

Валентина МУЗЫЧУК

ДОЛЖНА ЛИ РОССИЯ ФИНАНСИРОВАТЬ ОТЕЧЕСТВЕННУЮ КУЛЬТУРУ?

Статья посвящена проблемам государственной поддержки культуры и искусства в России. Раскрыты основные противоречия проводимой государственной культурной политики. Акцентируется внимание на трансформации механизмов финансового обеспечения сферы культуры.

Ключевые слова: бюджетная реформа, государственная поддержка культуры, культурная политика, финансирование культуры и искусства, экономика культуры

Культура в своем потенциале является важнейшим стратегическим ресурсом развития государства, а доступность культурных ценностей широким слоям населения — один из важнейших индикаторов качества жизни в современном обществе. Побуждая общественность к участию в культурной жизни, государство также заботится о совершенствовании человеческого потенциала, *развитии экономики инноваций*. Обусловлено это тем, что воздействие культуры не ограничивается рамками гуманитарной сферы: повышение культурного уровня населения оказывает существенное влияние на ход экономических преобразований, что выражается в высокой степени адаптации людей к новым экономическим условиям¹.

Однако в России культура недостаточно интегрирована в ткань управления обществом. Причина проста: деятельность в данной сфере связывается исключительно с разработкой и реализацией организационно-экономических программ в рамках одной отдельно взятой области.

Основные противоречия государственной культурной политики

Внутренняя связь культуры с другими областями общественной жизни не получила полного признания, несмотря на общепринятую

¹ Россия уже имеет подобный опыт, достаточно обратиться к событиям чуть менее столетней давности. Успешное становление государства рабочих и крестьян в первые годы советской власти во многом связано с признанием массового просвещения и культурного строительства в качестве важнейшей предпосылки перехода к индустриализации страны в максимально сжатые сроки. Установка на подъем культурного уровня и рост творческой активности трудящихся в рамках государственной идеологии позволили не только осуществить кардинальные сдвиги в экономике, но и создать благоприятный имидж страны на международной арене (см., напр.: *Гловацкая Н.Г.* Развитие образования. Экономическая история СССР: очерки / рук. авт. колл. Л.И. Абалкин. М.: Инфра-М, 2007. С. 170–194. *Музычук В.Ю.* Указ. соч. С. 221–249).

риторику о всепроникающей силе культуры и искусства. Тому есть ряд причин, среди которых следует выделить:

- «узкое» понимание культуры;
- низкий правовой и общественный статус культуры;
- оценка культуры с точки зрения экономической эффективности.

Так сложилось, что культура традиционно ассоциируется с жанрами искусства: литературой, живописью, музыкой, скульптурой, архитектурой и пр. В контексте реализации государственной культурной политики она сводится исключительно к регулированию деятельности сети культурно-досуговых учреждений. И то, и другое приводит к искажению понятий и умалению роли культуры в общественном развитии.

Такое понимание культуры характерно не только для России.

Так, согласно социологическому исследованию, проведенному весной 2007 г. в Евросоюзе и посвященному изучению европейских культурных ценностей, в большинстве своем культура для жителей Евросоюза ассоциируется исключительно с творческой активностью и жанрами искусства (39% опрошенных согласны с тем, что культура — это изобразительное и исполнительское искусство; 24% — обычаи и традиции, язык; 24% — литература и художественное слово; 20% — образование и воспитание; 18% — образ жизни и пр.)². И только для 9% респондентов культура воспринимается прежде всего как система ценностных и мировоззренческих установок, довлеющих над сознанием человека в данном обществе³.

Возвращаясь к России, отметим, что культура в ее широком понимании, а именно, как система личностной и общественной саморегуляции, которая закладывает мегатренды дальнейшего развития общества, к сожалению, не принимается в расчет.

В августе 2010 г. ВЦИОМ провел социологический опрос на тему «Как нам построить великую Россию?». На вопрос: «Чего должна добиться Россия, чтобы считаться великой державой?»⁴, 50% опрошенных ответили: «Иметь развитую современную экономику», 31% — «Обеспечить высокий уровень благосостояния граждан», 26% — «Иметь мощные вооруженные силы», 22% — «Развивать науку, внедрять инновационные технологии». Только 10% россиян полагают, что Россия может стать великой державой, если «Возродить высокий уровень русской культуры и национального духа»⁵.

