DOI: http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2020-4-90-106

Валентина МУЗЫЧУК

КУЛЬТУРНЫЙ МАНДАТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: БЕГ НА МЕСТЕ...

В настоящее время органы местного самоуправления не в состоянии реализовывать свой культурный мандат ни с точки зрения своего функционала, ни в контексте необходимых для этого объемов финансирования, ни с позиций масштаба и важности задач, связанных с развитием культуры. В статье рассматривается проблема дееспособности органов местного самоуправления в решении культурной повестки по содержанию сети муниципальных учреждений культуры и обеспечению доступности культурных благ для широких слоев населения. Действия государства на протяжении последних трех десятилетий свидетельствуют о реализации в России крайне недружественных по отношению к сфере культуры управленческих решений. Во-первых, речь идет о реформе бюджетного сектора, ознаменовавшейся оптимизацией, унификацией и коммерциализацией учреждений культуры и сокращением численности занятых. Во-вторых, в рамках реформы местного самоуправления вся полнота ответственности за функционирование так называемого низового звена культуры – общедоступных библиотек, культурно-досуговых учреждений, местных краеведческих музеев и детских школ искусств – была переложена на муниципальный уровень без доведения необходимого объема бюджетного финансирования. Ситуацию усугубляют накопившиеся социально-экономические проблемы муниципальных образований, которые рикошетом бьют по сфере культуры. Выход из замкнутого круга видится в пересмотре с последующим четким определением зоны ответственности органов местного самоуправления в области культуры и гарантированном финансировании в полном объеме закрепленных полномочий.

Ключевые слова: вопросы местного значения, культурные блага, культурная политика, местное самоуправление, оптимизация учреждений культуры, регион, сфера культуры, финансирование культуры.

JEL: Z1, Z11, R51

Одним из краеугольных и по-прежнему нерешенных вопросов государственной культурной политики современной России является распределение предметов ведения и полномочий в сфере культуры по уровням власти и недостаточность бюджетной обеспеченности переданных на муниципальный уровень полномочий, а также дефицит бюджетных

средств, направленных на решение вопросов местного ведения в области культуры. Ведь *85%* от всех государственных (муниципальных) учреждений культуры *находятся в ведении органов местного самоуправления*. В первую очередь речь идет о так называемом низовом звене культуры: 37 тыс. общедоступных библиотеках, 42 тыс. клубах, 4,8 тыс. детских школ искусств (далее – ДШИ), входящих в систему Министерства культуры Российской Федерации (2019)[1]. В собственности муниципальных образований также находятся краеведческие музеи, памятники, объекты культурно-исторической недвижимости, тесно связанные с развитием краеведческого движения и вносящие свой вклад в сохранение культурных традиций местных сообществ и изучение локального культурного пространства.

В рамках нормативного подхода трудно не согласиться с тем, что «местное самоуправление – самая близкая народу ветвь власти. Участвуя в его функционировании, люди учатся демократии, законопослушанию, гражданственности, умению уважать интересы других, искать адекватные формы решения возникающих проблем» [1, с. 55]. Но реальное состояние дел с местным самоуправлением в России вызывает серьезные опасения. Накопившиеся социально-экономические проблемы рикошетом бьют по сфере культуры и *снижают качество и доступность культурных благ* для широких слоев населения.

История ничему не учит?

Как справедливо отмечают специалисты, «местное самоуправление получило в середине 1990-х гг. декларируемую законом политическую автономию (согласно конституции 1993 г. и первому постсоветскому закону об общих принципах организации местного самоуправления 1995 г.), но не было наделено ресурсами, чтобы стать общественно значимым институтом» [2, с. 36]. Спустя почти три десятилетия с момента рыночных преобразований в нашей стране можно констатировать, что *до сих пор так и не создана благоприятная институциональная среда для развития местного самоуправления.* Более того, в последнее время усиливаются процессы централизации, что для такой страны как Россия с ее бескрайними просторами, многообразием народов с широкой палитрой культурных особенностей и разной конфессиональной принадлежностью чревато дисфункциями управления и возникновением разного рода управленческих провалов во властной вертикали. Отечественная история знает тому массу примеров.

Не вдаваясь глубоко в историю, следует упомянуть об успешных традициях местного самоуправления в России. Земская реформа 1864 г. стала отправной точкой институциализации местного самоуправления в нашей стране, хотя зачатки самоуправления уходят своими корнями к новгородскому и псковскому вечевому строю. Кроме того, русская де-

---

[1] Очень незначительная часть государственных (муниципальных) музеев, театров, библиотек, детских школ искусств относится к компетенции других министерств и ведомств (Министерства просвещения, Министерства науки и высшего образования, Министерства обороны и др.).

