

Российская академия наук
Институт экономики

В.Ю. Музыкачук

ПРОВАЛЫ ГОСУДАРСТВА
В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Научный доклад

Москва
Институт экономики
2019

УДК: 351.85
ББК: 65.497; 65.498.5

Музычук В.Ю. Провалы государства в сфере культуры: Научный доклад. – М: Институт экономики РАН, 2019. – 58 с. (Препринт).

Аннотация. В докладе акцентируется внимание на провалах государства в сфере культуры. Предпринята попытка разбора еще одной разновидности провалов государства, обусловленных «подменой целей». Речь идет о ситуации, при которой за официально декларируемыми целями скрывается завуалированное целеполагание, направленное на реализацию так называемых непопулярных управленческих решений или таких управленческих решений, за которые можно отчитаться перед вышестоящим начальством (не перед обществом!). Подходящей иллюстрацией для данной разновидности провалов государства является реформа бюджетного сектора в проекции на сферу культуры. Ситуация в сфере культуры усугубляется тем, что к провалам рынка добавляются провалы государства, которые в силу мультипликативного эффекта и отсутствия развитых и дееспособных институтов гражданского общества приводят к серьезным потерям общественного благосостояния.

Ключевые слова: сфера культуры, культурная политика, экономика культуры, провалы государства, бюджетная реформа, оптимизация сети учреждений культуры.

Классификация JEL: Z1, Z18.

Muzychuk V.Yu. Government Failures in the Cultural Sector: Working paper. – M: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2019. – 58 p.

Abstract. This paper focuses on government failures in the arts and culture. The paper considers another variety of government failures such as “substitution of goals”. This is a situation in which there is a substitution of officially declared goals with hidden goal-setting, aimed to implement the so-called unpopular managerial decisions or such managerial decisions for which you can report to authorities (not to society!). A suitable illustration for this variety of government failures is the reform of the public sector through the transformations in the cultural sphere. In the cultural sector government failures are added to market failures, due to the multiplier effect and the lack of developed and capable civil society institutions lead to serious losses in public welfare.

Keywords: cultural sphere, cultural policy, cultural economics, government failures, budget reform, network optimization of cultural institutions.

JEL Classification: Z1, Z18.

© Институт экономики РАН, 2019
© Музычук В.Ю., 2019
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава 1. ОБОРОТНАЯ СТОРОНА ПАТЕРНАЛИЗМА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА.....	8
1.1. Унификация.....	13
1.2. Количественные измерения.....	16
1.3. Коммерциализация.....	29
Глава 2. НОВАЯ ВОЛНА ОПТИМИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ.....	34
2.1. Укрупнение учреждений.....	36
2.2. Централизованные бухгалтерии	46
2.3. Использование имущества	48
Заключение	50
Литература.....	54

ВВЕДЕНИЕ

...Многие экономисты, которые ранее обосновывали необходимость государственного вмешательства в экономику ссылками на «провалы рынка», теперь предпочитают занять более осторожную позицию: неблагоприятные последствия, связанные с «провалами государства», могут оказаться еще более серьезными, чем проявления «провалов рынка».

Радыгин, Энтов, 2012, с. 6

За полвека существования экономики культуры как самостоятельного направления экономической науки одним из главных аргументов в пользу государственной поддержки сферы культуры признавалась необходимость устранения провалов рынка. Сфера культуры в силу преимущественно некоммерческого характера культурной деятельности, особенностей творческого труда и высокой степени его персонификации, а также отложенного во времени результата и опережающего роста расходов по сравнению с доходами неминуемо попадает в зону провалов рынка, так как не может функционировать на принципах самокупаемости в условиях рыночной экономики. «Не стоит тревожиться о выживании культуры: культура выживает всегда. Стоит беспокоиться лишь о том, какого сорта культура выживет» (*Димажио, 1996, с. 36*). Государство как носитель долгосрочных интересов общества призвано устранять провалы рынка, сглаживать последствия «болезни цен» Баумоля (*Baumol, Bowen, 1966*), а также поддерживать производство мериторных (*Musgrave, 1959*) и опекаемых благ (*Рубинштейн, 2008*). Такова нормативная природа государственного вмешательства в сферу культуры.

Однако с точки зрения позитивного подхода становится очевидно, что государственное вмешательство в сферу культуры в существующем виде не создает режима благоприятствования для осуществления культурной деятельности. Напротив, действия государства в этой сфере на протяжении последней четверти века свидетельствуют о реализации в России крайне недружественных по отношению к сфере культуры управленческих решений. Речь, в частности, идет о реформе системы управления общественными финансами применительно к сфере культуры как с точки зрения некорректного целеполагания, так и негативных последствий, неминуемо появляющихся из-за игнорирования социальной полезности в угоду экономикоцентристскому подходу.

В результате сфера культуры попадает «из огня да в полымя»: к провалам рынка добавляется неспособность (или (не)желание?) государства устранять фиаско рынка, а также реализация собственных неэффективных управленческих решений. Речь идет о ситуации с провалами государства. «Накопление отрицательных последствий государственной активности побудило экономистов параллельно категории «провалы рынка» сформулировать категорию «провалы государства». В 1979 г. Ч. Вульф предложил «теорию нерыночного провала» (*nonmarket failure*), развив затем свою концепцию в книге «Рынки или государство» (*Wolf, 1979; 1988*). Позднее чаще употребляли термин «провалы государства». Так, Э. Крюгер в 1990 г. высказала следующую гипотезу: «В некоторых случаях политика, — которая в других случаях могла бы казаться желательной для решения каких-то неэкономических задач или даже для корректировки „провалов рынка“, — может порождать такую ситуацию, которая окажется еще хуже, чем была до того, как эта политика начала осуществляться» (*Krueger, 1990. P. 18*). О различных «провалах государства» все чаще писали и сторонники теории общественного выбора (см.: *Tullock et al., 2002*)» (*Радугин, Энтов, 2012, с. 6*).

Для культуры ситуация осложняется тем, что государство предпринимает настойчивые попытки по выдавливанию сферы культуры в рынок, переходу к «практике использования рыночно ориентированных, конкурентных способов оказания услуг» (в терминах Минфина России), т.е. действует с точностью до наоборот.

Оценки культурной деятельности на основе бизнес-подхода, директива учредителей «больше зарабатывать» по отношению к подведомственным учреждениям культуры, применение количественно измеримых показателей деятельности усугубляет и без того непростое существование сферы культуры в условиях рыночной экономики современной России.

Частично к тематике провалов государства в сфере культуры автор обращалась ранее (*Музычук, 2017*). В докладе, в частности, отмечалось, что «ситуацию в сфере культуры отчасти можно отнести к таким известным разновидностям «патерналистского провала», как «изъяны общественного выбора», суть которых сводится к «выбору нормативных установок, не соответствующих потребностям общества», но в гораздо большей степени к «управленческому провалу», обусловленному иррациональным поведением чиновников, которые отнюдь не спешат выполнять решения представительной и исполнительной власти (*Рубинштейн, Городецкий, 2017, с. 19–32*). В сфере культуры «управленческий провал» чаще всего проявляется в таких известных формах, как «дилетантизм чиновников» и «захват чужих компетенций» (*Рубинштейн, Городецкий, 2017, с. 27–31*). К ним добавляется еще одна разновидность, которая в формулировке известного афоризма звучит как «строгость российских законов смягчается необязательностью их исполнения» (*Музычук, 2017, с. 8*).

В настоящем докладе предпринята попытка разбора еще одного провала государства, который занимает промежуточное положение между «изъянами общественного выбора» и «управленческим провалом». Речь идет о «подмене целей», когда в процессе реализации управленческих решений декларируется достижение определенной цели, за которой скрыто иное целеполагание. В данной ситуации задачи, требующие решения, и/или показатели, характеризующие достижение цели, не соответствуют исходному целеполаганию. Именно поэтому этот провал государства нельзя отнести исключительно к разновидности управленческого провала. В докладе разбираются два случая «подмены целей»: 1) достижение целей, реализация которых связана с так называемыми непопулярными управленческими решениями, которые сознательно маскируются, чтобы не вызывать негативного общественного резонанса;

2) достижение целей, реализация которых предполагает такие управленческие решения, за которые можно отчитаться перед вышестоящим начальством (не перед обществом!).

О подобных изъянах государственного управления упоминается в древнеиндийском трактате «Артхашастра», или «Наука о государственном устройстве», созданном на рубеже I века до н.э. — I века н.э. и авторство которого приписывается индийскому брамину Каутилье¹. В разделе 26 «Возвращение дохода, похищенного чиновниками», Каутилья подчеркивает, что «тот, кто своевременное делает несвоевременным или несвоевременное своевременным, превышает полномочия» (*Артхашастра*, 1959, с. 71). Далее он выделяет 40 разновидностей уловок чиновников, позволяющих им превышать полномочия, среди которых есть те, что напрямую связаны с «подменой цели»: «(3) то, что подлежит осуществлению, не осуществлено; (4) то, что не подлежит осуществлению, осуществлено; (5) то, что осуществлено, представляется неосуществленным; (6) то, что не осуществлено, представляется осуществленным; (...) (9) осуществлено одно, а представляется другое; (10) осуществлено одним путем, а показывается другим; (...) (13) дела мало, а представляется будто бы много; (14) дела много, а представляется (будто бы) мало; (15) дело одно, а представляется (что дело) другое; (16) дано одним путем, а представляется (будто бы) дано другим» (*Артхашастра*, 1959, с. 71–72).

«Подмена цели» как разновидность провалов государства в докладе проиллюстрирована на примере реформирования бюджетного сектора в проекции на сферу культуры. В первой главе разбираются негативные последствия для сферы культуры от унификации, оценки эффективности на основе количественно измеримых показателей, а также коммерциализации, которые сопровождали проводимую реформу с 2010 г. Вторая глава посвящена ожидаемым негативным последствиям от новой волны оптимизации бюджетных расходов, связанной с укрупнением учреждений культуры, введением централизованных бухгалтерий и оценками эффективности использования имущества.

1. Отсылкой к Артхашастре автор обязана А.Г. Худокормову, который в сборнике материалов к 1-й Октябрьской международной научной конференции по проблем теоретической экономики «Экономическая наука: забытые и отвергнутые теории» ввел в поле зрения современных экономистов древнеиндийский трактат по управлению государством (*Худокормов*, 2019, с. 171–173).

ОБОРОТНАЯ СТОРОНА ПАТЕРНАЛИЗМА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО СЕКТОРА

Исторически сложилось, что в России традиционно высока роль государства в предоставлении культурных благ. Сфера культуры в силу преимущественно некоммерческого характера культурной деятельности, особенностей творческого труда и высокой степени его персонификации, отложенного во времени результата, а также опережающего роста расходов по сравнению с заработанными доходами не может функционировать на принципах самоокупаемости в условиях рыночной экономики. Поэтому государство как носитель долгосрочных интересов общества и во исполнение конституционных прав граждан призвано обеспечить доступность культурных благ для широких слоев населения.

В 2018 г. по разделу бюджетной классификации «культура и кинематография» было выделено 528,2 млрд руб. из консолидированного бюджета РФ, что составляет 0,51% от ВВП, или 1,64% от совокупных расходов государственного бюджета. Подавляющая часть предоставления культурных благ осуществляется государственными (муниципальными) учреждениями культуры, среди которых в системе Минкультуры России функционирует 619 театров, 349 концертных организаций, 2687 музеев, 36857 общедоступных библиотек, 37676 культурно-досуговых учреждений (клубов и домов культуры) и других учреждений (образовательных и научных учреждений, цирков, зоопарков, парков культуры и отдыха). По уровням публичной власти 2% учреждений культуры отно-

сятся к федеральному ведению, 10% находятся в ведении органов государственной власти субъектов РФ, а подавляющая часть, или 88%, – в ведении органов местного самоуправления. По организационно-правовой форме государственные (муниципальные) учреждения культуры распределяются следующим образом (2015 г.): 60,4% – бюджетные учреждения, 32,2% – казенные учреждения, 7,4% – автономные учреждения (*Реформа учреждений бюджетной сферы...*, 2017, с. 31).

В рамках реформы бюджетного сектора Минфином России декларировалась необходимость повышения эффективности использования бюджетных средств. Идеология реформы начала разрабатываться в конце 90-х гг. XX века, а с середины 2000-х годов приобрела реальные очертания в виде концепции бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Если раньше учреждения культуры финансировались по факту своего существования (по смете), то отныне их финансовое обеспечение должно было быть привязано к конкретным результатам деятельности (в рамках государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг). Финансирование на основе «результата, качества, конкуренции» должно было изменить принципы функционирования государственных (муниципальных) учреждений культуры. За результат деятельности были приняты количественно измеримые показатели (количество мероприятий, количество потребителей, объем заработанных доходов). Качество должно также оцениваться на основе количественно измеримых показателей, в том числе путем независимой оценки качества оказания государственных (муниципальных) услуг потребителями. Конкуренция должна привести к распределению бюджетных средств на конкурсной основе между государственными (муниципальными) учреждениями культуры и негосударственными (частными) организациями (проект Федерального закона № 519530-7 «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» (внесен Правительством РФ) был принят в 1-м чтении в Государственной Думе РФ 05.12.2018 г.).

