

Российская академия наук
Институт экономики

В.Ю. Музыкачук

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПАТЕРНАЛИЗМ
В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ:
ЧТО НЕ ТАК С УСТАНОВКАМИ
ПАТЕРА В РОССИИ?

Москва
Институт экономики
2017

Музычук В.Ю. Государственный патернализм в сфере культуры: что не так с установками патера в России?
Научный доклад. – М: Институт экономики РАН, 2017. – 67 с.

ISBN 978-5-9940-0609-2

Основным сюжетом данного доклада является анализ развития сферы культуры и культурной политики Российской Федерации за период 2000–2016 гг. в части институционального и ресурсного обеспечения. Речь идет о попытке проанализировать, каковы декларируемые «установки патера» в отношении развития сферы культуры в России и как они соотносятся с основными преобразованиями, прошедшими в рамках административной и бюджетной реформ. Обосновывается, что на уровне декларативного нормотворчества культура признается важным фактором развития страны, но в плоскости управленческих решений реализуются недружественные по отношению к данной сфере действия. Во многом это обусловлено переходом России от декларируемого в Конституции РФ социального государства к сервисно ориентированному, в рамках которого эффективность сферы культуры оценивается на основе бизнес-подхода, а специфика культурной деятельности игнорируется. В результате «патерналистского провала» действия государства по отношению к сфере культуры приводят к потере благосостояния и ухудшению качественных характеристик общественного устройства.

Ключевые слова: экономика культуры, культурная политика, государственный патернализм, государственная поддержка культуры, «патерналистский провал», сервисно ориентированное государство.

Классификация JEL: Z1, Z18.

Muzychuk V.Yu. State paternalism in the cultural sector: what's wrong with the guidelines of the patron in Russia? Research paper. – М: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2017. – 67 p.

ISBN 978-5-9940-0609-2

The main subject of this report is the analysis of the cultural sector development and cultural policy in Russian Federation for the period 2000 - 2015 through the prism of institutional and resource provision. This is an attempt to analyze what are the declarative patron's guidelines toward the cultural sector development in Russia and how they are related to the major changes that took place in the framework of administrative and budgetary reforms. The report justifies that culture is recognized as an important factor in the development of the country at the level of declarative guidelines, but in the sphere of managerial decisions unfriendly actions in relation to this sphere are realized. This is largely due to Russia's transition from the social state, declared in the Constitution of the Russian Federation, to the service-oriented state (new public management paradigm), in which the effectiveness of the cultural sector is assessed on the basis of the business approach, and the specific features of cultural activities are ignored. As a result of the paternalistic failure, the actions of the state in relation to the cultural sector lead to loss of well-being and decline of the qualitative characteristics of the social structure.

Keywords: cultural economics, cultural policy, state paternalism, public support for the arts and culture, state failure, paternalistic failure, NPM paradigm.

JEL Classification: Z1, Z18.

© Институт экономики РАН, 2017
© В.Ю. Музычук, 2017
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
Глава I. Сфера культуры: реализация конституционных прав или оказание услуг?	10
1.1. Государственные (муниципальные) услуги в сфере культуры: <i>contra rationem</i>	14
1.2. От социального государства к сервисному: последствия для сферы культуры	21
Глава II. Стратегическое планирование в сфере культуры: между нормативным и позитивным	34
2.1. Основы государственной культурной политики	35
2.2. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г.	40
Глава III. Труд и оплата труда в сфере культуры: добрыми намерениями государства	44
3.1. Занятость в сфере культуры	44
3.2. Оплата труда в сфере культуры	47
Глава IV. Государственное финансирование культуры: минимум минимум	51
4.1. Финансирование культуры в разрезе расходных статей бюджета	52
4.2. Динамика основных показателей финансирования в 2000–2016 гг.	54
Заключение	60
Литература	64

ВВЕДЕНИЕ

Большинство наших политических партий придерживаются сугубо материалистических взглядов, отводя главное место в своих программах экономике и финансам, и только где-то в самом конце, как некое необязательное приложение или подачка для узкого круга сумасшедших, упоминается культура.

Вацлав Гавел¹

Задача формирования креативного класса и инновационных моделей мышления для обеспечения нового качества экономического роста очень остро стоит на повестке дня социально-экономического развития современной России. Ее решение требует комплексного развития гуманитарного сектора экономики — культуры, науки, образования, что предполагает существенное увеличение вложений в человеческий потенциал. И если науке и образованию отводится определенная роль в активизации инновационных процессов, то понимание культуры как стратегического ресурса социально-экономического развития страны в общественном сознании по-прежнему не сформировано.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. был задан вектор на приоритетное развитие науки и образования, за счет активизации которых предполагалось перейти к инновационному, социально ориентированному обществу (Концепция долгосрочного..., 2008). При этом культура, как неотъемлемая характеристика качества жизни, ключевая детерминанта перехода к социально ориентированному обществу, выпала из поля зрения разработчиков документа.

1. В предисловии к книге (*Седлачек*, 2016. С. 10).

В документе «Стратегия–2020: новая модель роста – новая социальная политика», подготовленном следом за Концепцией–2020, ставилась цель развития креативного класса, т.е. людей с инновационным мышлением и предпринимательскими способностями. В нем декларировалось, что «новая социальная политика должна полнее учитывать интересы тех слоев общества, которые способны реализовать потенциал инновационного развития. <...> С культурной точки зрения это люди с высшим образованием, относящиеся к креативному классу» (Стратегия–2020. С. 4). Как известно, концепцию креативного класса впервые ввел в широкий научный оборот американский социолог Ричард Флорида в своей работе «Креативный класс: люди, которые меняют будущее» (Флорида, 2007 (*Florida*, 2002)). К нему он относит людей, производящих экономические ценности в процессе творческой деятельности.

Однако развитие креативности в Стратегии–2020 ассоциируется исключительно с инновационным мышлением и предпринимательскими способностями, абстрагируясь от важнейшей роли культуры в творческом процессе – как с этической точки зрения («стремление к добру»), так и эстетической («стремление к красоте»). Р. Флорида, признавая, что новые технологии преобразуют окружающий мир, подчеркивает, что они лишь инструменты в руках человека: «Мне пока еще не попадались технологии, которые исцеляют темные стороны человеческой природы» (Флорида, 2007. С. 39).

Креативность не тождественна интеллекту. Ее основу составляют искра творчества и способность к синтезу, которые формируются во многом благодаря культуре. Высвобожденный творческий импульс народа вкупе с природной смекалкой и предприимчивостью способен родить новых Кулибиных и Левшей. России необходимо освободиться от тисков унификации и примитивизации, низкого общественного статуса и порочного круга недофинансирования, в которых оказались в настоящее время все отрасли гуманитарного сектора экономики, в сторону открытия творческих шлюзов народа – уникальности и многообразия творческих проявлений, которые найдут свое отражение и в инженерной мысли, и в разработке инноваций, и в запуске новой

модели экономического роста, и в повышении качества жизни. Инновационная и экспериментальная деятельность напрямую связаны с развитием креативного потенциала и продвижением творческих инициатив, что требует формирования единого гуманитарного пространства на территории России на основе опережающего развития всех составляющих триады «культура – наука – образование». «Непрерывный поток креативности нельзя воспринимать как нечто само собой разумеющееся. Он не возобновляется автоматически, но требует постоянного внимания и инвестиций в экономические и социальные формы, поддерживающие творческий импульс» (там же. С. 49).

Необходимость выделения культуры, науки, образования в отдельный, так называемый гуманитарный, сектор экономики обусловлена наличием общих «родовых» черт, не позволяющих этим отраслям функционировать в условиях рыночного механизма хозяйствования без патерналистской опеки государства. Высокая социальная полезность входит в противоречие с эффективностью бизнес-моделей, по которым оценивается их деятельность. Три столпа бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), провозглашенного в рамках реформы бюджетного сектора, – результат, качество и конкуренция – искажают институциональную среду развития гуманитарного сектора экономики, способствуя превращению заимствованных институтов в «институциональные ловушки» (в терминах академика В.М. Полтеровича), и сводят к симулякрам культурную, научную и образовательную деятельность в России.

В данном докладе речь пойдет о сфере культуры, о тех изменениях, которые произошли в институциональной среде культурной деятельности и принципах функционирования организаций культуры вследствие социально-экономических преобразований. Однако многие тенденции, характерные для культуры, в целом имели такой же противоречивый, если не сказать негативный, характер для образования и науки. Поэтому с определенной долей вероятности можно говорить о том, что оценка произошедших изменений и пути выхода из сложившейся ситуации, предложенные в докладе для сферы культуры, можно экстраполировать в какой-то степени на весь гуманитарный сектор экономики.

Сфера культуры относится к тем видам экономической деятельности, функционирование которых в условиях рыночной экономики требует государственного вмешательства (A Handbook of Cultural Economics, 2013; *Музычук*, 2013). С одной стороны, государственное финансирование культуры направлено на устранение *провалов рынка*, связанных с производством общественных благ, наличием асимметрии информации и внешних эффектов (положительных экстерналий), а в некоторых случаях — с монопольным положением отдельных производителей культурных благ. С другой, государственная активность в сфере культуры обусловлена необходимостью сглаживания последствий «болезни цен» *Баумоля*, т.е. ситуаций, при которых издержки производства растут быстрее, чем цены на конечный продукт (*Baumol, Bowen*, 1966), а также отнесением результатов культурной деятельности к *мериторным благам*, спрос на которые существенно отстаёт от «желаемого» обществом и не выявляется рыночным механизмом (*Musgrave*, 1959), и *опекаемым благам* в целом, для производства которых государством выделяются субсидии, направленные на снижение цен и стимулирование их потребления в соответствии с нормативными потребностями общества (*Рубинштейн*, 2011, 2012, 2013).

Причем под государственной активностью в данном случае понимается трактовка, предложенная А.Я. Рубинштейном: «...на место нежелательного для неоклассики вмешательства государства приходит равноправное участие государства в хозяйственной жизни общества, а вместо демонизируемого бюджетного бремени — обусловленные общественным выбором государственные расходы, направленные на реализацию нормативных интересов общества» (*Рубинштейн*, 2015а. С. 43). В таком контексте государственная культурная политика и бюджетное финансирование сферы культуры вправе рассматриваться в качестве одной из форм государственного патернализма.

Однако анализ развития сферы культуры в России в течение полутора десятка лет текущего столетия позволяет с большой долей вероятности говорить об изменении установок патера: отходе от «парадигмы «благотворящего государства» в пользу гипотезы о его патерналистской активности, чреватой «провалом государ-

ства» и потерями благосостояния» (*Рубинштейн, Городецкий, 2017. С. 5*). Во многом этот процесс активизировался с переходом России от декларируемого в Конституции РФ *социального* государства к так называемому *сервисному или сервисно ориентированному*.

Основным сюжетом данного доклада является анализ развития сферы культуры и культурной политики Российской Федерации за период 2000–2016 гг. в части институционального и ресурсного обеспечения. Речь идет о попытке проанализировать, каковы декларируемые «установки патера» в отношении развития сферы культуры в России и, собственно говоря, как они соотносятся с основными преобразованиями в рамках административной и бюджетной реформ, изменивших условия функционирования государственных (муниципальных) учреждений культуры, на долю которых приходится подавляющая часть соответствующего предложения в России.

В докладе гипотеза о «патерналистском провале» в сфере культуры России проверяется через призму преобразований в рамках административной и бюджетной реформ, изменений в системе стратегического планирования, финансовом обеспечении, политики занятости и оплаты труда.

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 (там же. С. 19–32). В сфере культуры «управленческий провал» чаще всего проявляется в таких известных формах, как «дилетантизм чиновников» и «захват чужих компетенций» (там же. С. 27–31). К ним добавляется еще одна разновидность, которая в формулировке известного афоризма звучит как «строгость российских законов смягчается необязательностью их исполнения».

В сфере культуры «патерналистский провал» приводит к:
1) расхождению декларируемых целей развития культуры и кон-

кретных мер по их достижению; 2) игнорированию специфики ее функционирования в угоду унифицированному подходу к проводимым в стране преобразованиям в связи с реализацией концепции сервисного государства; 3) низкой приоритетности целей ее развития в рамках макроэкономического регулирования.

В первой главе раскрыты сущность и последствия «патерналистского провала» в сфере культуры в части неправомерности ее отнесения к оказанию государственных (муниципальных) услуг, а также определены дисфункции управления, связанные с переходом от декларируемого в Конституции РФ социального государства к сервисному. Вторая — посвящена анализу данного «провала» в системе стратегического планирования в сфере культуры. В третьей главе раскрываются его последствия в сфере культуры через призму занятости и оплаты труда, а в четвертой — в разрезе финансового обеспечения.

СФЕРА КУЛЬТУРЫ: РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ИЛИ ОКАЗАНИЕ УСЛУГ?

Сфера культуры в силу особой специфики культурной деятельности не может развиваться без государственной поддержки в условиях рыночной экономики (Музычук, 2013. С. 10–42). Отношение к культуре как к отрасли экономики, действующей на условиях рыночной самокупаемости, глубоко ошибочно. Функционирование культурных институций, за очень редким исключением (культурные индустрии), осуществляется исключительно на некоммерческой основе и нуждается в государственной поддержке. За 50-летнюю историю экономики культуры накоплен определенный набор аргументов, теоретически обосновывающих необходимость ее государственной поддержки в условиях рыночного механизма хозяйствования: исправление провалов рынка (несовершенная конкуренция, информационная асимметрия, общественные блага, внешние эффекты); нерыночные факторы спроса на культурные блага; «болезнь цен» Баумоля; отнесение результатов культурной деятельности к мериторным и опекаемым благам; эффект колеи (*path dependence*).

Осуществляя поддержку, государство выступает как носитель долгосрочных интересов общества и признает значимость культуры для совершенствования человеческого капитала и улучшения качественных характеристик общественного устройства. Таков нормативный взгляд на природу государственной поддержки в сфере культуры. Однако, с точки зрения позитивного экономического ана-

лиза государственной активности в сфере культуры, с большой долей вероятности можно говорить о постепенном отказе от «благотворящей» роли государства. Коррозия государственной активности в сфере культуры свидетельствует о «патерналистском провале», который порождает серьезные дисфункции управления в данной области. Среди них особенно следует выделить: 1) превалирование узковедомственного подхода к культуре; 2) сведение культурной деятельности исключительно к оказанию услуг; 3) «нормативно-ценностный подход» к (не)предоставлению государственной поддержки.

Узковедомственный подход выражается в том, что государство сводит развитие культуры исключительно к функционированию ее государственных (муниципальных) учреждений. Статистика культуры (ГИВЦ Минкультуры России) оперирует только показателями отчетности государственных (муниципальных) учреждений, находящихся в системе Минкультуры России. Во многом такая ситуация обусловлена тем, что статистическое наблюдение тесно связано с бюджетным процессом, в соответствии с которым государственные (муниципальные) учреждения, получающие из бюджета субсидии, обязаны наряду с финансовой отчетностью заполнять формы статистического наблюдения. Культурная деятельность, которая осуществляется за рамками государственных (муниципальных) учреждений не находит отражения в официальной статистике, поэтому не представляется возможным оценить масштабы негосударственного сектора культуры и иметь всю полноту информации о государственном секторе иной ведомственной принадлежности (Минобороны России, Минобрнауки России и др.).

