

Валентина МУЗЫЧУК

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПАТЕРНАЛИЗМ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ: АНАЛИЗ ДИНАМИКИ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В РОССИИ

Анализ изменения динамики государственного финансирования культуры в Российской Федерации за 25-летний период позволяет сделать вывод о том, что «остаточный принцип» финансового обеспечения культуры в России трансформировался в принцип «низкой приоритетности» расходов на культуру. В рамках рассматриваемого периода прослеживаются три временных диапазона в динамике государственного финансирования культуры: I этап (1991–2004 гг.) – период «обретения утраченного», только к 2004 г. удалось достичь уровня 1991 г. по объемам финансирования культуры; II этап (2004–2008 гг.) – «золотая пятилетка» финансирования культуры, период наращивания расходов на культуру; III этап (2009–2015 гг.) – «финансирование от достигнутого», период стагнации, когда расходы на культуру перестали увеличиваться сначала в реальном, а затем и в номинальном выражении.

Ключевые слова: государственная поддержка культуры, государственный патернализм, культурная политика, финансирование культуры, экономика культуры

Сфера культуры относится к видам экономической деятельности, развитие которых в условиях рыночной экономики требует государственного вмешательства¹. С одной стороны, государственная поддержка культуры направлена на устранение провалов рынка, связанных с производством общественных благ, наличием асимметрии информации и внешних эффектов (положительных экстерналий). С другой стороны, государственная активность в сфере культуры обусловлена необходимостью сглаживания последствий т.н. «болезни цен» Баумоля², а также тем, что результаты культурной деятельности относятся к мериторным и опекаемым благам³.

¹ Подробнее см.: *Музычук В.Ю.* Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. СПб.: Нестор-история, 2013.

² См.: *Vauntol W., Bowen W.* Performing Arts: the Economic Dilemma. Cambridge. London: MIT, 1968.

³ См., напр.: *Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б.* Государственные финансы: теория и практика / пер. с 5-го англ. изд. [1989]. М.: Бизнес Атлас, 2009; *Рубинштейн А.Я.* Опекаемые блага в сфере культуры: признаки и последствия «болезни цен». Научный доклад. М.: Институт экономики, 2012; *Рубинштейн А.Я.* Опекаемые блага в оптике сравнительной методологии. Научный доклад. М.: Институт экономики, 2013.

Под государственной активностью в данном случае понимается *равноправное участие государства в хозяйственной жизни общества*, где государственные расходы обусловлены общественным выбором и направлены на реализацию нормативных интересов общества⁴. В таком контексте бюджетное финансирование сферы культуры вправе рассматриваться в качестве одной из форм государственного патернализма.

Попытаемся проанализировать, изменились ли «установки „патера”» в отношении государственной поддержки культуры за последние 25 лет. Ведь не секрет, что «остаточный принцип» финансирования стал дамочным мечом для сферы культуры еще в советский период. За последние годы опубликован ряд работ, посвященных вопросам бюджетного финансирования социально значимых отраслей, включая сферу культуры⁵. В большинстве из них ситуация с финансовым обеспечением сферы культуры представлена в позитивном ключе. В данной статье предпринята попытка показать, что принцип «остаточного финансирования» культуры *плавно трансформировался* за рассматриваемый период в принцип «низкой приоритетности» расходов на нее.

Расходы на культуру из консолидированного бюджета РФ за период с 1991 по 2015 г.

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 невелика.

Номинальный объем расходов на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ за период с 1991 по 2015 г. увеличился в несколько десятков раз, что обусловлено в первую очередь гиперинфляцией, характерной для первой половины 90-х гг. прошлого века. Только за последние 15 лет номинальные расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ выросли почти в 14 раз, с 28,5 млрд руб. в 2000 г. до 395,6 млрд руб. в 2015 г. (см. рис. 1).

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.

⁴ См.: *Рубинштейн А.Я.* Теория опекаемых благ и патернализм в экономических теориях: общее и особенное. Научный доклад. М.: Институт экономики, 2015. С. 43.

⁵ См., напр.: *Абанкина Т.В., Куштанова Е.В., Романова В.В., Рудник Б.Л.* Государственная поддержка культуры в России / науч. ред. Б.Л. Рудник. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014; *Мацкевич А.В., Романова В.В.* Бюджетные расходы в сфере культуры и кинематографии: анализ состояния и динамики / под общ. ред. Б.Л. Рудника. Вып. 2. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2014; *Ксыпкина Г.М., Николаенко Е.А., Романова В.В., Рудник Б.Л., Ханова Л.М.* Анализ бюджетного финансирования социально-бюджетной сферы / рук. Б.Л. Рудник; под общ. ред. В.В. Романовой, Б.Л. Рудника. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2016.

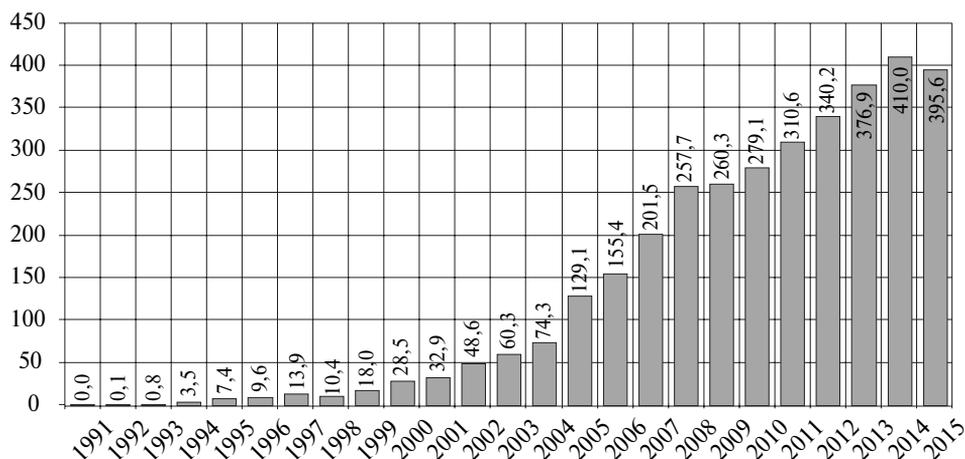


Рис. 1. Расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ в номинальном выражении в 1991–2015 гг., млрд руб.

Источник: Рассчитано на основе данных, публикуемых в Российском статистическом ежегоднике в разделе «Финансы» (государственные финансы/расходы консолидированного бюджета РФ на социально-культурные мероприятия) за 1991–2004 гг., а также данных об исполнении консолидированного бюджета РФ за 2005–2015 гг., публикуемых на сайте Федерального казначейства РФ / URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannyj-byudzhet/>.

Реальные показатели выглядят скромнее. За период 1991–2015 гг. объем расходов на культуру и кинематографию в реальном выражении увеличился в 1,5 раза. Вместе с тем анализ динамики расходов на культуру и кинематографию в сопоставимых ценах свидетельствует о том, что только в 2004 г. удалось достигнуть объема финансирования культуры, сопоставимого с уровнем 1991 г. (см. рис. 2).