В докладе Минфина России об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета (2015 г.) среди нерешенных проблем бюджетного сектора были

отмечены: «избыточная численность работников бюджетной сферы, причем и по отношению к численности занятого населения, и по отношению к обслуживаемым контингентам»; низкая производительность труда в бюджетном секторе; медленный рост качества государственных услуг (*Доклад об основных направлениях эффективности расходов...*, 2015, с. 37–41).

По методологии Минфина России производительность труда в образовании рассчитывается как число учителей на 1 тыс. учеников, в здравоохранении — число врачей на 10 тыс. населения, в науке — по удельному весу России в общемировом числе публикаций по индексам цитирования Web of Science и Scopus (*Доклад об основных направлениях эффективности расходов...*, 2015, с. 38–39). Полученные значения сравниваются с аналогичными показателями в странах ОЭСР, после чего делается неутешительный вывод о высокой доле работников бюджетного сектора в России и низкой производительности их труда. При этом говорится о том, что повышение производительности труда в бюджетном секторе должно быть увязано с ростом технической оснащённости, повышением квалификации, применением современных технологий.

Если говорить о производительности труда в сфере культуры, то, по представлениям Минфина России, она должна рассчитываться как число работников в сфере культуры в расчете на 10 тысяч жителей. Однако полученный показатель со значением в 48,3 работника сферы культуры позволяет лишь отслеживать его динамику или сравнивать с аналогичными показателями в странах ОЭСР. Не более того. Судить о производительности труда в гуманитарном секторе экономики на основе данного показателя не представляется возможным. Это связано с тем, что в сфере культуры (как, впрочем, и во всем гуманитарном секторе) особенно остро проявляется так называемая «болезнь цен» Баумоля, приводящая к опережению расходов учреждений над собственными заработанными доходами. В основе этого недуга лежит *отставание производительности* (не путать с низкой производительностью. — Прим. В.М.) из-за невозможности использования новых технологий, увеличения капиталовложений, повышения квалификации рабочей силы, эффекта экономии на масштабе, которые приводят к росту производитель-

ности труда, высвобождению рабочей силы в отраслях экономики, связанных с промышленным производством. В сфере культуры нет альтернативы живому труду, а автоматизация производственного процесса не только нецелесообразна, но и противоестественна. По меткому выражению Баумоля, «актеру потребуется столько же минут, чтобы сказать известную фразу Ричарда II «Давайте сядем наземь и припомним предания о смерти королей»², сколько и во время У. Шекспира на сцене знаменитого театра «Глобус» (*Baumol, Bowen, 1968, p. 164*). Об этом же свидетельствует классический пример У. Баумоля со струнным квартетом, приводимый им в различных вариациях в своих многочисленных публикациях: если в 1780 г. четверем участникам квартета требовалось 40 минут для исполнения произведения Моцарта, то и в настоящее время потребуются те же сорок минут труда (см.: *Музычук, 2013, с. 22–33*).

В связи с объективной невозможностью использования технологических инноваций в некоммерческом секторе сферы культуры производительность труда в нем существенно отстает от темпов роста производительности труда в экономике. А оплата труда в сфере культуры вынуждена расти под воздействием роста общего уровня цен в экономике³. В результате, расходы учреждений культуры растут быстрее, чем собственные заработанные доходы («издержки производства растут быстрее, чем цены на конечный продукт»). Поэтому единственная возможность для увеличения производительности труда в сфере культуры заключается в повышении уровня занятых. Чем больше работников будет вовлечено в культурную деятельность, тем выше будет производительность труда в сфере культуры.

Практика показывает, что в России последним годом поступательного роста занятости в сфере культуры был 2012 г. Даже в тяжелейшие для страны 90-е годы XX века численность занятых

-
2. Шекспир У. Ричард II (пер. М. Донского). Полное собрание сочинений: В 14 т. Т. 1. М.: ТЕРРА, 1992. С. 315.
 3. «Издержки на удаление мусора растут не потому, что сборщики мусора работают менее эффективно, а потому, что труд в автомобильном производстве становится более эффективным, тем самым повышая потенциальную ценность сборщиков мусора с точки зрения их возможной работы на автомобильном конвейере. Зарботная плата сборщиков должна повышаться, чтобы люди по-прежнему соглашались заниматься уборкой мусора» (*Бомол, Блайндер, 2004, с. 277; Цит. по: Рубинштейн, 2017, с. 10*)).

в сфере культуры демонстрировала повышательную динамику. Исполнение «майских указов» Президента РФ от 2012 г. в части доведения средней оплаты труда работников учреждений культуры до 100 % от средней заработной платы в экономике привело к тому, что численность работников сферы культуры сократилась на 16 %, в абсолютном выражении — на 139 тысяч человек (с 848 тысяч человек в 2012 г. до 709 тысяч человек в 2018 г.). Доля занятых в сфере культуры в общей численности занятых в экономике составила в 2018 г. 0,98 % (в 2012 г. — 1,19 %), что соответствует ситуации, при которой только 1 человек из 100 выбирает профессию в сфере культуры. Численность работников в сфере культуры в расчете на 1000 жителей составила в 2018 г. 4,8 человека (в 2012 г. — 5,9 человека). В отсутствие необходимого объема бюджетных средств в ход пошли арифметические манипуляции с численностью персонала и переводом с полной ставки на меньшую при сохранении прежнего объема работы. При уменьшении числа в знаменателе размер оплаты труда в отчетах перед вышестоящим начальством автоматически увеличивался до необходимого заданного значения.

Численность работников в сфере культуры с 2013 г. демонстрирует понижательную динамику, что никоим образом не свидетельствует о повышении производительности труда. Однако в финансово-экономических ведомствах оценивают данную ситуацию иначе: «В целом по учреждениям бюджетной сферы наблюдается сокращение численности бюджетников в расчете на 10 тыс. человек населения. (...) Данная динамика соответствует задаче повышения производительности труда в отраслях социальной сферы, поставленной в дорожных картах, разработанных в отраслях социальной сферы в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2012 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». (...) Представленная информация свидетельствует о росте производительности труда, о повышении уровня оплаты труда, об осуществлении приносящей доход деятельности бюджетными и автономными учреждениями и о преобладании новых бюджетных учреждений в бюджетном секторе, что характеризует позитивные сдвиги в его деятельности. Таким образом, судя по формальным признакам, в целом реформа состоялась» (*Реформа учреждений бюджетной сферы...*, 2017, с. 32–33).

Удивительная метаморфоза в оценке происходящих преобразований со стороны финансово-экономических ведомств является яркой иллюстрацией такой разновидности провалов государства, как «подмена целей». Под видом эффективности расходования бюджетных средств преследуются совершенно иные цели: сокращение бюджетного сектора, вытеснение социально значимых отраслей в рыночные условия хозяйствования, перенесение ответственности за развитие гуманитарного сектора экономики с государства на плечи населения.

Попробуем разобраться, к каким последствиям в сфере культуры привела «подмена целей» при выработке и реализации управленческих решений в сфере культуры.

1.1. Унификация

Унифицированный подход к реализации реформы бюджетного сектора проявился в том, что она проводилась по одному и тому же шаблону, как для сектора государственного управления (органы исполнительной власти и местного самоуправления), так и для социально значимых отраслей (здравоохранение, образование, культура, фундаментальная наука). Последние в настоящее время формально также относятся к сектору государственного управления. В результате преобразований организационно-правового характера учреждения культуры (как, впрочем, науки, образования, здравоохранения) были отнесены к сегменту оказания государственных (муниципальных) услуг⁴. Согласно Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», целью создания государственных (муниципальных) учреждений является реализация функций учредителя или выполнение задач, стоящих перед учредителем. Вместо предоставления культурных благ и приобщения населения к культурным ценностям учреждения культуры стали выполнять задачи, стоящие перед органами управления сферой культуры. Подмена целеполагания привела к тому, что от учреждений культуры стали требовать выполнения задач, не свойственных их некоммерческому

4. О неправомерности отнесения сферы культуры к сегменту оказания государственных (муниципальных) услуг см.: (Музыкаж, 2017, с. 14–21).

от природы характеру деятельности, а директива «больше зарабатывать» легла в основу оценки их эффективности.

Применение одних и тех же подходов к управлению сектором государственного управления и социально значимыми отраслями привело к игнорированию специфики последних. Триада «результат – качество – конкуренция», лежащая в основе идеологии бюджетной реформы, оперирует только в категориях «потребителя – производителя» услуг.

Что такое результат в сфере культуры? В деятельности учреждений культуры публичная сфера (взаимодействие с потребителем) не является основополагающей. Не меньшее значение имеют сохранение, изучение и систематизация культурных ценностей, создание культурных благ, совершенствование профессиональных навыков творческих работников, что напрямую не связано с процессом оказания услуг. Кроме того, результат культурной деятельности имеет пролонгированный (отложенный во времени) характер. «Для оценки результативности видов деятельности с длительным сроком получения результата – несколько лет или даже десятилетий – нельзя применять стандартные процедуры мониторинга результативности» (*Хатри, 2005, с. 23*). Поэтому судить об учреждении культуры по посещаемости, количеству проведенных мероприятий и объему заработанных доходов – это значит недооценивать формы и масштабы культурной деятельности⁵.

Как оценить качество услуг в сфере культуры? Причем на основе количественно измеримых показателей? Независимая система оценки качества оказания услуг показала, что лучшим театром был признан Театр кошек Куклачева, а лучшим музеем – Музей танка Т-34. Далее будет показано, что применяемые в государственном задании количественно измеримые показатели качества вряд ли могут выступать мерилom качественной составляющей оказания услуг (выполнения работ).

Эксперты финансово-экономических ведомств признают «невозможность однозначного определения базовых характеристик ряда услуг и работ. Данное утверждение относится прежде всего

5. «Когда в Америке впервые исполнялась музыка Брамса, зрители покидали концертные залы, а музыковеды называли ее какофонией» (*Димажио, 1996, с. 39*).

к услугам социальной сферы, где непосредственные результаты деятельности не имеют четко определяемых показателей качества (образование, медицина, культура) или единиц измерения объема (культура, научная деятельность)» (*Реформа учреждений бюджетной сферы...*, 2017, с. 48–49). Но в силу унификации и игнорирования специфики культурной деятельности «невозможность однозначного определения базовых характеристик» не освобождает сферу культуры от формального расчета финансового обеспечения государственного (муниципального) задания на основе базовых нормативов затрат методом «обратного счета».

Зарубежные специалисты обращают внимание на необходимость разведения понятий продуктивности и результативности при оценке эффективности деятельности в бюджетном секторе. «Нетрудно отслеживать результаты деятельности по «продукту», т.е. по объему выполненных работ и предоставленных услуг. На практике этот показатель используется не один десяток лет. Однако подлинным показателем полезности затраченных усилий является не произведенный продукт, а полученный результат (эффект). Результат, определяемый целями деятельности организации, — это те блага, которые получает клиент и все население в целом в результате предоставленных услуг. Например, число пациентов, прошедших курс лечения в государственной психиатрической больнице, — это продукт, а процент выписанных из больницы пациентов, способных вести самостоятельную жизнь, — результат. Таким образом, смешение продукта и результата — это смешение деятельности и достижений» (*Хатри, 2005, с. 15*). В сфере культуры пошли по другому пути, выдав текущую деятельность учреждений за результаты культурной деятельности в целом.

Что касается конкуренции, то учреждения культуры могут конкурировать между собой только за свободное время потребителя, но никоим образом не с частными коммерческими и некоммерческими организациями за получение бюджетных средств. Бюджетные средства учредителя — это обязательства государства по реализации конституционных прав граждан на приобщение к культурным ценностям.

Для успешного функционирования учреждений культуры очень важен переход от унификации к специализации, учету специфики сферы культуры.

1.2. Количественные измерения

Как уже неоднократно говорилось выше, для оценки эффективности и результативности учреждений культуры используются *количественно* измеримые показатели (количество мероприятий, количество посещений, а также объем внебюджетных доходов). Однако они не отражают всей полноты деятельности учреждений культуры.