ревня с ее «миром» решавшимися местными вопросами и избиравшимися уполномоченными на волостной сход несла в себе элементы *подлинно народного самоуправления*. Создаваемые земства, наряду с городским самоуправлением (Земское положение /1864 г./, Городовое положение /1870 г./), наделялись широким спектром полномочий от создания земских больниц и общедоступных школ, домов призрения и детских приютов до дорожного строительства, благоустройства, формирования пожарной службы и системы почтового отправления, создания артелей кустарей, организации съездов врачей, привлечения агрономов и ветеринаров, введения системы страхования, а также многих других вопросов местного самоуправления.

Особого внимания заслуживает культурно-просветительская работа земства, которая к началу XX в. приобрела серьезные масштабы. Культурная повестка земства включала в себя «библиотечное дело, кружки самообразования, создание народных театров, хоров, оркестров, музеев, проведение экскурсий, книжную торговлю. Одной из наиболее развитых форм культурно-просветительной работы в дореволюционной России стали земские библиотеки и читальни» [3, с. 208]. Во многом это было обусловлено тем, что в деятельности земства с течением времени заметно активизировалась служащая интеллигенция. К концу царствования Александра II земское самоуправление существовало в 33 губерниях европейской части России.

Однако в 1880–1890 гг. Александром III были проведены контрреформы (введение института земских участковых начальников /1889 г./, Земское положение /1890 г./, Городовое положение /1892 г./), в ходе которых усилился административный контроль над земским и городским самоуправлением с целью ослабить их самостоятельность. Чуть позже Николай II в своем обращении к земству и дворянству 17 января 1895 г. назвал предложения о привлечении представителей земства к управлению страной «бессмысленными мечтаниями»[2]. Через 10 лет, 6 июня 1905 г., в Петергофе он встретился с делегацией земского съезда, чтобы наверстать упущенное. Однако маховик революционных событий уже был запущен[3] [6].

Известные *аналогии можно увидеть и в настоящее время* в части замены выборной системы местного самоуправления моделью назначаемого сити-менеджера, усиления бюрократического произвола и пр. Специалисты обращают внимание на риски, связанные с тем,

---

[2] В ответ в открытом письме земства, «ходившем по рукам», говорилось: «17 января говорила Вашими устами вовсе не та идеальная самодержавная власть, носителем которой Вы себя считаете, а ревниво оберегающая свое могущество бюрократия. Этой бюрократии, начиная с кабинета министров и кончая последним урядником, ненавистно расширение общественной самодеятельности, даже на почве существующего самодержавного порядка. Она держит самодержавного монарха вне свободного общения с представителями народа, и самодержцы оказываются лишенными всякой возможности видеть их иначе, как ряжеными с иконами, поздравлениями и подношениями» [4].

[3] Из письма русских крестьян Николаю II: «Управление государством попало в жадные руки. Твои министры грабят страну... Нигде в твоем царстве нет правосудия... Царь, мы не верим больше твоим чиновникам. Мы хотим отнять из их рук управление государством и отдать в руки наших выборных людей. Мы знаем, кого выбирать, за своими людьми мы будем сами следить и спрашивать у них отчета» [5, с. 4].

что «целью правящих групп могут быть не рост и развитие города, а реализация групповых интересов в сфере бизнеса, эксплуатация городских ресурсов. Причиной этой ситуации является *слабая обратная связь между властью и обществом*, несоответствие между формальной организацией местного самоуправления самими гражданами и реалиями складывания обособленных властных элит, включенных, как правило, в вертикаль» [7, с. 84–85].

В контексте реализации культурной политики особую актуальность приобретает оценка роли и возможностей местного самоуправления ответить на вызовы, связанные с падением культурного уровня населения, депрессивными настроениями в обществе и ухудшением нравственного климата в стране.

Последствия рыночных преобразований в сфере культуры

Бюджетная реформа в проекции на сферу культуры ознаменовалась изменением подходов к финансированию государственных (муниципальных) учреждений: от содержания сети (по факту своего существования) к оказанию услуг (для удовлетворения потребителей). Одновременно с введением новых организационно-правовых форм учреждений (автономных, бюджетных, казенных) и переходом к финансовому обеспечению выполнения государственного (муниципального) задания[4] была проведена оптимизация сети учреждений культуры. В результате *резко сократилось* количество общедоступных библиотек, культурно-досуговых учреждений и детских школ искусств.

В целом же за почти 30 лет рыночных преобразований в России сократилось количество общедоступных библиотек на 13,5 тыс. ед. (при относительно небольшом снижении числа пользователей), клубов и домов культуры – на 30,7 тыс. ед. (более чем в 1,5 раза), детских школ искусств – на 1 768 ед. (на фоне почти полуторакратного роста числа учащихся) при незначительном сокращении численности населения (*см. табл. 1*).

С 2012 г. оптимизация учреждений культуры проходила параллельно с сокращением численности занятых. Финансово-экономические ведомства декларировали, что в культуре – неэффективный госсектор и низкая производительность труда. По методологии Минфина России, производительность труда в культуре рассчитывается как соотношение количества потребителей услуг к численности занятых в этой сфере. Поэтому повышать производительность труда стали за счет сокращения работников культуры.