В общественном сознании за последние пару десятков лет укоренилась трактовка культуры как сферы услуг. Символично, что в ОКВЭД–1 (Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, введен 1 января 2003 г.) культурная деятельность оказалась в разделе О «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг», в промежутке между удалением сточных вод, отходов и стиркой, химической чисткой и окрашиванием текстильных и меховых изделий².

2. В ОКВЭД-2, введенном с 11 июля 2016 г., культура попала в раздел со смежными областями деятельности (раздел R «Деятельность в области культуры, спорта, организации досуга и развлечений»).

Причем реализация административной и бюджетной реформ укрепила отношение к культуре как к сфере оказания услуг населению. В процессе реформирования произошла смена приоритетов в деятельности культурных институций — от просветительской функции к удовлетворению потребителя услуг. Поэтому система управленческих решений в сфере культуры подчинена императиву «возвращения квалифицированного потребителя»³ и требованиям «больше зарабатывать». В качестве одного из ключевых критериев результативности выступает показатель заработанных доходов⁴. Официальная отчетность Минкультуры России во главу угла ставит информацию о росте доходов театров, музеев и других организаций культуры. В результате такого смещения акцентов искажается суть экономического эффекта, который из средства достижения социального эффекта превращается в самоцель.

Коммерциализация культурных институций приводит к тому, что культура трактуется не в терминах просвещения, а как развлечение, сфера проведения досуга в нерабочее время. Зачастую речь идет не о вовлеченности человека в культурную деятельность, раскрытии творческих созидательных способностей, а о пассивном потреблении и примитивизации потребностей.

Об опасности такого коммерческого подхода к культуре предупреждает современный немецкий искусствовед и арт-дилер Карстен Шуберт на примере музея: «Величайшая опасность, с которой сопряжено усвоение предпринимательского подхода, заключается в том, что может привести к полному отождествлению с данной сферой. Может случиться, что со временем музей утратит свой особый статус: все, что сделало музей возможным — государственное финансирование, налоговые льготы, благотворительность — в один прекрасный день будет отменено политиком, который сможет с полным основанием заявить, что нет никакой

-
3. Из выступления министра образования и науки А.А. Фурсенко на молодежном форуме «Селигер» 23 июля 2007 г.: «Недостатком советской системы образования была попытка формировать человека-творца, а сейчас задача заключается в том, чтобы взрастить квалифицированного потребителя, способного квалифицированно пользоваться результатами творчества других».
 4. Из интервью министра культуры В.Р. Мединского «Литературной газете» от 4 сентября 2013 г.: «В идеале театры, конечно, должны быть самокупаемыми, а еще лучше — высокоприбыльными. Но мы требовали и будем требовать, чтобы росли внебюджетные доходы и посещаемость».

разницы между музеем и прочими коммерческими предприятиями» (Шуберт, 2016. С. 210).

Напротив, позиция Минкультуры России предельно четко сформулирована в тексте Стратегии ГКП–2030: «Вместе с тем следует учитывать, что унаследованный от советской модели патернализм оборотной своей стороной имеет специфическую проблему формирования у части субъектов культурной политики иждивенческих настроений в отношении обязательств государства. В этих условиях обычное для зарубежной практики намерение инвестора оценить и проконтролировать эффективность инвестиций (с точки зрения экономической целесообразности понесенных расходов, целевого характера расходования средств, возможной оптимизации будущих расходов) порой воспринимается как вмешательство в творческую деятельность или формирование конкурентных условий для доступа к ресурсам» (п. 2. Современная модель культурной политики). Таким образом, государство закрепило за собой право оценки и контроля сферы культуры на основе бизнес-подхода.

Причем «эффективность инвестиций» в только что озвученных терминах Минкультуры России предполагается оценивать⁵ на основе «нормативно-ценностного подхода», в отдельных случаях — «ценностного цивилизационного подхода»⁶. Опасность озвученного подхода заключается в том, что определение традиционных и чуждых ценностей, а также соответствие творческой деятельности культурным нормам относится к компетенции чиновников, не имеющих зачастую необходимых знаний и профессиональных навыков в области культуры. Применительно к финансированию культуры это свидетельствует о продолжающейся «трансформации государственной поддержки в феномен личного меценатства за общественный счет» (Культура и будущее России, 2007).

-
5. «Сохранение единого культурного пространства требует отказа от государственной поддержки культурных проектов, навязывающих чуждые ценности. <..> Никакие эксперименты с формой не могут оправдать содержания, противоречащего традиционным для нашего общества ценностям. <..> Те, чья деятельность противоречит культурным нормам, не имеют оснований претендовать на государственное финансирование...» (Миронов, 2015. С. 47–48).
 6. Стратегия сохранения культуры и культурно-исторического наследия народов Российской Федерации на период до 2030 г. М.: Институт наследия, 2016. С. 14, 10, 94, 122 и др.

1.1. Государственные (муниципальные) услуги в сфере культуры: *contra rationem*⁷

Отнесение услуг в сфере культуры к государственным (муниципальным) является иллюстрацией «управленческого провала», суть которого сводится к тому, что ее учреждения приравнены к органам власти, предоставляющим услуги, а их деятельность оценивается по тем же критериям, что и работа органов опеки или соцзащиты.

По сути, в угоду унифицированному подходу по отнесению организаций совершенно разных направлений деятельности, обладающих профессиональной спецификой, к оказанию услуг только по принципу принадлежности к бюджетному сектору произошел так называемый «захват чужих компетенций», при котором Минфин России свел деятельность организаций культуры исключительно к оказанию услуг, а профильное министерство с этим целиком и полностью согласилось, проигнорировав специфику культурной деятельности. Попытаемся разобраться, что такое услуги в сфере культуры, какую долю они занимают в совокупной деятельности организаций культуры и почему они не относятся к государственным (муниципальным) услугам.

В рамках культурной деятельности сохраняются, распространяются (транслируются), создаются *культурные ценности* и *культурные блага*, которые необходимы для удовлетворения культурных потребностей человека и общества в целом. *Культурные ценности*, с одной стороны, трактуются как нравственные и эстетические установки общественного сознания (нормы, правила, образцы поведения), языки, традиции и обычаи, фольклор, технологии и результаты научной деятельности в области культуры и искусства. С другой стороны — это признанные в обществе произведения культуры и искусства, художественные промыслы и ремесла, значимые с точки зрения истории и культуры здания и сооружения, объекты и территории.

Культурные блага создаются в процессе текущей деятельности юридических и физических лиц и могут быть представлены

7. Вопреки здравому смыслу — перевод с лат.

в овеществленной форме (= товары: картина, книга, скульптура, жостовская роспись, дымковская игрушка, торжокское золотное шитье и пр.) или не иметь таковой (= услуги: спектакль, концерт, экскурсия, лекция, экспертиза и пр.). Профессиональный экономист понятие товаров и услуг, в том числе в сфере культуры, трактует именно в таком ключе. Следует отметить, что не все культурные блага становятся культурными ценностями.

Причем свойства товара или услуги проявляются только в том случае, когда культурные блага попадают в экономическую систему координат, т.е. имеет место взаимодействие между производителем и потребителем культурных благ. Если экономических отношений нет, то речь идет просто о творчестве и творческом самовыражении посредством языка искусства, поэтому всякая дискуссия о товарах и услугах в сфере культуры однозначно теряет всякий смысл.

Однако в последнее время дискуссия «культура — не услуга»⁸, наравне с аналогичным тезисом «образование — не услуга»⁹ перешла в политическую плоскость. Следует подчеркнуть, что сложившаяся ситуация — это следствие планомерных и целенаправленных действий по введению в России в систему государственного управления элементов сервисного или сервисно ориентированного государства, а не игра в слова или неудачные формулировки (см. раздел 1.2).

Сразу оговорюсь, что в сфере культуры оказываются услуги, но *это особый вид услуг учреждений и организаций культуры*, который не имеет ничего общего ни с государственными и социальными услугами, ни с реализацией государственных функций. Причем доля публичной сферы (= оказания услуг) не так велика, если ее оценивать с точки зрения совокупной деятельности организаций культуры. В не меньшей степени, чем собственно оказание услуг, учреждения культуры занимаются сохранением, изучением, распространением (трансляцией) культурных ценностей и обеспечивают их доступность широким слоям населения.

-
8. Услуга ли культура? Минфин предлагает ввести госзаказ в социальной сфере. Поддается ли культура подсчету // REGNUM. 2017. 6 июля. regnum.ru/news/2297738.html.
 9. Министр образования запретил произносить слово «услуга» в школах // РБК. 2016. 27 сент. www.rbc.ru/rbcfreenews/57ea456d9a794718ec893ec5.

Предоставление услуг в сфере культуры также имеет свою специфику, которая не позволяет их оценивать по критериям работы собеса или химчистки. Унифицированный подход к оценке услуг в сфере культуры упускает из вида такие их характеристики, как:

- процесс и/или результат деятельности;
- неосвязаемость;
- ограниченность или невозможность определения качества (непостоянство качества);
- недолговечность (несохраняемость);
- неразрывность процессов производства и потребления.

Обращает на себя внимание тот факт, что в нормативно-правовых актах, легитимизирующих преобразования в рамках административной и бюджетной реформ, а также при выработке соответствующих управленческих решений, стираются различия между понятиями «государственные услуги», «публичные услуги» и «социальные услуги». Как отмечает Л.В. Санникова, «легальное определение получили только государственные услуги и социальные услуги, а публичные услуги¹⁰, которыми так любят оперировать ученые-администраторы, в законодательстве не закреплены» (Санникова, 2011. С. 90). Поэтому в дальнейшем в соответствии с целями настоящего исследования в фокус внимания попадают только государственные и социальные услуги. Опуская детали дискуссий правоведов по поводу многочисленных авторских трактовок государственных и социальных услуг (там же. С. 88–102), рассмотрим чем обусловлены их различия:

- суть *государственных услуг* сводится к субъекту их предоставления: «государственная услуга, в первую очередь, характеризует субъекта, оказывающего услугу: это всегда государственные органы. <...> Государственные услуги предполагают только непосредственное их исполне-

10. В трактовке идеологов административной реформы, публичные услуги включают в себя государственные услуги, оказываемые органами власти, и бюджетные, предоставляемые за счет бюджетных средств (Княгинин, 2006. С. 7). По мнению Л.В. Санниковой, «в условиях проводимой реформы государственных и муниципальных учреждений такая категория, как публичные услуги, призвана выполнять роль идеологической ширмы, скрывающей процесс коммерциализации бюджетной сферы» (Санникова, 2011. С. 100).

ние государственными структурами» (Терещенко, 2004. С. 16–17). Эксперты признают, что «сугубо правовой является категория государственных услуг. <...> Вместе с тем при таком подходе остается дискуссионным вопрос о правовой природе услуг, оказываемых государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями. Данные услуги не могут быть отнесены к государственным услугам, так как государственные предприятия и учреждения не являются органами власти» (Санникова, 2011. С. 100);

- суть *социальных услуг* сводится к области их оказания: «выделяют их по той сфере, в которой данные услуги оказываются. <...> критерием выделения (в отличие от государственных услуг) является не круг субъектов, их оказывающих, а сфера, в которой они реализуются» (Терещенко, 2004. С. 16–17). Причем государство не вправе самоустраниться от оказания этих услуг, если в их основе лежат конституционные права граждан (там же. С. 18). По сути, речь идет об услугах в социальной сфере. Обращает на себя внимание замечание А.В. Баркова по поводу «чрезмерного расширения границ применения социальных услуг <...> от таких сфер, как здравоохранение, культура, образование, наука, до всех видов услуг в сфере реализации социальных прав» (Барков, 2011. С. 115–116). Соглашаясь с правоведами в области социального обеспечения, Барков определяющим критерием социальной услуги считает «только субъектный состав, т.е. круг потребителей социальной услуги», причем «оказание социальных услуг возможно лишь лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации» (там же. С. 116).

Таким образом, отнесение услуг в сфере культуры к государственным (муниципальным) и социальным услугам является *contra rationem*. С одной стороны, учреждения культуры не оказывают государственных (муниципальных) услуг, так как они не являются органами власти, с другой — социальных услуг, которые напрямую связаны с вспомоществованием уязвимых категорий граждан

(поддержка социально незащищенных граждан, людей третьего возраста, материнства и детства, инвалидов, лиц трудоспособного возраста, лишившихся работы и т.п.).

Более того, российское законодательство разводит понятия «сфера культуры» и «социальная сфера». Так, в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в редакции от 28 декабря 2016 г.) «О Правительстве Российской Федерации» в ст. 16 определены «полномочия Правительства РФ в социальной сфере», к которым относятся: социальное обеспечение и благотворительность, трудовые права граждан, сокращение и ликвидация безработицы, миграционная политика, охрана здоровья, проблемы семьи, материнства, отцовства и детства, молодежная политика, физкультура, спорт и туризм. *Культура не относится к полномочиям Правительства РФ в социальной сфере.* В ст. 17 определены полномочия Правительства РФ в «сфере науки, культуры, образования». В отношении культуры Правительство РФ «обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации». Таким образом, *федеральный конституционный закон четко отделяет культуру от социальной сферы.*

Для настоящего исследования также важен тот факт, что понятие «государственная функция» стало тождественно понятию «государственная услуга». Хотя эксперты признают, что «несмотря на широкое применение понятия «государственные функции», однозначной трактовки данного понятия действующая нормативная правовая база не дает» (Сизова, 2012. С. 25).

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» «Под государственной услугой, предоставляемой федеральным органом исполнительной власти <...> понимается *деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти <...>, которая осуществляется по запросам заявителей* в пределах, установленных <...> полномочий органов, предоставляющих государственные услуги» (курсив мой. — В.М.) (ст. 2).

Кроме того, деятельность государственных (муниципальных) учреждений трактуется как «предоставление федеральными

органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации *безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг* гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами» (курсив мой. – В.М.) (п. д) Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 28 сентября 2017 г.)). Обращает на себя внимание тот факт, что *прямой отсылки к области культуры данный Указ не содержит.*

Учреждения культуры не только не предоставляют государственные (муниципальные) услуги, но они и не реализуют функции федерального органа исполнительной власти, в данном случае Минкультуры России. Как и в случае с государственной услугой, государственные функции может реализовывать только орган власти, к каковым учреждения культуры не относятся.

Таким образом, государственные услуги имеют 3 отличительные особенности: 1) их оказывают органы власти; 2) они имеют заявительный характер предоставления (в трактовке Федерального закона 210-ФЗ); 3) их предоставление осуществляется безвозмездно или по регулируемым государством ценам (в трактовке Указа Президента РФ № 314).

В учреждениях культуры отсутствует заявительный характер реализации социальных прав граждан. Для приобщения к культурным ценностям и получения культурных благ нет необходимости в подаче гражданином заявления¹¹.