«Узкое» понимание культуры порождает ее *низкий правовой и общественный статус*, невостребованность культурного потенциала, в т.ч. в системе государственного устройства. В России об этом свидетельствуют ряд обстоятельств.

Первое. Культура не вошла в перечень приоритетных национальных проектов.

² Допускалась многовариантность ответов.

³ European Cultural Values. European Commission. Special Eurobarometer 278. September 2007. P. 5.

⁴ Предполагалось не более двух ответов из перечисленных критериев.

⁵ ВЦИОМ. Как нам построить великую Россию? Пресс-выпуск № 1601 от 12.10.2010.

Второе. Упоминание о культуре в ежегодных Обращениях Президента РФ к Федеральному Собранию РФ впервые появилось только в 2007 г.

Третье. На практике не работает ст. 7 Закона РФ от 09.10.1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», гарантирующая обязательность проведения экспертизы любых государственных программ с точки зрения воздействия их результатов на развитие культуры.

Четвертое. «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»⁶ демонстрирует, что культура постепенно перестает быть сферой ответственности государства, в результате чего происходит перенос центра тяжести в поддержке культуры с государства на плечи населения.

Пятое. В соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности (далее — ОКВЭД) услуги учреждений культуры оказались в разделе «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг», в то время как услуги образования и здравоохранения имеют свои отдельные разделы⁷.

Шестое. Изменился общественный статус государственных (муниципальных) учреждений культуры: если раньше их деятельность позиционировалась как реализация государственной культурной политики в части приобщения населения к культурным ценностям и сохранения преемственности развития отечественной культуры, то в настоящее время они низведены до уровня оказания бытовых услуг населению.

Седьмое. Распространение на сферу культуры норм федерального закона о госзакупках⁸ поставило ее на одну ступень с отраслями промышленного производства без учета творческой специфики культурной деятельности. В результате, при выборе поставщика услуги превалирующим оказывается не качество ее предоставления, включая творческую составляющую, а минимальная цена контракта⁹.

Восьмое. С 2011 г. СМИ выведены из-под юрисдикции Минкультуры РФ и в настоящее время регламентируются Минкомсвязи России. Таким образом колоссальный потенциал СМИ по культурному просвещению общества рискует оказаться незадействованным в контексте культурного развития, включая книгоиздание и издательскую деятельность.

Девятое. Согласно Постановлению Правительства РФ от 15 апреля 2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 июня

⁶ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

⁷ С 2005 г. в Российском статистическом ежегоднике не приводятся данные по средней численности работников культуры и искусства, их среднемесячной заработной плате, а также другие социально-экономические показатели развития отрасли, т.к. они «размываются» в общей массе «прочих коммунальных, социальных и персональных услуг».

⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

⁹ Требования творческих работников частично были учтены. Федеральным законом от 21.04.2011 г. № 79-ФЗ внесен ряд изменений в № 94-ФЗ, затрагивающих размещение заказов в сфере культуры.

2007 г. № 825 “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ”», культура не попала в перечень основных сфер деятельности, по показателям развития которых можно судить об эффективности деятельности региональных органов исполнительной власти¹⁰. Это же справедливо и в отношении оценки эффективности органов местного самоуправления.

Десятое. Общественность находится в неведении относительно целей и результатов культурной политики, а также распределения и использования средств. Отсутствие системы мониторинга условий и тенденций культурной жизни свидетельствует о пренебрежении общественным мнением как культурным и политическим механизмом.

Одиннадцатое. Несмотря на премии и гранты деятелям культуры, представители творческих профессий не обладают достаточной силой для активного регулирования культурной жизни в стране. Как известно, законодательно закреплённая практика монетизации льгот¹¹ существенным образом урезала государственные гарантии творческим работникам в Основях законодательства РФ о культуре. Так, исчезли нормы закона, касающиеся совершенствования системы материального и социального обеспечения, совершенствования системы налогообложения творческих работников с учетом специфики творческой деятельности; обеспечения творческих работников льготными условиями доступа к учреждениям образования, библиотекам, музеям, архивам и другим организациям культуры.

Двенадцатое. Приобщение к культурным ценностям сводится исключительно к посещению объектов культуры. Но для того, чтобы культурные ценности были востребованы, необходимо из поколения в поколение прививать вкус к культуре, чтобы она становилась насущной необходимостью в жизни каждого человека.