С 2012 г. численность занятых в сфере культуры сократилась на 17% (с 848,2 тыс. до 703,3 тыс. чел. в 2019 г.). Из 703,3 тыс. чел. только 8,8% занятых работают в федеральных учреждениях культуры (61,9 тыс. чел.).

---

[4] Первоначально государственное (муниципальное) задание предназначалось только для автономных и бюджетных учреждений, а казенные учреждения финансировались по-прежнему по смете. Однако в настоящее время государственное (муниципальное) задание может получать и казенное учреждение по решению главного распорядителя бюджетных средств.

Причем основная волна сокращений пришлась на региональный и муниципальный уровень. Численность работников федеральных учреждений культуры сократилась на 10% за рассматриваемый период, а региональных и муниципальных учреждений – на 18%. Доля работников культуры в общей численности занятых в экономике составила в 2019 г. 0,98% (в 2012 г. – 1,19%).

Таблица 1

Сеть и посещаемость учреждений культуры в системе Министерства культуры Российской Федерации в разрезе отдельных видов культурной деятельности с 1990 по 2019 гг.

	1990*	1995	2000	2005	2010	2015	2019
Численность населения, млн чел.	148,0	148,4	146,9	143,8	142,8	146,3	146,8
Библиотеки, тыс. ед.	50,2	50,1	48,8	48,1	45,2	38,7	36,7
Число зарегистрированных пользователей библиотек, млн чел.	53,7	54,2	56,5	56,1	54,9	52,0	50,2
Охват населения библиотечным обслуживанием, %	36,3	36,5	38,5	39,0	38,4	35,5	34,2
Учреждения культурно-досугового типа, тыс. ед.	72,6	59,9	54,8	51,4	46,6	39,8	41,9
Количество посещений учреждений культурно-досугового типа, млн	н/д	198,2	127,7	129,5	124,5	111,8	101,4
Число участников клубных формирований, млн чел.	4,7	4,6	5,2	5,5	5,7	6,0	6,3
Детские школы искусств, ед.	6591	5891	5823	5555	5370	5108	4823
Число учащихся детских школ искусств, тыс. чел.	1 121,5	1 236,2	1 284,5	1 280,9	1 432,9	1 533,3	1 671,0
Охват детей ДШИ, %	н/д	н/д	н/д	8,7	12,0	11,8	7,4**

Источник: составлено автором по данным ГИВЦ Министерства культуры России за соответствующие годы.
* *Примечание.* Данные по РСФСР.
** *Примечание.* С 2019 г. учитывается детское население 5–18 лет; до 2019 г. – 7–15 лет.

Судить о производительности труда через соотношение потребителей услуг к работникам культуры глубоко ошибочно. Это связано с тем, что в сфере культуры (как, впрочем, и во всем гуманитарном секторе) особенно остро проявляется «болезнь цен» Баумоля, приводящая к опережению расходов учреждений над собственными заработанными доходами. В основе этого недуга лежит *отставание производительности* (не путать с низкой производительностью) из-за невозможности использования новых технологий, увеличения капиталовложений, по-

вышения квалификации рабочей силы, эффекта экономии на масштабе, которые приводят к росту производительности труда, высвобождению рабочей силы в отраслях экономики, связанных с промышленным производством. В сфере культуры нет альтернативы живому труду, а автоматизация производственного процесса не только нецелесообразна, но и противоестественна. Об этом свидетельствует классический пример У. Баумоля со струнным квартетом, приводимый им в различных вариациях в своих многочисленных публикациях: если в 1780 г. четырем участникам квартета требовалось 40 минут для исполнения произведения Моцарта, то и в настоящее время потребуются те же сорок минут труда [8, с. 22–33].

В связи с *объективной невозможностью использования технологических инноваций в некоммерческом секторе сферы культуры* производительность труда в нем существенно отстает от темпов роста производительности труда в экономике. А оплата труда в сфере культуры вынуждена расти под воздействием роста общего уровня цен в экономике[5]. В результате расходы учреждений культуры растут быстрее, чем собственные заработанные доходы (издержки производства растут быстрее, чем цены на конечный продукт). Поэтому единственная возможность для увеличения производительности труда в сфере культуры заключается в повышении численности занятых. Чем больше работников будет вовлечено в культурную деятельность, *тем выше будет производительность труда* в сфере культуры.