В учреждениях культуры не действует правовая норма, связанная со стоимостью оказания культурных благ «по регулируемым органами государственной власти ценам» (в терминах Указа Президента РФ № 314). Согласно законодательству, «цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, организации культуры устанавливают самостоятельно» (ст. 52 «Основ зако-

11. Особым случаем является заполнение заявления для получения читательского билета в библиотеку или архив. Речь идет не о заявительном характере обращения для получения госуслуги, а о факте прикрепления к конкретному учреждению.

нодательства РФ о культуре», утв. ВС РФ 9 октября 1992 г. № 3612-1 (ред. от 29 июля 2017 г.)).

Следует еще раз подчеркнуть, что только часть деятельности учреждений культуры напрямую связана с публичной сферой или, другими словами, касается взаимодействия с потребителями культурных благ. Деятельность музеев, библиотек и архивов, в первую очередь, обусловлена необходимостью формирования, сохранения и изучения, соответственно, Музейного фонда РФ, библиотечных фондов РФ и Архивного фонда РФ. По аналогии можно взглянуть на деятельность организаций исполнительских искусств.

Деятельность театров связана не только с показом спектаклей зрителям, но в не меньшей степени с сохранением репертуарного театра и преемственности развития театрального искусства, в том числе через неразрывную связь с театральным образованием. «Театральную деятельность в чрезвычайно узком экономическом смысле можно отнести к сфере услуг и только применительно к одной из ее составляющих – показу спектакля. <...> Важно и то, что театр является одним из важнейших средств сохранения и развития языков народов России» (Концепция долгосрочного развития театрального дела..., 2011).

Деятельность симфонических оркестров и самостоятельных коллективов также связана не только с показом концертных программ, но и с сохранением традиций российской музыкальной школы; обеспечением совершенствования профессиональных навыков исполнителей музыкальных произведений; формированием и сохранением единого концертного пространства в области академической музыки; сохранением уникального жанрового разнообразия и пр. (Концепция развития концертной деятельности..., 2015).

Деятельность цирков напрямую связана с сохранением уникальной отечественной школы циркового искусства, обеспечением преемственности поколений в цирковом искусстве, в том числе за счет сбережения цирковых династий, созданием авторских цирковых программ и пр.

Следует еще раз подчеркнуть, что в сфере культуры оказываются услуги, но *это особый вид услуг учреждений и организаций культуры*, связанный с реализацией конституционных прав граждан в области культуры. Организации культуры не только сохраняют

преимуществом развития отечественной культуры и обеспечивают доступность культурных ценностей широким слоям населения, но и вносят существенный вклад в формирование социального капитала и гармонизацию общественных отношений.

1.2. От социального государства к сервисному: последствия для сферы культуры

В Конституции РФ Россия признается социальным государством (ст. 7), которое гарантирует каждому свободу творчества, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям (ст. 44). В.С. Автономов обращает внимание на отсутствие в тексте основного закона страны конкретики в определении социального государства, «а главное, не сформулированы механизмы, в первую очередь, бюджетные, гарантирующие социальные обязательства государства» (Автономов, 2017. С. 33).

Справедливости ради следует отметить, что в 90-е гг., на заре обретения Россией своей суверенности, такие обязательства были прописаны на законодательном уровне. Однако к настоящему времени либо приняты новые «рамочные» законы, либо выхолощены содержательные статьи в старых законах (как в случае с Основами законодательства РФ о культуре).

Более того, реализация административной и бюджетной реформ с 2000-х гг. свидетельствует о переходе России к «сервисному» (*сервисно ориентированному*) государству. Речь идет о концепции нового государственного менеджмента (*new public management, NPM*), суть которой сводится к внедрению в систему государственного управления принципов управления частным бизнесом. Этот подход стал реализовываться в 1980-е гг., в первую очередь, в Великобритании и США, а также в Канаде, Австралии, Нидерландах и Японии. Теоретическим фундаментом послужила неоллиберальная экономическая доктрина с акцентом на саморегулирование экономики и освобождение от излишней регламентации со стороны государства. Все преобразования сводились к внедрению в систему государственного управления бизнес-моделей. При таком подходе государство позиционировалось как услугодатель, а население – как атомизированные потребители услуг. Под эффек-

тивностью государственных расходов в большей степени понималась их минимизация. Эксперты отмечали, что «идеи NPM были выражены на языке экономического рационализма и продвигались новым поколением «эконократов» (*econocrats*) и «счетоводов» (*accountocrats*)» (курсив мой. — В.М.) (Hood, 1995. P. 94).

Правоведы обращают внимание, что «концепция нового государственного менеджмента существенно отличается от традиционной теории общественного договора», который лежит в основе социального государства (Санникова, 2011. С. 90).

Идеологи введения в России принципов сервисного государства обосновывали необходимость подобного рода преобразований следующим образом: «По сути, надо перейти от идеи служения обществу к идее поставки услуги для него, от идеи господства иерархии к представлению о государственном управлении как рынке, на котором приходится постоянно доказывать высокую потребительскую ценность и экономичность того, что делаешь. <..> Требуется также осуществить революцию в российском праве, постепенно включая в континентальную правовую систему элементы англосаксонского права, <..> допуская возможность предоставления бюджетных услуг не государственной сетью учреждений, а рыночными институтами, более того, допуская возможную конкуренцию этих двух разных организационных систем» (Княгинин, 2006. С. 11). И далее: «Надо смириться с тем, что государство отступит из некоторых сфер государственной жизни, а его суверенитет будут переживать испытания <..> в силу того, что рынок публичных услуг будет постепенно интернационализироваться (Там же. С. 11).

При этом инициаторы административной реформы признают, что многие традиционные для континентальной модели функции государства в англосаксонском мире исторически реализовывались в частном секторе. А вот Франция и Германия столкнулись со значительными трудностями при внедрении элементов сервисного государства, более приемлемого для англосаксонской модели (там же. С. 7).

Обращает на себя внимание тот факт, что к моменту проведения в России административной реформы по лекалам сервисного государства в первой декаде 2000-х гг. *эта концепция встретила серьезную критику во многих развитых странах именно из-за*

неспособности решать социально значимые задачи. Эксперты отмечают кардинальное усложнение институциональной и управленческой структуры, которое произошло в процессе внедрения NPM (Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006. Pp. 469–478).

В оказании услуг с ярко выраженным индивидуальным эффектом потребления сервисное государство демонстрировало определенные достижения. Но применение чисто рыночного подхода в социально значимых отраслях, где помимо индивидуального эффекта потребления возникает социальная полезность (смешанные блага и смешанные коммунальные блага) или только она (социальные блага), потерпело фиаско.

В Великобритании уже с конца 90-х гг. XX в. концепция сервисного государства стала замещаться концепцией «*citizen-centred governance*» или «*networked governance*», ориентированной на равноправное партнерство и сотрудничество между государством, бизнесом и гражданским обществом (Hartley, 2005. Pp. 27–30).

А вот в России концепция сервисного государства по-прежнему привлекательна. В основе продолжающейся бюджетной реформы целиком и полностью лежат именно эти устаревшие и во многом ошибочные для социально значимых отраслей управленческие решения.

Бюджетная реформа была запущена в России с 2003 г. Основная идеология реформы была разработана в период с 1995 по 1998 г. Слоган бюджетной реформы был сформулирован следующим образом: «Переход от управления по затратам к управлению по результатам». Основным инструментом управления государственными и муниципальными финансами стало БОР — бюджетирование, ориентированное на результат. Тремя китами бюджетной реформы, на которых держится весь ее каркас, является триада «результат — качество — конкуренция». Идеологи реформы декларировали, что бюджетные средства должны выделяться не по факту существования учреждений, а по результату и качеству оказываемых ими услуг. При этом финансирование из бюджета должно осуществляться на основе конкурентных отношений между потенциальными реципиентами.

Однако эта стройная, на первый взгляд, система целеполагания бюджетной реформы не выдерживает критики при реали-

зации управленческих решений в пространстве культуры. Триада «результат – качество – конкуренция», лежащая в основе идеологии бюджетной реформы, из-за «управленческого провала» в сфере культуры теряет здравый смысл. Что касается культуры, сложно однозначно определить, что является результатом деятельности ее учреждений, если рассматривать культурную деятельность в комплексе, а не только как публичную сферу. Определение качества услуг учреждений культуры вызывает больше вопросов, чем ответов. Конкурентные отношения в рыночном понимании в сфере культуры невозможны.

Унифицированный подход финансово-экономических ведомств к управлению сферой культуры в категориях «производителя – потребителя услуг» игнорирует специфику экономических отношений в ней, которая в общих чертах сводится к следующему:

- преобладание творческого характера труда. В связи с этим культурная деятельность как процесс не менее важна, чем ее результат. Причем он улучшается во времени, в том числе от многократности повторения самого процесса. Поэтому оценивая результат, нельзя не учитывать и характер самого процесса;
- уникальность культурной деятельности, вследствие чего она с трудом поддается нормированию и процессам стандартизации. По этой же причине существенно затруднен контроль качества культурных благ. Более того, в большинстве случаев культурная деятельность персонифицирована, т.е. зависит от личностных характеристик людей (уровень образования, психологические особенности, профессиональный опыт), участвующих в создании культурных благ. Это также отражается на качестве данных благ, причем не в категориях «хуже – лучше», а «по-другому»;
- пролонгированный (отложенный во времени) социальный эффект культурной деятельности, который самым непосредственным образом затрагивает тему положительных экстерналий, а также нерыночных факторов спроса на культурные блага. Принцип «здесь и сейчас» не работает в сфере культуры;

- неразрывность процессов оказания/предоставления и потребления культурных благ, если речь идет о живом соприкосновении с искусством в театре или музее. Дистанционные формы потребления культурных благ на основе ИКТ (на профессиональном сленге – «консервы») являются дополнением, но не субститутотом «живого искусства»;
- высокая трудоемкость в производстве культурных благ вследствие невозможности и/или нецелесообразности повышения уровня автоматизации труда. Поэтому существенная доля расходов организаций культуры приходится на фонд оплаты труда;
- развитие сферы культуры и повышение производительности труда связано с увеличением занятости, а не с высвобождением работников, как это происходит в других отраслях экономики вследствие автоматизации производства. Поэтому производительность труда в сфере культуры можно увеличить за счет ввода в действие объектов культурного назначения, а не путем оптимизации сети;
- рост посещаемости, как один из ключевых показателей деятельности учреждений культуры, имеет свои естественные пределы. Театр не может вместить больше посетителей, чем позволяет коммерческая вместимость зрительного зала. Показ спектаклей не может осуществляться в режиме работы кинотеатра. Музей не может увеличить пропускную способность, как вследствие ограниченных экспозиционных площадей, так и по вполне банальной причине – ограниченной вместимости гардероба.

Немало копий сломано из-за измерения и оценки результатов культурной деятельности и эффективности поддержки сферы культуры государством. Существует два принципиально разных подхода, при которых внимание сосредоточивается на:

- культурной ценности, имеющей духовно-нравственное, художественное, эстетическое значение, обращение к которой дает возможность понять характер положительных экстерналий, т.е. таких результатов культурной

деятельности, которые приводят к росту благосостояния, но не учитываются рыночным механизмом;

- экономической ценности, выраженной в денежном выражении, в основе которой лежит экономическая оценка результатов культурной деятельности.

В культуре важно и то, и другое. Дисфункции управления в сфере культуры в России проявляются и в том, что деятельность учреждений сводится исключительно к монетарной составляющей. Одним из ключевых показателей результативности учреждений культуры становятся доходы от платной деятельности. Финансово-экономические ведомства по-прежнему воспринимают культуру как отрасль, функционирование которой обременительно, убыточно для государственного бюджета, поэтому повышение доходов учреждений культуры является своего рода попыткой оправдать свое существование за государственный счет.

Возвращаясь к фиаско триады «результат — качество — конкуренция», следует подчеркнуть, что внедрение этих принципов в оценку деятельности учреждений культуры приводит к возникновению институциональных ловушек, т.е. таких институтов, которые будучи заимствованы из другой институциональной среды, попадая на российскую почву начинают работать совершенно противоположным образом. Это справедливо в отношении государственного (муниципального) задания, независимой оценки качества оказания услуг учреждениями культуры, попытки введения способов отбора исполнителей услуг в сфере культуры на «конкурентной основе».

Государственное (муниципальное) задание является формальным отражением объема и качества оказываемых услуг, так как его параметры рассчитываются методом обратного счета. Государственное задание означает, что орган власти (распорядитель бюджетных средств) «закупает» услуги у получателя бюджетных средств в лице государственного учреждения. По факту, объем субсидии на его выполнение рассчитывается исходя из все той же сметы с учетом инфляции, а нормативные затраты на оказание государственной услуги — обратным счетом, исходя из сложившейся практики.

Независимая оценка качества оказания услуг учреждений культуры является очевидной имитацией деятельности, так как в ее основу положена сомнительная методология, суть которой сво-

дится к изучению информации на официальном сайте организации в сети Интернет и мнений получателей услуг. Качество – субъективная характеристика, которая отражает не свойства культурных благ, а отношение людей к этим свойствам (Рубинштейн, 2015б. С. 14–20). Полученные балльные оценки качества оказания услуг учреждений культуры имеют формальный характер и никак не отражают результаты работы организации. Например, какие выводы можно сделать на основании вот таких балльных оценок: Большой театр – 110,9, Малый театр – 102,1, Театр Наций – 121,6, Театр им. Евг. Вахтангова – 132,2 (рейтинг на сайте Минкультуры России от 18.09.2017 г.)? Повторюсь, исходя из идеологии бюджетной реформы, организации культуры должны получать субсидии в зависимости от объема и *качества оказываемых услуг*. Среди московских театров самые высокие позиции в рейтинге занимает Театр кошек Куклачева. Иногда случаются совсем курьезные вещи: например, Большой театр и РАМТ, согласно независимой оценки качества, имеют разные показатели транспортной доступности, хотя располагаются рядом на Театральной площади.

В сфере культуры не может быть конкурентных отношений в рыночном понимании в силу уникальности самого результата культурной деятельности, который не поддается стандартизации. Как сравнить «Доброго человека из Сезуана» в Театре им. А.С. Пушкина и в Театре на Таганке? Наименование услуги – «показ спектакля» – одно, даже название спектакля одно, но художественный продукт – разный!

Выделение бюджетных средств также не предполагает конкуренции. Они выделяются государственным (муниципальным) учреждениям на выполнение государственных гарантий, связанных с обеспечением доступности культурных ценностей широким слоям населения. Это обязательства государства по поддержке культуры. Поэтому не могут конкурировать за бюджетные средства ни два государственных учреждения, ни тем более государственное учреждение и частная организация.

Механистический подход к культурной деятельности сводит к абсурду экономический инструментарий, который успешно применяется в полноценных рыночных сегментах экономики. Но только не в культуре!!! Например, так выглядят нормы труда (пока

не утвержденные, но разосланные Минкультуры России в подведомственные организации) для исполнительских искусств (фрагмент в отношении создания декораций):

Пейзажная живопись

Небо:

– ясное – день и ночь	0,2 часа за 1 кв. м
– облачное, с просветами свода – туманы	0,3 часа за 1 кв. м
– грозное с характерными особенностями туч	0,4 часа за 1 кв. м
– особо сложное грозное небо	0,8 часа за 1 кв. м

И далее, в таком же духе, по равнинным, горным, водным пейзажам до «отдельных кустов как важнейших деталей композиции за 1,8 часа за 1 кв. м».