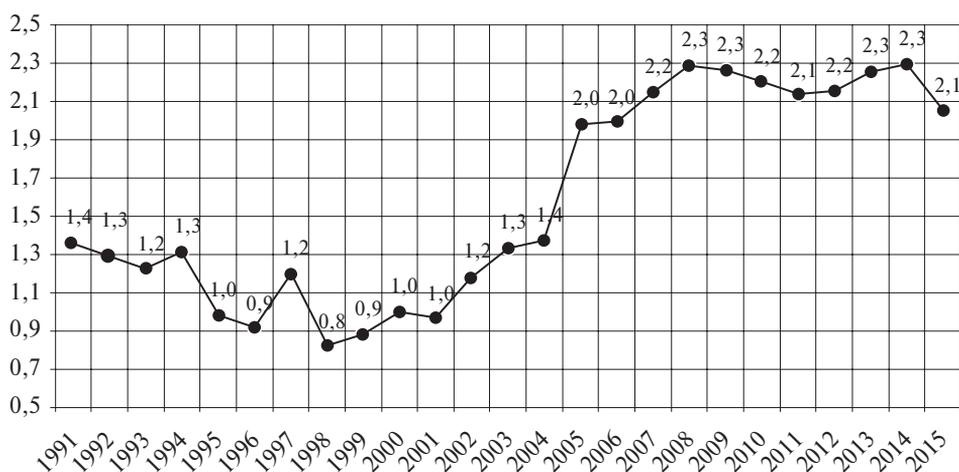


Рис. 2. Темпы роста расходов на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ в 1991–2015 гг. к уровню 2000 г. (в реальном выражении), раз

С 2005 по 2008 г. тенденция роста расходов на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ (далее – КБ РФ) существенно окрепла. Однако с 2009 по 2011 г. объем финансирования культуры и кинематографии из КБ РФ в сопоставимых ценах хотя и незначительно, но сократился. Это падение удалось преодолеть в 2013 г. и, по сути, выйти на уровень 2008 и 2009 гг. В 2014 г., объявленном Президентом РФ Годом Культуры в Российской Федерации, реальный объем финансирования культуры и кинематографии из КБ РФ 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.

Анализ исполнения КБ РФ по расходам в 2015 г. говорит о *занижении первоначально запланированных объемов государственных расходов на культуру и кинематографию* (см. табл. 1). Причем эта тенденция наблюдается с 2009 г. и касается не только федерального, но, главным образом, региональных бюджетов.

Т а б л и ц а 1

**Исполнение расходов на культуру и кинематографию
из консолидированного бюджета РФ в 2015 г.**

	КБ РФ	Федеральный бюджет		Консолидированные бюджеты субъектов РФ	
		утверждено	исполнено	утверждено	исполнено
Культура, кинематография, всего, в т.ч.:	395,6	90,1	89,9*	331,7	310,6*
Культура	353,5	79,3	79,1	296,9	279,3
Кинематография	8,6	6,9	6,9	1,8	1,7
Прикладные научные исследования	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Другие вопросы	33,2	3,6	3,6	32,9	29,6

*Суммарный объем исполненных расходов федерального бюджета и консолидированных бюджетов субъектов РФ на 4,9 млрд руб. выше значения, указанного в графе КБ РФ (так в отчете).

Источник: Отчет Федерального казначейства РФ об исполнении консолидированного бюджета РФ в 2015 г.

По данным Федерального казначейства за 2015 г., расходы из федерального бюджета на культуру оказались на 0,2 млрд руб. меньше, чем было утверждено в начале года, а из консолидированного бюджета субъектов Федерации – на 21,1 млрд руб. ниже первоначально запланированного объема финансовых средств.

Следует отметить, что тенденция к сокращению расходов появилась в официальной риторике и документах только в последние полтора года в ответ на ухудшение экономической конъюнктуры в России. В Основах же бюджетной политики на 2015 г. и плановый период 2015–2017 гг., подготовленных в середине 2014 г., Минфин прогнозировал увеличение совокупных расходов консолидированного бюджета РФ, включая расходы на культуру и кинематографию (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

**Расходы на культуру и кинематографию из КБ РФ, млрд руб.,
в % от совокупных расходов КБ РФ**

Показатель	2014 г.		2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	млрд руб.	в % от КБ РФ	млрд руб.	в % от КБ РФ	млрд руб.	в % от КБ РФ	млрд руб.	в % от КБ РФ
Культура, кинематография	430,4	1,6	478,8	1,6	541,2	1,7	606,1	1,8

Источник: Основные положения бюджетной политики на 2015 г. и плановый период 2015–2017 гг. Минфин России. Июль 2014 г. С. 54 / URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2014/07/main/ONBP_2015-2017.pdf.

В результате запланированные расходы на культуру и кинематографию из КБ РФ в 2014 г. в размере 430,4 млрд руб. в реальности оказались почти на 20 млрд руб. ниже. Разночтения по прогнозным и фактическим объемам финансирования за 2015 г. превысили 80 млрд руб.

За рассматриваемую четверть века 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. (см. рис. 3).

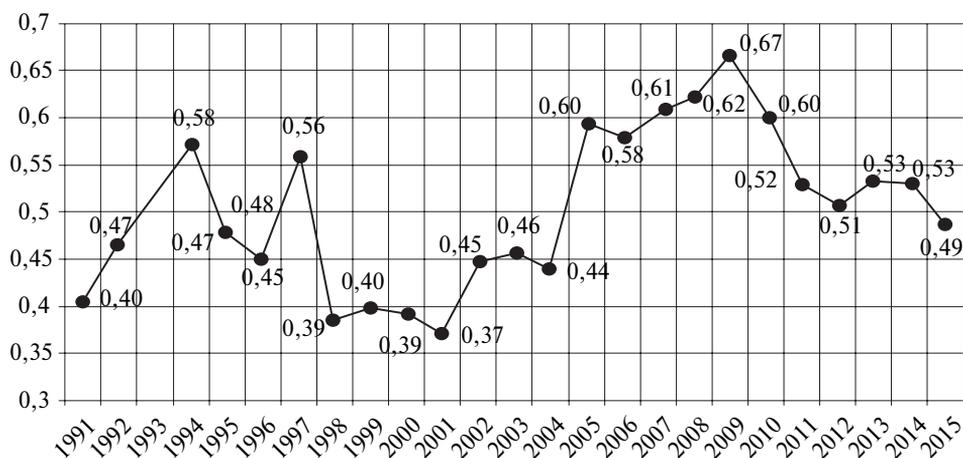


Рис. 3. Расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ в 1991–2015 гг., в % от ВВП

Источник: Рассчитано на основе значений валового внутреннего продукта Российской Федерации за соответствующие годы, публикуемых Росстатом России.

Как следует из графика, значение данного показателя в 2015 г. (0,49% от ВВП) практически соответствовало уровню 1995 г. (0,48% от ВВП). Немногим отличалось оно и от уровней 1992, 1993 и 2003 гг. (0,47%, 0,47%, 0,46% соответственно).

С 2005 по 2009 г. отмечалась положительная динамика показателя расходов на культуру и кинематографию из КБ РФ в % от ВВП. Затем началось его падение до 0,52% в 2011 г. В 2012 г. данный показатель снизился на один базисный пункт, а в 2013 г. увеличился на два базисных пункта. Отрицательная динамика показателя расходов на культуру и кинематографию из КБ РФ в % от ВВП наметилась с 2014 г. В 2015 г. его значение достигло своего минимума на временном отрезке 2005–2015 гг. (0,49%), достигнув отметки в 0,49% от ВВП в 2015 г.

Таким образом, если расходы на культуру и кинематографию в номинальном и реальном выражении продемонстрировали падение в 2015 г., то по относительному показателю расходов на культуру и кинематографию из КБ РФ в % от ВВП спад начался с 2014 г. (который, напомним, был объявлен Годом Культуры в Российской Федерации). По существу, с определенной долей вероятности можно говорить о том, что с 2010 г. стал укореняться принцип «низкой приоритетности» расходов на культуру в % от ВВП.