Как уже было сказано выше, в рамках бюджетной реформы состоялся переход от финансирования по смете к финансовому обеспечению государственного задания. Причем последнее декларировалось как «основной инструмент управления результатами деятельности государственных учреждений»[6]. Минфин отчитался, что упорядочены однотипные государственные услуги и работы, на основе которых сформированы общероссийские базовые (отраслевые) перечни (классификаторы) государственных (муниципальных) услуг, а также создана система нормативного финансирования, основанная на нормировании в расчете на единицу услуги, работы, а не на одно учреждение[7]. Однако *эта система не работает в сфере культуры...*

В сфере культуры практически нет деятельности, которая бы представляла собой ряд однотипных повторяющихся работ. Практика показывает, что государственное (муниципальное) задание для учреждений культуры является формальным отражением объема и качества оказываемых услуг, т.к. его параметры рассчитываются методом обратного

---

[5] У. Баумоль доходчиво объясняет это на таком примере: «Издержки на удаление мусора растут не потому, что сборщики мусора работают менее эффективно, а потому, что труд в автомобильном производстве становится более эффективным, тем самым повышая потенциальную ценность сборщиков мусора с точки зрения их возможной работы на автомобильном конвейере. Заработная плата сборщиков должна повышаться, чтобы люди по-прежнему соглашались заниматься уборкой мусора» [9, с. 277].

[6] Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

[7] Концепция повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

счета. Сначала рассчитывается по сметному принципу объем субсидии с учетом финансовых возможностей главного распорядителя бюджетных средств, а потом нормативные затраты на оказание услуг подгоняются с помощью разного рода коэффициентов под каждое конкретное учреждение.

В рамках административной реформы и реформы местного самоуправления вся полнота ответственности за развитие культуры в стране была возложена на субъекты Федерации и муниципальные образования. В результате преобразований федеральный орган исполнительной власти в лице *Министерства культуры РФ оказался в стороне от формирования единой государственной культурной политики.* Оно отвечает преимущественно за обеспечение деятельности федеральных учреждений, доля которых в общем количестве государственных (муниципальных) учреждений культуры не превышает 5%. Поэтому культурная жизнь в регионах и на местах оказалась на периферии федеральной повестки. В такой ситуации особенно острой является потребность в государственной культурной политике, направленной на сглаживание региональных диспропорций в доступности и качестве культурных благ для широких слоев населения.

С 2018 г. началась новая волна оптимизации, связанная с реализацией Программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации. Минфин подготовил специальные методические рекомендации от 26 февраля 2018 г., в которых регионам России предлагаются возможные пути сокращения бюджетных средств и численности занятых в бюджетном секторе. Напрямую это касается и сети муниципальных учреждений культуры. Несмотря на рекомендательный характер предлагаемых мероприятий, сама Программа оптимизации расходов бюджета субъекта Федерации должна быть разработана в обязательном порядке, т.к. без нее регионы не смогут претендовать на дополнительную финансовую поддержку из средств федерального бюджета. Среди перечня оптимизационных мероприятий следует выделить: укрупнение или присоединение «мелких» учреждений, а также организаций, загруженных менее чем на 50%, к более крупным; размещение разнопрофильных учреждений под «одной крышей»; уменьшение численности обслуживающего персонала и передачу несвойственных функций бюджетных учреждений на аутсорсинг; создание централизованных бухгалтерий и пр. [10, с. 34–49].

Как результат, например, в городе Ковров Владимирской области, весной 2020 г. одномоментно уволили 7 руководителей учреждений культуры, заслуженных людей с многолетним опытом работы (музыкальной школы, школы искусств, детской художественной школы, домов культуры). Увольнение *проводилось в целях создания объединенной структуры управления городскими учреждениями культуры*, подчиненной администрации г. Ковров [11]. Другой пример: в г. Чебоксары Чувашской Республики из-за дефицита бюджетных средств план оптимизации на 2020 г. предполагал сокращение библиотек, клубов, детских школ искусств с последующей продажей высвободившегося имущества [12].

Специалисты обращают внимание на то, что поселенческая модель местного самоуправления с прямыми выборами глав районов постепенно стала замещаться моделью сити-менеджера, выбираемого конкурсной комиссией, подконтрольной региональным властям, и действующего в интересах глав регионов. В результате «эта модель в России снижает и без того слабый уровень общественного контроля над муниципалитетами и, напротив, расширяет возможности для внедрения неформальных и имплицитных контрактов, которые могут предполагать, например, урезание финансирования социально значимых статей» [1, с. 47].

Сфера культуры через призму местного самоуправления

По данным Минфина России, на 1 января 2020 г. в России насчитывалось 20 846 муниципальных образований. Из них: львиная доля – 80,7% – сельских поселений (16 821 ед.); 8,0% – муниципальных районов (1 673 ед.); 6,7% – городских поселений (1 398 ед.); 3,2% – городские округа, включая муниципальные округа (665 ед.); 1,3% – внутригородские муниципальные образования (267 ед.); оставшиеся 0,1% – внутригородские районы и городские округа с внутригородским делением – 19 и 3 ед. соответственно [13, с. 3]

Распределение численности населения России по типам муниципальных образований по состоянию на 1 января 2020 г. выглядит следующим образом: 79,2 млн чел. – в городских округах; 48,6 млн чел. – в муниципальных районах; 17,6 млн чел. – в городских поселениях; 30,9 млн чел. – в сельских поселениях [14, табл. 8, 10, 12, 14][8]. Таким образом, культурная повестка в деятельности органов местного самоуправления затрагивает интересы и конституционные права граждан в области культуры существенной части населения России.