Зарубежные исследователи предупреждают об опасности количественных показателей: «Есть вещи, которые можно измерить. Есть вещи, которые полезно измерять. Но поддающееся измерению не всегда оказывается тем, что нужно измерять. Измеряемое может не иметь никакого отношения к тому, что мы на самом деле хотим узнать. Затраты на измерения могут превышать приносимую пользу. Измерения могут отвлекать нас от действительно важных вещей. К тому же измерения могут давать превратное представление, которое выглядит обоснованным, а на самом деле вводит в заблуждение» (Мюллер, 2019, с. 22).

Разберем «подмену целей» на разборе трех сюжетов из сферы культуры: 1) формировании государственного (муниципального) задания для государственных (муниципальных) учреждений культуры; 2) нормировании труда в государственных (муниципальных) учреждениях культуры; 3) показателях реализации национального приоритетного проекта «Культура».

Государственное (муниципальное) задание. Согласно ст. 69.2 Бюджетного кодекса РФ государственное (муниципальное) задание должно содержать «показатели, характеризующие качество и (или) объем (содержание) оказываемых государственных (муниципальных) услуг (выполняемых работ)». Речь идет о количественно измеримых показателях.

В настоящее время расчет финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания сводится к манипуляциям с обратным счетом, при котором стоимость единицы оказываемой услуги подгоняется под фиксированный объем финансирования и фактические показатели основной деятельности. Этот факт признается финансово-экономическими ведомствами: «В то же время внедрение новых финансово-правовых механиз-

мов в большинстве случаев в основном оказалось формальным. Финансово-хозяйственная самостоятельность и ответственность за результаты своей деятельности значительной части государственных и муниципальных учреждений, получивших статус бюджетных учреждений, повысилась, однако государственные (муниципальные) задания и субсидии на их выполнение распределялись преимущественно административными методами, «подстраиваясь» под сложившуюся сеть учреждений и необходимость ее финансового обеспечения. Планы финансово-хозяйственной деятельности не слишком отличались от контролируемых сверху смет, у бюджетных учреждений по-прежнему отсутствовали стимулы к повышению качества оказываемых услуг и конкуренции за потребителя» (Лавров, 2019, с. 273).

Если с объемом (содержанием) услуг в сфере культуры все более или менее понятно (через количество мероприятий по основному виду деятельности), то что касается качества, здесь фантазия главных распорядителей бюджетных средств не знает границ.

Например, в Михайловском театре (Санкт-Петербург) по услуге, связанной с показом спектаклей, в качестве показателей качества выступают: заполняемость зрительного зала в %; упоминания в СМИ; отсутствие жалоб. По работе, связанной с созданием спектаклей: упоминания в СМИ; наличие положительных отзывов; отсутствие жалоб. А вот Театр оперы и балета им. Мусы Джалиля (Республика Татарстан) отчитывается по 8 показателям качества оказания государственных услуг: доля получателей услуги, удовлетворенных качеством и доступностью; средняя заполняемость зала при проведении мероприятия; доля мероприятий, проведенных на гастролях; доля артистического и художественного персонала, имеющих почетные звания; доля мероприятий для детской и юношеской аудитории; доля обоснованных жалоб получателей услуг от общего числа жалоб; наличие случаев нарушения безопасности жизнедеятельности; наличие нарушений санитарно-эпидемиологического режима при оказании государственных услуг. В Нижегородском театре оперы и балета им. А.С. Пушкина в качестве показателей качества услуг выступают: заполняемость зала (в %); доля постановок спектаклей для детей

в репертуаре (%); интенсивность обновления текущего репертуара (количество новых постановок).

В федеральных музеях-заповедниках услуга «публичный показ музейных предметов, музейных коллекций» имеет два показателя качества: количество предметов музейного собрания учреждения, опубликованных удаленно (через сеть Интернет, публикации) за отчетный период; количество музейных предметов основного Музейного фонда учреждения, опубликованных на экспозициях и выставках за отчетный период. Для работы «осуществление реставрации и консервации музейных предметов, музейных коллекций» показателем качества является «доля отреставрированных музейных предметов за отчетный период от числа предметов основного Музейного фонда учреждения, требующих реставрации». Для работы «обеспечение сохранности и целостности историко-архитектурного комплекса, исторической среды и ландшафтов» показателем качества является «отсутствие замечаний и/или устранение в срок замечаний от проверяющих органов по вопросу обеспечения сохранности и целостности историко-архитектурного комплекса, исторической среды и ландшафтов, входящих в состав музеев-заповедников».

Анализ отчетов об исполнении государственного задания отдельных учреждений культуры в 2018 г. показывает, что показатели качества — это формальная бюрократическая отписка, позволяющая отчитаться перед вышестоящими органами, что финансовое обеспечение государственного (муниципального) задания рассчитывается строго по методологии Минфина России, утвержденной Правительством РФ. При этом в самом Минфине отмечают: «Деятельность по выполнению государственного задания в большей части направлена на выполнение количественных показателей при стандартных показателях качества. В связи с этим дополнительные усилия учреждений при прочих равных условиях направляются на развитие платной деятельности, а не на повышение ее качества при выполнении государственного задания» (*Концепция повышения эффективности бюджетных расходов...*, 2019).

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муни-

ципальных) услуг рассчитывается якобы на основе нормативных затрат. Базовый норматив затрат делится на две части: 1) базовый норматив затрат, связанный с непосредственным оказанием услуги (расходы на оплату труда персонала, участвующего в оказании услуги, с начислениями; расходы на приобретение материальных запасов и имущества, включая аренду; иные затраты, связанные с оказанием услуг) и 2) базовый норматив затрат на общехозяйственные нужды (содержание имущества, оплата связи и транспорта, а также оплату труда персонала, не принимающего участия в предоставлении услуг). А далее применяются отраслевые и территориальные коэффициенты.

В июле 2019 г. Министерством культуры РФ были утверждены новые значения базовых нормативов затрат на 2020 г. и плановый период 2021 и 2022 гг. Не иначе, как «игрой в цифирь», это назвать нельзя. Например, услуга «показ (организация показа) спектаклей (театральных постановок)» имеет 12 вариаций, а базовый норматив затрат варьируется от 1075,62 руб. до 1331944,72 руб. При этом в стране действует 619 государственных (муниципальных) театров с разной вместимостью зрительного зала, численностью труппы, жанровым разнообразием и проч. Услуга «публичный показ музейных предметов, музейных коллекций» имеет 8 вариаций с разбросом базового норматива затрат с 66,86 руб. до 5656896,00 руб.

При этом согласно Постановлению Правительства РФ от 26.06.2015 № 640 (ред. от 09.07.2019) «О порядке формирования государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания» *затраты на общехозяйственные нужды* «устанавливаются по видам указанных затрат исходя из нормативов их потребления, определяемых на основании стандартов услуги, или *на основе усреднения показателей деятельности федерального государственного учреждения, которое имеет минимальный объем указанных затрат на оказание единицы государственной услуги в установленной сфере, или на основе медианного значения по федеральным государственным учреждениям, оказывающим государственную услугу в установленной сфере деятельности, в соответствии с общими требованиями*». Это

правило распространяется на следующие расходы: а) затраты на коммунальные услуги; б) затраты на содержание объектов недвижимого имущества, а также затраты на аренду указанного имущества; в) затраты на содержание объектов особо ценного движимого имущества, а также затраты на аренду указанного имущества; г) затраты на формирование в установленном порядке резерва на полное восстановление состава объектов особо ценного движимого имущества, необходимого для общехозяйственных нужд (основных средств и нематериальных активов), с учетом срока их полезного использования; д) затраты на приобретение услуг связи; е) затраты на приобретение транспортных услуг; ж) затраты на оплату труда работников, которые не принимают непосредственного участия в оказании государственной услуги; з) затраты на прочие общехозяйственные нужды.

Помимо отраслевого и территориального коэффициентов, Минфин рекомендует применять так называемые коэффициенты выравнивания. Если при расчете финансового обеспечения госзадания на основе базовых нормативов затрат получится, что его размер превышает на 10% и более фактический объем финансового обеспечения выполнения госзадания, то нужно применять коэффициенты выравнивания, чтобы расчетный объем финансирования приблизить к фактическому в отчетном периоде.

В случае выявления факта невыполнения учреждением показателей госзадания с него будут взысканы излишне полученные финансовые средства. Однако при превышении фактических показателей над плановыми показателями госзадания учреждение не может претендовать на дополнительные объемы финансирования.

Расчет базового норматива затрат для театров осуществлялся на основе фактических данных по деятельности 3-х театров. Практика показывает, что с учетом отраслевых и территориальных коэффициентов значения затрат подгоняются под фактический объем финансового обеспечения госзадания.

В отраслях с ярко выраженной спецификой деятельности невозможно применять унифицированные подходы к определению базовых нормативов затрат на оказание одной услуги. В сфере культуры практически нет деятельности, которая бы представляла собой ряд однотипных повторяющихся работ. Однако бюрократическая

машина запустила огромный пласт рутинной работы в учреждениях, которая сводит на нет мнимую экономию от эффективности использованию бюджетных средств.

*Нормирование труда в сфере культуры*⁶. Минтруд России позиционирует нормирование труда в бюджетном секторе как важный шаг к повышению эффективности управления государственными (муниципальными) учреждениями. Речь идет об определении результативности труда работников, поэтапном повышении их оплаты труда в соответствии с достигнутыми результатами, введении нормирования труда и внедрении профессиональных стандартов (Методические рекомендации для государственных (муниципальных) учреждений по разработке системы нормирования труда, утвержденные приказом Минтруда России от 30 сентября 2013 г. №504). Также считается, что установленные нормы труда станут серьезными стимулами в системе повышения результативности труда работников и повышения их оплаты труда (Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012–2018 гг., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 г. №2190-р).

В сфере культуры и искусства уже разработаны и введены типовые нормы труда в библиотеках, культурно-досуговых учреждениях, музеях, зоопарках, учреждениях кинематографии (приказ Минкультуры России от 30 декабря 2014 г. №2477 «Об утверждении типовых отраслевых норм труда на работы, выполняемые в библиотеках»; приказ Минкультуры России от 30 декабря 2014 г. №2478 «Об утверждении типовых отраслевых норм труда на работы, выполняемые в зоопарках, фильмофондах, музеях и других организациях музейного типа»; приказ Минкультуры России от 21 июля 2017 г. №1226 «Об утверждении типовых отраслевых норм труда на работы, выполняемые в организациях кинематографии»). Причем из всей палитры существующих норм труда (нормы выработки, нормы численности, нормы обслуживания, нормы времени) Минкультуры России пошло по пути разработки нормативной

6. Данный параграф подготовлен на основе текста статьи (см.: (Музыкаж, 2018)).

трудоемкости, определив нормы времени и нормы выработки для разного рода работ в сфере культуры.

С типовыми нормами труда в исполнительских искусствах возникла вообще курьезная ситуация. Они были утверждены в апреле 2018 г. (приказ Минкультуры России от 27 апреля 2018 г. №602 «Об утверждении типовых отраслевых норм труда на работы, выполняемые в организациях исполнительских искусств»), а через полтора месяца отменены после обращения директоров крупнейших театров лично к министру культуры (приказ Минкультуры России от 09 июня 2018 г. №910 «Об отмене типовых отраслевых норм труда на работы, выполняемые в организациях исполнительских искусств»).

Для иллюстрации приведем фрагмент, касающийся «выполнения художественных причесок» (с. 23):

Современная прическа:

– при длине волос до 10 см	0,17 часа за 1 ед.
– при длине волос от 10 до 25 см	0,30 часа за 1 ед.
– при длине волос от 25 см	0,45 часа за 1 ед.

Историческая, фантазийная прическа:

– при длине волос до 10 см	0,33 часа за 1 ед.
– при длине волос от 10 до 25 см	0,55 часа за 1 ед.
– при длине волос от 25 см	0,80 часа за 1 ед.

Примечательно, что в организациях кинематографии аналогичные нормы на выполнение художественных причесок в 2 с лишним раза превышают нормы для исполнительских искусств (Приказ Минкультуры России от 21.07.2017 г. № 1226 «Об утверждении типовых отраслевых норм труда на работы, выполняемые в организациях кинематографии»):

Для современного персонажа:

– при длине волос до 10 см	0,5 часа за 1 прическу
– при длине волос от 10 до 25 см	1,0 часа за 1 прическу
– при длине волос от 25 см	1,5 часа за 1 прическу

Для исторического персонажа:

– при длине волос до 10 см	1,0 часа за 1 прическу
– при длине волос от 10 до 25 см	2,0 часа за 1 прическу
– при длине волос от 25 см	3,0 часа за 1 прическу

Типовые отраслевые нормы в музеях свидетельствуют о непонимании специфики научной деятельности и творческого характера труда музейных работников.