Соответствующие типовые отраслевые нормы труда для музеев, зоопарков, цирков (приказ Минкультуры России от 30 декабря 2014 г. № 2478) и организаций кинематографии (приказ Минкультуры России от 21 июля 2017 г. № 1226) уже утверждены отраслевым министерством.

В целом основные этапы и последствия реализации бюджетной реформы для сферы культуры России представлены на схеме (см. рис. 1).

На **первом этапе** бюджетной реформы было заявлено о необходимости оптимизации сети учреждений культуры, избавления от непрофильных активов и избыточных полномочий, а также введения новых организационно-правовых форм учреждений культуры.

Если в математике под термином оптимизация понимается выбор лучшего варианта, то в трактовке Минфина России он свелся к сокращению, укрупнению и ликвидации учреждений. С 2000 по 2015 гг. количество общедоступных библиотек сократилось более чем на 10 тыс. ед. (с 48,8 тыс. ед. в 2000 г. до 38,7 тыс. ед. в 2015 г.), культурно-досуговых учреждений (клубов, домов и дворцов культуры) – на 15 тыс. ед. (с 54,8 тыс. ед. в 2000 г. до 39,8 тыс. ед. в 2015 г.), детских школ искусств – на 715 ед. (с 5 823 ед. в 2000 г. до 5 108 ед. в 2015 г.). Речь идет об очагах культуры на местах!

В отдельных регионах стали вводить в практику централизованные бухгалтерии на всю муниципальную сеть клубов или

библиотек, в других — объединять в одно юридическое лицо разноплановые учреждения культуры: театр, цирк, дом культуры, филармонию, что является иллюстрацией такой разновидности «управленческого провала», как «дилетантизм чиновников». В качестве обоснования приводились доводы о сокращении управленческих расходов и заверения, что указанные преобразования не помешали творческому процессу. Причем эти процессы проходят на фоне колоссального увеличения объема отчетности и документооборота.

В рамках избавления от непрофильных активов была принята попытка переподчинить все образовательные организации в сфере культуры Минобрнауки России. Усилиями профессионального сообщества удалось противостоять этим непродуманным управленческим решениям. Однако образовательные учреждения сферы культуры по-прежнему очень уязвимы из-за игнорирования специфики творческого образования в общем потоке образовательных новаций.

Что же касается разграничения полномочий в рамках административной реформы, то вся полнота ответственности за развитие культуры была возложена на субъекты РФ и местное самоуправление. При этом федеральный орган исполнительной власти в лице Министерства культуры РФ в значительной степени абстрагировался от реализации единой культурной политики в стране и сосредоточился исключительно на обеспечении деятельности федеральных учреждений и организаций культуры, доля которых в общем количестве отечественных учреждений культуры не превышает 5%. Деятельность региональных и муниципальных учреждений культуры не относится к компетенции федерального министерства.

В рамках введения новых организационно-правовых форм учреждений культуры изменился общественный статус государственных (муниципальных) учреждений культуры: если раньше их деятельность позиционировалась как реализация государственной политики в сфере культуры, то по итогам реформирования они были низведены до уровня оказания бытовых услуг населению.

Появление нового типа государственных учреждений — автономных (Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях») и бюджетных (нового типа) — в первую очередь ознаменовалось отменой субсидиарной ответ-

ственности государства (Федеральный закон от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»). Если раньше учреждения финансировались по смете, то после реформы каждому из них стала выделяться субсидия на выполнение государственного задания. Только казенные учреждения по-прежнему имели право получать финансирование по смете. В ходе пилотного проекта выяснилось, что если рассчитывать субсидию по нормативам с учетом всех необходимых расходов, то учреждения культуры как минимум в три раза недофинансированы. Увеличение финансирования учреждений культуры не входило в задачи реформирования, поэтому государственное задание приобрело формальный характер, так как рассчитывается методом обратного счета.

Следует отметить, что в 2008–2010 гг. профессиональное сообщество очень активно противостояло насаждению механистического подхода к управлению в сфере культуры. Многие новации удалось сгладить, а радикальные положения убрать. Но процесс преобразований был запущен, а дисфункции управления в сфере культуры стали нарастать как снежный ком.

Второй этап преобразований был связан с введением независимой оценки качества услуг. Профессиональному сообществу не удалось целиком вывести сферу культуры из-под действия этого закона, так как существовала реальная угроза на законодательном уровне легитимизировать вмешательство в творческий процесс. В ходе многочисленных обсуждений было принято решение о корректировке основной формулировки: вместо качества услуг оценке подлежало качество условий оказания услуг в сфере культуры. О том, что «гора родила мышь...» было сказано выше.

В настоящее время анонсирован **третий этап** преобразований, связанный с так называемым социальным заказом (проект Федерального закона «О государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере»).

При внимательном ознакомлении с текстом указанного проекта обращает на себя внимание ряд нестыковок между положениями, которые Минфин России выносит на общественное

обсуждение, и собственно теми реальными новациями, которые содержатся в тексте самого законопроекта.

Во-первых, законопроект позиционируется как возможность доступа к бюджетным средствам социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО). Однако в самом документе речь идет о негосударственных организациях без указания коммерческой или некоммерческой направленности их деятельности: в качестве исполнителей социального заказа предполагается привлекать не только СО НКО, но и коммерческие организации, а также индивидуальных предпринимателей. Причем следует разделять социально ориентированную деятельность НКО и частный бизнес в сфере культуры.

Во-вторых, речь идет не о дополнительных бюджетных средствах для привлечения негосударственных организаций к оказанию социальных услуг на «конкурентной основе», а о перераспределении той их части, которая в настоящее время выделяется на функционирование действующей сети учреждений культуры и искусства.

В финансово-экономическом обосновании к законопроекту говорится, что «финансовое обеспечение государственного (муниципального) заказа будет осуществляться в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в соответствующем бюджете на финансовое обеспечение оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ)».

Принятие указанного законопроекта может привести к перераспределению существующего бюджета сферы культуры в пользу негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, а также ИП. Кто выиграет, тот и получит бюджетное финансирование.

Несмотря на то что законопроект находится на стадии разработки, уже сейчас во многих регионах России до 10% средств региональных бюджетов, выделяемых на функционирование государственных (муниципальных) учреждений, перераспределяется в пользу негосударственных организаций.

При этом разработчики в сопровождающих законопроекту документах цитируют Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 3 декабря 2015 г. в части необходимости «направлять

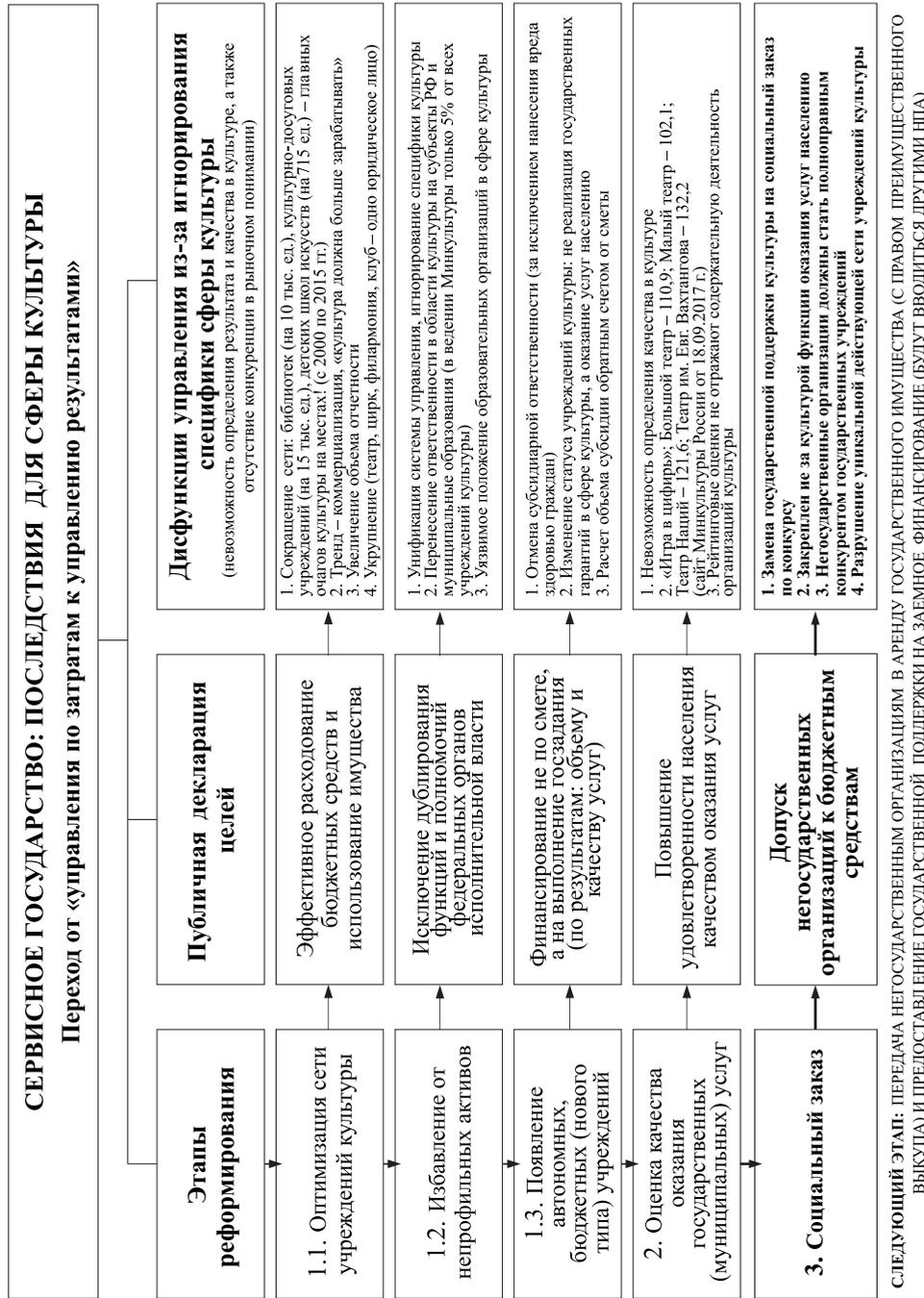


Рис. 1. Сервисное государство: последствия для сферы культуры

некоммерческим организациям до 10 процентов средств региональных и муниципальных социальных программ...». Однако в Послании речь идет о программных средствах бюджета, но не о тех, которые в виде субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания выделяются государственным (муниципальным) учреждениям.

Что касается НКО, то в настоящее время предусмотрена возможность получения бюджетных средств в виде грантов на реализацию проектов в сфере культуры. Так, по данным пресс-службы Минкультуры России, из федерального бюджета на конкурсной основе планируется выделить в течение 2017 г. порядка 2,5 млрд руб., из них порядка 1 млрд – на реализацию творческих проектов.

Таким образом, рассматриваемый законопроект направлен не на расширение возможностей доступа СО НКО к бюджетным средствам, а к замещению государственных (муниципальных) учреждений негосударственными исполнителями государственных (муниципальных) услуг.

В-третьих, социальный заказ включает в себя весь объем государственных (муниципальных) услуг, на выполнение которых выделяются финансовые средства из бюджетов всех уровней. Часть социального заказа будет по-прежнему выполняться на основе государственного (муниципального) задания, а другая – распределяться на «конкурентной основе». Причем определять эти пропорции будет профильное министерство как уполномоченный орган.

В случае введения указанного законопроекта гарантированные формы государственной поддержки культуры будут заменены менее обязательными для исполнения механизмами финансирования.

Следующим этапом преобразований станет передача негосударственным организациям в аренду государственного имущества на льготной основе (с правом преимущественного выкупа) и предоставление государственной поддержки на заемное финансирование (будут вводиться другими нормативно-правовыми актами (НПА)).

Анализ хронологической цепочки преобразований в рамках перехода от социального государства к сервисно ориентированному свидетельствует о кардинальных изменениях установок патера: конституционные права граждан в области культуры предлагается реализовывать путем коммерциализации и разгосударствления сферы культуры.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: МЕЖДУ НОРМАТИВНЫМ И ПОЗИТИВНЫМ

За декларацию «установок патера» в сфере культуры отвечает в большей степени законодательная ветвь власти, а за их «воплощение в жизнь» — исполнительная. «Патерналистский провал» в сфере культуры проявляется в том, что на уровне декларативного нормотворчества патер позиционирует развитие культуры как неотъемлемую часть повышения качества жизни и совершенствования человеческого потенциала, а в плоскости управленческих решений, подготовленных исполнительной властью, наблюдаются недружественные по отношению к культуре действия.

Декларативные «установки патера» в сфере культуры утверждаются такими нормативно-правовыми документами, которые не нарушают негласно существующий статус-кво и/или не ведут к перераспределению ресурсов в структуре расходов государственного бюджета, а в отдельных случаях — не подлежат утверждению законодательными органами Российской Федерации (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ).

Примечательно, что в документах, не требующих утверждения со стороны законодательных органов РФ, декларативные «установки патера» о важности культуры и искусства содержатся преимущественно в указах Президента РФ, в то время как в постановлениях и распоряжениях Правительства РФ присутствует более сдержанная риторика об этих установках и не прослеживается четкой готовности к исполнению упомянутых документов высшего порядка или априори предполагается, что «строгость законов компенсируется необязательностью их исполнения».

Например, подобная ситуация была отмечена в связи с утверждением Основ государственной культурной политики (далее – Основы ГКП), которые обозначили основные контуры новой культурной политики России. Абстрагируясь от конкретных механизмов реализации и не требуя дополнительного ресурсного обеспечения, Основы ГКП были подписаны Указом Президента РФ, не встретив серьезного сопротивления со стороны бюрократической машины.

Что касается следующего за Основами ГКП документа стратегического планирования в сфере культуры – Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г. (далее – Стратегия ГКП–2030), то для того, чтобы он был принят другими министерствами и ведомствами и согласован с ними, в первую очередь, с Минфином России, необходимо было и вовсе отказаться от конкретных механизмов реализации, ограничившись положениями общего характера. В результате все эти механизмы были перенесены из раздела «Механизмы реализации Стратегии» в раздел «Современная модель культурной политики» в части демонстрации зарубежного опыта. Этот факт свидетельствует о такой разновидности «управленческого провала» (упомянутой выше), как «строгость законов смягчается необязательностью их исполнения» в части разработки Стратегии ГКП–2030, которая не смогла стать руководством к действию.

«Патерналистский провал» усугубляется тем, что исполнительная власть готовит нормативно-правовые документы «рамочного характера» со множеством отсылок к НПА статусом ниже, количество которых не позволяет уловить все тонкости предлагаемых нововведений на этапе утверждения законодательной властью. В конечном счете все та же представительная власть де-юре «дает добро» на реализацию «непопулярных решений», подготовленных исполнительной властью.