Но самое главное, сфера культуры воспринимается как отрасль, функционирование которой обременительно, *убыточно для государственного бюджета*. Финансово-экономические ведомства предпринимают настойчивые попытки оценить культуру исключительно с точки зрения экономической эффективности. Складывается впечатление, что культурная политика, как, впрочем, и социальная политика, политика в сфере образования, здравоохранения являются не самостоятельными направлениями государственной политики, а производными от бюджетного процесса.

¹⁰ Таких сфер деятельности всего одиннадцать: экономическое развитие; здравоохранение и здоровье населения; общее образование; начальное и среднее профессиональное образование; жилищное строительство и обеспечение граждан жильем; ЖКХ; дорожное хозяйство; обеспечение безопасности граждан; организация государственного и муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности; охрана окружающей среды.

¹¹ Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

Институциональные преобразования в сфере культуры

Прошедшее десятилетие было ознаменовано проведением административной реформы, реформы местного самоуправления, а также бюджетной реформы в России. Их реализация, осуществленная без учета социально-экономических реалий и накопленных за 90-е гг. социальных рисков, негативно сказалась на развитии социально значимых отраслей, в т.ч. культуры.

Как известно, *административная реформа* была направлена на децентрализацию государственного управления, на передачу властных полномочий от федерального Центра на *региональный и местный уровень*. Речь также шла о разграничении полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления в целях исключения дублирования функций и введения жесткого принципа отраслевой подведомственности, исключающего наличие непрофильных активов. Решение этой задачи было достаточно своеобразно воплощено в реформе *местного самоуправления*.

В частности, последние, *в пределах финансовых возможностей собственных бюджетов*, стали самостоятельно принимать решения об объемах предоставления муниципальных услуг в социально-культурной сфере. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были сформированы муниципальные образования поселенческого типа. Им были переданы полномочия по обеспечению населения основными жизнеобеспечивающими услугами, включая услуги учреждений культуры (организация библиотечного обслуживания населения, сохранение объектов культурного наследия местного значения, содержание учреждений культуры). В итоге в ведении органов местного самоуправления оказались 90% учреждений культуры Российской Федерации. Однако деньги так и не «последовали за полномочиями», что катастрофически сказалось на состоянии муниципальной сети культурно-досуговых учреждений¹².

Усугубила ситуацию проблема *передачи недвижимого имущества*.

Первоначально многие главы муниципальных районов стремились передать здания библиотек и клубов в ведение поселений. Но поскольку их большая часть находилась в неудовлетворительном состоянии, в большинстве муниципалитетов дотационных регионов сложилась парадоксальная ситуация. Клубы и дворцы культуры остались на балансе муниципальных районов, а деньги на их содержание должны были выделяться из бюджета поселений. В дальнейшем ситуация стабилизировалась благодаря практике заключения двухсторонних соглашений о передаче полномочий в области культуры с уровня поселения на уровень муниципального района с целью обеспечения населения услугами учреждений культуры.

¹² В Федеральном законе № 131-ФЗ также не был четко прописан порядок разграничения полномочий между муниципальным районом и поселением, что привело к множественности трактовок основных положений Закона.

Бюджетная реформа провозглашала необходимость перехода от «управления по затратам к управлению по результатам», в рамках которого предполагалось финансировать не факт существования бюджетных учреждений, а объем и качество предоставляемых населению услуг. В рамках оптимизации бюджетной сети и уточнения правового статуса речь шла о передаче непрофильных учреждений под юрисдикцию других органов власти, а также о делегировании полномочий по финансированию тех или иных учреждений от одного уровня власти к другому, что предполагало сокращение, укрупнение, переподчинение и реорганизацию бюджетных учреждений. В части передачи непрофильных учреждений широкую общественную огласку получила ситуация с образовательными учреждениями сферы культуры, которые по логике реформаторов должны были попасть под юрисдикцию Министерства образования и науки РФ. И только благодаря усилиям Союза театральных деятелей творческие вузы и училища остались в ведении Минкультуры России¹³.