Детальный анализ утвержденных и ничем необоснованных норм труда по отдельным направлениям культурной деятельности больше похож на «игру в цифирь». Внедрение этих норм чревато не только увеличением объема бюрократической работы, но и становится серьезным препятствием для реализации той миссии, во имя которой создавались учреждения культуры.

При этом «точность разрабатываемых и устанавливаемых норм труда должна обеспечиваться с *минимально возможными затратами на этот процесс*» (Феоктистова, 2014, с. 9), поэтому не удивительно, что принятые нормы вызывают больше вопросов, чем ответов, и уж тем более никак не могут служить в качестве мерила труда в сфере культуры.

Традиционно нормирование труда относится к виду деятельности по *управлению производством* и является «важнейшим звеном технологической и организационной подготовки производства» (*Организация, нормирование и оплата труда...*, 2004, с. 159). «Объектом нормирования труда является трудовая деятельность человека по осуществлению производственного процесса, обеспечивающего превращение сырья, материалов, полуфабрикатов в готовую продукцию» (*Там же*, с. 163).

Существующая в России система нормирования труда до сих пор базируется на отдельных правовых актах советского периода. основополагающим документом является Положение об организации нормирования труда в народном хозяйстве (Постановление Госкомтруда СССР, Президиума ВЦСПС от 19.06.1986 № 222/П-6). Согласно п. 1.1 указанного Положения «*нормирование труда представляет собой составную часть (функцию) управления производством* и включает в себя определение необходимых затрат труда (времени) на выполнение работ (изготовление единицы продукции) отдельными работниками (бригадами) и установлению на этой основе норм труда». Основной акцент в этой формулировке: нормирование труда — это составная часть управления производством! В советское время нормирование труда распространялось исключительно на производственную сферу.

В настоящее время эта формулировка нормирования труда кочует из одного документа в другой, правда, без отсылки к управлению производством. Так, в Методических рекомендациях Минкультуры России (утв. приказами от 30.12.2014 № 2477 и № 2478) нормирование труда *«представляет собой составную часть (функцию) управления и включает в себя...»* — далее следует продолжение фразы из упомянутого выше Положения, но без отсылки к управлению производством.

Нормирование труда как составная часть управления производством или составная часть управления — не одно и то же! Культурная деятельность не относится к производственной деятельности, поэтому на нее не могут распространяться принципы технического нормирования.

Согласно п. 1 Правил разработки и утверждения типовых норм труда, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 11.11.2002 № 804, разработке подлежат только *типовые нормы труда на однородные работы*.

В ст. 161 Трудового кодекса РФ также указано, что типовые нормы труда могут разрабатываться и устанавливаться для *однородных работ*.

Согласно пп. а) п. 3 Методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда (приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 31.05.2013 № 235) нормы труда устанавливаются *«для однородных работ применительно к типовым технологическим (трудовым) процессам и типовым организационно-техническим условиям их выполнения»*. Причем в пп. б) п. 3 *«в качестве типового выбирается наиболее рациональный и целесообразный трудовой процесс, характерный для всей совокупности однородных процессов, основными критериями рациональности которого являются минимальные затраты времени»*.

В сфере культуры в силу особой специфики творческого труда все виды работ уникальны. Так, ни одна из работ в театре не может быть отнесена к разряду однородных. Работа сценографов, художников по костюмам, гримеров и т.д. — уникальна и персонафицирована, носит на себе индивидуальный отпечаток своего создателя. Поэтому эти работы не могут квалифицироваться как типовые

технологические (трудовые) процессы и типовые организационно-технические условия их выполнения. И уж тем более минимальные затраты времени никак не могут служить критерием рациональности работ в театре.

Уникальность, новизна, право на эксперимент, как, впрочем, и право на ошибку, присущие творческому труду, свидетельствуют о невозможности и нецелесообразности технического нормирования труда и стандартизации сферы культуры в целом.

Законодательство о нормировании труда оставляет за работодателем выбор норм труда и методологию их расчета. Вследствие того, что в сфере культуры крайне узок сегмент однородных работ, целесообразно отказаться от технического нормирования. Нормы выработки и нормы времени – неподходящее мерило результативности труда в сфере культуры.

Для оценки эффективности и результативности труда более целесообразно использовать старый и проверенный временем инструмент – аттестацию, которая в большей мере применима к творческим профессиям. Она позволяет не только оценить соответствие работника занимаемой должности, но и является стимулом для повышения его результативности. Собственно говоря, все те задачи, которые декларируются в связи с необходимостью введения нормирования труда в государственных (муниципальных) учреждениях, легко решаются посредством аттестации.

Следует признать, что нормирование труда в существующем виде в большей степени направлено на реализацию экономической функции в части оптимизации бюджетных расходов, нежели на выполнение социальной функции в части охраны условий труда и достойного вознаграждения.

Показатели национального приоритетного проекта «Культура». В 2018 г. в рамках предвыборной кампании по выдвижению кандидатуры действующего Президента РФ на новый президентский срок 2018–2024 гг. были утверждены 12 национальных стратегических приоритетов в социально-экономическом развитии России (Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»). Из совокупного бюджета 12 национальных приоритетных проектов, равного при-

близительно 25,7 трлн руб. на период с 2018 по 2024 г., на проект «Культура» запланировано 113,4 млрд руб., или 0,4% от общего бюджета нацпроектов. Каждый дополнительный рубль, вложенный в развитие культуры, — это безусловно позитивный момент. Однако при годовом консолидированном бюджете по статье «культура и кинематография» в размере 528 млрд руб. (2018 г.) ежегодная добавка в 18—20 млрд руб. в расчете на всю страну выглядит не очень убедительно.

Результаты национального проекта «Культура» предлагается оценивать по двум целевым показателям: увеличение на 15% числа посещений организаций культуры (%); увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений в год). Методика расчета показателей национального проекта «Культура» утверждена распоряжением Минкультуры России от 19 апреля 2019 г. № Р-655 «Об утверждении статистической методологии расчета показателей национального проекта «Культура», федеральных проектов «Культурная среда», «Творческие люди», «Цифровая культура».

Первый целевой показатель проекта «Культура» предлагается рассчитывать как соотношение суммарной посещаемости театров, музеев, концертных организаций, общедоступных библиотек, клубов и домов культуры (посещаемость культурно-массовых мероприятий плюс количество участников клубных формирований), детских школ искусств и училищ (количество учащихся), цирков, парков культуры и отдыха, зоопарков, кинотеатров (количество зрителей на сеансах отечественных фильмов) плюс «численность населения, получивших услуги автоклубов» к аналогичному агрегированному показателю базового года (базовый год — 2017 г.). Причем в посещаемость театров и музеев включаются показатели негосударственных организаций, чего не запланировано в отношении других учреждений по видам культурной деятельности.

Как уже было сказано выше, к 2024 г. необходимо повысить посещаемость учреждений культуры на 15%. Следует отметить, что в регионах достижение нормативного показателя посещаемости в целом по отрасли перенесли на плечи каждого конкретного учреждения. Поэтому государственные (муниципальные) учреждения культуры получили директиву от своего учредителя

выйти на заданные показатели 15%-го роста посещаемости к 2024 г. Не вызывает сомнений, что в регионах отчитаются о достижении необходимых параметров посещаемости. Другой вопрос, насколько полученная отчетность будет отражать реальную действительность, а не абстрактный «процесс интенсификации потребления культурных благ гражданами Российской Федерации» (в терминах Минкультуры России).

Из курса статистики известно, что «статистическая совокупность состоит из единиц совокупности. Каждая единица совокупности представляет собой частный случай проявления изучаемой закономерности. Объединение единиц в совокупность объективно обосновано, это не произвол исследователя» (Елисеева, Юзбашев, 2004, с. 20), а «единица совокупности — это предел дробления объекта исследования, при котором сохраняются все свойства изучаемого процесса» (Там же, с. 22).

При расчете целевого показателя проекта «Культура» принцип «сохранения свойств изучаемого процесса» нарушен. Во-первых, речь идет о разных свойствах рассматриваемых единиц совокупности: посещаемость театра и посещаемость парка культуры и отдыха не тождественны в силу «разных свойств изучаемого процесса» (в данном случае посещаемости). Посещаемость театра ограничена коммерческой вместимостью зала и временем показа спектакля (строгое время начала дневного и/или вечернего спектакля), а также продолжительностью самого спектакля. Посещаемость парка культуры и отдыха не содержит таких ограничений, а также не связана с сопричастностью зрителя к творческому процессу. Таким образом, невозможно предъявлять одни и те же требования по увеличению посещаемости к таким разноплановым учреждениям культуры, как театр/музей и парк культуры и отдыха/зоопарк. Во-вторых, разные свойства единиц совокупности появляются при сравнении посещаемости учреждений культуры в качестве однократного акта потребления (визит в театр/музей) и посещаемости на постоянной основе как личная вовлеченность в культурную деятельность (участники клубных формирований) или участие в образовательном процессе (обучающиеся в ДШИ и училищах). Это же справедливо в отношении учета посещаемости общедоступных библиотек: посетители культурно-массо-

вых мероприятий, проводимых библиотеками (однократный акт потребления), и собственно читатели библиотек (на постоянной основе). В-третьих, разные свойства единиц совокупности проявляются в просветительской (театр, музей, библиотека) и развлекательной функциях организаций культуры (парк культуры и отдыха, кинотеатр, зоопарк, культурно-массовые мероприятия в клубах). Развлекательные мероприятия привлекают массового потребителя и способны обеспечить повышение посещаемости в несоизмеримо большем объеме, нежели театры, музеи и библиотеки. В-четвертых, разные свойства единиц совокупности проявляются в платном/бесплатном посещении организаций культуры. Очевидно, что в условиях реального сокращения доходов основной массы населения в течение последних 5–6 лет нарастить объемы посещаемости за счет оказания платных услуг организаций культуры будет достаточно затруднительно.

Наконец, последние два компонента агрегированного показателя посещаемости нацпроекта «Культура» и вовсе вызывают массу вопросов. Почему посещаемость кинотеатров учитывается только в части посещения сеансов отечественных фильмов? При расчете показателя «численность населения, получившего услуги автоклубов» учитывается не количество посетителей этих автоклубов, а совокупная численность населения тех населенных пунктов, которых такой автоклуб обслуживает. Совершенно очевидно, что достоверность информации по посещаемости учреждений культуры, связанных с оказанием платных услуг, и, напротив, без четкой фиксации посещения на основе фискального документа, будет разной. Это, в свою очередь, открывает дорогу известным еще с советских времен так называемым «припискам».

В случае с посещаемостью театров и музеев предлагается фиксировать посещаемость в негосударственных организациях. Почему такая возможность не предусмотрена в отношении частных цирков, частных концертных организаций, частных школ искусств?

Вторым целевым показателем нацпроекта «Культура» является «увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений) (нарастающим итогом)», который на федеральном уровне должен продемонстрировать рост активности с 16 млн обращений до 80 млн обращений к 2024 г.

Этот показатель призван «дополнить существующую систему оценки посещаемости организаций культуры показателями, характеризующую успешность их взаимодействия с обществом в цифровой среде». Измерение числа обращений к цифровым ресурсам предполагается на основе «системы счетчиков и аналитических инструментов». Минкультуры России анонсирует, что для этих целей будут применяться адаптированные для сферы культуры технологии, успешно применяемые в интернет-коммерции для оценки взаимодействия аудитории с интернет-ресурсами. Для этих целей в 2019 г. планируется создать специализированную АИС «Цифровая культура», осуществляющую сбор, хранение и обработку данных. К информационным ресурсам относятся сайты, способствующие доступу к культурному наследию, популяризации культуры и традиций народов России, повышению посещаемости организаций культуры и распространению русского языка.

Не вызывает сомнений, что регионы отчитаются о достижении запланированных целевых показателей. Но остается вопрос, для чего нужен этот показатель? Счетчик фиксирует «факт взаимодействия аудитории с подключенным информационным ресурсом», но неужели механическое суммирование кликов перехода на сайты, «способствующие распространению традиционных российских духовно-нравственных ценностей в отчетном году», способно охарактеризовать успешность взаимодействия организаций культуры с обществом в цифровой среде? Не исключена вероятность, что полезный эффект от АИС «Цифровая культура» не окупит бюджетных средств, затраченных на ее создание.