2.1. Основы государственной культурной политики

Во многом дисфункции государственного управления в сфере культуры и тревожные тенденции, нарастающие в культурном пространстве России, определили тот факт, что 2014 г. был объявлен Президентом РФ Годом культуры в Российской Федерации. В течение всего года рабочая группа под патронажем Администрации

Президента РФ при поддержке и непосредственном участии Советника Президента РФ по культуре и искусству В.И. Толстого занималась подготовкой уникального в своем роде документа, определившего основные контуры необходимых изменений в области культуры современной России – Основ государственной культурной политики.

Уникальность Основ ГКП заключается в том, что впервые на государственном уровне был принят документ стратегического значения, утверждающий широкий взгляд на культуру. В Основах ГКП «государство впервые возводит культуру в ранг национальных приоритетов и признает ее важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, залогом динамичного социально-экономического развития, гарантом сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России» (Основы..., 2014. I. Введение), а «государственная культурная политика признается неотъемлемой частью стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (там же. Преамбула).

Речь идет о несводимости культуры к сфере услуг и системе культурно-досуговых учреждений, как это традиционно трактовалось в терминах узковедомственного подхода. Новое понимание государственной культурной политики исходит из необходимости межведомственного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления всех уровней по вопросам развития культуры, сохранения и укрепления единого культурного пространства, активной поддержки государством гражданских инициатив, а также активизации участия граждан в культурной деятельности и включенности общества в целом в культурные процессы, происходящие в стране.

В основах ГКП существенно расширяется ареал действия культурной политики (рис. 2). Помимо традиционных для сферы культуры и искусства областей деятельности данная политика включает в себя: культурную среду и образ жизни; межнациональные отношения; образование, воспитание и просвещение; гуманитарные науки, русский язык и национальные языки народов России, литературу; международное гуманитарное и культурное сотрудничество; культурные индустрии; архитектуру, дизайн и градостроительство; детское и молодежное движение; информационное пространство.

В настоящее время к компетенции Минкультуры России относятся только 3 из 9 групп задач, заявленных в Основах ГКП. Поэтому реализация культурной политики в указанных областях предполагает достижение межведомственного взаимодействия по вопросам развития культуры между Минкультуры, Минобрнауки, МИД, Росмолодежью, Минкомсвязи, Роспечати, Минспортом, Минфином, Минэкономразвития, Федеральным агентством по делам национальностей и пр. Широкий радиус действия культурной политики невозможно обеспечить в границах ведения одного Минкультуры России.



Рис. 2. Широкое понимание культуры в Основах ГКП

Не меньшее значение придается в Основах ГКП необходимости достижения межуровневого взаимодействия, т.е. согласования полномочий и границ ведения федеральных, региональных органов власти и органов местного самоуправления по вопросам развития культуры.

В соответствии с Основами ГКП основными принципами государственной культурной политики являются:

- территориальное и социальное равенство граждан в реализации права на доступ к культурным ценностям, участие в культурной жизни и пользование организациями культуры;

- открытость и взаимодействие с другими народами и культурами;
- соответствие экономических, технологических и структурных решений, принимаемых на государственном уровне, целям и задачам государственной культурной политики;
- свобода творчества и невмешательство государства в творческую деятельность;
- делегирование государством части полномочий по управлению сферой культуры общественным институтам.

Следует отметить, что Основы ГКП отводят важное место в реализации государственной культурной политики институтам гражданского общества и общественным инициативам, которым предполагается делегировать «часть полномочий по управлению сферой культуры». Таким образом, согласно Основам ГКП, институты гражданского общества, включая профессиональное и экспертное сообщества, наряду с государством являются равноправными субъектами культурной политики.

Необходимо также подчеркнуть, что реализация Основ ГКП требует соблюдения определенных условий, среди которых следует выделить:

- несводимость Стратегии государственной культурной политики к отраслевой стратегии Минкультуры, которую ведомство обязано разработать в рамках Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- необходимость преодоления межведомственных, межуровневых и межрегиональных противоречий по вопросам культурного развития;
- научную обоснованность предпринимаемых в рамках ГКП преобразований;
- целенаправленное включение профессионального сообщества и общественных организаций в процесс трансформации системы управления;
- невозможность достижения целей ГКП в рамках имеющихся административных структур за счет изменения их полномочий, функций, форм деятельности и регламентов.

Согласно Основам ГКП, разработка проекта Стратегии государственной культурной политики является прерогативой *координационного органа*, создание которого обусловлено необходимостью обеспечения межведомственного и межуровневого взаимодействия, а также преодоления узковедомственного подхода в вопросах культурного развития при реализации государственной культурной политики (часть VII Основ ГКП. С. 16–17). Создание координационного органа отражено в Поручениях Президента РФ по итогам совместного заседания Государственного совета РФ и Совета по культуре и искусству при Президенте РФ, состоявшегося 24 декабря 2014 г., но в завуалированной форме: «представить предложения по совершенствованию системы государственной культурной политики», которые должны были быть подготовлены к 31 мая 2015 г. (Поручения Президента РФ от 22 января 2015 г. № Пр-93, п. 1в)).

Положение о Правительственной комиссии по вопросам государственной культурной политики появилось только спустя два с лишним года с момента выхода поручения Президента РФ о необходимости создания координационного органа и полутора лет с момента утверждения Стратегии ГКП–2030, в июле 2017 г. (утверждено Постановлением Правительства РФ от 10 июля 2017 г. № 817). В нем говорится о том, что «основной задачей Комиссии является выработка и корректировка стратегических подходов к реализации государственной культурной политики» (п. 3). Чуть позже был утвержден и состав комиссии (распоряжение Правительства РФ от 25 июля 2017 г. № 1585-р). Формально, пусть и с большим опозданием, поручение Президента РФ о создании координационного органа по реализации государственной культурной политики выполнено. Однако де-факто появилась еще одна бюрократическая структура с представительскими функциями, которая не отвечает ни букве, ни духу Основ ГКП. На момент написания текста доклада не состоялось ни одного заседания созданной комиссии.

Согласно Основам ГКП, «ресурсное обеспечение разработки и реализации государственной культурной политики» должно осуществляться из средств специально созданного *Российского фонда культурного развития* (часть VII Основ ГКП. С. 17). В соответствии с Поручениями Президента РФ предложения «о создании Российского фонда развития и источниках финансирования его дея-

тельности» должны были быть сформированы к 1 марта 2015 г. (п. г). Официальной информации о создании данного фонда до сих пор нет.

Таким образом, обращает на себя внимание несогласованность Основ ГКП и следующего за ними Перечня поручений Президента РФ по итогам совместного заседания Госсовета РФ и Совета по культуре и искусству при Президенте РФ в части процедуры создания институциональной структуры разработки и реализации государственной культурной политики. В сложившейся ситуации Стратегия государственной культурной политики априори не могла быть разработана координационным органом ввиду отсутствия такового. Несмотря на то, что согласно Поручениям Президента РФ Стратегия ГКП являлась де-юре предметом совместного ведения Правительства РФ и Администрации Президента РФ, де-факто она была отнесена к сфере ответственности Министерства культуры РФ.

2.2. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г.

Стратегия ГКП–2030 была утверждена в конце февраля 2016 г., спустя год с лишним после утверждения Основ ГКП. С одной стороны, провозглашалась преемственность принципов и подходов, заложенных в Основах ГКП, при подготовке текста Стратегии. С другой стороны, главным разработчиком стало Министерство культуры РФ, что изначально поставило под сомнение возможность разработки стратегического документа в сфере культуры, имеющего межотраслевой, межведомственный и междисциплинарный характер.

Следует обратить внимание, что статус утвержденной Стратегии ГКП–2030 оказался существенно ниже статуса Основ ГКП: в отличие от последних, утвержденных Указом Президента РФ, она была утверждена всего лишь распоряжением (даже не постановлением!) Правительства РФ. Тот факт, что окончательная версия Стратегии ГКП–2030 готовилась в недрах исключительно Минкультуры России, привел к тому, что итоговый документ вошел в определенные противоречия с Основами ГКП, логическим продолжением которой он должен был быть согласно первоначальному замыслу. Прежде всего обращают на себя внимание следующие нестыковки:

1) стратегия ГКП–2030 носит исключительно отраслевой характер, в ней не учитываются вопросы межведомственного и межуровневого взаимодействия в рамках реализации государственной культурной политики. Отраслевой характер документа ярко выражен, несмотря на то, что в самом тексте сказано: «Стратегия является документом стратегического планирования, разработанным в рамках целеполагания по межотраслевому принципу» (Стратегия государственной..., 2016. С. 2);

2) по сути, он не является документом стратегического планирования, потому что не отвечает требованиям, предъявляемым к разработке стратегических документов в соответствии с основными положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В частности, речь идет о непроработанности основных сценариев развития, показателях эффективности, результатов достижения целей, основных принципов реализации стратегии и пр. Почти четверть документа посвящена описанию современного состояния сферы культуры и актуальных проблем ее функционирования, которые уже достаточно освещены в научной и публицистической литературе, а также в государственных документах (например, в Ежегодном докладе о развитии культуры в Российской Федерации за 2013, 2014, 2015 гг.; Докладе к совместному заседанию Государственного совета РФ и Совета по культуре и искусству при Президенте РФ (2014) и др.);

3) указанный документ с трудом можно назвать отраслевой стратегией в сфере культуры, так как в нем остались за рамками рассмотрения многие виды культурной деятельности, входящие в радиус действия культурной политики в контексте расширительной трактовки культуры в Основах ГКП, а также конкретные меры и механизмы по их развитию;

4) расчеты прогнозных значений основных социально-экономических показателей в сфере культуры (объем бюджетного финансирования в % от ВВП, размер средней оплаты труда в сфере культуры, а также численность занятых в ней) на долгосрочную перспективу до 2030 г. по логике должны быть увязаны с соответствующими макроэкономическими показателями Стратегии долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. В течение 2015–2017 гг. было несколько информа-

ционных вбросов в СМИ о разрабатываемой стратегии, но полный текст так и не был представлен. Таким образом, прогнозные значения основных социально-экономических показателей в сфере культуры, представленные в Стратегии ГКП–2030, априори не могут быть рассчитаны на основе макроэкономических показателей не существующей пока Стратегии–2030. Кроме того, в Стратегии ГКП–2030 прогнозные значения основных социально-экономических показателей развития сферы культуры не получили экономического обоснования.

Экспертное сообщество, мягко говоря, не высоко оценило качество представленной Стратегии ГКП–2030: «Детальное знакомство с документом обескураживает – прежде всего потому, что в данной стратегии вообще не содержится чего-либо стратегического. Да, в ней прописаны некие правильные слова, присутствуют три сценария: инерционный, инновационный и базовый. Но за красивыми названиями реально прослеживается только следующее: культура будет медленно стагнировать, как это происходило последние годы. Выделяемые средства будут равномерно размазываться по всему бутерброду, а он будет либо совсем худой, либо чуточку толще, если повезет с экономикой» (Шульгин, 2016).

Таким образом, утвержденная Стратегия ГКП–2030 представляет собой исключительно отраслевой, во многом декларативный документ, который не содержит конкретных мер и механизмов по достижению целей и задач, озвученных в Основах ГКП. С большой долей вероятности можно говорить о том, что она стала очередной попыткой переписать Основы ГКП, но, к сожалению, не следующим этапом в их реализации, как это предполагалось первоначально. Основная опасность утвержденной Стратегии ГКП–2030 заключается в том, что она блокирует широкий спектр возможностей по трансформации гуманитарного сектора экономики в целом, которые появились благодаря принятию Основ ГКП, оставляя сферу культуры в формате отрасли со всеми вытекающими из такой постановки задачи последствиями.

Жестко заданный федеральный формат стратегии культурной политики накладывает ряд ограничений на разработку региональных документов стратегического планирования в сфере культуры. Отсутствие в Стратегии ГКП–2030 конкретных механизмов реализации ограничивает возможности субъектов РФ по при-

влечению дополнительных финансовых ресурсов за счет введения новых институтов (например, лотерей, маркированных налогов, региональных фондов культуры). Велика вероятность разработки документа, являющегося прямым аналогом федерального уровня или копией региональной стратегии другого субъекта РФ.

Анализ региональных стратегий развития культуры (Ульяновская область, Красноярский край, Белгородская область, Республика Саха (Якутия), Республика Чувашия и др.) свидетельствует о типичных ошибках, характерных для подготовки документов стратегического планирования в сфере культуры на региональном уровне, среди которых следует выделить: описательный характер документа, написанный в жанре эссе, но никак не стратегического документа; отраслевой формат; зачастую несогласованность понятийного аппарата; нестыковку целей и задач, попытку охватить «все и сразу...»; отсутствие оценки текущего состояния; зачастую отсутствие сценариев развития; нестыковку целей с результатами реализации; размытость механизмов реализации; наличие некорректных показателей (в том числе оценки результативности).

В этой связи при разработке документов стратегического планирования в сфере культуры на региональном уровне необходимо:

- определиться с региональной спецификой (культурная «изюминка» региона);
- обозначить основные приоритеты (не более 3–5; не пытаться сделать «все и сразу»), которые должны найти отражение в ожидаемых результатах от реализации стратегии региональной ГКП;
- согласовать социально-экономические показатели региональной стратегии ГКП со Стратегией социально-экономического развития субъекта РФ;
- увязать основные приоритеты и ожидаемые результаты с основными сценариями региональной стратегии ГКП;
- соотнести реализацию основных приоритетов с необходимыми объемами финансирования.

В условиях «управленческого провала» в сфере культуры стратегическое планирование превращается из действенного инструмента «конструирования будущего» в имитацию деятельности в эпистолярном жанре.



ТРУД И ОПЛАТА ТРУДА В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: ДОБРЫМИ НАМЕРЕНИЯМИ ГОСУДАРСТВА...

Об «управленческом провале» в сфере культуры как разновидности «патерналистского» можно судить по последствиям выполнения майских указов Президента РФ, точнее говоря, Указа от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части увеличения среднемесячной заработной платы работников культуры. Стремление отчитаться о поэтапном выполнении поручения в отсутствие необходимого объема дополнительных финансовых ресурсов привело к тому, что повышение оплаты труда было достигнуто за счет сокращения численности занятых в сфере культуры. И если первое свелось к определенным арифметическим действиям на бумаге, то второе имело вполне реальное отражение в виде уменьшения занятых в сфере культуры с 848,2 тыс. чел. в 2012 г. до 756,1 тыс. чел. в 2016 г.

По всей видимости, речь идет о такой разновидности «управленческого провала», как «строгость законов компенсируется необязательностью их исполнения», при котором исполнительная власть решает не содержательную, а сугубо арифметическую задачу, вследствие чего реальная деятельность превращается в ее имитацию.