Унификация отраслевого законодательства в сфере образования независимо от ведомственной принадлежности бюджетных учреждений породила парадоксальную ситуацию и с судьбой учреждений *среднего профессионального образования в области культуры*: музыкальных, балетных, художественных училищ и других образовательных учреждений творческой направленности.

В соответствии с действующим законодательством прием в учреждения среднего профессионального образования осуществляется *на бесконкурсной основе*, что губит всю систему среднего профессионального образования творческой направленности¹⁴. Набор в данные учреждения должен осуществляться согласно имеющимся природным данным, таланту, способностям, что априори предполагает наличие конкурсной процедуры отбора. Не менее одиозной была инициатива по отмене с 2008 г. отсрочек от армии для учащихся творческих специальностей, когда в 2005 г. тогдашний министр обороны заявил, что «в армии должны служить все эти балалаечники»¹⁵.

Следующим направлением преобразований в рамках проведения бюджетной реформы стала *реструктуризация бюджетной сети*. Реформа предусматривала сокращение, слияние, ликвидацию существующих учреждений, а также их перевод в иные организационно-правовые формы.

В рамках *избавления от непрофильных активов* большой общественный резонанс вызвал подписанный в конце 2010 г. Приказ Министер-

¹³ Следует отметить активную позицию Союза театральных деятелей. Одна из его последних инициатив – Концепция долгосрочного развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 года, которая была одобрена распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1019-р.

¹⁴ В последнюю редакцию законопроекта «Об образовании в Российской Федерации» была добавлена норма о творческом конкурсе для поступления в средние специальные учебные заведения в сфере культуры и искусства (п. 2 ст. 43 проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» /версия 3.0.2/).

¹⁵ Идущие по струнке / Новая газета, 17 янв. 2005 г. № 3 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://2005.novayagazeta.ru/nomer/2005/03n/n03n-s34.shtml> (справка: в 1874 г. Александр II ввел отсрочки от армии студентам, врачам, учителям и слушателям Художественной академии).

ства обороны РФ № 840 «О ликвидации федеральных государственных учреждений культуры и искусства»¹⁶. В соответствии с ним выставлению на торги подлежали здания домов/дворцов офицеров (в отдельных случаях здания бывших дворянских собраний) в городах центральной России. Серьезную обеспокоенность вызвала судьба Театра Российской Армии, слухи о переходе которого под юрисдикцию Минкультуры не прекращаются до сих пор.

В ходе реализации бюджетной реформы начиная с 2000 г. сеть общедоступных библиотек сократилась на 4,5 тыс. учреждений, а культурно-досуговых учреждений — на 7,4 тыс. В общей сложности за 1991–2009 гг. количество общедоступных библиотек сократилось почти на четверть (с 62,6 тыс. в 1990 г. до 46,7 тыс. в 2009 г.). К 2009 г. число учреждений культурно-досугового типа сократилось на 35%: с 73,2 тыс. в 1990 г. до 47,4 тыс. (см. рис. 1).



Рис. 1. Динамика численности учреждений культурно-досугового типа и общедоступных библиотек в 1990–2009 гг.

Следует отметить, что большая часть ликвидированных за счет сокращения, укрупнения, реорганизации бюджетных учреждений располагалась в сельской местности, где они были *последними очагами культуры*. Одна из причин этого — замена в программных документах Правительства термина «шаговая доступность» учреждений культуры их «транспортной доступностью».

Помимо оптимизации бюджетной сети бюджетная реформа анонсировала необходимость введения *новых организационно-правовых* форм государственных (муниципальных) учреждений с большей финансовой и хозяйственной самостоятельностью.

Появление нового типа таких учреждений — автономных — было ознаменовано вступлением в силу Федерального закона от 3 ноября

¹⁶ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.mk.ru/politics/article/2010/11/19/545547-minoboronyi-rasprodast-doma-ofitserov.html>

2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее — ФЗ об АУ). В соответствии с ФЗ об АУ *автономным учреждением* «признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах» (п. 1 ст. 2).

Закон стал важной вехой в развитии законодательства об НКО, т.к. предоставил хозяйственную самостоятельность учреждениям социально-культурной сферы. Однако имеется норма, перечеркнувшая практику его правоприменения. Речь идет об *отмене субсидиарной ответственности государства*: «собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения» (п. 5 ст. 2 № 174-ФЗ; п. 2 ст. 120 ГК РФ)¹⁷.