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 20 июля 2020 г.), перечень вопросов местного значения в области культуры зависит от типа муниципальных образований (ст. 14-16). Максимальный объем вопросов местного значения и прав органов местного самоуправления в области культуры закреплен за муниципальными районами, муниципальными и городскими округами, а также городскими поселениями (*см. табл. 2*).

Также имеет отношение к сфере культуры право органов местного самоуправления муниципального района и городского округа (муниципального округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района) на создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг, применение результатов независимой оценки качества условий оказания услуги при оценке деятельности руководителей подведомственных организаций и осуществление контроля за принятием мер по устранению недостатков, выявленных по результатам оценки (п. 13 ст. 15.1; п. 13 ст. 16.1).

[8] Данные не суммируются, т.к. разные типы муниципальных образований входят в состав друг друга.

Таблица 2

Вопросы местного значения и права органов местного самоуправления в сфере культуры в разрезе типов муниципальных образований

Тип муниципального образования	**Вопросы местного значения в сфере культуры**
1	2
Городское поселение (ст. 14, ч. 1)	• Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения (п. 11); • создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (п. 12); • сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения (п. 13); • создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении (п. 13.1); • формирование архивных фондов поселения (п. 17)
Сельское поселение (ст. 14, ч. 3)	• Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; • формирование архивных фондов поселения
Согласно ст. 14.1 органы местного самоуправления городского, сельского поселения имеют право на: • создание музеев поселения (п. 1); • создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения (п. 6); • оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения (п. 7)	
Муниципальный район (ст. 15)	• Формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений (п. 16); • организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов (п. 19); • создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры (п. 19.1); • создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района (п. 19.2); • сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального района, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального района (п. 19.3)
Согласно ст. 15.1 органы местного самоуправления муниципального района имеют право на: • создание музеев муниципального района (п. 1); • создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории муниципального района (п. 4); • оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории муниципального района (п. 5)	

Окончание табл. 2

1	2
Муниципальный, городской округ (ст. 16)	• Организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек муниципального, городского округа (п. 16); • создание условий для организации досуга и обеспечения жителей муниципального, городского округа услугами организаций культуры (п. 17); • создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в муниципальном, городском округе (п. 17.1); • сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального, городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории муниципального, городского округа (п. 18); • формирование и содержание муниципального архива (п. 22)
Согласно ч. 1 ст. 16.1 органы местного самоуправления муниципального округа, городского округа, городского округа с внутригородским делением имеют право на: • создание музеев муниципального округа, городского округа (п. 1); • создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территориях муниципального округа, городского округа (п. 6); • оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территориях муниципального округа, городского округа (п. 7)	
Внутригородской район (ст. 16.2)	• Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей внутригородского района услугами организаций культуры (п. 6)
Согласно ч. 1.1 ст. 16.1 органы местного самоуправления внутригородского района имеют право на: • создание музеев внутригородского района (п. 1)	

Источник: составлено автором.

Указанные выше вопросы местного значения в области культуры также продублированы в законе Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (ред. от 1 апреля 2020 г.) (ст. 40). Но специалисты справедливо обращают внимание на то, что в отраслевых законах вопросы местного значения и права органов местного самоуправления *автоматически приравниваются к полномочиям органов местного самоуправления* [15, с. 41].

Так, ст. 40 вышеупомянутого закона «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» называется «Полномочия органов местного самоуправления в области культуры». Однако вопросы местного значения, права органов местного самоуправления и собственно полномочия органов местного самоуправления (как переданные, так и не переданные) – *не одно и то же.* Несмотря на отсутствие четких формулировок, позволяющих разобраться в сущности данных категорий, несомненно одно: полномочия гарантированно покрываются целевыми субвенциями, *финансирование вопросов местного значения ничем не га-*

рантируется, в то время как *права органов местного самоуправления носят исключительно факультативный характер.*

В связи с отождествлением вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления надо отметить, что в Основах законодательства о культуре (ст. 40) отсутствуют полномочия по формированию и содержанию муниципальных архивов, хотя архивное дело относится к культурной деятельности (ст. 4), а также полномочия в области музейного дела, хотя создание органами местного самоуправления муниципальных музеев относится к так называемым факультативным полномочиям [15, с. 41–43]. Независимая оценка качества условий оказания услуг муниципальными учреждениями культуры в Основах законодательства о культуре *также выпала из зоны ответственности органов местного самоуправления.*

Как правило, вышеупомянутый Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет минимальный объем обязательств органов местного самоуправления в зависимости от конкретного типа муниципальных образований.