За рассматриваемый период доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ варьировалась в диапазоне от своего исторического минимума – 1,24% в 1998 г. до исторического максимума – 1,89% в 2005 г. (см. рис. 4).

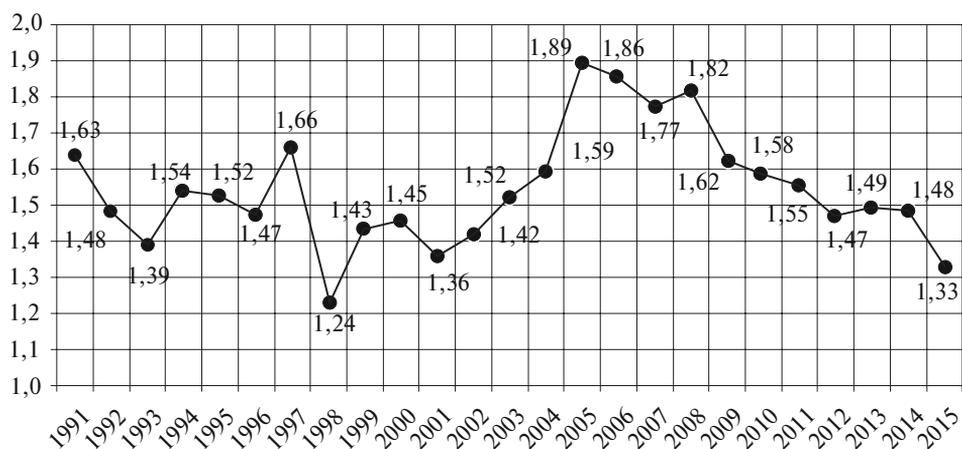


Рис. 4. Доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ в 1991–2015 гг., в %

В 2015 г. доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах консолидированного бюджета РФ достигла отметки в 1,33%, что лишь на 9 базисных пунктов опережает отметку исторического минимума на данном 25-летнем временном отрезке (1,24% в 1998 г.). Особенно четко прослеживается понижающаяся тенденция с 2006 г. (за исключением попыток преодолеть падение в 2008 и 2013 гг.) после 5 лет уверенного роста с 2001 по 2005 г.

Таким образом, по показателю доли расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах КБ РФ понижающаяся тенденция

наметилась гораздо раньше: начиная с 2006 г., что свидетельствует о закреплении принципа «низкой приоритетности» расходов на культуру в расходах КБ РФ. 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 2015 г. 2704 руб. (см. рис. 5), что в номинальном выражении почти на 150 руб. ниже уровня предыдущего года (2853,2 руб. в 2014 г.).

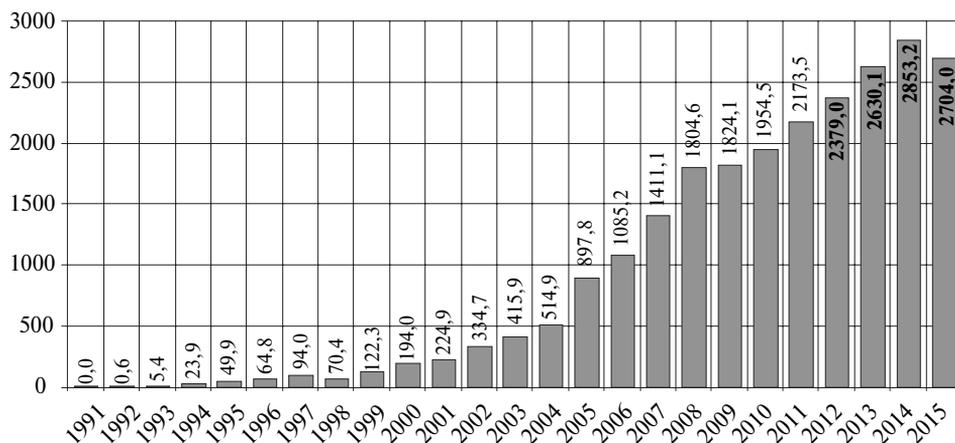


Рис. 5. Расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета РФ в расчете на душу населения в 1991–2015 гг., руб.

Источник: Рассчитано на основе значений численности населения Российской Федерации за соответствующие годы, публикуемых Росстатом России.

По данному показателю впервые за рассматриваемую четверть века в 2015 г. наблюдалось снижение номинального значения, которое составило чуть более 5%.

В целом за 25 лет расходы на культуру и кинематографию из КБ РФ в расчете на душу населения увеличились в 1,5 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)⁶.

Недостаточность объемов государственного финансирования культуры проявляется и в *низком уровне оплаты труда* в этой сфере. В 2010 г. соотношение средней оплаты труда в сфере культуры к среднемесячной заработной плате по экономике в целом составляло 56%, к 2013 г. оно

⁶ Рассчитано по данным статистической базы Eurostat в разделе государственные финансы по статье «cultural services».

увеличилось до 67%, а в 2015 г. составило 75%. 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 2015 г. он составил 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 50 до 60% 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.

Так, за три года — с 2013 по 2015 г. — численность работников в сфере культуры сократилась почти на 80 тыс. чел. В 2012 г. наблюдался абсолютный максимум по значению данного показателя за рассматриваемый период — 848,2 тыс. чел. В 2015 г. этот показатель составил 770,1 тыс. чел. Развитые страны мира уже давно вступили в постиндустриальную стадию, основу которой составляют креативный класс и экономика знаний. В нашей стране о необходимости перехода на такую модель развития заявлено в Стратегии-2020 «Новая модель роста — новая социальная политика». Правда, в этом документе формирование креативного класса связывают исключительно с развитием науки и образования, дистанцируясь от культуры, хотя именно культура — *катализатор креативных способностей человека* и основа становления креативного класса. Страны с высоким уровнем развития креативной экономики демонстрируют и высокую долю занятых в сфере культуры в общей численности занятых в экономике: в Швеции — 4,1%, Финляндии — 3,9%, Великобритании — 3,5%⁷. В России этот показатель на уровне 1,1%, такой же, как в Румынии. Причем за последние три года он только снижался.

2015 г. стал поворотным пунктом в многолетней положительной динамике роста расходов на культуру: впервые за последние 25 лет номинальный объем расходов на культуру сократился по сравнению с уровнем предыдущего года. В реальном выражении объем расходов на культуру в 2015 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 (1,33%).

Следует отметить, что и в Основах государственной культурной политики⁸, и в Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.⁹ 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 значима сфера культуры в системе приоритетов «патера». По сути, его установки изменились только в период с 2004 по 2008 г., когда был зафиксирован реальный прорыв в увеличении объемов финансирования культуры.

⁷ Cultural statistics — 2016 edition. Statistical books. Luxembourg: Publication Office of the European Union, 2016. P. 59.

⁸ Утверждены Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808.

⁹ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р.

**Расходы на культуру из федерального бюджета РФ
за период 2000–2015 гг.**

За период с 2000 по 2015 г. расходы на культуру и кинематографию из федерального бюджета РФ в номинальном выражении выросли в 17,3 раза: с 5,2 млрд руб. в 2000 г. до 89,9 млрд руб. в 2015 г.¹⁰ (см. рис. 6). Однако реальный рост этих расходов составил 2,9 раза (см. рис. 7).