Поскольку введение организационно-правовой формы автономного учреждения было воспринято без особого энтузиазма, Минфин России инициировал подготовку Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организационно-правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее № 83-ФЗ).

Законом предусматривается функционирование трех видов государственных (муниципальных) учреждений: казенных, бюджетных (нового типа) и автономных (ст. 4 № 83-ФЗ). Казенные учреждения соответствуют статусу существовавших до вступления в силу № 83-ФЗ бюджетных учреждений с той лишь разницей, что любые внебюджетные доходы должны зачисляться в бюджет соответствующего уровня. Следует отметить, что организационно-правовая форма предлагаемых бюджетных учреждений нового типа по сути своей идентична форме автономных учреждений. «Собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения» (п. 2 ст. 120 ГК РФ). Субсидиарная ответственность государства *сохраняется только в отношении казенных учреждений*.

¹⁷ В Указе Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» в качестве одного из критериев эффективности выступает «доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование услуг социальной сферы, оказываемых автономными учреждениями и негосударственными (немуниципальными) организациями, в общем объеме расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на финансирование отраслей социальной сферы» (п. 40). Это же справедливо и в отношении оценки деятельности органов местного самоуправления. В соответствии с Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» одним из критериев эффективности органов местного самоуправления является «доля муниципальных автономных учреждений от общего числа муниципальных учреждений (бюджетных и автономных) в городском округе (муниципальном районе)» (п. 27). Таким образом, наличие данных критериев не свидетельствует о добровольности перевода бюджетных учреждений в форму автономных.

Бюджетные ассигнования для бюджетных учреждений (нового типа) выделяются не на основе бюджетной сметы, как у казенных, а в виде субсидий на выполнение государственного (муниципального) задания. Его определяет учредитель и БУ не вправе от него отказаться. БУ раньше отвечало по своим обязательствам только в рамках имеющихся денежных средств, а теперь всем имуществом (за исключением особо ценного движимого и недвижимого имущества), причем определять списки особо ценного имущества является прерогативой чиновников.

Финансирование БУ и АУ осуществляется в виде субсидий на основе государственного (муниципального) заказа (ГМЗ), тем самым декларируется, что сметное финансирование бюджетных и автономных учреждений заменяется на программно-целевое. Но процедура формирования ГМЗ и методика расчета необходимого объема субсидий по-прежнему не отработаны. Более того, практика расчета субсидий свидетельствует, что их объемом рассчитывается *от достигнутого*. За основу берется сумма бюджетных средств, которая ранее выделялась по смете, а затем в обратном порядке рассчитываются необходимые для формирования государственного (муниципального) задания параметры. Несмотря на уверения, что с переменой организационно-правовой формы объем финансирования учреждений культуры не сократится, определенные действия Минкультуры *не позволяют рассчитывать*, что подобное сокращение не состоится.

Так, в соответствии с Приказом Министерства культуры РФ от 23 мая 2011 г. № 494 объем субсидий для выполнения государственного задания должен рассчитываться *за вычетом внебюджетных доходов учреждений культуры*¹⁸. В настоящее время Приказ № 494 отменен Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 3 октября 2011 г. № 955 из-за отказа в государственной регистрации¹⁹. Таким образом, пока принцип расчета субсидий на выполнение государственного задания в сфере культуры за вычетом внебюджетных доходов учреждений культуры не получил законодательного закрепления.

Статус бюджетных учреждений (нового типа) *не многим отличается* от автономных учреждений.

БУ вправе открывать счета не в кредитных организациях, а в казначействе; необязательность наличия Наблюдательного совета; на БУ распространяются нормы № 94-ФЗ о закупках для государственных (муниципальных) нужд. Ключевым же отличием БУ от АУ является то, что перевод в АУ, в соответствии с Федеральным законом, осуществляется *на добровольной основе*, т.е. с согласия учреждения. В свою очередь, присвоение статуса БУ будет расцениваться как «предложение, от которого невозможно отказаться» в отношении учреждений, которые не изъявляют желания стать казенными или перейти в форму АУ с момента вступления в силу основных положений № 83-ФЗ.