С одной стороны, законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставами муниципальных районов и сельских поселений последним могут делегироваться дополнительные полномочия, предусмотренные ч. 1 ст. 14 указанного закона № 131-ФЗ. С другой стороны, низовое звено в структуре муниципальных образований не в состоянии обеспечить решение вопросов местного ведения в полном объеме, в т.ч. в сфере культуры, из-за недостатка финансовых средств. Поэтому широко распространена практика передачи полномочий на уровень муниципальных районов на основе специального соглашения.

Здесь следует напомнить о ситуации с финансированием здравоохранения за счет средств местных бюджетов, когда вследствие нехватки финансовых ресурсов было принято решение передать эти полномочия на региональный уровень [1, с. 43–44]. В итоге крупной статьей расходов местных бюджетов стало образование, а расходы на ЖКХ шаг за шагом перекладываются на плечи населения. По мнению специалистов, «в российской системе государственно-муниципальных отношений с самого начала возник зазор между объемом муниципальных агентских контрактов и передачей местной власти ресурсов для их реализации... В результате в самые последние годы произошел очень важный сдвиг в отношениях между государством и местным самоуправлением. Впервые был *поставлен вопрос не о передаче местному самоуправлению новых источников пополнения бюджета, а о сокращении муниципальных полномочий* из-за невозможности их исполнения» [1, с. 39].

В последнее время панацеей для решения проблем культуры на местах считается *передача сферы культуры на региональный уровень* вследствие отсутствия финансовых возможностей у органов местного самоуправления. Например, в отдельных субъектах Федерации было принято решение передать ДШИ с муниципального на региональный уровень для улучшения ситуации с их финансовым обеспечением. Но,

условно, из Твери не видны проблемы Ржевской музыкальной школы или Торжокской школы искусств. И при необходимости оптимизации, в соответствии с требованиями финансово-экономических ведомств, в первую очередь сокращения сети начнут с самого уязвимого звена. Это, собственно, уже давно происходит в различных регионах России. А когда решение принимается из регионального центра, расположенного зачастую за 200–300 км от местного очага культуры, то оптимизационные мероприятия проводить легче. Для низового звена культуры *очень важно по-прежнему оставаться в ведении местных органов власти*, но при условии гарантированного финансирования вопросов местного значения, связанных с развитием культуры.

Структура расходов местных бюджетов состоит из трех частей:

- расходы на решение вопросов местного значения;
- расходы на осуществление государственных полномочий (переданных или непереданных);
- расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения (так называемые права органов местного самоуправления).

По данным Минфина России, расходы на решение вопросов местного значения составили в 2019 г. 66,5% от совокупных расходов муниципальных образований (в расходах городских поселений – 99,3%, сельских поселений – 98,3%); расходы на осуществление государственных полномочий (переданных или непереданных) – 33,3% от всех расходов [13, с. 34–35]. Таким образом, расходы, связанные с правами органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, составили 0,2%.

В результате, инициативы по созданию музеев, а также поддержке прав местных национально-культурных автономий и национально-культурного развития народов Российской Федерации в целом находятся в сфере ответственности органов местного самоуправления, в массе своей не обеспеченной бюджетными средствами.

Из 4 733,6 млрд руб. совокупных расходов муниципальных образований в 2019 г. расходы по статье «Культура, кинематография, СМИ[9]» составили 5,9% расходов местных бюджетов, или 279,6 млрд руб. (*см. табл. 3*). Если учесть, что совокупные расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета Российской Федерации составили в 2019 г. 587,9 млрд руб. (с учетом межбюджетных трансфертов – 602,7 млрд руб.), то существенная часть этих средств расходуется на местах для обеспечения доступности культурных благ.

Как показано в *таблице 3*, доля расходов на культуру, кинематографию и СМИ в бюджетах сельских и городских поселений достаточно высока: 18,2% и 11,6% соответственно. В абсолютном выражении «культурные» статьи бюджетов городских округов и муниципальных районов аккумулируют немалые средства: 113,0 млрд руб. и 106 млрд руб. соответственно.

---

[9] К сожалению, не представляется возможным выделить расходы на культуру и кинематографию в чистом виде, без расходов на СМИ.

Таблица 3

Отдельные статьи расходов в местных бюджетах в 2019 г. (млрд руб.)

Виды расходов	**Городские округа, вкл. городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы и внутригородские муниципальные образования городов фед. значения**		**Муниципальные районы**		**Городские поселения**		**Сельские поселения**		**Всего**
	Сумма	*Удельный вес расходов в общем объеме, %*	*Сумма*	*Удельный вес расходов в общем объеме, %*	*Сумма*	*Удельный вес расходов в общем объеме, %*	*Сумма*	*Удельный вес расходов в общем объеме, %*	
Управление	196,0	7,52%	133,7	7,72%	21,9	13,23%	65,3	28,64%	416,9
Образование	1279,9	49,07%	1004,4	58,0%	1,0	0,60%	1,5	0,66%	2 286,8
Культура, кинематография, СМИ	113,0	4,33%	105,9	6,11%	19,3	11,65%	41,4	18,16%	279,6
Расходы – всего	2 607,7	100%	1 731,9	100%	165,6	100%	228,0	100%	4 733,6

Источник: [13, с. 38].