3.1. Занятость в сфере культуры

Страны с высоким уровнем развития креативной экономики демонстрируют и высокую долю занятых в сфере культуры в общей численности занятых в экономике. В целом по Европейскому

союзу (EU-28) в 2014 г. доля занятых в сфере культуры составила 2,9% от общей численности занятых в экономике (порядка 6,3 млн рабочих мест), причем за три года этот показатель демонстрировал незначительный рост: увеличение на 1 базисный пункт (2,8% в 2011 г.). Разброс значений данного показателя по странам Евросоюза составляет пятикратное значение: от 1,1% в Румынии до 5,2% в Люксембурге. Среди стран с высоким значением данного показателя следует выделить: Швецию – 4,1%, Нидерланды, Финляндию и Швейцарию – по 3,9%, Данию – 3,8%, Великобританию – 3,5% (Cultural statistics – 2016 edition, 2016. Рр. 58–59). Низкие значения данного показателя были зафиксированы также в Болгарии (2,2%) и Турции (1,8%).

В России специалисты по экономике культуры отмечали устойчивую положительную динамику роста численности занятых в сфере культуры еще с советских времен, которая не прервалась и в условиях тяжелейшего социально-экономического кризиса середины 90-х гг., вплоть до 2012 г. Максимальное значение данного показателя за рассматриваемый период было отмечено в 2012 г. и составило 848,2 тыс. чел., или 1,19% от общей численности занятых в экономике (рис. 3).

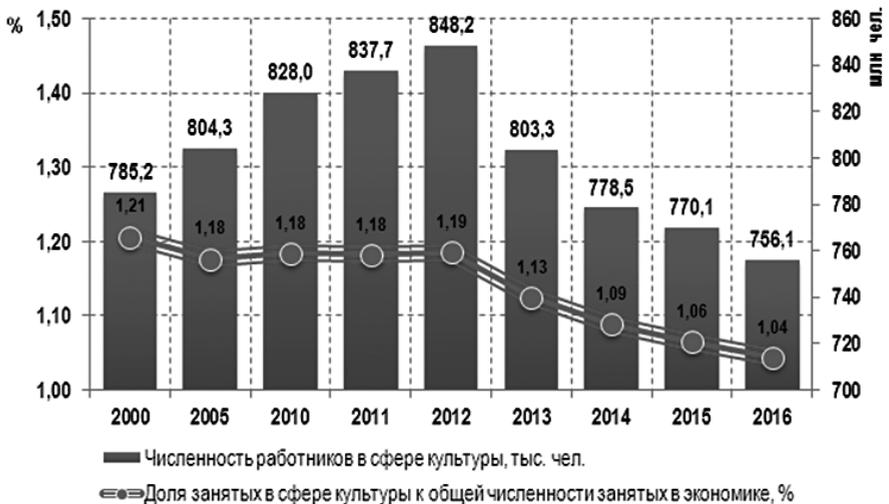


Рис. 3. Динамика численности занятых в сфере культуры России в 2000–2016 гг.

2013 г. стал поворотным в многолетней положительной динамике роста численности занятых в сфере культуры. С большой долей вероятности можно констатировать, что начавшееся падение численности занятых в сфере культуры напрямую связано с введением в 2012 г. так называемых майских указов Президента РФ. Относительно сферы культуры речь идет о доведении к 2018 г. средней оплаты труда работников учреждений до 100% от уровня средней оплаты труда по экономике региона.

В связи с тем, что на повышение оплаты труда не было выделено достаточного количества дополнительных финансовых средств, в регионах и на местах пошли по пути наименьшего сопротивления: путем сокращения численности работников. Только в 2013 г. численность работников сферы культуры сократилась на 45 тыс. чел. по сравнению с уровнем 2012 г. В последующие годы темпы сокращения численности занятых в сфере культуры замедлились. К 2016 г. значение данного показателя составило 756,1 тыс. чел. Таким образом, за четыре года исполнения «майских указов» численность работников сферы культуры сократилась на 92,1 тыс. чел., или на 11% от уровня 2012 г.

Возвращаясь к тематике развития креативного класса в части увеличения занятости в сфере культуры, приходится констатировать, что в России за полтора десятка лет нового века появилась и окрепла противоположная тенденция. Численность занятых в сфере культуры в расчете на 1 000 жителей сократилась с 12,07 чел. в 2000 г. до 10,44 чел. в 2016 г. (рис. 4).

Численность занятых в сфере культуры в расчете на 1 000 занятых в экономике достигла своего максимума за рассматриваемый период в 2012 г. и составила 5,93 чел. К 2016 г. этот показатель снизился до отметки в 5,16 чел. Таким образом, в настоящее время только 5 чел. из 1 000 выбирают профессию в области культуры и искусства, что в определенной степени отражает ее невысокий социальный статус, в том числе за счет низкого уровня материального обеспечения.

Работники сферы культуры составляют ядро креативного класса, наряду с научными и педагогическими. В условиях «управленческого провала» низкий статус работников гуманитарного сектора экономики становится камнем преткновения на пути форми-

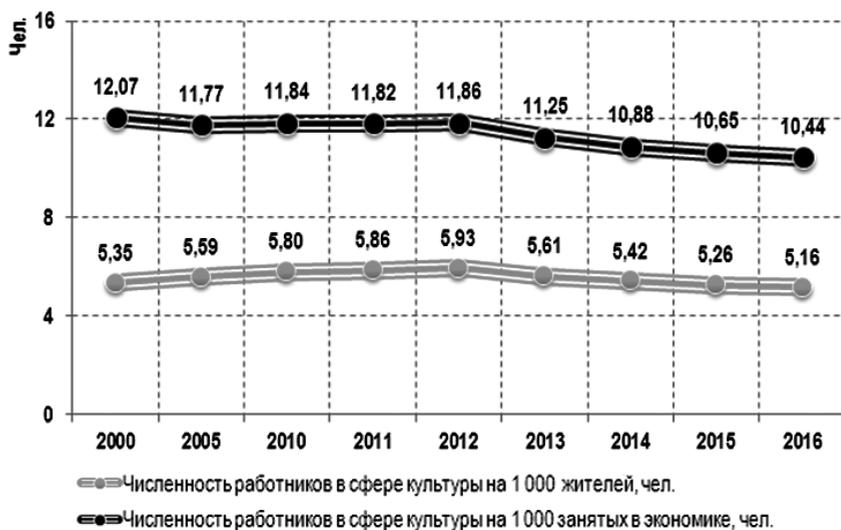


Рис. 4. Динамика численности занятых в сфере культуры России в расчете на 1000 жителей и на 1000 занятых в экономике в 2000–2016 гг.

рования новых моделей мышления и обеспечения нового качества экономического роста.

3.2. Оплата труда в сфере культуры

Так сложилось, что работники сферы культуры в России в большинстве своем относятся к низкодоходным профессиональным группам, за исключением отдельных представителей, принадлежащих к так называемым выдающимся деятелям искусства. Причем такая тенденция возникла задолго до распада Советского Союза, но с момента обретения Россией суверенности существенно окрепла, а занятые в сфере культуры присоединились к многочисленной когорте работников, именуемых финансово-экономическими ведомствами бюджетниками.

В 1990-е гг. и в течение первой декады 2000-х гг. оплата труда в сфере культуры не превышала 50–55% от средней по экономике (табл. 1).

Если в номинальном выражении уровень оплаты труда в сфере культуры вырос почти в 22 раза за рассматриваемый период, то в реальном выражении – в 3 раза (рис. 5).

Таблица 1. Динамика номинальной среднемесячной заработной платы в сфере культуры и отношение средней оплаты труда в сфере культуры к средней по экономике в целом в 2000–2016 гг.

Показатели	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Номинальная среднемесячная заработная плата в сфере культуры, руб.	1 229	4 650	11 734	13 042	15 454	20 007	23 732	25 578	26 948
Отношение средней оплаты труда в сфере культуры к средней по экономике, %	55,3	54,4	56,0	55,8	58,0	67,2	73,0	75,2	73,4

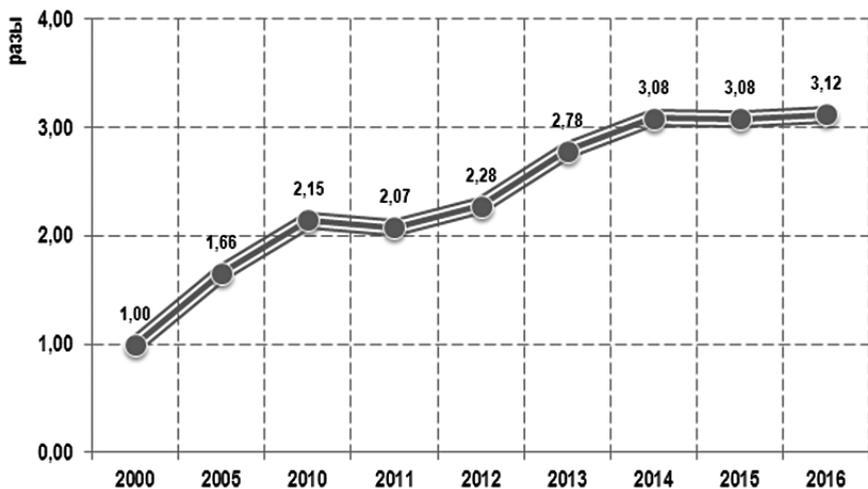


Рис. 5. Темпы роста средней оплаты труда в сфере культуры в сопоставимых ценах в 2000–2016 гг. (2000 = 1)

В рамках выполнения предвыборных обещаний в день вступления в должность Президента РФ 7 мая 2012 г. были приняты 11 его указов (№ 596–606), содержащих 218 поручений Правительству РФ и касающихся реализации социальных гарантий и улучшения социально-экономического положения граждан России в течение 2012 – 2020 гг. 4 мая 2017 г. Правительство РФ отчиталось, что в рамках исполнения майских указов выполнены 165 поручений, или 76% от запланированного, хотя уже к концу 2013 г. 115 поручений были «сняты с контроля». Правда речь идет о таких, которые касаются задач «по выработке планов, программ, стратегий и т.д., то есть

бумажных продуктов с неосязаемым результатом». А вот задачи, направленные на «достижение конкретных счетных показателей, призванных улучшить экономику и жизнь людей, <..> пока находятся на исполнении» (О чем умолчало..., 2017).

Согласно Указу Президента от 7 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» к 2018 г., заработная плата работников учреждений культуры должна достичь 100% от уровня средней оплаты труда по экономике региона. В 2014 г. средняя оплата труда в сфере культуры достигла отметки в 73% от уровня оплаты труда в среднем по экономике, а в 2015 г. – 75,2%.

По данным Министерства культуры РФ за 2016 г., «среднемесячная заработная плата работников учреждений культуры за 2016 год по сравнению с 2012 годом выросла на 84,5% и составила 27,1 тыс. рублей (или 83% к среднемесячному доходу от трудовой деятельности)» (Государственный доклад о состоянии культуры..., 2017. С. 54).

Замена показателя среднемесячной заработной платы по экономике региона на среднемесячный доход от трудовой деятельности является еще одной иллюстрацией формального исполнения поручений путем изменения методологии подсчета показателей. Речь идет об изменении методики расчета средней заработной платы (Постановление Правительства РФ № 973, 2015), в соответствии с которой при определении данного показателя учитываются заработки в неформальном секторе. В результате средняя заработная плата была механически занижена для того, чтобы облегчить ситуацию с повышением оплаты труда работников бюджетной сферы до более низкого уровня или вообще ее не увеличивать.

Однако если говорить о реальных значениях, то в течение 2014–2016 гг. оплата труда работников культуры практически не изменилась (табл. 1). В течение этого времени не наблюдается реального роста оплаты труда в сфере культуры. Более того, в 2016 г. средняя оплата труда в сфере культуры составила 73,4% от средней по экономике, что на 1,8 п.п. ниже уровня предыдущего года (табл. 1).

Если же рассматривать данный показатель без учета значений по федеральным учреждениям культуры (как известно, на их

долю приходится только 5% от общего количества государственных (муниципальных) учреждений и организаций культуры), то в 2016 г. он составил только 67%. Причем его значение в 2016 г. снизилось на 2 п.п. по сравнению с 2015 г. (69%). При этом очень велики региональные диспропорции по оплате труда: в нашей стране есть регионы, в которых оплата труда в сфере культуры находится в диапазоне от 55 до 65% от уровня оплаты труда в среднем по экономике региона.

Ситуация усугубляется тем, что исполнение майских указов Президента РФ в части повышения оплаты труда в сфере культуры осуществляется не за счет дополнительного финансирования, а исключительно за счет сокращения численности занятых и перевода на неполную ставку при выполнении того же объема работ. В результате наблюдается оппортунистическое поведение Минкультуры России (в терминах В.Е. Тамбовцева) «в форме сигнализации (работы на показатель) или прямой подтасовки требуемых значений индикаторов» (Тамбовцев, 2004. С. 35).

В мае 2016 г. В.В. Путин на заседании Президентской комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития подчеркнул, что оценивать результаты работы необходимо «не по количеству снятых с контроля поручений или по объему написанных отчетов», а по тому, что «люди должны почувствовать реальные перемены к лучшему» (Волкова, Никольская, 2016). Наличие «управленческого провала» в ситуации с занятостью и оплатой труда в сфере культуры явно не способствует ее благополучному разрешению.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ КУЛЬТУРЫ: МИНИМУМ МИНИМОМУМ

В очередной раз обращаясь к социальному государству и отсутствию конкретных механизмов, раскрывающих и подтверждающих характер его социальной ориентированности, следует напомнить, что в области финансового обеспечения сферы культуры такие государственные обязательства были заложены первоначально. Так, в начальной редакции основного закона культуры – от 9 октября 1992 г. №3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» – в ст. 45 «Финансирование культуры и культурной деятельности» содержалась следующая норма: «Основой государственных гарантий сохранения и развития культуры в Российской Федерации является государственное финансирование. На эти цели ежегодно направляется не менее 2-х процентов средств республиканского бюджета РФ. Размеры ежегодных ассигнований на культуру в государственных бюджетах республик в составе Российской Федерации и местных бюджетах не могут быть менее 6-ти процентов средств соответствующих бюджетов». На протяжении ряда лет на действие нормы в отношении расходов федерального бюджета на культуру Минфин России постоянно накладывал вето. В субъектах РФ также не соблюдалась эта норма. С 2005 г. ст. 45 утратила силу в связи с принятием так называемого закона о монетизации льгот (Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ).

Ситуация с финансовым обеспечением сферы культуры демонстрирует наличие «управленческого провала» в части «захвата чужих компетенций» Минфином России. Минкультуры России не в

состоянии обеспечить увеличение расходов на культуру из-за установленных Минфином России «правил игры». В результате реализация культурной политики и государственная поддержка культуры являются не самостоятельными направлениями политики государства, а лишь производными от бюджетного процесса.

4.1. Финансирование культуры в разрезе расходных статей бюджета

По данным ОЭСР, доля государственных расходов в ВВП составила в среднем по странам организации порядка 40,9% от ВВП в 2015 г. Государства, ориентирующиеся в своей политике на достижение социально значимых целей, демонстрируют высокую долю расходов в ВВП: Франция и Финляндия – по 57,0%, Дания – 54,8%, Бельгия – 53,9%, Австрия – 51,7%, Италия – 50,5%, Швеция – 50,2%. В англо-саксонских странах этот показатель существенно ниже: США – 37,7%, Канада – 41,1%, Великобритания 42,9%. В России этот показатель был зафиксирован в 2015 г. на отметке 38,8% (ОЭСР, 2017. Р. 74).