1.3. Коммерциализация

Еще один сюжет с проявлением провала государства в виде «подмены целей» раскрывается в ситуации с таким целевым показателем деятельности учреждений культуры, как объем собственных заработанных доходов, который указывается в плане финансово-хозяйственной деятельности, а также в эффективном контракте учредителя с руководителем. Эффективность деятельности учреждений культуры напрямую связывается с ростом собственных заработанных доходов, т.е. они оцениваются на основе бизнес-моделей. И это в ситуации с учреждениями, которые по

природе своей являются некоммерческими, для которых извлечение прибыли не является основной целью их деятельности. «Стремиться выразить эффективность фундаментальных исследований для ближайшего отрезка времени в рублях – все равно, что пытаться сыграть ноктюрн Шопена в боксерских перчатках» (Цит. по: (Агабабян, 1983, с. 47)). Это же образное замечание справедливо для сферы культуры.

Практика показывает, что каждый директор учреждения культуры заинтересован в увеличении доходной базы вверенного ему учреждения, но возведение экономической эффективности в ранг основного мерила при оценке деятельности учреждений свидетельствует о серьезных просчетах реформы бюджетного сектора. Однако идеологи бюджетной реформы полагают правомочным сравнивать между собой коммерческие и некоммерческие организации: «В целом наблюдается отставание многих государственных учреждений от аналогичных коммерческих организаций по качеству предоставляемых услуг, производительности труда, уровню финансово-экономической работы» (Реформа учреждений бюджетной сферы..., 2017, с. 58).

В сфере культуры относительно высокая доля внебюджетных доходов (включая спонсорские и благотворительные средства) в общей сумме финансовых поступлений наблюдается в театрах (31,6%) и музеях (28,1%). Библиотеки и культурно-досуговые учреждения имеют мало возможностей для зарабатывания средств (табл. 1). Однако этот факт вряд ли может свидетельствовать об их неэффективности.

Таблица 1. Доходы от основных видов уставной деятельности по видам культурной деятельности, 2018 г.

Вид культурной деятельности	Доля бюджетного финансирования в общей сумме финансовых поступлений, %	Доходы от основных видов уставной деятельности, млрд руб.	Доля доходов от основных видов уставной деятельности в общей сумме финансовых поступлений, %
Театры	68,4	26,8	27,0
Концертные организации	79,1	5,8	16,1
Музеи	71,9	16,5	19,2
Библиотеки	98,3	0,6	0,8
Клубы	92,3	7,6	5,0

В экономике культуры применительно к театрам для оценки показателя коммерциализации применяется соотношение доходов от продажи билетов к общей сумме расходов театра. Данный показатель позволяет оценить долю расходов театра, которая покрывается за счет доходов от продажи билетов. Считается, что комфортным для финансового состояния театра является соотношение в 18–20%. В российских театрах данный показатель демонстрирует рост с 18,4% в 2011 г. до 26,6% в 2017 г. В 2018 г. значение показателя снизилось до 25,1% (см. рисунок).

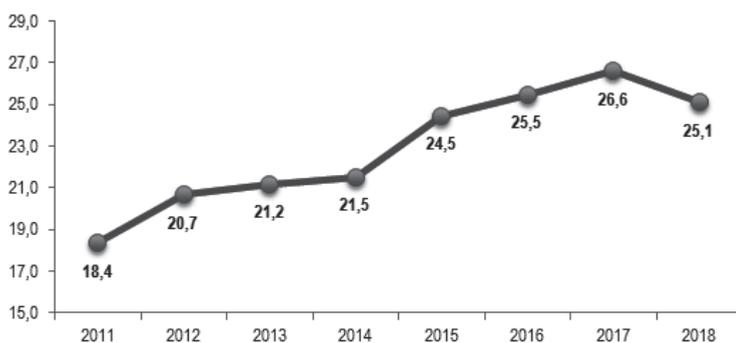


Рис. Доля доходов от мероприятий в общей сумме расходов театров в системе МК РФ, %

Уже в 2012 г. данный показатель вышел из зоны комфортности и стал расти достаточно высокими темпами за рассматриваемый период, что вполне согласуется с директивой органов управления сферой культуры, согласно которой учреждения культуры «должны больше зарабатывать».

Из 26,84 млрд руб., заработанных государственными (муниципальными) театрами в 2018 г. доходов от основных видов уставной деятельности, 10,0 млрд руб. (или 37%) поступили от 24 федеральных театров. Из оставшихся 16,84 млрд руб., заработанных региональными и местными театрами, 9,12 млрд руб. (еще 34%) приходилось на театры Москвы (6,55 млрд руб.) и Санкт-Петербурга (2,57 млрд руб.). Таким образом, доходная база 483 региональных и местных театров (за исключением федеральных, московских и петербургских театров) составила 7,72 млрд руб. (или 29% от общей суммы заработанных средств). Другими словами, 78% госу-

дарственных (муниципальных) театров заработали 29% финансовых средств от продажи билетов. Социально-экономическое положение основной массы регионов России не позволяет повышать доходы театров за счет повышения цен на билеты.

Из 1,54 млрд руб. доходов российских театров от предпринимательской деятельности 65% были заработаны театрами Москвы (911 млн. руб.) и Санкт-Петербурга (101 млн руб.) (без учета федеральных театров). С учетом федеральных театров (плюс 111 млн руб.) московские и петербургские театры заработали 73% от совокупных доходов театров в системе Минкультуры России от предпринимательской деятельности. Как и в случае с доходами от продажи билетов, доходы от предпринимательской деятельности зависят от экономического потенциала регионов, в которых расположены театры. В дотационных регионах возможности театров по получению доходов от предпринимательской деятельности ограничены.

В 2018 г. средняя цена билета в театр составила 618 руб., на мероприятия для детей – 417 руб. В текущих ценах рост цен составил 2,1 раза по сравнению с уровнем 2011 г. (на мероприятия для детей – 2,7 раза) (табл. 2).

Таблица 2. Динамика средней цены одного посещения театров в системе Минкультуры России за 2011–2018 гг.

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Средняя цена одного посещения мероприятия, руб.	288	342	389	425	482	529	584	618
Средняя цена одного посещения мероприятия для детей, руб.	154	175	202	226	259	298	328	417

В реальном выражении средняя цена билета в театр увеличилась в 1,35 раза с 2011 по 2018 г., а средняя цена на мероприятия для детей выросла в 1,7 раза. С 2016 г. темпы роста цен на билеты на мероприятия для детей стали опережать темпы роста цен на билеты в целом. В 2018 г. этот разрыв увеличился максимально за рассматриваемый период.

Анализ структуры финансовых поступлений российских театров свидетельствует о невозможности функционирования оте-

чественной модели репертуарного театра на принципах самокупаемости. Самокупаемость и финансово-хозяйственная самостоятельность — не одно и то же. Самокупаемость означает, что собственные расходы театра должны покрываться заработанными доходами. Финансово-хозяйственная самостоятельность — наличие автономности и снижение зависимости от опеки учредителя, что позволяет театру оперативно решать текущие проблемы, распорядиться финансами учреждения, планировать хозяйственную деятельность.

Необходимо менять отношение к сфере культуры как затратной отрасли, обременительной для государственного бюджета.

Во всех рассмотренных случаях (расчет государственного (муниципального) задания, нормирование труда, показатели национального приоритетного проекта «Культура») прослеживается иррациональное поведение бюрократии, связанное с «подменной цели» в попытках отчитаться перед вышестоящим начальством.

НОВАЯ ВОЛНА ОПТИМИЗАЦИИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ: ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ

В разделе VIII «Повышение эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере» Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. (2019 г.) признается, что «несмотря на достигнутые результаты (...) реформы, проводимые в целях совершенствования оказания государственных (муниципальных) услуг (...) не дали ожидаемых результатов». В этой связи предлагается целый комплекс мероприятий, который свидетельствует о новой волне оптимизации бюджетных расходов, сокращении бюджетной сети и численности занятых.

Годом ранее Минфин России подготовил Методические рекомендации по реализации Программы оптимизации расходов бюджета субъекта РФ от 26.02.2018 г., в которых регионам России предлагают возможные пути сокращения бюджетных средств и численности работников бюджетной сферы. Так, в пункте 7.2. «Оптимизация расходов на содержание бюджетной сети, а также численности работников бюджетной сферы» предлагается реализация следующих шагов:

- 1) мониторинг непревышения значений целевых показателей заработной платы, установленных в региональных планах мероприятий («дорожных картах») изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности образования и науки, культуры, здравоохранения и социального обслуживания населения;

2) соблюдение показателей оптимизации численности работников отдельных категорий бюджетной сферы в соответствии с утвержденными «дорожными картами»;

3) увеличение объема расходов за счет доходов от внебюджетной деятельности бюджетных и автономных учреждений;

4) анализ нагрузки на бюджетную сеть (контингент, количество бюджетных учреждений, количество персонала, используемые фонды, объемы и качество, предоставляемых государственных услуг, в разрезе бюджетных учреждений);

5) разработка и утверждение программы реорганизации бюджетной сети (по отраслям);

6) укрупнение или присоединение «мелких» учреждений, а также организаций, загруженных менее чем на 50%, к более крупным;

7) размещение разнопрофильных учреждений под «одной крышей» (например, комплекс «школа – развивающие секции – библиотека – тренажерные залы – дом культуры и т.п.»);

8) создание центров коллективного пользования (высокооснащенных кабинетов) на базе школ, дворцов культуры, музеев, библиотек, колледжей, предоставляющих возможность реализации творческого потенциала получателей услуг посредством использования современного оборудования, программного обеспечения, доступа к библиотечному фонду и современным обучающим технологиям;

9) реализация (продажа) излишнего, консервация неиспользуемого имущества учреждений, анализ возможностей выделения земельных участков для их последующей реализации (сдачи в аренду);

10) уменьшение численности обслуживающего персонала и непрофильных специалистов учреждений;

11) передача несвойственных функций бюджетных учреждений на аутсорсинг;

12) создание централизованных бухгалтерий, в том числе создание единой централизованной информационной системы учета и отчетности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и государственных учреждениях региона;

13) включение в нормативные затраты на содержание имущества только затрат на имущество, используемого для выпол-

нения государственного задания, а также отказ от содержания имущества, неиспользуемого для выполнения государственного задания;

14) реализация мероприятий по энергосбережению;

15) повышение качества и расширение спектра государственных услуг, в том числе перечня платных услуг, связанных с основной и сопутствующей деятельностью учреждения;

16) расширение форм предоставления государственных услуг (передвижные медицинские комплексы, передвижные библиотеки и т.д.);

17) проведение анализа и согласования с финансовым органом региона порядка определения нормативных затрат и порядка формирования государственного задания по бюджетным и автономным учреждениям, разработка стандартов оказания услуг, содержащих нормативы обеспечения материальными ресурсами;

18) включение в порядок формирования государственного задания и финансового обеспечения выполнения государственного задания правил и сроков возврата субсидии в объеме, соответствующем показателям государственного задания, которые не были достигнуты.

Перечень рекомендованных мер позволяет усомниться, что основная цель Минфина России – это эффективность расходования бюджетных средств. Разбора ошибок в реализации реформы бюджетного сектора до сих пор не произошло. Неудачу реформы финансово-экономические ведомства связывают с инерционностью и низким качеством управления в бюджетном секторе. Вместо корректировки курса реформы с учетом специфики социально значимых отраслей предпринимаются настойчивые попытки разрушения сложившейся сети учреждений культуры, сокращения численности занятых и перевод на «конкурентные способы оказания услуг» (в терминах Минфина). Разберем «подмену целей» на примере укрупнения учреждений, перевода в централизованные бухгалтерии и оценки эффективности использования имущества.

2.1. Укрупнение учреждений

Оптимизация сети учреждений культуры началась в 90-х гг. XX века, но в активную фазу перешла с начала 2000-х годов. Основной массив сокращений сети пришелся на библиотеки, культурно-досуговые учреждения и детские школы искусств – главные

очаги культуры на местах. Так, с 2000 по 2018 г. сеть общедоступных библиотек сократилась на 12 тысяч единиц (с 48,8 до 36,8 тыс. ед.), клубов — на 17,1 тысяч единиц (с 54,8 до 37,7 тыс. ед.), детских школ искусств — на чуть более 1 тысячи единиц (с 5823 до 4811 ед.). Сеть театров и музеев, а также концертных организаций демонстрировала рост за рассматриваемый период, хотя за положительной динамикой количества учреждений скрываются процессы постоянной реорганизации: объединения, присоединения, а то и ликвидации.

Например, в Алтайском крае так оценивают результаты оптимизации в сфере культуры: «С 2012 года количество учреждений культуры (юридических лиц) в Алтайском крае сократилось более, чем в пять раз: с 823 до 145. (...) В регионе сократилась численность работников культуры. С 2012 года в краевых учреждениях — на 11%, в муниципальных — почти на 30%. (...) В основном штат сократился за счет вспомогательного персонала. Изменился качественный состав: доля специалистов выросла более чем на 10% и впервые превысила 90%» (Маковеева, 2019).