В сопоставимых ценах рост данного показателя наблюдался только в период с 2000 по 2009 гг. Несмотря на относительно устойчивую положительную динамику роста расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах федерального бюджета РФ в реальном выражении за этот период, незначительные спады все же отмечались в 2004 и 2006 г. С 2010–2013 гг. ситуация стала меняться, наметилась стагнация: объемы расходов в реальном выражении несущественно колебались относительно определенного уровня в пределах плюс-минус 0,5–1,0% от абсолютных ежегодных значений за этот период. А вот по результатам 2014 г. (Года Культуры) было зафиксировано падение в пределах 4% от уровня предыдущего года. В 2015 г. расходы на культуру и кинематографию в федеральном бюджете в реальном выражении сократились на 15% по сравнению с уровнем 2014 г.

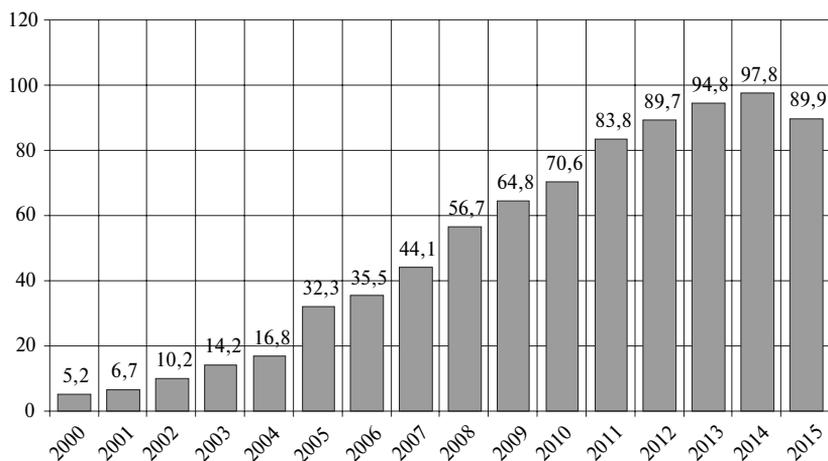


Рис. 6. Расходы на культуру и кинематографию из федерального бюджета РФ в номинальном выражении в 2000–2015 гг., млрд руб.

¹⁰ В статье уточнены объемы расходов на культуру и кинематографию из федерального бюджета за 2005–2011 гг., т.к. согласно действовавшей в те годы бюджетной классификации расходов они учитывались вместе с расходами на СМИ. Кроме того, речь идет об исполнении бюджета, а не первоначально утвержденных объемах в федеральных законах о федеральном бюджете на соответствующие годы. Приведенные цифры несколько отличаются от данных, содержащихся в: Ксынкина Г.М., Николаенко Е.А., Романова В.В., Рудник Б.Л., Ханова Л.М. Анализ бюджетного финансирования социально-бюджетной сферы / рук. Б.Л. Рудник; под общ. ред. В.В. Романовой, Б.Л. Рудника. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2016. Это связано с тем, что из общей суммы по разделу 0800 «Культура, кинематография, средства массовой информации» вычитались не только подразделы 0803 «Телевидение и радиовещание» и 0804 «Периодическая печать и издательства», но и субсидии информационным агентствам РИА Новости и ИТАР-ТАСС из подраздела 0806 «Другие вопросы в области культуры, кинематографии, средств массовой информации». Так, по данным за 2008 г., из 4 млрд руб. по подразделу 0806 в виде субсидий информационным агентствам было выделено 1,76 млрд руб.

Сокращение расходов на культуру и кинематографию из федерального бюджета РФ в реальном выражении за 2014 и 2015 гг. привело к тому, что объем финансирования рассматриваемой сферы из средств федерального бюджета в 2015 г. сравнялся с уровнем 2007 г. (см. рис. 7): Россия по этому показателю вернулась на целых 8 лет назад – к уровню 2007 г.

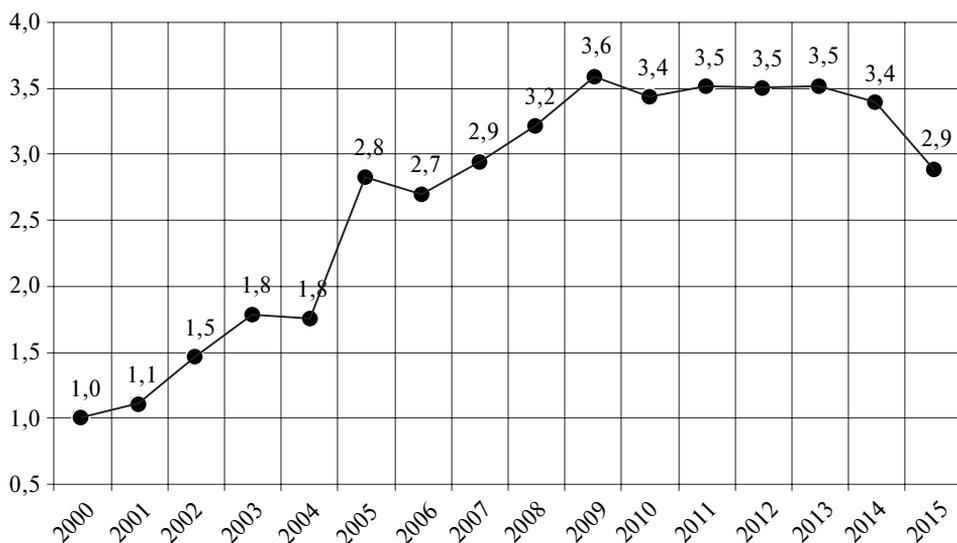


Рис. 7. Темпы роста расходов на культуру и кинематографию из федерального бюджета РФ в 2000–2015 гг. к уровню 2000 г. (в реальном выражении), раз

Все тот же нисходящий тренд прослеживается и по расходам на культуру и кинематографию из федерального бюджета в % от ВВП. За рассматриваемый период значения этого показателя варьировались от своего исторического минимума в 2000 и 2001 гг. – 0,07% от ВВП до исторического максимума в 2009 г. – 0,17% от ВВП (см. рис. 8).

Четкая понижительная тенденция наметилась уже в 2010 г. А к 2015 г. значение рассматриваемого показателя снизилось на 6 базисных пунктов по сравнению с уровнем 2009 г. В результате по показателю расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах федерального бюджета в % от ВВП Россия вернулась на 12 лет назад – к уровню 2003 г. С определенной долей вероятности можно говорить об укреплении принципа «низкой приоритетности» расходов на культуру в расходах федерального бюджета.

Доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах федерального бюджета также демонстрирует отрицательную динамику (см. рис. 9). За рассматриваемый период рост данного показателя отмечался только до 2005 г., когда он достиг своего исторического максимума – 1,04%.