¹⁸ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 494 «Об утверждении порядка определения нормативных затрат на оказание театрами, цирковыми организациями, организациями в сфере народного творчества, библиотеками, музеями, концертными организациями, самостоятельными творческими коллективами, филармониями, подведомственными Министерству культуры Российской Федерации, государственных услуг и нормативных затрат на содержание их имущества».

¹⁹ Письмо Министерства юстиции РФ от 01.07.2011 г. № 01/43580-ДК.

Подобное состояние законодательства о бюджетных учреждениях культуры порождает *множественность трактовок* в субъектах РФ. Зачастую нет единообразия и в муниципалитетах одного субъекта РФ. Поэтому в одних регионах львиную долю бюджетных учреждений культуры переводят в казенные, а в других, наоборот, — в автономные²⁰.

Итак, принятие № 83-ФЗ стало еще одним подтверждением тенденции сокращения социальной функции государства. Социально значимые отрасли (образование, здравоохранение, культура) постепенно перестают быть сферой ответственности государства.

Финансовое обеспечение сферы культуры

Целью государственной политики в сфере культуры согласно Концепции-2020 признается *развитие и реализация культурного и духовного потенциала общества в целом и каждой личности*. Однако «*принципиальной особенностью* государственной политики в сфере культуры Российской Федерации при ее реализации по обозначенным направлениям до 2020 г. становится *децентрализация управления отраслью*. В этих условиях *проектно-ориентированное финансирование* деятельности учреждений культуры позволит ввести их в систему современных экономических отношений. *Развитие института частно-государственного партнерства* в сфере культуры будет способствовать *привлечению внебюджетных средств финансирования, сокращению бюджетных затрат*» (курсив наш. — В.М.).

Способны ли внебюджетные средства, в частности благотворительные пожертвования, компенсировать сокращение объемов бюджетного финансирования?

Государственное финансирование культуры в России не является защищенной статьей бюджета. В первоначальной редакции Основ законодательства РФ о культуре от 09.10.1992 г. была закреплена специальная правовая норма, которая гласила: «Основой государственных гарантий сохранения и развития культуры в Российской Федерации является государственное финансирование» (ст. 45). Далее раскрывался конкретный механизм государственной поддержки: «На эти цели ежегодно направляется не менее 2 процентов средств республиканского бюджета Российской Федерации. Размеры ежегодных ассигнований на культуру в государственных бюджетах республик в составе Российской Федерации и местных бюджетах не могут быть менее 6 процентов средств соответствующих бюджетов». Однако с 01.01.2001 г. действие второй части ст. 45 ежегодно приостанавливалось федеральными законами и законами субъектов РФ в связи с тем, что данная норма не обеспечивалась соответствующими бюджетами. В связи с принятием получившего широкий

²⁰ Статус казенных учреждений, для которых сохраняется сметное финансирование и субсидиарная ответственность государства, благоприятен для учреждений, у которых внебюджетные доходы невелики, т.к. на них распространяется принцип бюджетозамещения (лишение права самостоятельного распоряжения средствами из внебюджетных источников). В настоящее время в эту форму переводят небольшие муниципальные музеи, сельские библиотеки и дома культуры, архивы в различных субъектах РФ.

общественный резонанс так называемого закона о монетизации льгот²¹ данная статья Основ законодательства о культуре утратила свою силу.

Статистические данные свидетельствуют, что за чуть менее чем двадцатилетнюю историю российской суверенности расходы на культуру, кинематографию и СМИ не претерпели существенных изменений, как в общем объеме ВВП, так и в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ. Сфера культуры по-прежнему финансируется от достигнутого, без учета реальных потребностей в ее поддержке и дальнейшем развитии. За период 1991–2010 гг. расходы на культуру, кинематографию и СМИ варьировались в диапазоне от 0,5 до 0,75% от ВВП, а их доля в общих расходах консолидированного бюджета РФ составляла приблизительно 2–2,25% (см. рис. 2).