Новая волна оптимизации бюджетных расходов свидетельствует об изменении тактики в достижении целей Минфина по сокращению бюджетного сектора: через слияния и присоединения, а также лишение финансово-хозяйственной самостоятельности гораздо проще добиться поставленных целей в отличие от ликвидации учреждений культуры и прямого сокращения расходов на финансовое обеспечение сети, вызывающих негативную окраску и широкий общественный резонанс. То, что задача сокращения бюджетного сектора поставлена именно на федеральном уровне и в качестве директивы спущена в регионы, не вызывает сомнений. Так, министр культуры Пермского края так объясняет необходимость оптимизации: «Прежде всего, надо понять, что речь идёт о федеральном тренде, значит, от оптимизации не увернуться. Задача управленцев, в том числе и на местах, — отнестись к этой неизбежности так, чтобы оптимизация, как следует из названия процесса (*optimum* — «наилучший», лат.), способствовала улучшению ситуации в отрасли» (Слияния и поглощения..., 2019).

В рамках выполнения Программы оптимизации расходов бюджета субъекта РФ в отдельных регионах России запущена новая волна оптимизации сети учреждений культуры и сокращения

численности занятых. В одних регионах объединяют одноплановые учреждения культуры (например, создается централизованная библиотечная сеть), в других — по отраслевому принципу, невзирая на вид культурной деятельности («всё в одном флаконе»).

Например, в Пермском крае так анонсируют планы по оптимизации сети в сфере культуры: «В настоящее время в муниципалитетах Пермского края существует 559 учреждений культуры. К финальному этапу оптимизации в 2021 году их должно остаться 276, то есть количество юридических лиц сократится более чем вдвое (50,6%). (...) В наибольшей степени — почти втрое — сократится количество библиотек: 55 вместо 145 (–90). (...) Количество КДУ тоже сократится более чем вдвое: вместо 342 к 2021 году останется лишь 158 (–184). (...) Выше ничего не сказано о еще одной категории учреждений культуры — музеях. К началу 2019 года в муниципалитетах Пермского края их было 41. За три года оптимизации планируется сократить всего девять таких учреждений. (...) В целом оптимизация муниципальных учреждений должна лишь в 2019 году дать экономию в 43,8 млн руб., а за три года — 98,9 млн руб.» (*Слияния и поглощения...*, 2019). Экономия в 43,8 млн руб. от оптимизации сети учреждений культуры по сравнению с консолидированным бюджетом Пермского края, в котором расходы на культуру составили в 2018 г. 4,3 млрд руб., смотрится как-то несерьезно. А вот оценка социальных последствий от оптимизации сети учреждений культуры до сих пор не принимается в расчет финансово-экономическими ведомствами.

Следует отметить, что укрупнение сети — это не новация Минфина России, это хорошо забытое «старое» с советских времен. Так, Г.Г. Дадамян приводит цитату из воспоминаний народного артиста СССР Михаила Жарова: «Не знаю, кому пришло в голову, но вдруг в Москве в 1937–1938 годах стали объединять театры... Удивительно, как было не увидеть пагубность этого решения для... театральных коллективов, для судеб советского театра» (*Жаров, 1967, с. 243–244; Цит. по: (Дадамян, 2010, с. 55)*). «Сегодня мы понимаем: что за кажущейся «удивительностью» решения — своеобразная логика: чем меньше объектов управления и выше мера их однообразия, тем легче сам процесс управления» (*Дадамян, 2010, с. 55*).

В конце 70-х гг. XX века была запущена реформа библиотечной сети, связанная с созданием централизованной библиотечной системы. Как видно, эта инициатива реализовывалась под чутким руководством Минфина СССР. Из пункта 2 Положения о централизации государственных массовых библиотек, утвержденного Министром культуры СССР 03 февраля 1975 г. (по согласованию с Министерством финансов СССР): «Централизация государственных массовых библиотек предусматривает объединение ранее самостоятельных библиотек в централизованную библиотечную систему с общим книжным фондом и штатом работников, единым руководством, централизованным комплектованием и обработкой литературы. В городе, районе выделяется центральная библиотека, а остальные государственные массовые библиотеки функционируют на правах ее филиалов». В результате, в 1981 г. в СССР сформировалось 3814 ЦБС, в том числе в РСФСР – 2196 (*Мамбеев, 2018, с. 55*). В конечном счете, советская власть признала неэффективными эти громоздкие с точки зрения управления конструкции, и был запущен вспять процесс реорганизации в сторону обретения библиотеками самостоятельности. В настоящее время приходится сталкиваться с ошибками невыученных уроков.

В результате, в разных регионах страны появляются вот такие «сводки с оптимизационного фронта»:

«В Смоленском районе (Алтайского края. – *Прим. авт.*) 18 домов культуры и 15 библиотек – теперь одно юрлицо» (*Какие последствия приносит...*, 2016).

«В настоящее время в районах региона продолжается процесс реорганизации муниципальных учреждений культуры путем объединения клубных учреждений, музеев и библиотек в районный многофункциональный центр» (*Игошина, Капустян, 2017, с. 130*).

«В январе 2018 г. МБУК «Библиотека Автограда» было присоединено к МБУК «Тольяттинская библиотечная корпорация». Последнее тогда же было переименовано в МБУК «Библиотеки Тольятти» и на сегодняшний день представляет собой систему, состоящую из 29 библиотек (*Аврамова, 2018*).

«В соответствии с постановлением правительства №202 в ряде арктических улусов республики ликвидирует-

ся ряд важнейших по местным масштабам объектов культуры, в основном — детские бюджетные учреждения. Так, закрывается культурно-досуговый центр в Тикси, совмещающий функции местного дома культуры и единственного кинотеатра. Ликвидируются единственная детская школа искусств в Аллаиховском районе, детская школа искусств в Момском районе, Детский центр творчества «Пегас», детская музыкальная школа и детская спортивная школа в Оймяконском улусе, а также культурно-досуговый центр села Сайдыы в Томпонском улусе» (*Главы районов Якутии против...*, 2019).

Следует подчеркнуть, что данные меры идут в разрез с Основами государственной культурной политики, утвержденными Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. №808, в которых одной из важнейших задач заявлено «сохранение сложившейся сети организаций культуры, создание условий для их развития...».

Библиотечное сообщество очень обеспокоено ситуацией с объединением библиотек с культурно-досуговыми учреждениями, которая наблюдается в отдельных регионах России. «Передача библиотек в структуры небиблиотечных учреждений отражает один из основных трендов оптимизации бюджетной сферы — сокращение количества юридических лиц, за которое ратуют финансово-экономические органы. В результате создаются (правильнее сказать, оформляются юридически) многопрофильные учреждения культуры: культурно-досуговые, культурно-информационные, культурно-развлекательные, культурно-спортивные, социокультурные и т.п. центры и комплексы, вплоть до центров культуры и благоустройства; всего выявлено более 50 разновидностей» (*Басов, Аврамова, 2016*).

Специалисты отмечают, что наряду с сокращением сети общедоступных библиотек (каждый год страна теряет по 700 библиотек) разрушается «профессиональная организация библиотечного обслуживания на муниципальном уровне». Стационарные библиотеки при объединении в централизованную библиотечную сеть превращаются в пункты обслуживания. Количество подключенных к Интернету библиотек считается по числу юридических лиц, а не сетевых единиц. Библиотеки зачастую переводят на сокращенный режим работы: по два-три часа в день или два-три дня

в неделю. Причем это касается не только сельских библиотек, но иногда и городских.

«Недостаточное финансирование комплектования или его полное отсутствие в различные периоды времени переживают муниципальные библиотеки практически всех территорий. Другая негативная практика: деньги из местных бюджетов на приобретение новых книг выделяются один-два раза в год в 3–4 кварталах. Ситуации такого рода не лучшим образом влияют на процесс комплектования, дискредитируют его, превращая в простую (иногда случайную) покупку, совершаемую на момент получения денежных средств» (Преснова, 2018, с. 85). «В год городская библиотека получает около ста книг, сельские – не больше тридцати. А потом мы слышим: библиотеки архаичны и неперспективны! Но ведь раз нет новых книг – нет и читателей...» (Глезеров, 2018).

В отдельных регионах России (Бурятия, Калмыкия и др.) объединяют детские библиотеки со школьными, хотя по санитарным нормам помещения общеобразовательных учреждений нельзя использовать не по назначению. В результате, книжные фонды и имущество детских библиотек передаются в школы, а высвобожденное имущество поступает в распоряжение местной администрации. «Однажды экономисты предложили Н.С. Хрущеву соединить детские библиотеки со школьными ради экономии средств, на что тот изрек историческую фразу: «Сэкономим на библиотеках – разоримся на тюрьмах» (Мамвеев, 2018, с. 55).

Специалисты также отмечают, что «в нарушение ст. 23 п. 1.1. Федерального закона от 20.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле» сельские библиотеки ликвидируются (реорганизуются) без проведения опроса жителей сельских поселений. В 2016 г. такие случаи имели место в Волгоградской, Иркутской, Саратовской и Тверской областях, в Алтайском крае, в Удмуртии и Карелии. Одна из причин следующая: сегодня многие сельские библиотеки теряют статус собственно библиотеки при передаче их (в качестве структурных подразделений) в организации культурно-досугового типа, а также в иные организации, вплоть до местных администраций, что позволяет не проводить опрос населения при ликвидации или реорганизации библиотек. Наблюдается общая закономерность: сначала сельская библиотека преобразуется в пункт выдачи, а затем этот

пункт закрывается окончательно. (...) Причины их закрытия общеизвестны: массовый перевод библиотечных специалистов на неполную ставку, отсутствие новых книг и транспорта, плохое состояние дорог» (Аврамова, 2018, с. 42–43).

В Москве пошли по пути тотального объединения библиотек. «Свой принципиальный вклад в «разбиблиотечивание» (изменение сущности) библиотечного дела (термин профессора А.В. Соколова) внес Департамент культуры г. Москвы. В 2016 г. Московский городской библиотечный центр переименован в Московскую дирекцию по развитию культурных центров, утверждён новый типовой устав, превращающий библиотеки Москвы в нечто ранее неизвестное: «По своему типу и виду учреждение относится к государственным бюджетным учреждениям культуры библиотечного типа с функциями культурно-досугового центра. Учреждение является общедоступной (публичной) библиотечно-информационной, культурно-просветительской организацией...» (...) У любой библиотеки имеются все необходимые полномочия для выполнения культурной, просветительской, досуговой функций без утраты её библиотечно-библиографической сущности. Но управленцы становятся всё агрессивнее в своём заблуждении, что они лучше профессионалов способны разобраться в сущности и особенностях библиотечной деятельности. Диктат учредителей является сегодня одним из факторов, реально мешающих развитию отрасли» (Басов, Аврамова, 2016). В результате, «кардинально укрупнена сеть: 21 юридическое лицо (441 библиотека – по помещениям (Примеч. ред.) – это 11 ЦБС в 12 административных округах Москвы (Троицкий и Новомосковский округа в качестве единого – ТиНАО), и 10 самостоятельных библиотек, включающие 5 центральных» (Басов, 2018, с. 12).

Заместитель руководителя Департамента культуры г. Москвы В.Э. Филиппов так охарактеризовал процессы реформирования библиотечного дела в столице: «С некоторых пор в библиотеках был сделан акцент на развитие клубных формирований интеллектуального, культурно-просветительского, творческого характера, соответствующих профилю московских учреждений культуры. Сейчас в московских библиотеках и поют, и на трубе играют, и дискотеки проводят, так как это интересно москвичам» (Филиппов, 2018, с. 32).

Отмечены и вопиющие случаи оптимизации, когда учреждения культуры лишаются своей основной деятельности. «Нежелательные трансформации библиотек обусловлены мероприятиями, которые направлены на доведение зарплаты работников культуры до уровня средней по экономике региона. Так, в Волгоградской области часть культурно-досуговых центров вместе с библиотеками переводятся в состав муниципальных казенных учреждений «Благоустройство и досуговое обслуживание» (основной вид деятельности – озеленение и уборка территории). Такие интегрированные учреждения не относятся больше к сфере культуры, их сотрудникам не обязательно поднимать зарплату, при этом ставки библиотечных специалистов сокращаются до минимума (2 часа работы в неделю)» (Аврамова, 2018, с. 43).