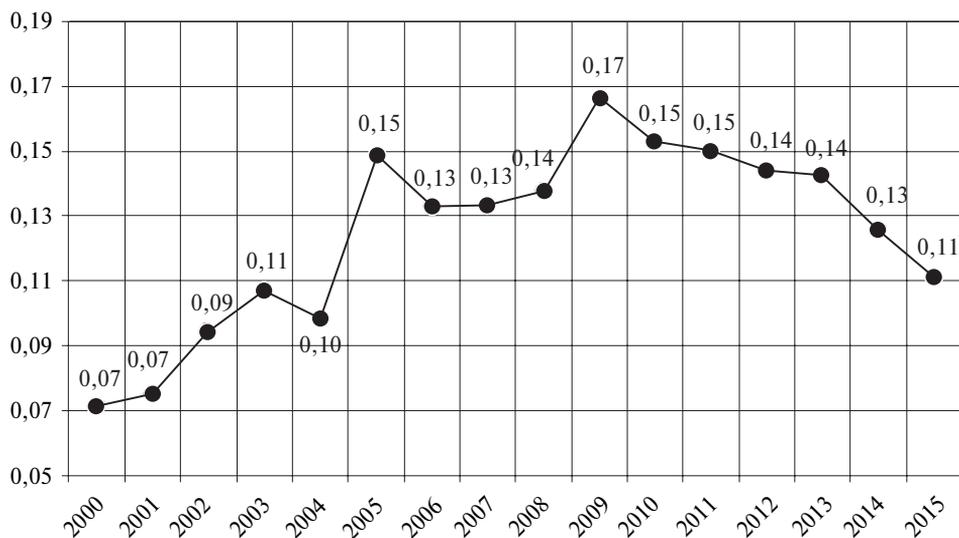


Рис. 8. Расходы на культуру и кинематографию из федерального бюджета РФ в 2000–2015 гг., в % от ВВП

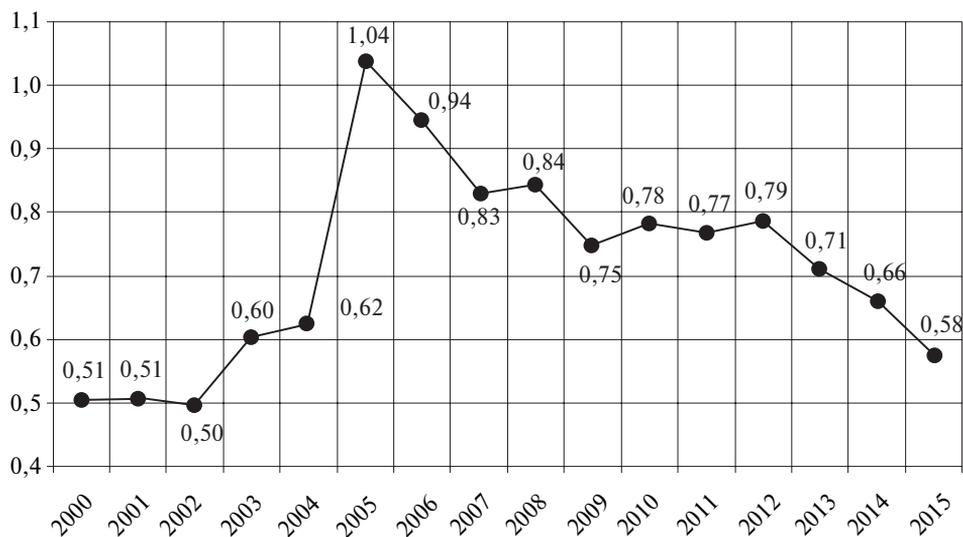


Рис. 9. Доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах федерального бюджета РФ в 2000–2015 гг., в %

На протяжении последних 10 лет доля расходов на культуру и кинематографию в совокупных расходах федерального бюджета постепенно сокращалась, невзирая на несущественный рост в 2008, 2010 и 2012 гг. в пределах 1–3 базисных пунктов. С 2005 по 2015 г. значение данного показателя сократилось с 1,04% до 0,58% соответственно, т.е. на 46 базисных пунктов, или более чем в 1,5 раза. Таким образом, в 2015 г. значение дан-

ного показателя было зафиксировано на отметке чуть ниже уровня 2003 г. Данный факт также свидетельствует о закреплении принципа «низкой приоритетности» расходов на культуру в расходах федерального бюджета.

В итоге все относительные показатели расходов на культуру и кинематографию из федерального бюджета демонстрируют отрицательную динамику, что свидетельствует о том, что «установки „патера”» по сути не изменились и культура находится в зоне низкой приоритетности.

Суммарные расходы на культуру консолидированных бюджетов субъектов РФ за период с 2001 по 2015 г.

Суммарно объем расходов на культуру из консолидированных бюджетов субъектов Федерации составил в 2015 г. 310,5 млрд руб. (см. рис. 10). Впервые за рассматриваемый период номинальный объем расходов на культуру сократился в 2015 г. Падение объемов финансирования составило 5% от уровня предыдущего года.

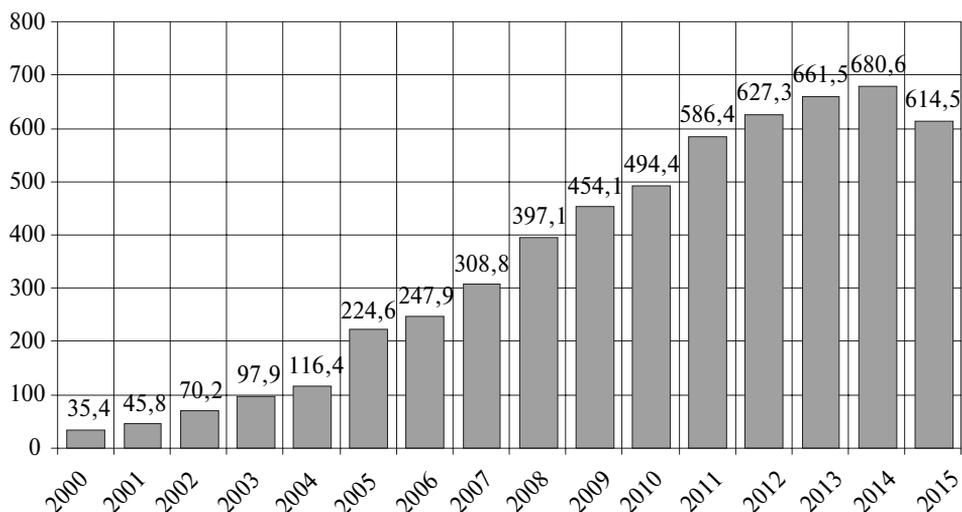


Рис. 10. Расходы на культуру из консолидированных бюджетов субъектов РФ в номинальном выражении в 2000–2015 гг., млрд руб.

Если в номинальном выражении абсолютные объемы расходов на культуру выросли почти в 12 раз, то в реальном выражении этот рост составил 2,3 раза.

В реальном выражении объемы финансирования культуры из консолидированных бюджетов субъектов Федерации также росли вплоть до 2015 г. (см. рис. 11). Однако в сопоставимых ценах было зафиксировано падение уровня финансирования культуры в 2015 г., которое составило 10% от уровня предыдущего года.

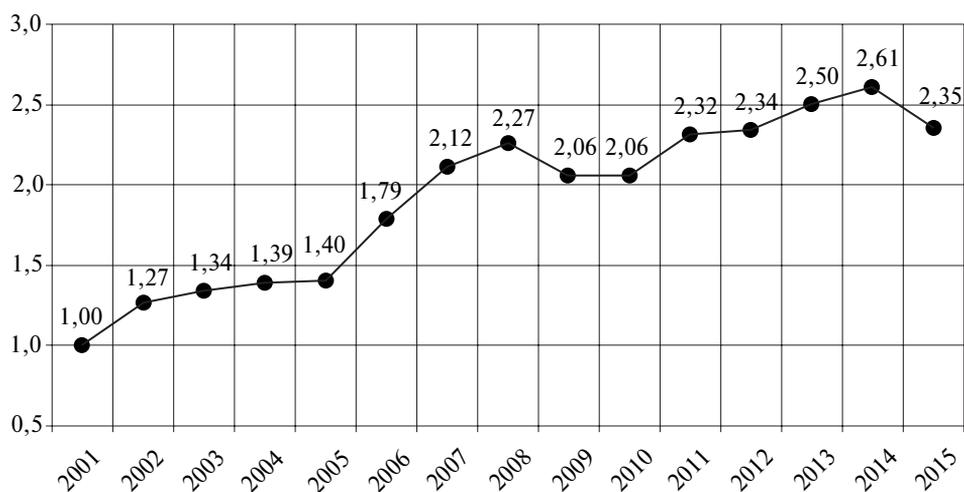


Рис. 11. Темпы роста расходов на культуру из консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2001–2015 гг. к уровню 2001 г., раз

Источник: Рассчитано на основе значений валового регионального продукта субъектов Федерации за соответствующие годы, публикуемых Росстатом России.