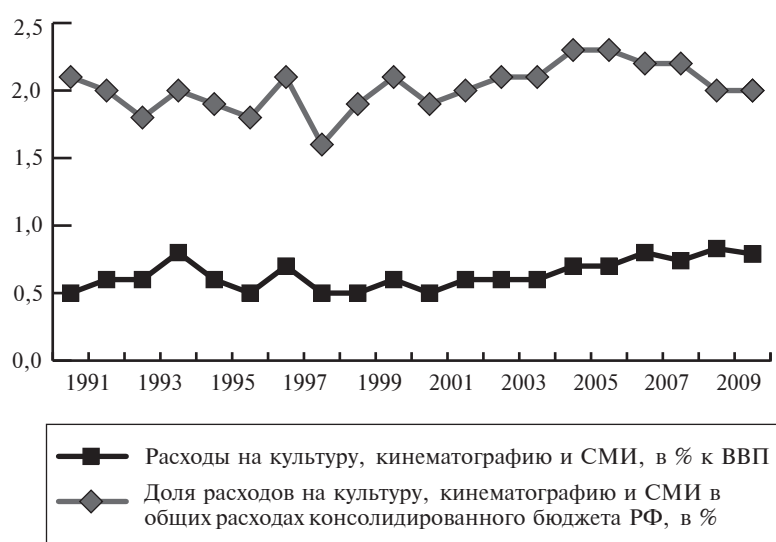


Рис. 2. Доля расходов на культуру, кинематографию и СМИ в ВВП и в общих расходах КБ РФ

Анализ показывает, что расходы на культуру, кинематографию и СМИ в сопоставимых ценах (2000 г.) росли за рассматриваемый период вплоть до 2008 г., причем уровень 1991 г. был преодолен только в 2004 г. (см. рис. 3).

Последствия мирового финансового кризиса не могли не сказаться на финансировании отечественной сферы культуры. В связи с обусловленными кризисом финансовыми затруднениями начиная с 2008 г. наметилась тенденция к снижению объемов финансирования сферы культуры, а с конца 2009 г. во многих субъектах РФ наблюдается тенденция к снижению расходов на культуру. В 2010 г. расходы на культуру, кинематографию

²¹ Федеральный закон от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»».

и СМИ были проиндексированы на величину чуть большую показателя официальной инфляции, поэтому остались практически на уровне 2009 г.

21 октября 2011 г. в Госдуму РФ был внесен законопроект № 617570-5 «О культуре в Российской Федерации»²². В нем предпринята попытка реанимировать важнейшую норму Основ законодательства о культуре о том, что «основой реализации государственных гарантий сохранения и развития культуры в Российской Федерации является бюджетное финансирование сферы культуры» (п. 2 ст. 49). Правда, эта норма *не подкреплена в дальнейшем конкретными обязательствами государства*.

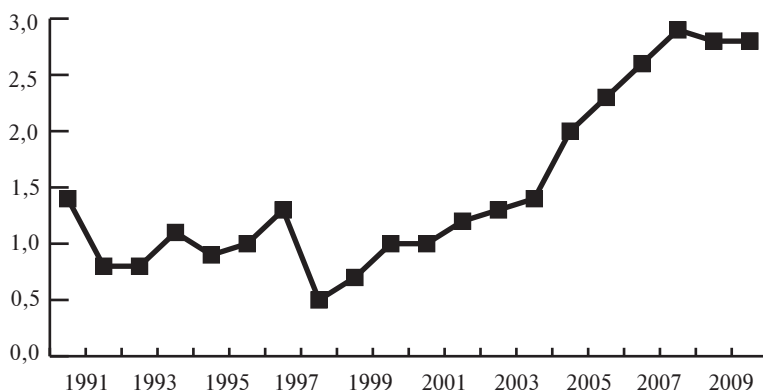


Рис. 3. Темпы роста расходов на культуру, кинематографию и СМИ к уровню 2000 г. (в сопоставимых ценах)

Законопроект ограничивается ни к чему не обязывающими формулировками: «Расходные обязательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере культуры определяются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации» (п. 2 ст. 49). О реальных же масштабах бюджетного финансирования, предусмотренных Законопроектом, можно судить по следующей законодательной норме: «Расходы федерального бюджета на культуру ежегодно устанавливаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год на основе норматива минимальной бюджетной обеспеченности этих расходов, устанавливаемого Правительством Российской Федерации» (п. 3 ст. 49). По аналогии устанавливаются нормативы минимальной бюджетной обеспеченности расходов на культуру в субъектах РФ (п. 4 ст. 49).