При анализе структуры расходов местных бюджетов обращает на себя внимание доля расходов на управление, которая в 2019 г. составила 8,8% [13, с. 37]. Другими словами, содержание местной бюрократии обходится почти в 1,5 раза дороже, чем расходы на функционирование сети муниципальных учреждений культуры и работу местных СМИ[10]. Причем в бюджетах сельских поселений эти расходы достигают 30%. Трудно не согласиться с экспертами, что «с экономической точки зрения странной выглядит ситуация, когда органы местного самоуправления собирают налоги для того, чтобы платить самим себе зарплаты, и вряд ли у населения есть смысл содержать такие органы власти» [16, с. 85].

Следует отметить, что в Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (утв. Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607[11]) в 2018 г. был добавлен еще один пункт (перечень дополнен п. 14 с 1 января 2019 г. Указом Президента Российской Федерации от 09 мая 2018 г. № 212[12]), связанный с результатами независимой оценки качества условий оказания услуг муниципальными организациями, в т.ч. в сфере культуры, оказывающими услуги за счет бюджетных ассигнований бюджетов муниципальных образований. Это слабая попытка увязать эффективность органов местного самоуправления с состоянием культуры, в т.ч. ее инфраструктуры. Хотя масштабные сокращения сети учреждений культуры проводились не вопреки, а *с согласия и по прямому указанию органов местного самоуправления.* Во многом это обусловлено тем, что «местное самоуправление не выполняет имманентные ему функции агента локального сообщества и вместо этого стало агентом государственной власти, как федеральной, так и региональной [1, с. 35].

В свете обновленной редакции ст. 132 Конституции Российской Федерации «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят *в единую систему публичной власти* [выделено автором. – *В.М.*] в Российской Федерации» (п. 3). Хотя сами изменения больше свидетельствуют об институциональном встраивании местного самоуправления в вертикаль власти теперь уже не только де-факто, но и де-юре. И если раньше ситуация описывалась в терминах тенденции к огосударствлению местного самоуправления, созданию и укреплению властной вертикали [7, с. 88–89], то обновленный вариант Конституции (2020 г.) расставил все точки над *i*.

* * *

Опыт развитых стран свидетельствует о том, что существенная доля финансирования культурного сектора приходится на средства местных бюджетов. Прежде всего это касается низового звена культуры: общедоступных библиотек, культурно-досуговых учреждений, краеведческих музеев, объектов культурного наследия местного значения, детских школ искусств. Без сильного и независимого местного самоуправления на основе выборной системы финансовые проблемы культуры решить вряд ли удастся.

В России решение проблемы финансирования культуры напрямую связано с перераспределением доходной базы муниципальных образований в направлении укрепления финансовых возможностей местных бюджетов для решения вопросов местного значения и бюджетной обеспеченности полномочий и прав органов местного самоуправления в области культуры. Без реформы местного самоуправления обойтись здесь вряд ли удастся. Процессы централизации, особенно активизировавшиеся в последнее время, напротив, обескровливают местные бюджеты и ставят развитие культуры на местах в уязвимое положение. Специалисты полагают, что «не менее 15% собранных на территориях муниципалитета налогов должно оставаться в его бюджете для финансирования, в первую очередь, социальных статей и пространственного обустройства территории» [17, с. 23].

В рамках реформы местного самоуправления необходимо четко обозначить зону ответственности органов местного самоуправления в области культуры.

Во-первых, навести порядок с терминологическим аппаратом, в соответствии с которым в настоящее время нет четкого понимания, чем полномочия отличаются от вопросов местного значения, а также от прав органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения

Во-вторых, по возможности избегать словосочетаний «имеют право», «могут содействовать», «вправе принимать решение» и т.п., позволяющих по-разному трактовать обязательства и масштаб ответственности местных властей.

В-третьих, конкретизировать обязательства в увязке с их финансовым обеспечением.

Необходимо ввести мораторий на оптимизацию сети и численности занятых в сфере культуры на муниципальном уровне. В свете масштабных сокращений сети учреждений культуры, прошедших за два последних десятилетия, особую актуальность представляет проведение инвентаризации сети в разрезе видов культурной деятельности, а также оценка обеспеченности муниципальных образований объектами инфраструктуры культуры, включая состояние материально-технической базы. Не меньшее значение приобретает оценка потребностей в культурных благах у местного населения, что требует проведения, так называемых, населенческих опросов.

Список литературы

1. *Кружков А.В.* Местное самоуправление в России: несбывающийся проект // Полис. Политические исследования. 2004. № 6. С. 55–61.

2. *Туровский Р.Ф.* Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности // Полис. Политические исследования. 2015. № 2. С. 35–51.

3. *Шульгин П.М., Штеле О.Е.* Земский опыт местного самоуправления: сохранить уникальное российское наследие // Россия и современный мир. 2016. № 2 (91). С. 207–213.