Приоритетность социальных целей и приверженность государства к их достижению прослеживается в структуре расходной части государственных бюджетов стран ОЭСР (табл. 2).

Структура государственных расходов России в 2016 г. демонстрирует несколько другие приоритеты (рис. 6).

В России суммарно на оборону и правопорядок приходится практически такой же объем бюджетных средств (19%), как на образование и здравоохранение вместе взятые (20%). В среднем по странам ОЭСР данные статьи расходов занимают, соответственно, 9,4% против 31,3% в структуре государственных расходов. Другими словами, суммарные расходы на образование и здравоохранение в три раза превышают расходы на оборону и правопорядок в среднем по странам ОЭСР.

От того, чему отдается предпочтение при выработке макроэкономической политики – силовому блоку или человеческому капиталу – реально зависит вектор социально-экономических преобразований в стране¹². В отношении остаточного финанси-

12. «Там, где нужна преданность, сила не поможет...» (восточная мудрость).

ния сферы культуры речь идет не о дефиците бюджетных средств, а о низкой приоритетности культуры в рамках макроэкономической политики государства. Но без изменения пропорций расходных статей государственного бюджета задача активизации человеческого капитала и опережающего развития гуманитарного сектора экономики становится трудновыполнимой.

Таблица 2. Структура государственных расходов в отдельных странах ОЭСР в 2015 г., % (государственные расходы, всего = 100%)

Страны	Государственные услуги	Экономические вопросы	Оборона и порядок	Здравоохранение	Образование	Рекреация, культура, религия	Социальная защита
Финляндия	14,9	8,3	4,6	12,6	11,0	2,6	44,9
Франция	11,0	10,0	6,0	14,3	9,6	2,3	43,1
Германия	13,5	7,1	5,9	16,3	9,6	2,3	43,1
Италия	16,6	8,1	6,1	14,1	7,9	1,5	42,6
Швеция	14,1	8,4	4,9	13,8	13,0	2,2	41,6
Великобритания	10,6	7,1	9,7	17,8	12,0	1,5	38,4
США	13,8	8,7	14,2	24,2	16,2	0,7	20,8
ОЭСР	13,2	9,3	9,4	18,7	12,6	1,5	32,6

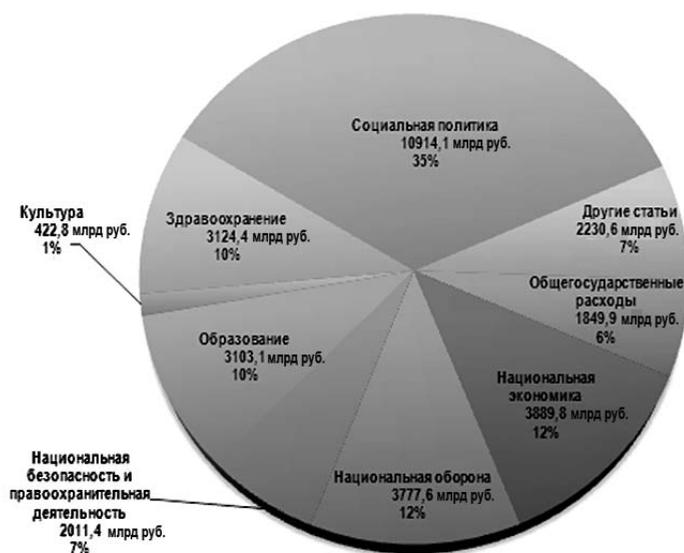


Рис. 6. Структура расходов консолидированного бюджета РФ в 2016 г.

4.2. Динамика основных показателей финансирования в 2000—2016 гг.

На сегодняшний день в мире накоплен огромный арсенал инструментов и механизмов финансирования сферы культуры. Однако в России в структуре финансовых поступлений культурных институций по-прежнему доминирует бюджетное финансирование. Несмотря на отдельные попытки построения многоканальной системы финансирования культуры, предпринятые за последнюю почти четверть века с момента обретения Россией своей суверенности, палитра возможностей внебюджетного финансирования по-прежнему относительно невелика¹³.

Номинальный объем расходов на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ за период с 2000 по 2016 гг. увеличился почти в 15 раз — с 28,5 млрд руб. в 2000 г. до 422,8 млрд руб. в 2016 г. (рис. 7).

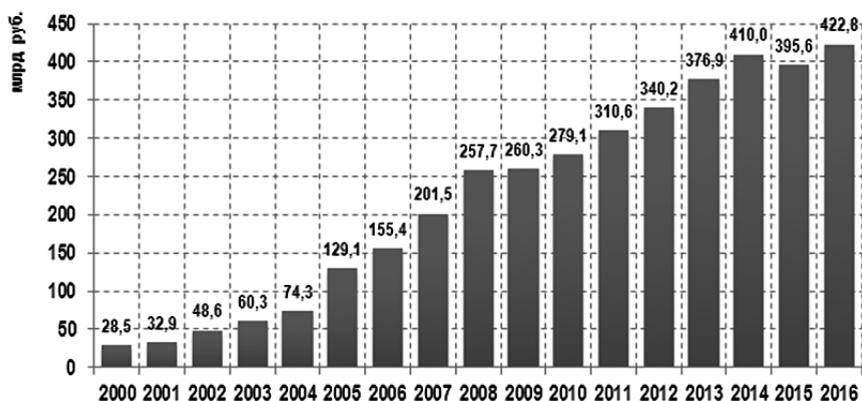


Рис. 7. Расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ в 2000—2016 гг. (в номинальном выражении)

13. Одним из примеров «изъянов общественного выбора» в сфере культуры можно назвать Федеральный закон от 4 ноября 2014 г. №327-ФЗ «О меценатской деятельности», который стимулирует активность меценатов посредством установления и присуждения наград и почетных званий, но не несет в себе экономического содержания. На этапе разработки данный закон входил в пакет законопроектов, направленных на предоставление налоговых преференций для индивидуальной и корпоративной меценатской деятельности. Минкультуры России не удалось согласовать с Минфином России необходимые нормы, поэтому спустя 3 года после вступления в силу закон о меценатской деятельности так и не обрел экономической составляющей.

При этом в 2015 г. (впервые за анализируемый период) номинальный объем расходов на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ уменьшился. Падение составило 3,5% по сравнению с уровнем предыдущего года.

Реальные показатели выглядят скромнее. За 16-летний рассматриваемый период расходы на культуру и кинематографию увеличились в реальном выражении чуть более чем в 2 раза (рис. 8).

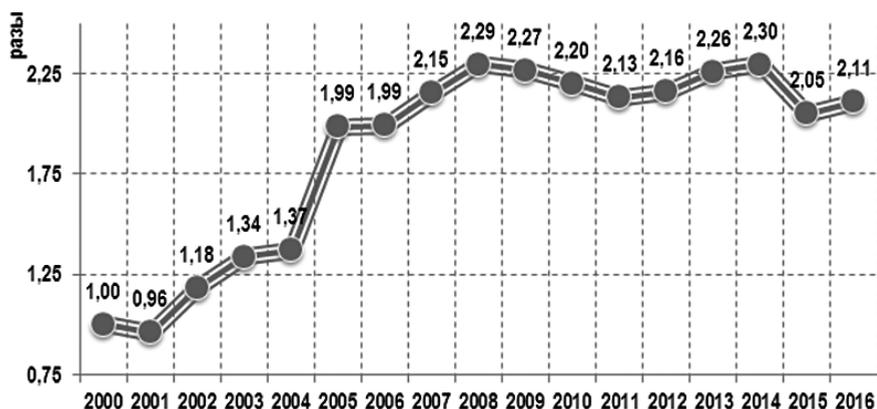


Рис. 8. Темпы роста расходов на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ к уровню 2000 г. (в 2000–2016 гг., в реальном выражении)

С 2000 по 2008 гг. тенденция роста расходов на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ (далее — КБ РФ) существенно окрепла. Однако с 2009 г. по 2011 гг. объем финансирования культуры и кинематографии из КБ РФ в сопоставимых ценах, хотя и незначительно, но сократился. Только в 2014 г. удалось выйти на уровень финансирования 2008 г. В 2014 г., объявленном Президентом РФ Годом культуры в Российской Федерации, реальный объем финансирования культуры и кинематографии из КБ РФ практически не изменился и остался на уровне 2013 г. И, наконец, в 2015 г. произошло сокращение объемов финансирования рассматриваемой сферы на 3,5% в номинальном выражении и почти на 11% в реальном. В 2016 г. объем финансирования культуры соответствовал уровню 5-летней давности. По сути, с 2008 г. темпы роста расходов на культуру в реальном выражении существенно

замедлились по сравнению с предыдущим периодом и балансируют в пределах 2–2,3 раза от уровня 2000 г.

За рассматриваемый период расходы на культуру и кинематографию из КБ РФ варьировались в диапазоне от своего исторического минимума – 0,37% от ВВП в 2001 г. до исторического максимума – 0,67% от ВВП в 2009 г. (рис. 9).

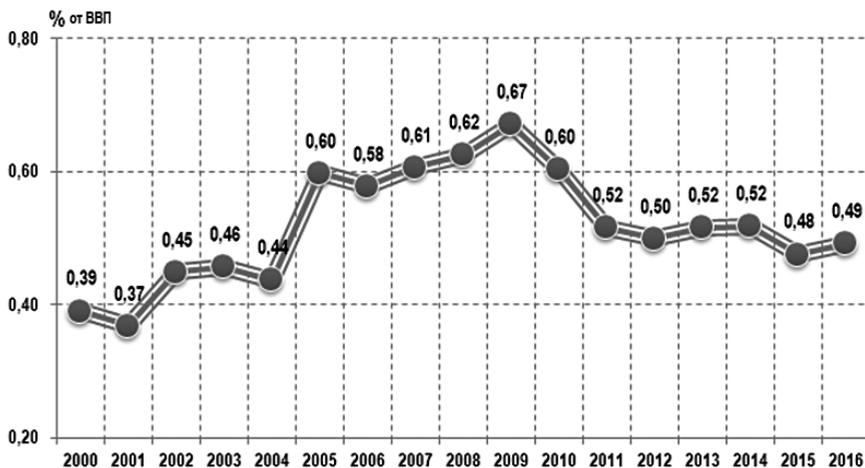


Рис. 9. Расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ в % от ВВП

Как следует из графика, с 2000 по 2009 гг. отмечалась положительная динамика показателя расходов на культуру и кинематографию из КБ РФ в% от ВВП. Затем началось его постепенное падение до 0,50% в 2012 г. По сути, за последние 6 лет значение данного показателя балансирует на отметке плюс/минус 1-2 базисных пункта от уровня 2011 г.

Таким образом, по относительному показателю расходов на культуру и кинематографию из КБ РФ в% от ВВП спад начался с 2010 г. Год Культуры в Российской Федерации не смог переломить наметившуюся отрицательную динамику данного показателя.

За рассматриваемый период доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ варьировалась в диапазоне от своего исторического минимума – 1,36% в 2001 г. до исторического максимума – 1,89% в 2005 г. (рис. 10).

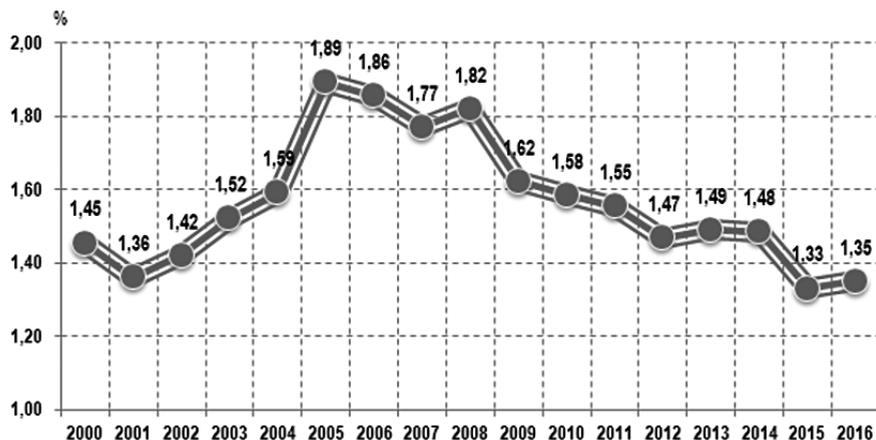


Рис. 10. Доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ

В 2015–2016 гг. доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ достигла уровня исторического минимума 2001 г. Особенно четко прослеживается понижательная тенденция с 2006 г. (за исключением попыток преодолеть падение в 2013 г.), после 5 лет уверенного роста с 2001 по 2005 гг.

Таким образом, по показателю доли расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах КБ РФ понижательная тенденция наметилась гораздо раньше – начиная с 2006 г., что свидетельствует о закреплении принципа «низкой приоритетности» расходов на культуру. Даже в 2014 г. значение данного показателя было ниже уровня предыдущего года на 1 базисный пункт.

Расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ в расчете на душу населения составили в 2016 г. 2 884 руб.

В целом за 16 лет данные расходы увеличились в 2,1 раза в реальном выражении. Много это или мало? Так, по показателю расходов на культуру в расчете на душу населения, равному в 2015 г. 40 евро (в расчете по среднегодовому курсу рубля к евро), Россия существенно отстает от развитых стран: Дании – в 8 раз (326 евро), Франции – в 6 раз (241 евро), Финляндии – в 5 раз (202 евро), Германии – в 3,5 раза (142 евро), Великобритании – в 2,6 раза

(105 евро), Италии – в 2,4 раза (96 евро) и т.д. Из стран Евросоюза мы опережаем только Португалию (39 евро) и Румынию (35 евро)¹⁴.

2015 г. стал поворотным в многолетней положительной динамике роста расходов на культуру: впервые за рассматриваемый период их номинальный объем сократился по сравнению с уровнем предыдущего года. В реальном выражении объем расходов на культуру в 2016 г. достиг уровня 2011 г. Эта понижающая динамика отражается как в уровне расходов на культуру в % от ВВП (0,49%), так и в доле расходов на культуру в расходах консолидированного бюджета РФ (1,35%).

Следует отметить, что и в Основах ГКП, и в Стратегии ГКП–2030 заявлено о введении культуры в ранг национальных приоритетов в нашей стране. Отмеченный же в 2015 г. спад объемов финансирования сферы культуры в номинальном и реальном выражении – это серьезный повод задуматься о том, насколько в действительности она значима в системе приоритетов патера. По сути, его установки изменились только в период с 2001 по 2008 гг., когда был зафиксирован реальный прорыв в увеличении объемов финансирования культуры.

Проведенный анализ позволяет выделить два временных диапазона в динамике государственного финансирования культуры.