В 2017 г. в Новгородской области создали Новгородское областное театральное-концертное агентство в организационно-правовой форме автономного учреждения, присоединив к Новгородской областной филармонии имени А.С. Арендского Новгородский областной Киносервис, Новгородский областной Дом народного творчества, Новгородский академический театр драмы имени Ф.М. Достоевского. При этом экономия от объединения разноплановых учреждений оказывается мнимой. «Частичное сокращение управленческого и технического блока заведений дало нам порядка 15 млн. рублей экономии. Бюджет агентства на текущий год формировался путем объединения финансовых ресурсов всех четырех учреждений. То есть средств больше не стало, но и меньше тоже» (Данилкина, 2018).

Среди хвалебных отчетов финансово-экономических ведомств об успехах оптимизации в сфере культуры раздаются голоса отдельных управленцев в сфере культуры:

Например, на заседании правительства Республики Карелия в июне 2019 г. министр культуры Алексей Лесонен заявил, что «есть случаи, когда библиотека входит в состав культурно-досугового центра и ее работа ухудшается после этого шага» (*Все это надо сегодня объединять...*, 2019).

Бывший министр культуры Кировской области в интервью так высказался об опыте слияния учреждений культуры: «А вот когда было поручение о слиянии четырех областных

учреждений культуры, театров и филармонии, то это была большая глупость. Даже экономического эффекта не так много. Зато создается сложно управляемая структура, возникают дополнительные проблемы. Опыт других регионов это подтвердил. Даже сэкономленные деньги — это не показатель» (*На оптимизации учреждений культуры...*, 2017).

Из выступления министра культуры Челябинской области Алексея Бетехтина: «Решение о сокращении сети должно носить выверенный характер, мы должны чётко ответить на вопросы: что будет, если сократить количество учреждений культуры? Куда пойдут люди? Не уедут ли из населённого пункта? Как будут добираться до учреждений культуры, расположенных в других населённых пунктах? Есть ли транспортная доступность? (...) Я надеюсь, что Красноармейский район знает ответы на эти вопросы, потому что в 2016 году там было принято решение о закрытии сразу 11 библиотек. Эта территория вообще „радует“ нас каждый год, они лидеры по закрытию учреждений культуры» (*Нельзя экономить деньги...*, 2017).

Специалисты отмечают, что «реорганизация муниципальных библиотек наглядно демонстрирует броуновское движение: она идет то в одном направлении, то в совершенно противоположном. Так, передача библиотек в структуру КДУ и, наоборот, возвращение в профессиональную сеть наблюдаются одновременно» (*Аврамова, 2016, с. 387*). Этот, казалось бы, странный факт на самом деле иллюстрирует провалы государства, обусловленные «подменой целей». Как только в регионах понимают, что из-за процесса оптимизации вновь созданные укрупненные учреждения культуры не могут претендовать на получение финансовых средств из федерального бюджета в рамках национального приоритетного проекта «Культура», то запускается обратный процесс. «Многие библиотеки Карелии не смогут рассчитывать на федеральное финансирование, так как в свое время подверглись процессу оптимизации и стали частью других учреждений культуры. Те библиотеки, которые остались самостоятельными единицами, претендуют на 10 (если речь о центральных) и 5 (если речь о сельских) миллионов рублей на создание на их базе модельных библиотек. Модельные библиотеки — это библиотеки, имеющие оптимальный стандартный набор материальных и инфор-

мационных ресурсов. По объективным причинам не смогут принять участие в конкурсных отборах на создание модульных библиотек те муниципальные районы и городские округа, в которых библиотеки входят в качестве структурных подразделений в состав культурно-досуговых учреждений. Для того, чтобы указанные учреждения смогли претендовать на федеральные деньги, сейчас рассматривается вариант выделения их обратно в отдельные юридические лица (*Все это надо сегодня объединять...*, 2019).

Министр культуры Пермского края не скрывает, что оптимизация не коснется детских школ искусств, потому что только в таком статусе они могут претендовать на средства из федерального бюджета в рамках национального приоритетного проекта «Культура»: «Без изменения останется количество муниципальных театров – их девять, столько и будет. То же касается и детских музыкальных школ и школ искусств. Сокращать их количество стратегически не оправданно: в рамках нацпроекта «Культура» выделяются значительные средства на развитие этих учреждений, в частности на закупку музыкальных инструментов. Чем их больше, тем больше музыкальных инструментов получают для занятий дети Пермского края» (*Сляния и поглощения...*, 2019).

Обращает на себя внимание ситуация с назначением/увольнением руководителей учреждений культуры в регионах и на местах. Вместо профессионалов назначаются «эффективные менеджеры», для которых не имеет значения отраслевая специфика. Практика назначения/увольнения руководителей учреждений культуры сводится к заключению годовых контрактов с возможностью увольнения простым непродлением договора на следующий срок. Так, в Кировской области «за последнее время сменилось очень много руководителей: в театре кукол, драмтеатре, детском космоцентре, краеведческом музее, художественном училище, колледже культуры, библиотеке имени Герцена. (...) Контракты сейчас зачастую заключаются всего на год или даже на полгода, потом продлеваются, также на небольшой срок...». Министр культуры Кировской области подтвердила, что «сейчас вся социальная сфера работает по годичным контрактам» (*Татьяну Мазур обвинили...*, 2019).

Следует подчеркнуть, что проходящая в регионах России оптимизация сети учреждений культуры свидетельствует не столь-

ко об управленческом провале, при котором проявляется некомпетентность чиновников, «захват чужих компетенций», сколько о «подмене целей»: под видом повышения эффективности бюджетных расходов проводятся мероприятия по сокращению учреждений культуры, лишению их финансово-хозяйственной самостоятельности и снижению численности занятых. То, что не получилось реализовать на начальных этапах реформы бюджетного сектора, директивно насаждается сверху в настоящее время.

2.2. Централизованные бухгалтерии

Перевод в централизованные бухгалтерии осуществляется в настоящее время в отдельных регионах России (Московская обл., Республика Мордовия, Республика Алтай, Алтайский край, Республика Карелия, Красноярский край, Республика Калмыкия и др.). Этот процесс набирает обороты. Речь идет о том, что у учреждений культуры закрывают собственные подразделения по ведению бухгалтерского учета и переводят в специально создаваемые централизованные бухгалтерии. Следует отметить, что централизация функций бухгалтерского учета — это только начало пути. В докладе Минфина России «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации» говорится об опыте регионов по «централизации функций по организации закупок, ведению бухгалтерского учета, техническому обслуживанию зданий, оборудования» (*Об основных направлениях...*, 2016, с. 19).

Практика, которую удалось собрать за время реализации данных мер, позволяет выявить ряд проблем. Во-первых, переход в ЦБ для учреждений культуры осуществляется на «добровольно-принудительной» основе. Руководство учреждений получает в директивном порядке установку по упразднению собственной бухгалтерской службы. Координацией процесса централизации функции бухгалтерского учета занимаются финансово-экономические органы регионов и муниципальных образований. Позиционируется, что фонд оплаты труда упраздняемой бухгалтерской службы остается в учреждении и направляется на повышение оплаты труда основного персонала. Однако в действительности данные финансовые средства передаются на создание централизованной бухгалтерии,

в которой нагрузка одного бухгалтера измеряется десятком обслуживаемых учреждений. Причем учет может вестись по учреждениям в целом или по отдельным участкам (зарботная плата, основные средства и т.д.).

При этом первичная обработка документов, калькуляция себестоимости, планирование хозяйственной деятельности, составление смет, налоговое планирование и проч. по-прежнему остается на учреждении. Бухгалтеров, занимающихся в учреждениях подготовкой первичных документов, контролем правильности их составления и соответствия фактам хозяйственной деятельности, а также проведением инвентаризации и учетом доходов и расходов для соблюдения плана финансово-хозяйственной деятельности оформляют на другие должности (как правило, экономистов). По факту ЦБ занимаются регистрацией фактов хозяйственной деятельности на основе первичных документов и составлением бухгалтерской отчетности.

В соответствии с Федеральным законом от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», Налоговым кодексом РФ ответственность за ведение бухгалтерского учета, бухгалтерскую и налоговую отчетность несет руководитель учреждения. Наличие договора с централизованной бухгалтерией не снимает с руководителя ответственности за ошибки в учете, вплоть до уголовной. При этом руководитель не вправе отказаться от «добровольного» заключения договора с централизованной бухгалтерией и лишен возможности выбирать бухгалтера и контролировать его работу.

ЦБ не справляются со сложным учетом труда в театрально-концертных организациях (сменная работа, суммированный учет рабочего времени, работа в праздники и выходные дни, специфический расчет стимулирующих выплат). Зачастую это приводит к задержке оплаты счетов, попыткам отказа в проведении необходимых операций.

Экономии от проведения реорганизации бухгалтерской службы рассчитывают исключительно по экономии фонда оплаты труда. Однако издержки от дополнительных трудностей в повседневной работе учреждений в связи с ликвидацией собственной бухгалтерии вообще не принимаются в расчет.

С одной стороны, Минфин России признает, что «складывается практика ограничения финансово-хозяйственной самостоя-

тельности учреждений со стороны органа-учредителя» (*Концепция повышения эффективности...*, 2019). С другой стороны, перевод в централизованные бухгалтерии — есть не что иное как лишение финансово-хозяйственной самостоятельности учреждений, что противоречит основным положениям Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» и Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

В сфере культуры нет абсолютно одинаковых учреждений, поэтому процессы унификации, нормирования, стандартизации и централизации негативным образом сказываются на их функционировании.

2.3. Использование имущества

Эффективность использования имущества позиционируется как важная составляющая преобразований в бюджетном секторе. В разделе VIII. «Повышение эффективности и качества оказания государственных услуг в социальной сфере» Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 – 2024 гг. обозначены следующие меры:

- обеспечить проведение инвентаризации государственного имущества (...) в целях выявления излишнего имущества;
- установить показатели эффективности использования государственного имущества;
- обеспечить внедрение новых подходов к оказанию государственных услуг;
- обеспечить возможность частным организациям использовать государственное имущество для оказания государственных услуг.

Под новыми подходами к оказанию государственных услуг подразумевает социальный заказ, при котором бюджетные средства на конкурсной основе будут распределяться между государственными (муниципальными) учреждениями и частными коммерческими и некоммерческими организациями.

В первом чтении проекта Федерального закона № 519530-7 «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере» удалось вывести сферу культуру из-под действия социального заказа. Но существуют опасения, что на заключительной стадии рассмотрения законопроекта она там может оказаться снова.

Законопроект о социальном заказе – это продолжение бюджетной реформы в части разгосударствления бюджетного сектора и сокращения государственных гарантий. Основная идея – привлечь к оказанию государственных (муниципальных) услуг частные организации (коммерческие и некоммерческие). Частные организации должны стать равноправным конкурентом государственных (муниципальных) учреждений. Они получают возможность получать в аренду государственное (муниципальное) имущество с правом преимущественного выкупа, а также государственную поддержку на заемное финансирование (будет вводиться другими НПА).

В регионах в настоящее время сложилась порочная практика урезания на 10 процентов субсидий государственных (муниципальных) учреждений в целях направления этих средств на финансирование негосударственных учреждений, хотя законопроект еще не принят.

В регионах и муниципальных образованиях в ходе мероприятий по оптимизации сети учреждения культуры лишаются не только самостоятельности, становясь структурными подразделениями, но и зданий, переданных им на праве оперативного управления.

Все сказанное свидетельствует о «кардинальных изменениях установок патера: конституционные права граждан в области культуры предлагается реализовывать путем коммерциализации и разгосударствления сферы культуры» (*Музычук, 2017, с. 33*).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правительству же необходимы мужество и мудрость, чтобы взять на себя поддержку тех областей культуры, которые не могут рассчитывать ни на коммерческий успех, ни на помощь частной филантропии.

Димажио, 1996, с. 63.

В настоящем докладе акцентируется внимание на особой разновидности провалов государства — «подмене целей», проявляющихся в сфере культуры в двух формах: 1) достижении целей, реализация которых связана с так называемыми непопулярными управленческими решениями, которые сознательно маскируются, чтобы не вызывать негативного общественного резонанса; 2) достижении целей, реализация которых предполагает такие управленческие решения, за которые можно отчитаться перед вышестоящим начальством (не перед обществом!). Уязвимое положение сферы культуры обусловлено тем, что к ситуации с провалами рынка добавляются провалы государства.

Эффективность использования общественных финансов, ослабление нагрузки на государственный бюджет, декларируемые Минфином России, на практике оборачиваются не чем иным, как сокращением бюджетного сектора: уменьшением количества учреждений культуры, снижением их финансово-хозяйственной самостоятельности, сокращением численности занятых, ухудшением условий доступности культурных ценностей для широких слоев населения. Бухгалтерский подход, лежащий в основе предпринимаемых управленческих решений и базирующийся исключительно на

экономической эффективности, напрочь игнорирует социальную составляющую деятельности сферы культуры, что чревато потерями общественного благосостояния. Новая волна оптимизации бюджетных расходов в части укрупнения учреждений и перевода в централизованные бухгалтерии свидетельствует об изменении тактики Минфина России: через лишение финансово-хозяйственной самостоятельности легче добиться разрушения сложившейся сети учреждений культуры и сокращения численности сотрудников.