4. *Трубецкая О.Н.* Князь С.Н. Трубецкой. Воспоминания сестры. Нью-Йорк: Издательство имени Чехова, 1953. Текст открытого письма. URL: http://www.famhist.ru/famhist/shnol/0000952f.htm

5. Письмо от русских крестьян Николаю Второму. Нагасаки, 1907. Перепеч. Нагасакской гр. Союза помощи нар. освобождения. 8 с. Текст письма. URL: http://elib.shpl.ru/ru/nodes/54946-pismo-ot-russkih-krestyan-tsaryu-nikolayu-vtoromu-nagasaki-1907

6. *Осипов С.В., Вязьмитинов М., Камалова Р.Ш.* Император Николай II и земская делегация 6 июня 1905 г.: компромиссы и упущенные возможности // Genesis: исторические исследования. 2019. № 6. С. 65–79. URL: https://e-notabene.ru/hr/article_28400.html

7. *Туровский Р.Ф.* Местное самоуправление в России и эволюция политического режима // Pro Nunc. Современные политические процессы. 2015. № 1(14). С. 82–98.

8. *Музычук В.Ю.* Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. СПб.: Нестор-история, 2013. 280 с.

9. *Бомол У. Дж., Блайндер А.С.* Экономикс: принципы и политика: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления / пер. с англ. под ред. А.Г. Грязновой. 9-е изд. М.: Юнити, 2004. 893 с.

10. *Музычук В.Ю.* Провалы государства в сфере культуры. Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2019. 58 с.

11. *Дектярева А.* Директор департамента культуры – об увольнении семи руководителей культурных учреждений в Коврове: «Такие решения принимать просто нельзя» // Комсомольская правда. Владимир. 19 мая 2020 г. URL: https://www.vladimir.kp.ru/daily/27132/4220078/

12. Мэрия затеяла масштабную реорганизацию библиотек, спортивных учреждений, клубов. Причина сокращений – нехватка средств в бюджете // Мой город Чебоксары. 14 ноября 2019 г. URL: https://moygorod-online.ru/city/city_42660.html

13. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год. М.: Минфин России, 2020. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130321-informatsiya_o_rezultatakh_provedeniya_monitoringa_ispolneniya_mestnykh_byudzhetov_i_mezhbyudzhetnykh_otnoshenii_v_subektakh_rossiiskoi_federatsii_za_2019_god

14. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям. Информационно-аналитические материалы Росстата России. М.: Росстат России, 2020 // Федеральная служба государственной статистики. URL: https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282

15. *Панфилов А.Н.* Вопросы местного значения в сфере культуры и полномочия по их решению: проблемы правового регулирования. // Государство и право. 2015. № 9. С. 35–44.

16. *Туровский Р.Ф.* Поселенческий уровень местного самоуправления в России: общественные функции и финансовые возможности. // Южно-российский журнал социальных наук. 2018. Т. 19. № 4. С. 69–91.

17. *Татаркин А.И.* Региональная направленность экономической политики Российской Федерации как института пространственного обустройства территорий // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 1. С. 9–27.

CULTURAL MANDATE OF LOCAL GOVERNANCE: RUNNING IN PLACE...

At present, local governments are unable to fulfil their cultural mandate either in terms of their functionality, or in the context of the required funding, or in terms of the scale and importance of tasks related to the development of culture. The article examines the problem of the ability of local governments to address the cultural agenda: the content of the network of municipal cultural institutions and ensuring the availability of cultural goods for the general population. The actions of the state over the past three decades testify to the implementation in Russia of managerial decisions that are extremely unfriendly to the cultural sphere. Firstly, we are talking about the reform of the budgetary sector, marked by the optimization, unification and commercialization of cultural institutions and a reduction in the number of employees. Secondly, within the framework of the reform of local government, all responsibility for the functioning of the so-called grassroots level of culture: public libraries, cultural and leisure institutions, local museums and art schools was transferred to the municipal level without bringing the required amount of public funding. The situation is aggravated by the accumulated socio-economic problems of municipalities, which reflected in the cultural sphere. A way out of the closed circle is seen in the revision and a clear definition of the area of responsibility of local government bodies in the field of culture and guaranteed public funding.

Keywords: cultural goods, cultural policy, cultural sphere, local government, optimization of cultural institutions, powers and functions of local government, public funding of the arts, region.

JEL: Z1, Z11, R51

Дата поступления – 12.11.2020 г.

МУЗЫЧУК Валентина Юрьевна

доктор экономических наук, заместитель директора по научной работе;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: vm-instecon@yandex.ru

MUZYCHUK Valentina Yu.

Dr. Sc. (Econ.), Deputy Director for Science;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: vm-instecon@yandex.ru

Для цитирования:

Музычук В. Культурный мандат местного самоуправления: бег на месте... // Федерализм. 2020. Т. 25. № 4 (100). С. 90–106.