Таким образом, на рассматриваемом отрезке времени реальный рост государственных расходов на культуру за счет средств региональных бюджетов происходил вплоть до 2008 г. Затем 2009 и 2010 гг. были ознаменованы незначительным падением объемов финансирования, после чего наметилась определенная положительная динамика.

К субъектам Федерации с максимальным бюджетом культуры (в номинальном выражении), превышающим отметку в 5 млрд руб., в 2015 г. относились следующие регионы: г. Москва (44,1 млрд руб.), Московская область (18,2 млрд руб.), г. Санкт-Петербург (15,5 млрд руб.), Республика Татарстан (9,9 млрд руб.), Красноярский край (9,7 млрд руб.), Краснодарский край (9,0 млрд руб.), Республика Саха (Якутия) (8,3 млрд руб.), Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (7,1 млрд руб.), Республика Башкортостан (6,9 млрд руб.), Пермский край (5,8 млрд руб.), Ростовская область (5,2 млрд руб.), Сахалинская область (5,2 млрд руб.), Новосибирская область (5,1 млрд руб.). Совокупный бюджет культуры представленных 13 субъектов РФ составил в 2015 г. 158,5 млрд руб., или 51% от общего бюджета культуры всех регионов России.

К субъектам Федерации с минимальным бюджетом культуры (в номинальном выражении), не превышающим отметку в 1 млрд руб., в 2015 г. относились следующие регионы (за исключением Ненецкого, Чукотского и Еврейского автономных округов): Республика Тыва (0,99 млрд руб.), Кабардино-Балкарская Республика (0,88 млрд руб.), Республика Северная Осетия – Алания (0,84 млрд руб.), Псковская область (0,84 млрд руб.), Республика Адыгея (0,75 млрд руб.), Республика Алтай (0,56 млрд руб.),

г. Севастополь (0,54 млрд руб.), Карачаево-Черкесская Республика (0,54 млрд руб.), Республика Ингушетия (0,54 млрд руб.), Республика Калмыкия (0,38 млрд руб.).

Разрыв между максимальным и минимальным абсолютными значениями расходов на культуру (за исключением данных по г. Москве, г. Санкт-Петербургу и Московской области) составил в 2015 г. 28 раз.

Следует отметить, что в 2001 г. практически те же самые регионы составляли группу лидеров по объемам финансирования культуры из региональных бюджетов, за исключением Ростовской и Сахалинской областей, вместо которых были представлены Свердловская и Тюменская области. В 2001 г. на долю этих 13 регионов-лидеров приходилось 49% общего бюджета культуры регионов России. Разрыв между максимальным и минимальным абсолютными значениями расходов на культуру (за исключением данных по г. Москве, г. Санкт-Петербургу и Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре) составлял в 2001 г. 33 раза.

Расходы на культуру из консолидированных бюджетов субъектов Федерации в % от ВРП в целом за рассматриваемый период демонстрировали положительную динамику, что свидетельствует (см. рис. 12) о переносе центра тяжести в финансировании культуры с федерального уровня на региональный.

Максимальное значение данного показателя (0,54%) наблюдалось в 2014 г., а минимальное (0,36%), – в 2001 г.

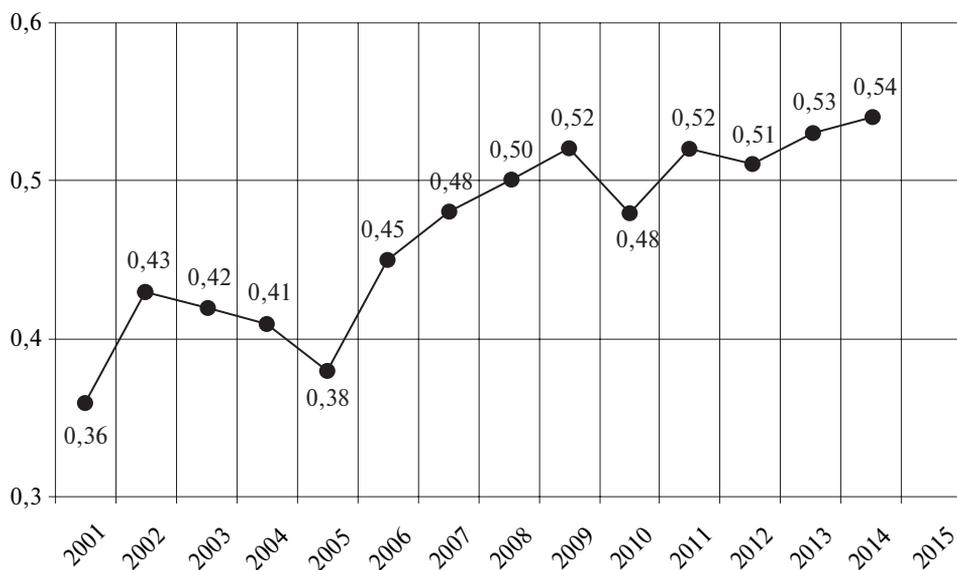


Рис. 12. Расходы на культуру из консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2001–2015 гг., в % от ВРП

В разрезе регионов России минимальное значение расходов на культуру и искусство в % от ВРП демонстрирует положительную динамику за рассматриваемый период: они выросли с 0,17% от ВРП в 2001 г. до 0,29%

от ВРП в 2014 г. (2005 г. — 0,17%, 2010 г. — 0,28%) (за исключением значений автономных округов). Максимальное же значение расходов на культуру и искусство в % от ВРП не превышало отметки в 3% за рассматриваемый период (2001 г. — 1,73%, 2010 г. — 2,03%, 2011 г. — 2,64%, 2012 г. — 2,81%, 2013 г. — 2,54%, 2014 — 2,29%).

Разрыв между минимальным и максимальным значениями расходов на культуру в % от ВРП снизился с 10 раз в 2001 г. до 8 раз в 2014 г. (2005 г. — 12 раз, 2010 г. — 10 раз).

В 31 субъекте Федерации расходы на культуру в % к ВРП демонстрируют понижающую тенденцию с 2010 по 2014 г.: в Республике Алтай, Чеченской Республике, Республике Ингушетия, Республике Бурятия, Республике Адыгея, Республике Калмыкия, Кировской области, Республике Мордовия, Хабаровском крае, Кабардино-Балкарской Республике, Ярославской области, Республике Карелия, Брянской области, Пермском крае, Калужской области, Новгородской области, Астраханской области, Вологодской области, Белгородской области, Тюменской области, г. Санкт-Петербург, Тамбовской области, Республике Дагестан, Волгоградской области, Самарской области, Республике Марий Эл, Пензенской области, Тверской области, Смоленской области, Псковской области и Новосибирской области.