Полагаем, что пп. 3 и 4 ст. 49 могут стать «ахиллесовой пятой» нового Закона, т.к. установление нормативов минимальной бюджетной обеспеченности расходов на культуру является прерогативой чиновников без процедуры широкого общественного обсуждения. Тем более что в Законопроекте не раскрывается, что понимается под нормативом «минимальной бюджетной обеспеченности расходов на культуру».

²² Представленный законопроект призван заменить Закон Российской Федерации от 09.10.1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре». Следует отметить, что Законопроект не подвергся процедуре широкого общественного обсуждения, в т.ч. на специально отведенном для этого интернет-портале, как это было в случае с законопроектами «О полиции» и «Об образовании».

Таким образом, возвращение в текст Законопроекта нормы о бюджетном финансировании культуры как основы реализации государственных гарантий сохранения и развития культуры без указания конкретных механизмов финансового обеспечения *ничего не меняет*. Финансирование культуры продолжает осуществляться по остаточному принципу, что *не позволяет ей превратиться в «ресурс инновационного развития» российской экономики*.

Акцент на привлечении внебюджетных доходов в деятельности учреждений культуры чреват *ростом цен* на услуги учреждений культуры, а значит, снижением доступности культуры для населения или же, что не менее важно, — выхолащиванием ценностной компоненты культурной деятельности как таковой, потворствуя деградации художественного вкуса. Эта проблема усугубляется в отсутствие благоприятных условий для развития меценатства.

В соответствии с докладом британского благотворительного фонда *Charities Aid Foundation (CAF) «The World Giving Index-2010»*, Россия занимает 138-е место из 195 в мире по развитию благотворительности²³. Согласно докладу, в России только 6% респондентов осуществляют благотворительные пожертвования, в то время как в Канаде — 64%, США — 60%, Великобритании — 73%, Швейцарии — 71%, Италии — 62%, Дании — 67%, Австрии — 69%, Германии — 49%, Швеции и Финляндии — 45%, во Франции — 31%, Испании — 25%, Чехии — 31%²⁴.

Практика также показывает, что из общего объема частных благотворительных пожертвований, например, в США только 5% этих средств поступает в сферу культуры и искусства²⁵.

В России говорить о привлечении в сферу культуры благотворительных средств не приходится, поскольку налоговые преференции, которые бы реально стимулировали благотворителей, так и не приняты. С одной стороны, есть Федеральный закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», принятый пятнадцать лет назад. Но, к сожалению, нет как таковой благотворительной деятельности (как явления, а не отдельно взятых акций и мероприятий)²⁶. С другой — экономическое положение основной массы населения не способствует тому, чтобы граждане активно включались в благотворительную деятельность в качестве покровителей культуры и искусства.

Завершая, отметим, российская действительность такова, что без активной государственной поддержки отечественная культура *окончательно деградирует*. Необходимо кардинально менять политику выживания культуры на стратегию ее опережающего развития. Развитие культуры

²³ Рейтинг благотворительности рассчитывался по данным социологических опросов, проводимых компанией *Gallup*.

²⁴ *The World Giving Index-2010. Giving USA 2011. Executive Summary. Giving USA Foundations*. Р. 10–14.

²⁵ *Ibid*. Р. 7.

²⁶ В Концепции содействия развитию благотворительной деятельности и добровольчества в Российской Федерации, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2009 г. № 1054-р, акцентируется внимание исключительно на реализации социальной и молодежной политики.

должно не ограничиваться форматом нацпроекта, а *стать национальным приоритетом*.

Это предполагает, во-первых, активную государственную поддержку. Речь идет о смене парадигмы в государственной поддержке культуры: от государства-мецената к государству-инвестору. О признании культуры сферой ответственности государства, а также того, что расходы на культуру являются инвестициями в человеческий потенциал, вложениями в будущее страны.

Во-вторых, расходы на культуру должны стать защищенной статьей бюджета. Ее финансирование должно осуществляться не от достигнутого, а с учетом реальных потребностей отрасли.

В-третьих, необходимо вернуть уважение и понимание высокой общественной значимости творческих профессий, что невозможно без законодательного закрепления правовой нормы, в соответствии с которой размер заработной платы данных категорий работников должен быть зафиксирован на отметке не ниже уровня средней заработной платы по уровню управления.

Полагаем, что без решения перечисленных задач, при превалировании доктрины экономического детерминизма и индивидуализма, Россия обречена на скатывание в контингент развивающихся стран.