Первый этап – «золотая семилетка» финансирования культуры (2001–2008 гг.) – период наращивания расходов на культуру, что нашло отражение в широкой палитре разнообразных культурных достижений. За семь лет удалось увеличить объем финансирования культуры в 2,4 раза в реальном выражении. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ, разработка и утверждение которой пришлось на 2008 г., в рамках оптимистического сценария предусматривалось доведение расходов на культуру до 1,5% от ВВП. Реальные 0,49% от ВВП существенно далеки от такой отметки.

Второй этап – «финансирование от достигнутого» (2009–2016 гг.) – период стагнации, когда расходы на культуру перестали увеличиваться в реальном, а в 2015 г. и в номинальном выражении.

14. Рассчитано по данным статистической базы Eurostat в разделе государственные финансы.

В 2009–2011 гг. был отмечен спад в объемах финансирования культуры в реальном выражении, после которого в течение 2012–2014 гг. удалось вернуться к уровню 2008 г.

В целом анализ динамики бюджетного финансирования культуры за прошедшие 16 лет говорит о том, что *государственное финансирование культуры осуществляется по принципу «минимум минимуму»*. Лишь в период 2001–2008 гг. патер попытался изменить свои установки и существенно увеличил объемы государственного финансирования рассматриваемой сферы. Стагнация же последних лет привела к тому, что в целом объемы финансового обеспечения сферы культуры за счет бюджетных средств увеличились в реальном выражении в 1,5 раза по сравнению с уровнем советского периода (1991 г.). Однако этих средств явно недостаточно для решения хронических проблем сферы культуры (повышения оплаты труда, обновления материально-технической базы учреждений культуры и пр.).

В этой связи следует с особой осторожностью подходить к болезненному сокращению государственных расходов на культуру, что может сказаться на ухудшении условий доступности культурных ценностей широким слоям населения, снижении качества жизни и стать реальной угрозой для сохранения единого культурного пространства России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Нет на свете ничего такого, чего нельзя было бы исправить.

*Аркадий и Борис Стругацкие.
«Пикник на обочине»*

Какой смысл говорить о будущем? О будущем не говорят, его делают!

Аркадий и Борис Стругацкие. «Туча»

Анализ развития сферы культуры и культурной политики Российской Федерации за период 2000–2016 гг. в части институционального и ресурсного обеспечения свидетельствует об изменениях установок патера. «Благотворящая» роль государства в поддержке культуры сохраняется на уровне декларативного нормотворчества, в то время как в области управленческих решений преобладают недружественные по отношению к культуре действия. «Патерналистский провал» в сфере культуры проявляется в том, что действия патера приводят к потерям благосостояния и ухудшению качественных характеристик общественного устройства.

Поскольку «патерналистский провал» свидетельствует о том, что государственной активности присущи риски принятия неверных решений, усиленные их ненадлежащим исполнением», то его устранение непосредственно связано с демонополизацией процессов формирования нормативных установок и введением процедур, ограничивающих произвол бюрократии (*Рубинштейн, Городецкий, 2017. С. 31, 33*).

Для устранения «патерналистского» провала в сфере культуры необходима включенность институтов гражданского общества в целом не только в разработку государственной культурной политики на уровне «формирования нормативных установок», но и собственно в сам управленческий процесс в сфере культуры. Такая возможность предусмотрена в Основах ГКП, но она не получила

своего развития в дальнейшем. Речь идет об активизации профессионального и экспертного сообществ в реализации государственной культурной политики посредством институтов, действующих по принципу вытянутой руки (*arm's length principle*). Существующие общественные советы при министерстве и различных государственных структурах имеют потенциал гражданской активности, но, увы, пока выполняют в большинстве своем формальные функции.

При этом существует необходимость в повышении статуса культуры в системе государственного управления. В экспертной и профессиональной среде решение этой задачи связывают с передачей функций по выработке и реализации культурной политики в прямое подчинение Президенту РФ или с введением поста специального вице-преьера по культуре, совмещающего обязанности министра культуры. Целесообразнее возможность введения поста специального вице-преьера увязать с курированием вопросов развития гуманитарного сектора экономики в целом, а не только культуры.

Например, в Австрии задачу повышения статуса культуры решили таким образом, что расформировали в 2014 г. Федеральное министерство образования, искусства и культуры и передали вопросы в области культуры и искусства в юрисдикцию Федеральной государственной канцелярии (*Bundeskanzleramt*). В мае 2016 г. в ведении Федерального канцлера было создано Федеральное министерство искусства и культуры, Конституции и СМИ (*Bundesminister für Kunst und Kultur, Verfassung und Medien*), статус которого выше обычного министерства. Таким образом, федеральный министр искусства и культуры, Конституции и СМИ стал вторым человеком после Федерального канцлера согласно таблице о рангах в Австрии.

Для России подобная мера связана, в первую очередь, с признанием приоритетности развития культуры в системе макроэкономического регулирования и исправлением «управленческого провала» в части необязательности исполнения принятых законов и «захватом чужих компетенций» Минфином России, когда реализация культурной политики определяется исключительно «распорядителем казны».

Следует вывести сферу культуры из сегмента оказания государственных (муниципальных) услуг, признав ошибочность

введения элементов сервисного государства в систему управления сферой культуры. Деятельность государственных (муниципальных) учреждений культуры связана с реализацией конституционных прав граждан на доступ широких слоев населения к культурным ценностям. Учреждения культуры не оказывают ни государственных, ни социальных услуг. Публичная сфера — только часть деятельности учреждений культуры. Такая мера позволит учесть специфику деятельности учреждений культуры, связанную с творческим характером труда, и устранить «управленческий провал» в части «захвата чужих компетенций» Минфином России, при котором учреждения культуры были низведены до оказания услуг населению. По сути, следует пересмотреть целый ряд законов, игнорирующих специфику сферы культуры, и разработать новый федеральный закон о культуре, который бы стал «охранной грамотой» культуры от недружественных интервенций финансово-экономических ведомств.

Речь идет о необходимости изменения пропорций распределения государственных расходов в сторону увеличения объемов финансирования гуманитарного сектора экономики, в том числе за счет сокращения «силовых статей» бюджета. Данная мера позволит нарастить объемы вложений в человеческий капитал, а в комплексе мер — устранить «управленческий провал» в части «захвата чужих компетенций» Минфином России, при котором ведомство самостоятельно определяет необходимость и достаточность расходов на культуру.

Необходимо содействовать развитию институтов гражданского общества, предоставив возможность получения бюджетных средств негосударственным некоммерческим организациям, с существенной оговоркой: в дополнение, но не за счет сокращения государственного финансирования сложившейся уникальной сети государственных (муниципальных) учреждений культуры, характерной для России.

Наконец, ожидают своего создания Координационный орган на постоянной основе (в отличие от созданного летом 2017 г. на представительской основе) и Российский фонд культурного развития — те институты культурной политики, которые были заложены в Основах ГКП, но спустя два с лишним года так и не появились в культурном пространстве России. Причем целесообразно

Координационный орган сформировать по «принципу вытянутой руки», в состав которого входили бы не действующие чиновники, а представители профессионального и экспертного сообществ.

Справедливости ради следует отметить, что наличие «патерналистского провала» в виде «изъянов общественного выбора» и «управленческого провала» характерно не только для системы государственного управления в России, но и многих развитых стран мира. А вот «строгость законов смягчается необязательностью их исполнения» - эта разновидность «управленческого провала» имеет ярко выраженную национальную специфику, свойственную России. Именно поэтому так необходим акцент на развитии институтов гражданского общества, активизация которого способна уменьшить или, в отдельных случаях, исправить «патерналистский провал».

В частности, 17 ноября 2017 г. на VI Санкт-Петербургском международном культурном форуме Президент РФ В.В. Путин обнадежил профессиональное сообщество в сфере культуры возможным частичным освобождением учреждений культуры от закупок по Федеральному закону 44-ФЗ. Речь шла о тех из них, которые касаются непосредственно творческого процесса, в то время как хозяйственные нужды по-прежнему будут проводиться посредством открытого конкурса в стандартном порядке.

Безусловно, это большая победа профессиональных общественных организаций в сфере культуры, в первую очередь, Союза театральных деятелей, усилиями которых удалось принять решение об исправлении «изъянов общественного выбора». В этой связи возникает резонный вопрос: «Не ждет ли нас в дальнейшем «управленческий провал», связанный с невозможностью выполнения принятого решения?»¹⁵.

15. В 2016 г. на V Санкт-Петербургском международном культурном форуме в рамках пленарного заседания «Сохранение культурного наследия – национальный приоритетный проект» было объявлено о решении разработать и осуществить такой проект. На состоявшемся в этом году форуме не было сказано ни слова о судьбе принятого решения.

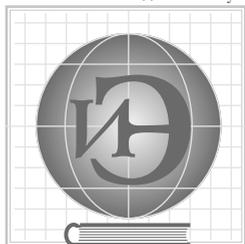
ЛИТЕРАТУРА

1. *Автономов В.С.* (2017). Социальное рыночное хозяйство для России: упущенная возможность или недостижимая цель? В кн.: Социальное рыночное хозяйство — основоположники и классики / Ред.-сост.: К. Кроуфорд, С.И. Невский, Е.В. Романова; Фонд Конрада Аденауэра в России. М.: Изд-во «Весь Мир». С. 27–35.
2. *Барков А.В.* (2011). О цивилистической природе социальной услуги. В кн.: Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование. Сборник статей под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. Москва—Берлин: Инфотропик Медиа. С. 103–122.
3. *Волкова О., Никольская П. и др.* Обещания третьего срока: как исполняются майские указы Президента // РБК. 2016. 17 мая. www.rbc.ru/economics/17/05/2016/573a034a9a7947d18967193a.
4. Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2016 году. (2017). М.: Министерство культуры РФ.
5. *Княгинин В.* (2006). От «административного» государства к «рыночному» // Российское экспертное обозрение. №5 (19).
6. *Колесников А.* (2017). Политика «лукавой цифры»: как выполнялись майские указы // РБК. 4 мая. www.rbc.ru/opinions/politics/04/05/2017/590b33cf9a7947e0235d932c?from=materials_on_subject.
7. Конференция «Пять лет реформе социальной сферы: итоги» (2017) // Народонаселение. Апрель—июнь. №2. С. 141–148.
8. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (2008). Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р.
9. Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года. (2011). Одобрена распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 № 1019-р.
10. Концепция развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации на период до 2025 года. (2015). Одобрена распоряжением Правительства РФ от 24 ноября 2015 № 2395-р.
11. Культура и будущее России. Новый взгляд. Доклад Комиссии по вопросам развития культуры Общественной палаты РФ. (2007). М.
12. *Миронов А.Н.* (2015). Основы «Основ». О смыслах государственной культурной политики // Аналитический вестник СФ РФ. №12 (565). С. 47–48.

13. *Музычук В.Ю.* (2013). Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. СПб.: Нестор История.
14. Основы государственной культурной политики. (2014). Утверждены Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. №808
15. О чем умолчало правительство в отчете о майских указах. (2017) // РБК. 5 мая. www.rbc.ru/economics/05/05/2017/590b5f449a794702ed8d31f2.
16. Постановление Правительства РФ от 14 сентября 2015 г. №973 «О совершенствовании статистического учета в связи с включением в официальную статистическую информацию указателя среднемесячной начисленной заработной платы наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячного дохода от трудовой деятельности)».
17. *Рубинштейн А.Я.* (2011). К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия // Вопросы экономики. № 3. С. 65–87.
18. *Рубинштейн А.Я.* (2012). Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». Научный доклад. М.: Институт экономики.
19. *Рубинштейн А.Я.* (2013). Опекаемые блага в оптике сравнительной методологии. Научный доклад. М.: Институт экономики.
20. *Рубинштейн А.Я.* (2015а). Теория опекаемых благ и патернализм в экономических теориях: общее и особенное. Научный доклад. М.: Институт экономики.
21. *Рубинштейн А.Я.* (2015б). О качестве культурных благ // Справочник руководителя учреждения культуры. № 10. С. 14–20.
22. *Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е.* (2017). Некоторые аспекты экономической теории государства. М.: Институт экономики РАН.
23. *Санникова Л.В.* (2006). Услуги в гражданском праве России. М.: Волтерс Клувер.
24. *Санникова Л.В.* (2011). Гражданско-правовые и публичные услуги: проблемы соотношения. В кн.: Сфера услуг: гражданско-правовое регулирование. Сборник статей под ред. Е.А. Суханова, Л.В. Санниковой. Москва–Берлин: Инфотропик Медиа. С. 88–102.
25. *Седлачек Т.* (2016). Экономика добра и зла. В поисках смысла экономики от Гильгамеша до Уолл-стритт. М.: Ад Маргинем Пресс.
26. *Сизова О.В.* (2012). Услуги и функции: найдите 10 отличий. // Госуслуги: планирование, учет, налоги. № 3. С. 23–27. www.rb-centre.com/upload/iblock/5dc/5dc216c649dcef0379da254854d6bd44.pdf
27. Стратегия-2020: новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным

- проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. (2013). М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС.
28. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г. (2016). Утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р.
 29. Тамбовцев В.Е. (2004). Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Российско-Европейский центр экономической политики.
 30. Терещенко Л.К. (2004). Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. №10. С. 15–23.
 31. Флорида Р. (2007). Креативный класс: люди, которые меняют будущее. М.: Классика XXI. (*Florida R. (2002). The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life. New York: Basic Books.*)
 32. Шуберт К. (2016). Удел куратора. Концепция музея от Великой французской революции до наших дней. М.: Ад Маргинем.
 33. Шульгин П. (2016). Вперед, к культурному застою. В стратегии государственной культурной политики не содержится ничего стратегического // Московский комсомолец. 23 марта. № 27061. www.mk.ru/culture/2016/03/22/vpered-k-kulturnomu-zastoyu.html.
 34. A Handbook of Cultural Economics (2013). Second Edition. Edited by Ruth Towse. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
 35. Baumol W., Bowen W. (1966). Performing Arts: the Economic Dilemma. Cambridge–London: MIT.
 36. Cultural statistics – 2016 edition. Statistical books. (2016). Luxembourg: Publication Office of the European Union.
 37. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. (2006). New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 16. Issue 3. July. Pp. 467–494.
 38. Hartley J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present // Public Money and Management. Vol. 25 (1). Pp. 27–34.
 39. Hood C. (1995). The «new public management» in the 1980s: variations on a theme // Accounting, Organizations and Society. Vol. 20. No. 2/3. Pp. 93–109.
 40. Musgrave R. (1959). The Theory of Public Finance. New York: McGraw Hill.
 41. OECD (2017). Government at a Glance 2017. Paris: OECD Publishing.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

В.Ю. Музыкачук

Государственный патернализм в сфере культуры:
что не так с установками патера в России?

Оригинал-макет – *Валериус В.Е.*

Редактор – *Ерзнкян М.Д.*

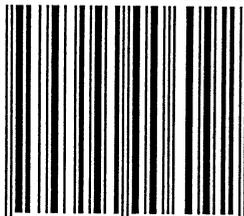
Компьютерная верстка – *Хацко Н.А.*

Подписано в печать 30.11.2017 г.

Заказ № 44. Тираж 300. Объем 3,3 уч. изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0609-2



9 785994 006092