Наиболее резкое сокращение расходов на культуру и искусство в % от ВРП за последние 5 лет было отмечено в 5 регионах: в Чеченской Республике — с 2,85% в 2010 г. до 1,43% в 2014 г. (снижение на 1,42 процентного пункта), в Республике Калмыкия — с 1,25% в 2010 г. до 0,91% в 2014 г. (снижение на 0,34 процентного пункта), в Республике Алтай — с 1,88% в 2010 г. до 1,50% в 2014 г. (снижение на 0,38 процентного пункта), в Республике Мордовия — с 1,41% в 2010 г. до 1,01% в 2014 г. (снижение на 0,40 процентного пункта), в Ярославской области — с 1,09% в 2010 г. до 0,69% в 2014 г. (снижение на 0,40 процентного пункта).

В пяти субъектах Федерации, напротив, была наиболее ярко выражена положительная динамика расходов на культуру и искусство в % от ВРП за рассматриваемый период: в Республике Хакасия — с 0,54% в 2010 г. до 1,15% в 2014 г. (повышение на 0,61 процентного пункта), в Магаданской области — с 0,91% в 2010 г. до 1,52% в 2014 г. (повышение на 0,60 процентного пункта), в Камчатском крае — с 1,01% в 2010 г. до 1,38% в 2014 г. (повышение на 0,37 процентного пункта), в Мурманской области — с 0,11% в 2010 г. до 0,88% в 2014 г. (повышение на 0,36 процентного пункта), в Республике Тыва — с 1,96% в 2010 г. до 2,29% в 2014 г. (повышение на 0,33 процентного пункта).

Доля расходов на культуру и искусство в ВРП находится в обратной зависимости к величине валового регионального продукта: «богатые» субъекты Федерации демонстрируют низкую долю, тогда как «бедные» регионы — высокую.

За исключением 2015 г. расходы на культуру в совокупных расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации демонстрировали положительную динамику (см. рис. 13): они выросли на 1,3 процентного пункта (с 2,0% в 2001 г. до 3,3% в 2015 г.).

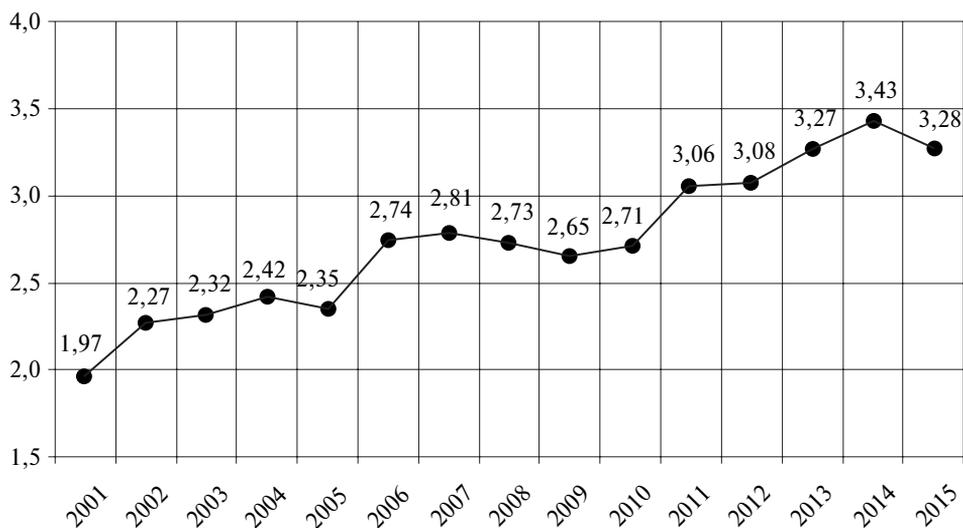


Рис. 13. Доля расходов на культуру в совокупных расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2001–2015 гг., в %

Превышение значения данного показателя от аналогичного показателя в целом по Российской Федерации (1,33% в КБ РФ) достигло в 2015 г. 1,97 процентного пункта.

Минимальное значение расходов на культуру и искусство в расходах КБ субъектов Федерации демонстрирует положительную динамику за рассматриваемый период: они выросли с 1,03% в 2001 г. до 2,00% в 2015 г., причем последние четыре года данный показатель держится на отметке 2,00% (2005 г. – 1,09%, 2010 г. – 1,62%).

Максимальное значение расходов на культуру и искусство в КБ регионов также демонстрирует положительную динамику: с 3,8% в 2001 г. до 5,6% в 2015 г. (2005 г. – 3,8%, 2010 г. – 5,1%). Причем четырежды за рассматриваемый период (2014 г. – в Республике Хакасия, 2013 г. – в Пензенской области, 2011 г. – в Республике Марий Эл, 2008 г. – в Астраханской области) максимальное значение данного показателя превышало отметку в 6% в расходах КБ указанных субъектов Федерации.

В 16 регионах доля расходов на культуру в совокупных расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации демонстрирует понижающую тенденцию с 2010 по 2015 г.: в Ярославской области, Республике Бурятия, Республике Марий Эл, Чеченской Республике, Брянской области, Астраханской области, Тамбовской области, Пензенской области, Псковской области, Смоленской области, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Калмыкия, Хабаровском крае, г. Санкт-Петербурге, Калужской области и Сахалинской области.

В 5 субъектах Федерации было отмечено наиболее существенное сокращение расходов на культуру в совокупных расходах КБ субъектов РФ: в Ярославской области – с 4,65% в 2010 г. до 3,55% в 2015 г. (снижение на 1,1 процентного пункта), в Республике Бурятия – с 3,87% в 2010 г. до

3,07% в 2015 г. (снижение на 0,8 процентного пункта), в Республике Марий Эл — с 5,12% в 2010 г. до 4,44% в 2015 г. (снижение на 0,7 процентного пункта), в Чеченской Республике — с 3,06% в 2010 г. до 2,45% в 2015 г. (снижение на 0,6 процентного пункта), в Брянской области — с 2,84% в 2010 г. до 2,33% в 2015 г. (снижение на 0,5 процентного пункта).

В 14 субъектах Федерации доля расходов на культуру в совокупных расходах консолидированных бюджетов регионов существенно выросла с 2010 по 2015 г.: в Краснодарском крае, Московской области, Республике Башкортостан, Республике Саха (Якутия), Кировской области, Челябинской области, Удмуртской Республике, Магаданской области, Свердловской области, Республике Коми, Рязанской области, Мурманской области, Калининградской области и Республике Хакасия.

Особенно следует выделить Республику Хакасию — с 2,74% в 2010 г. до 5,59% в 2015 г. (повышение на 2,85 процентного пункта), Калининградскую область — с 2,94% в 2010 г. до 5,04% в 2015 г. (повышение на 2,11 процентного пункта), Мурманскую область — с 2,42% в 2010 г. до 4,27% в 2015 г. (повышение на 1,84 процентного пункта), Рязанскую область — с 2,56% в 2010 г. до 4,22% в 2015 г. (повышение на 1,66 процентного пункта).

Разница между максимальным и минимальным значениями доли расходов на культуру в совокупных расходах консолидированных бюджетов субъектов Федерации в целом по регионам России указывает на сокращение дифференциации за рассматриваемый период: в 2001 г. она составила 3,7 раза, в 2005 г. — 3,5 раза, в 2010 г. — 3,2 раза и в 2015 г. — 2,8 раза.

Как и в случае с расходами на культуру в % от ВРП, доля расходов на культуру в совокупных расходах консолидированного бюджета региона демонстрирует обратную зависимость от его финансового благополучия. Отмеченная тенденция в полной мере соответствует ситуации, которая сложилась с финансированием социально значимых отраслей в субъектах РФ. Как отмечает Н.В. Зубаревич, «в консолидированных (региональных и местных) бюджетах субъектов РФ доли расходов на образование, здравоохранение, социальную политику находятся в обратной зависимости от бюджетной обеспеченности регионов. „Бедные“ регионы вынуждены проводить социально ориентированную бюджетную политику, не имея возможности осуществлять другие расходы»¹¹. Анализ статистических данных подтверждает справедливость этого утверждения и в настоящее время.

В среднем по регионам России расходы на культуру из консолидированных бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения составили в 2015 г. 2123 руб. (см. рис. 14). Впервые за рассматриваемый период номинальный объем расходов на культуру в расчете на душу населения сократился в 2015 г. на 108 руб., или на 5% от уровня предыдущего года.

¹¹ Зубаревич Н.В. Экономическое развитие регионов // Россия регионов: в каком социальном пространстве мы живем? Независимый институт социальной политики. М.: Поматур, 2005. С. 38.

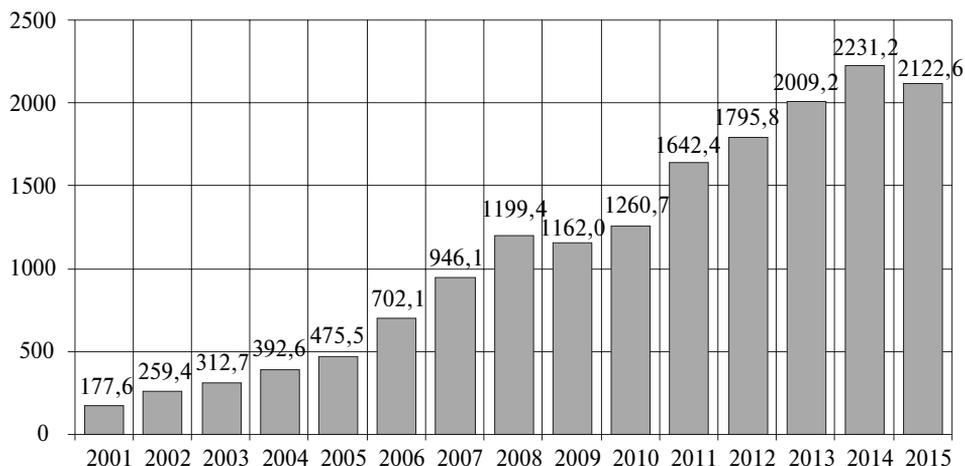


Рис. 14. *Расходы на культуру из консолидированных бюджетов субъектов РФ в расчете на душу населения в 2001–2015 гг., руб.*

В номинальном выражении рост данного показателя за рассматриваемый период составил 12 раз, а в реальном выражении – чуть более 2 раз.

Следует отметить, что в 29 субъектах Федерации в 2015 г. не произошло снижения уровня расходов на культуру в расчете на душу населения по сравнению с уровнем 2014 г. в номинальном выражении: Карачаево-Черкесская Республика, Ставропольский край, Новгородская область, Республика Хакасия, Тверская область, Смоленская область, Курганская область, Челябинская область, Саратовская область, Калужская область, Ульяновская область, Белгородская область, Рязанская область, Краснодарский край, Архангельская область, Московская область, Пермский край, Мурманская область, Приморский край, Липецкая область, Камчатский край, Республика Мордовия, Ленинградская область, Республика Карелия, Кировская область, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Калининградская область, Сахалинская область.

Причем в 4 субъектах Федерации был отмечен максимальный рост расходов на культуру в расчете на душу населения, по данным за 2015 г.: в Республике Мордовия (+540 руб.), Республике Саха (Якутия) (+611 руб.), Калининградской области (+1187 руб.) и Сахалинской области (+1161 руб.).

Напротив, максимальное сокращение расходов на культуру в расчете на душу населения, по данным за 2015 г., было отмечено в Магаданской области (-899 руб.) и г. Москве (-855 руб.).

Разница между максимальным и минимальным значениями расходов на культуру в расчете на душу населения в регионах России демонстрирует незначительное сокращение: в 2001 г. она составила 14,3 раза, в 2005 г. – 11,8 раза, в 2010 г. – 7,3 раза и в 2015 г. – 13,0 раза.

Следует отметить, что в большинстве субъектов РФ на всем протяжении рассматриваемого периода показатель расходов на культуру в расчете на душу населения был ниже среднероссийского уровня (в среднем по субъектам Федерации): в 2001 г. — в 57 регионах, в 2005 г. — в 49, в 2010 г. — в 51, в 2015 г. — в 57 регионах.

В целом регионы России стараются сохранить достигнутые объемы бюджетного финансирования культуры и тем самым исполнить свои обязательства перед населением в отношении доступности культуры и приобщения к культурным ценностям. Однако в условиях ухудшения экономической конъюнктуры, роста задолженности региональных бюджетов (объем государственного долга регионов России по состоянию на 1 апреля 2017 г. составил 2,3 трлн руб.)¹² у субъектов РФ возникают объективные сложности в части выполнения государственных гарантий в сфере культуры.

* * *

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

Первый этап — период «обретения утраченного» (1991–2004 гг.) — период преодоления последствий тяжелейшего для России социально-экономического кризиса середины 90-х гг. прошлого века. Только к 2004 г. объемы финансирования культуры были доведены до уровня 1991 г.

Второй этап — «золотая пятилетка» финансирования культуры (2004–2008 гг.) — период наращивания расходов на культуру, что нашло отражение в широкой палитре разнообразных культурных достижений. За пять лет удалось увеличить объем финансирования культуры в 1,7 раза в реальном выражении. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ¹³, разработка и утверждение которой пришлось на 2008 г., в рамках оптимистического сценария предусматривалось доведение расходов на культуру до 1,5% от ВВП.

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

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.

Но 2015 г. стал поворотным пунктом в многолетней положительной динамике финансирования культуры. Расходы на культуру сократились не только в реальном, но и в номинальном выражении, что отразилось практически на всех основных показателях. В 2015 г. объем финансирования в реальном выражении стал сопоставим с уровнем 2006–2007 гг., т.е. 8–9-летней давности.

В целом анализ динамики бюджетного финансирования культуры за прошедшие 25 лет говорит о том, что принцип «остаточного финансирования» культуры трансформировался в принцип «низкой при-

¹² URL: <https://regnum.ru/news/economy/2273599.html>.

¹³ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

оритетности» расходов на культуру. Лишь в период 2004–2008 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 проч.).

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

Согласно Основам государственной культурной политики культура представляет собой национальный приоритет, важнейший фактор роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, залог динамичного социально-экономического развития, гарант сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России.

Кроме того, «государственная культурная политика признается неотъемлемой частью стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹⁴. Только последовательная реализация в полном объеме основных положений Основ ГКП и Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г. будет свидетельствовать о приоритетном развитии сферы культуры, что, безусловно, потребует привлечения дополнительных финансовых ресурсов как со стороны государства, так и общества в целом.

Культура нуждается в многоканальной системе финансирования. Необходимы Координационный орган 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.

Культура – важнейший и вместе с тем недооцененный ресурс социально-экономического развития. И если культура – действительно национальный приоритет, как это позиционируется в официальной риторике, то по меньшей мере необходимо, чтобы она стала одним из основных направлений стратегического развития Российской Федерации.

¹⁴ Основы государственной культурной политики... С. 1.