Существующее положение сферы культуры усугубляется тем, что она отнесена к сегменту оказания государственных (муниципальных) услуг. Однако анализ нормативной правовой базы свидетельствует о неправомерности такого механического присоединения.

Согласно Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 28.12.2016 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» учреждения культуры, науки, образования, здравоохранения создаются и функционируют для обеспечения реализации функций учредителя или для выполнения задач, поставленных перед учредителем. Но учреждения культуры не являются государственными органами, поэтому они не могут обеспечивать реализацию функций учредителя или выполнять задачи, поставленные перед учредителем, а значит, не могут оказывать государственных услуг. Получение паспорта гражданином, замена водительских прав, регистрация прав собственности и проч. — это государственные услуги. Но ни музей, ни театр, ни библиотека, ни клуб государственных услуг не оказывают.

Согласно 210-ФЗ, государственные услуги носят заявительный характер: написал заявление, получил услугу. В сфере культуры нет заявительного характера предоставления услуг⁷.

Предоставление государственных услуг осуществляется безвозмездно или по регулируемым государством ценам (Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 28.09.2017 г.)). Но согласно ст. 52 Основ законодательства о культуре, «цены (тари-

7. Заполнение заявления в библиотеке не имеет ничего общего с заявительным характером оказания государственных (муниципальных) услуг, а представляет собой лишь констатацию факта прикрепления к библиотеке.

фы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, организации культуры устанавливают самостоятельно»). Поэтому норма по предоставлению государственных услуг по регулируемым государством ценам входит в противоречие с основным (пока еще действующим) федеральным законом о культуре.

Следует вывести сферу культуры из сегмента оказания государственных (муниципальных) услуг. Для этого необходимо законодательно прописать новую организационно-правовую форму для учреждений культуры, в соответствии с которой учреждения создаются для реализации культурной миссии, развития культуры, приобщения населения к культурным ценностям, а его финансирование осуществляется в виде финансового обеспечения уставных целей.

Унификация подходов к преобразованиям в бюджетном секторе без учета специфики социально значимых отраслей приводит к тому, что используемые финансовые механизмы идут в разрез с целями и задачами культурной политики. «Будем исходить из того, что полезность того или иного финансового механизма должна оцениваться прежде всего с позиции его соответствия поставленной цели культурной политики. Механизм, вполне подходящий для одной цели, способствующий ее достижению, неприемлем для другой, а его применение станет непреодолимым препятствием в ее реализации» (Рудник, Куштанина, 2016, с. 169).

Исправление провалов рынка и провалов государства видится в ограничении бюрократического произвола через укрепление позиций гражданского общества и введение института профессиональной экспертизы.

Необходимо определить и утвердить на законодательном уровне формы и объемы делегирования государством части полномочий по реализации государственной культурной политики институтам гражданского общества в части права совещательного характера и/или консультативных процедур по вопросам форм, размеров и условий бюджетного финансирования культурной деятельности; назначения/увольнения руководителей государственных (муниципальных) учреждений культуры, назначаемых учредителем; ликвидации / слияния / укрупнения / реорганизации государственных (муниципальных) учреждений культуры и др.

Возвращаясь к «Артхашастре», приведем в завершении суждение Каутильи об оценке проводимой в стране государственной политики. В Шестом отделе «Об основах государства», в разделе 97 «О мире и труде» Каутилья говорит: «Если при этом достигается благополучие, то это правильная политика. Если же вызывается несчастье — это неправильная» (*Артхашастра*, 1959, с. 287). Очередная попытка «слопать через колено» действующую сеть учреждений культуры — это образец неправильной политики, приводящей к потерям общественного благосостояния.

ЛИТЕРАТУРА

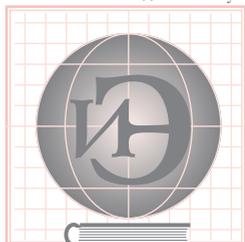
- Аврамова М.Б.* Библиотечная статистика: в поисках оптимальных решений // Библиотекосведение. 2016. Т. 65, № 4. С. 386–392.
- Аврамова М.Б.* Доступность услуг публичных библиотек в условиях сетевых трансформаций // Информационный бюллетень РБА. 2018. № 81. С. 41–45.
- Агабабян Э.М.* Экономические основы воспроизводства нематериальных благ при социализме. М.: Издательство «Наука», 1983.
- Артхашастра, или Наука политики* пер. с санскрита. М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1959.
- Басов С.А.* Публичная библиотека в России: исторические уроки, проблемы и решения, достижения и надежды. Обзор // Информационный бюллетень РБА. 2018. № 81. С. 11–22.
- Басов С.А., Аврамова М.Б.* Региональные библиотечные сети: от хаоса оптимизации к реальным моделям развития // Университетская книга. 2016. №9. С. 26–33. www.unkniga.ru/ostraya-tema/6489-regionalnye-bibliotechnye-seti-ot-haosa.html.
- Библиотека и книга в мире культуры и цифровой реальности. Интервью с М.Д. Афанасьевым, директором Государственной публичной исторической библиотеки России, президентом Российской библиотечной ассоциации / М.Д. Афанасьев; беседу вели Е.В. Никонова, Е.А. Шибаева // Библиотекосведение. 2017. Т. 66, № 6. С. 607–614.
- Бомол У., Блайндер А.* Экономикс. Принципы и политика. / пер. с англ. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
- «Все это надо сегодня объединять». Теперь Артур Парфенчиков хочет оптимизировать библиотеки // Руна. 17 июня 2019 г. runa.ru/articles/28401-vse-eto-nado-segodnya-obedinyat-teper-artur-parfenchikov-hochet-optimizirovat-biblioteki.
- Главы районов Якутии против оптимизации социальных учреждений // Новости Якутии. 14 мая 2019 г. news.ykt.ru/article/86615.
- Глезеров С.* Библиотечная убыль. Обратная сторона оптимизации в России // Санкт-Петербургские ведомости. № 203 (6312). 31 октября 2018 г. spbvedomosti.ru/news/culture/bibliotechnaya_ubyl.

- Данилкина Л. Угадаю мелодию с первой «НОТКИ». Актуальное интервью // Новгородские ведомости. 11.04.2018. novvedomosti.ru/articles/actual-interview/48479.
- Дадамян Г.Г. Новый поворот, или культура моего поколения. СПб.: Балтийский дом, 2010.
- Димажио П. Дж. Выживет ли культура в условиях рынка? В сб. Выживет ли культура в условиях рынка. Сборник статей американских авторов по менеджменту некоммерческих организаций. СПб.: Издательство «НОТАБЕНЕ», 1996. С. 32–63.
- Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности бюджетных расходов в субъектах Российской Федерации». М.: Министерство финансов РФ, 2016.
- Доклад «Об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета». М.: Министерство финансов РФ, 2015.
- Долфсма В. Провалы государства. Общество, рынки и правила / пер. с англ. Ю. Каптуревского; под науч. ред. Д. Качочникова. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017.
- Елисеева И.И., Юзбашев М.М. Общая теория статистики: Учебник / Под ред. И.И. Елисеевой. – 5-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2004.
- Игошина М.С., Капустян А.А. Оптимизация учреждений культуры в Алтайском крае // Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края. 2017. №9. С. 128–141.
- Какие последствия приносит оптимизация учреждений культуры в Алтайском крае? 12 декабря 2016 г. vesti22.tv/video/kakie-posledstviya-prinosit-optimizaciya-uchrezhdeniy-kultury-v-altayskom-krae?page=1.
- Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг. Утверждена распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.
- Лавров А.М. Логика и перспективы бюджетных реформ в России: в поисках «оптимальной децентрализации». Цикл публикаций и документов (1998–2019 гг.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/307000923.
- Маковеева А. Оптимизация расходов и рост зарплат: алтайский министр культуры об итогах работы // ИА «Амител», 22 марта 2019 г. www.amitel.ru/news/436543.
- Матвеев М.Ю. Российские общедоступные библиотеки за 100 лет: достижения и противоречия // Информационный бюллетень РБА. 2018. № 81. С. 51–56.

- Музычук В.Ю. Государственный патернализм в сфере культуры: что не так с установками патера в России? В серии «Научные доклады Института экономики РАН». М.: Институт экономики РАН, 2017.
- Музычук В.Ю. Нормирование труда в сфере культуры: иллюзии и реальность // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 6. С. 44–59.
- Мюллер Дж. Тирания показателей: Как одержимость цифрами угрожает образованию, здравоохранению, бизнесу и власти. М.: Альпина Паблишер, 2019.
- На оптимизации учреждений культуры область сэкономила 28 миллионов // Бизнес-портал «Навигатор», 12 октября 2017 г. navigator-kirov.ru/novosti/na-optimizacii-uchrezhdenij-kultury-oblast-sekonomila-28-millionov.
- «Нельзя экономить деньги, теряя души...» Муниципалы увлеклись оптимизацией учреждений культуры // Знак. 01 марта 2017 г. www.znak.com/2017-03-01/municipaly_uvleklis_optimizaciey_uchrezhdeniy_kultury.
- Организация, нормирование и оплата труда: Учеб. пособие / А.С. Головачев, Н.С. Березина, Н.Ч. Бокун и др.: Под общ. ред. А.С. Головачева. М.: Новое знание, 2004.
- Преснова М.Э. Фонды муниципальных библиотек Тверской области: трудности настоящего на пути к будущему // Информационный бюллетень РБА. 2018. № 81. С. 85–88.
- Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. 2012. №2. С. 6–30.
- Реформа учреждений бюджетной сферы: предварительные итоги и новые вызовы / Под ред. А.М. Лаврова, О.К. Ястребовой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/207336237.
- Рубинштейн А.Я. «Болезнь Баумоля». Учебное пособие. М.: Школа-студия МХАТ, Государственный институт искусствознания, 2017.
- Рубинштейн А.Я. Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса. СПб.: Алетейя, 2008.
- Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. Некоторые аспекты экономической теории государства. В серии «Научные доклады Института экономики РАН». М.: Институт экономики РАН, 2017.
- Рубцов А. Почему российской властью овладела мания слияний // Forbes, 04.10.2013. www.forbes.ru/mneniya-column/tsennosti/245741-pochemu-rossiiskoi-vlastyu-ovladela-maniya-sliyanii
- Рудник Б.Л., Кушитанина Е.В. О нормативном финансировании организаций исполнительских искусств. Экспертный анализ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 4. С. 165–178.

- Слияния и поглощения. В муниципалитетах Пермского края проходит оптимизация учреждений культуры // Новый компаньон. 05 марта 2019 г. www.newsko.ru/articles/nk-5129967.html.
- Татьяну Мазур обвинили в стремлении «оптимизировать до абсурда». Министр культуры Кировской области подверглась жесткой критике со стороны общественников // Информационный портал NEWSLER.RU. 31 января 2019 г. www.newsler.ru/culture/2019/01/31/tatyanu-mazur-obvinili-v-stremlenii-optimizirovat-do-absurda.
- Укрупнять и увольнять. Минфин предлагает вернуться к оптимизации образования, здравоохранения и культуры // Коммерсант. № 72 от 23.04.2015 www.kommersant.ru/doc/2714631.
- Феоктистова О.А. Нормирование научно-исследовательского труда: методологические подходы // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2014 а). Выпуск 5(24). naukovedenie.ru/PDF/109EVN514.pdf (а).
- Филиппов В.Э. Перегрузка или норма: московские библиотеки лицом к читателю // Информационный бюллетень РБА. 2018. № 81. С. 31–34.
- Хатри Г.П. Мониторинг результативности в общественном секторе. М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.
- Худокормов А.Г. Теории полузабытые, но полезные сегодня. В сб.: Экономическая наука: забытые и отвергнутые теории. Сборник материалов 1-й Октябрьской международной научной конференции по проблемам теоретической экономики. 3–5 октября 2019 г. / Под ред. В.С. Автономова и А.Я. Рубинштейна. М.: ИЭ РАН, 2019. С. 171–177.
- Baumol W., Bowen W. (1966). *Performing Arts: the Economic Dilemma*. Cambridge – London: MIT.
- Musgrave R. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Валентина Юрьевна Музычук

Провалы государства в сфере культуры

Оригинал-макет – *Валериус В.Е.*

Редактор – *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка – *Хацко Н.А.*

Подписано в печать 18.11.2019 г.

Заказ № 36 Тираж 300. Объем 2,9 уч. изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН