

Доклад

«О государственной культурной политике»

Содержание

4

Введение

7

Глава I. Анализ государственной политики в сфере культуры и последствий ее реализации

20

Глава II. О целях и направлениях новой государственной культурной политики

27

Глава III. Инициативы и культурные практики регионов России

43

Глава IV. Создание условий для реализации государственной культурной политики

53

Заключение

Введение

Разработка и общественное обсуждение «Основ государственной культурной политики» вызвали широкий общественный резонанс, дали импульс для переосмысления роли культуры и целей государственной культурной политики.

Дискуссии показали, что в обществе, в целом, растет понимание того, что культурная политика, являясь важнейшим элементом внутренней и внешней политики государства, обеспечивает условия сохранения национальной идентичности, способствует воспитанию активной, нацеленной на созидательную деятельность личности, устремления которой тесно связаны с интересами своей страны, закладывает прочную основу для успешного развития России. Государства, совершившие в последнее время прорыв в своем развитии, также рассматривали культуру в качестве основы своих социальных стратегий.

Решая задачи обеспечения конкурентоспособности, устойчивого поступательного развития во все усложняющемся мире, формируя и внедряя идеологию развития, российскому обществу необходимо создать все условия для всестороннего развития личности, воспитания молодежи с высокими

нравственными, эстетическими, патриотическими качествами. Только культура способна обеспечить сохранение системы ценностей народа как духовного фундамента для формирования будущих поколений. Поэтому государственная культурная политика основывается на новом понимании властью и обществом роли культуры и новом отношении к ней — не как к сфере услуг, а как к источнику формирования системы ценностей и нравственных идеалов общества.

Через культуру формируются представления о добре и зле, справедливости и несправедливости, определяющие общественную оценку жизни страны, действий правительства и политиков, отношение к ним. Качество такой оценки непосредственно влияет на развитие и государства, и самого общества.

Осуществление государственной культурной политики неизбежно потребует преобразований не только в «сфере культуры», не только в областях, тесно с нею связанных (образование, молодежная политика, научная и творческая деятельность), но и в других сферах. Адекватный

комплексный ответ вызовам и угрозам нашего времени сможет дать только сбалансированная государственная культурная политика, в

Решая задачи обеспечения конкурентоспособности, устойчивого поступательного развития во все усложняющемся мире, формируя и внедряя идеологию развития, российскому обществу необходимо создать все условия для всестороннего развития личности, воспитания молодежи с высокими нравственными, эстетическими, патриотическими качествами

которой учитывается воздействие культуры на все области государственной и общественной жизни.

Государственная культурная политика сегодня призвана определить новые принципы общественных отношений — культуры в широком смысле, а также стимулировать формирование новых отношений внутри самой сферы культуры. Для этого необходимо создать соответствующие правовые условия, сформулировать новые управленческие подходы, найти новые формы сотрудничества органов власти с частными и общественными организациями. Успешная реализация государственной культурной политики будет возможна только при широком сочетании различных видов деятельности и форм организации — от государственных и муниципальных до частных и общественных.

С позиций государственной культурной политики человеческий капитал, представляющий собой воплощенную в человеке способность увеличивать богатство страны, не только на основе врожденных способностей и талантов, но и приобретенных — квалификации, образовании, здоровья и, главное, сформированных в нем культурной средой ценностей, может рассматриваться в качестве содержательного основания экономики. Для его раскрытия стимулируется создание новых институтов партнерства, кооперации, финансирования, инвестирования, капитализации культурного потенциала страны, что позволит выстраивать экономику на ценностях культуры.

При этом необходимо помнить, что содержанием культуры, качеством, позволяющим запустить и поддерживать длительный процесс самоорганизации, саморазвития общества, является ценностная, этическая система общества.

Государственная культурная политика сегодня призвана определить новые принципы общественных отношений — культуры в широком смысле, а также стимулировать формирование новых отношений внутри самой сферы культуры

Российская культура многообразна. Обилие языков, традиций, обычаев, говоров, традиционных укладов жизни, представлений об устройстве мира, народных художественных промыслов и т. д. — все это является ценнейшим богатством страны и требует активного участия общества в определении стратегии и практики его сохранения и использования в интересах развития. Очевидно, только участие регионов способно обеспечить выработку комплексных мер по реализации государственной культурной политики, способной

как учитывать местные особенности, так и использовать преимущества интеграции в культурное пространство всей нашей огромной страны.

В формировании системы ценностей народов России ключевую роль сыграло православие. Традиционные для нашей страны религии — христианство, ислам, буддизм, иудаизм — внесли свой вклад в формирование национально-культурного самосознания народов России. Шаманизм и язычество, пантеизм и атеизм тоже являются частью нашей культуры.

Светскость государства не подразумевает исключения религии из общественной жизни.

В нашей стране всегда удавалось поддерживать межнациональное и межрелигиозное согласие. Ни вероисповедание, ни национальность и впредь не должны разобщать народы России.

В настоящем докладе предпринята попытка проанализировать имеющийся в Российской Федерации и за рубежом опыт осуществления культурной политики. При анализе были широко использованы результаты социологических исследований и статистическая информация, выделен лучший региональный опыт,

осуществлено комплексное исследование нормативной правовой базы и особенностей управления сферой культуры.

В результате проведенной работы предложены подходы к практическому достижению стратегических целей, сформулированных в «Основах государственной культурной политики», обозначены связанные с ними новые задачи, намечены направления совместных действий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Предложены подходы к практическому достижению стратегических целей, сформулированных в «Основах государственной культурной политики», обозначены связанные с ними новые задачи, намечены направления совместных действий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

Конкретные вопросы теории, развернутые описания отечественной практики и зарубежного опыта, статистические, социологические и визуальные материалы помещены в приложениях к Докладу. Важнейшая задача представленного Доклада — активизировать дальнейший поиск эффективных решений по практическому внедрению идей новой государственной культурной политики в различные сферы жизни страны.

.....

ГЛАВА I

Анализ государственной политики в сфере культуры и последствий ее реализации

Пересмотр представлений о роли культуры в развитии российского общества и определение новых подходов к разработке и реализации государственной культурной политики требуют анализа текущих процессов культурного развития, происходящих в России.

По результатам анкетирования и проведения интервью с представителями экспертного сообщества в рамках социологического исследования, проведенного в конце 2013 г. Институтом социологии РАН и Государственным институтом искусствознания «Цели и приоритеты культурной политики современной России: мнения экспертов и позиция населения», наиболее острой проблемой, препятствующей развитию современной российской культуры, названа «недооценка стратегической значимости культуры для успешной модернизации общества и экономического роста со стороны властных элит».

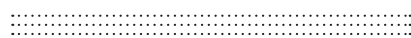
В стратегических документах, закладывающих основные ориентиры социально-экономического развития России на

долгосрочный период, роль культуры отражена недостаточно. Так, при разработке Концепции долгосрочного социально-экономического

развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹ была отмечена необходимость перехода России к инновационному, социально-ориентированному обществу. Но переход к инновационному типу развития предполагается осуществить за счет усиления внимания к развитию науки и образования. Осознание потенциала отечественной культуры в качестве движущей силы социально-экономической трансформации российского общества не нашло отражения в тексте Концепции-2020.

В докладе экспертов Стратегия-2020 акценты были смещены в сторону необходимости реализации новой социальной политики, которая «должна полностью учитывать интересы тех слоев общества, которые способны реализовать потенциал инновационного развития... С культурной точки зрения это люди с высшим образованием, относящиеся к креативному классу (по меньшей

Наиболее острой проблемой, препятствующей развитию современной российской культуры, названа «недооценка стратегической значимости культуры для успешной модернизации общества и экономического роста со стороны властных элит»



смещены в сторону необходимости реализации новой социальной политики, которая «должна полностью учитывать интересы тех слоев общества, которые способны реализовать потенциал инновационного развития...

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 №1662-р.

мере, потенциально)»². Но развитие креативности в данном документе связывается с инновационным мышлением и предпринимательскими способностями. Важнейшая роль культуры в формировании нового качества человека и общества как залога для успешного перехода к инновационному и социально-ориентированному типу развития осталась за рамками рассмотрения.

Попытка посмотреть на политику в сфере культуры с более широких позиций была предпринята в Государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013—2020 годы, где на уровне постановки целей и ожидаемых результатов декларируется широкое понимание культуры. Однако эти достойные внимания декларации оказались никак не подкреплены конкретными механизмами, а все целевые индикаторы и показатели госпрограммы сведены исключительно к функционированию сети учреждений и организаций культуры.

«Основы государственной культурной политики» призваны изменить отношение общества к культуре, указать на необходимость повышения ее социального статуса и интеграции в систему государственного устройства. Разработка стратегического документа такого рода демонстрирует попытку уйти от узковедомственного понимания культуры.

Узковедомственный подход к культуре связан с несколькими стереотипами в представлении о культуре, глубоко укоренившимися во власти и обществе:

- культура сводится к системе культурно-досуговых учреждений;
- культура является частью сферы услуг;

Сведéние культуры к системе культурно-досуговых учреждений в качестве следствия имеет трактовку культуры не как воспитания и просвещения, но как развлечения, сферы проведения досуга в нерабочее время. В со-

временном мире люди испытывают стрессы, перегружены на работе, устают от бытовых проблем, поэтому организации культуры должны дать им возможность отдохнуть, отвлечься от проблем, даже обучаться «играючи». При таком понимании культуры система управленческих решений по отношению к организациям культуры подчинена императиву: «больше зарабатывать».

Трактовка культуры как сферы услуг стала укореняться в России с момента введения Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (введен 01.01.2003), в соответствии с которым культурная деятельность оказалась в разделе «Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг».

Реализация бюджетной реформы в части введения «бюджетирования, ориентированного на результат» (БОР), укрепила отношение к культуре как сфере услуг. В процессе реформирования произошла смена приоритетов деятельности учреждений культуры – от просветительской функции к обеспечению доступности культурных благ. Изменилась и мотивация финансирования учреждений культуры: от содержания сети

По данным ВЦИОМ, 59 % россиян считают, что культурных людей стало меньше в последние 3—5 лет

.....

на основании сметы — к обеспечению услуг в сфере культуры по государственному (муниципальному) заданию. Когда культура понимается государством как сфера услуг, целью управленческих решений в культуре является не воспитание и просвещение человека, а «возвращение квалифицированного потребителя». Данные социологических опросов населения России уже демонстрируют перекося установок общественного сознания в сторону внешней атрибутики «культурного человека». По данным ВЦИОМ, 59% россиян считают, что культурных людей стало меньше в последние 3—5 лет. Каждый пятый опрошенный полагает, что больше всего культурных людей было в 1970—1980-х³ годах. При этом «культурный человек» для опрашиваемых — тот, кто «имеет высшее образование, посещает театры, выстав-

ки, концерты, хорошо владеет русским языком и не ругается матом»⁴.

Указанные подходы очевидно умаляют роль культуры в обществе, игнорируют ее основополагающую роль как объединяющей системы идей и ценностей. При этом снижается способность общества к консолидации, к социальной солидарности, оно разбивается на обособленных индивидуумов, похожих на атомизированные частицы, приведенные в состояние хаоса: они спонтанны и неустойчивы, но при появлении сильного магнита извне сразу же устремляются прочь из своей среды обитания.

То, что опасность атомизации российского общества сегодня существует, свидетельствуют данные социологических опросов Левада-центра⁵. На вопрос «С какими чувствами Вы смотрите в будущее России?» 29% респондентов ответили «скорее спокойно, с уверенностью», 58% — «скорее с беспокойством, опасениями», 13% затруднились ответить. Почти каждый седьмой из десяти опрошенных обозначил проблему доверия, существующую в российском обществе. Только 4% россиян считают, что «практически всегда можно людям доверять», 24% — «обычно можно доверять», 51% — «осторожность с людьми не помешает» и 20% — «нужна осторожность с людьми». На вопрос «От чего зависит благополучие человека?» 38% россиян ответили «от самого человека», а 58% — «от того, насколько справедливо устроено общество».

Фактическое отсутствие государственной культурной

политики в России проявляется в различии подходов и терминов, используемых в стратегических документах Правительства Российской Федерации и региональных правительств. В Концепции-2020 говорится о «государственной политике в сфере культуры». В ст. 37 действующей редакции Закона РФ от 09.10.1992 №3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»

к полномочиям федеральных органов государственной власти в области культуры относится «установление основ федеральной культурной политики». Государственная программа «Развитие культуры и туризма» на 2013—2020 гг.⁶ оперирует понятиями «государственная политика в сферах культуры и туризма», «государственная политика субъектов Российской Федерации в сфере культуры и туризма». Очевидно, действие этих стратегических документов ограничивается рамками узковедомственного подхода.

Подобное же наблюдается и на региональном уровне. Так, в Белгородской области принята «Стратегия развития сферы культуры Белгородской области на 2013—2017 годы»⁷, а в Вологодской области аналогичный документ получил название «Стратегия развития отрасли культуры в Вологодской области до 2020 года»⁸. В Ханты-Мансийском автономном округе прослеживается более широкий подход: «Стратегия развития культуры в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре до 2020 года и на период до 2030 года»⁹. В Ульяновской области в настоящее время прошла обще-

² Итоговый доклад о результатах экспертной работы НИУ ВШЭ и РАНХиГС по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года «Стратегия-2020: новая модель роста — новая социальная политика»: <http://2020strategy.ru/2020>

³ Культура и люди. ВЦИОМ. Пресс-выпуск 2522 от 25.02.2014: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114722>

⁴ Можно ли вас назвать культурным человеком? ВЦИОМ. Пресс-выпуск 2468 от 04.12.2013: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114626>

⁵ Общественное мнение — 2013. М.: Левада-центр, 2014.

⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 317.

⁷ Утверждена Постановлением Правительства Белгородской области от 24.12.2012 № 563-пп.

⁸ Одобрена Постановлением Правительства Вологодской области от 26.11.2010 № 1362.

⁹ Утверждена Постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 18.05.2013 № 185-п.

ственное обсуждение и одобрена «Стратегия культурной политики Ульяновской области до 2030 года».

Административная и бюджетная реформы, реформа местного самоуправления усилили разбалансированность культурной политики. В результате реформ вопросы развития культуры в большинстве своем были переданы с федерального на региональный и местный уровень и далеко не всегда обеспечены необходимым финансированием. Более того, данные преобразования не способствовали децентрализации системы управления сферой культуры, а привели к тому, что федеральный орган исполнительной власти в лице Министерства культуры Российской Федерации в значительной степени абстрагировался от культурной политики и сосредоточился исключительно на обеспечении деятельности федеральных учреждений и организаций культуры, доля которых в общем количестве отечественных учреждений культуры не превышает 5%.

Результатом реформ стало изменение общественного статуса государственных и муниципальных учреждений культуры. В настоящее время они занимаются оказанием услуг населению. Вместе с введением новых организационно-правовых форм государственных и муниципальных учреждений¹⁰ государство отказалось от субсидиарной ответственности в отношении организаций культуры, зарегистрированных в форме автономных и бюджетных учреждений, предоставив взамен право самостоятельного распоряжения доходами, поступающими от приносящей доходы деятельности.

Умаление роли и статуса культуры в системе административного управления

оказывает отрицательное воздействие на состояние искусства и культуры в стране. По данным экспертного опроса, проведенного Институтом социологии РАН и Государственным институтом искусствознания в 2013 г., 57% опрошенных экспертов оценивают состояние культуры в стране как среднее, каждый третий (40% деятелей искусства и 29% управленцев-практиков) высказал негативные оценки происходящему в отечественной культуре. Лишь 14% управленцев-практиков, представляющих, в основном, регионы, отмечают позитивную динамику в развитии культуры в стране. Наиболее благоприятная ситуация складывается, по оценкам экспертов, в профессиональном искусстве и музейной деятельности (40% оценили их нынешнее состояние как «хорошее» и 60% — как «удовлетворительное»); положительно за последние 5 лет эксперты оценили только динамику развития музейной деятельности (80% опрошенных) и профессионального искусства (60%). Наиболее серьезными угрозами для отечественной культуры большинство экспертов считают утрату духовной, историко-культурной самобытности российской культуры, национально-культурной идентичности, разрушение памятников истории и культуры, а также утрату традиционных народных художественных промыслов России. Практически все эксперты выражают серьезную обеспокоенность снижением показателей духовной жизни общества, разрывом между специализированным и обыденным уровнями культурного развития, падением требований к художественному уровню культурного процесса, спадом интереса к классическому культурному наследию — отечественному и мировому¹¹.

Проблемы сферы культуры, в том числе связанные с традиционно незначимым поло-

¹⁰ В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и Федеральным законом Российской Федерации от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организационно-правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

¹¹ Цели и приоритеты культурной политики современной России: мнения экспертов и позиция населения. Аналитическая записка по итогам экспертного опроса в рамках общероссийского социологического исследования. М., 2013. С. 8—9.

жением, которое она занимает в политике государства, можно классифицировать нижеследующим образом ▼

Неадекватность критериев оценки результатов культурной деятельности

Немало копий сломано вокруг измерения и оценки результатов культурной деятельности и эффективности ее поддержки государством. Существует два принципиально разных подхода:

- в первом случае внимание сосредоточивается на культурной ценности, имеющей духовно-нравственное, художественное, эстетическое значение, обращение к которой дает возможность понять характер положительных экстерналий — т. е. таких результатов культурной деятельности, которые приводят к росту благосостояния, но не учитываются рыночным механизмом;
- во втором случае внимание сосредоточивается на экономической ценности, выраженной в денежном выражении, в основе которой лежит экономическая оценка результатов культурной деятельности.

В бюджетной реформе в части «бюджетирования, ориентированного на результат» (БОР) ставилась цель отказаться от сметного финансирования бюджетной сети и перейти к финансированию по результатам. Однако оценить качество культурных благ оказалось делом нелегким, вследствие чего пошли по пути наименьшего сопротивления: ограничились количественными показателями или оценкой качества условий предоставления услуг. Это отчетливо прослеживается в различных Стандартах качества услуг в области культуры, разработанных на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В

них стандартной стала формулировка: «Основной оценки качества оказания услуг является уровень удовлетворенности потребителей оказанной услугой. Уровень удовлетворенности определяется изучением мнений различных групп потребителей (населения) и работников учреждений о качестве и доступности предоставленных услуг».

Внедрение БОРа стало отправной точкой для механического наращивания количественных показателей и абстрактных качественных параметров, которые не способны адекватно отражать вклад культуры в совершенствование человека и культурной среды. В Паспорте культурной жизни субъекта Российской Федерации регионы отчитываются о десятках тысяч проведенных культурных мероприятий в год, причем реальный эффект от них все равно остается неясным. Например, в Паспорте культурной жизни Воронежской области за 2012 г. отмечается, что «в муниципальных образованиях организовано и проведено 162 152 культурно-массовых мероприятия, в том числе 34 459 — для детей»; в Паспорте культурной жизни Ярославской области за 2012 г. — «в культурно-досуговых учреждениях проведено 61 918 мероприятий, в сравнении с 2011 годом — на 2367 больше. На платной основе было проведено 22 858 мероприятий, что составляет 35% от общего числа мероприятий в год».

Растут год от года всевозможные формы отчетности, усложняется документооборот: это тоже прямое следствие БОРа. Так, в Паспорте культурной жизни Ивановской области за 2012 г. отмечается, «что интенсивность работы Департамента в части документооборота возросла. Количество исходящих документов



Проблемы сферы культуры:

- неадекватность критериев оценки результатов культурной деятельности;
- сложности межведомственного взаимодействия по вопросам развития культуры;
- слабое понимание специфики культуры как сферы деятельности;
- «порочный круг» недофинансирования культуры;
- низкий уровень оплаты труда работников культуры и искусства;
- инфраструктура культуры, не отвечающая вызовам нового времени.

в 2012 году увеличилось на 9% по сравнению с 2011 годом, и на 57,5% — с 2010 годом».

Об этом было, в частности, сказано Президентом Российской Федерации В. В. Путиным на заседании Президентского совета по культуре и искусству 2 октября 2013 г.: «Считаю, что культуру нельзя загонять в прокрустово ложе бессмысленной отчетности о количественных достижениях и процентах на душу населения. Она может измеряться только общественным признанием и характером влияния на становление личности. Нам нужна новая, комплексная система оценки качества культурной среды и эффективности реализуемых мер»¹².

Погоня за количественными показателями свидетельствует о наличии серьезной проблемы: как оценивать качество результатов культурной деятельности. Если с экономическими показателями функционирования сферы культуры экономика культуры справляется достаточно неплохо, то качественные характеристики по-прежнему не поддаются оценке и анализу.

Следует отметить, что в конце 1990-х — начале 2000-х гг. крупнейшими международными организациями были инициированы научные исследования, посвященные изучению влияния культуры на обеспечение устойчивого развития, включая достижение долгосрочного экономического роста с ориентацией на качество жизни. Так, в 1995 г. был опубликован доклад Комиссии по культуре и развитию ЮНЕСКО «Наше творческое разнообразие»; в 1998 г. — доклад Мирового банка «Культура и развитие на рубеже тысячелетий: вызов и ответ»; в 1999 г. — доклад Мирового банка «Культура и устойчивое развитие: руководство к действию»; в 2005 г. — доклад ОЭСР

«Культура и муниципальное развитие» и др. В данных докладах широко освещается роль государства и гражданского общества в функционировании сферы культуры. Одним из последних фундаментальных документов по данной проблематике стала Декларация Ханчжоу «Обеспечение центрального места культуры в политике устойчивого развития», принятая на организованном ЮНЕ-

СКО при содействии Правительства КНР в г. Ханчжоу в мае 2013 г. Международном конгрессе «Культура: ключ к устойчивому развитию». В Декларации сформулированы развернутые рекомендации по интеграции культуры в стратегии и программы развития на глобальном, региональном и национальном уровнях¹³. Среди отечественных инициатив подобного рода заслуживает внимания подготовленный в 2007 г. доклад Комиссии по вопросам развития культуры Общественной палаты Российской Федерации «Культура и будущее России. Новый взгляд».

Таким образом, поиск адекватных оценок положительных социальных эффектов от культурной деятельности

стоит на повестке дня в рамках разработки и реализации целенаправленной государственной культурной политики.

Сложности межведомственного взаимодействия по вопросам развития культуры

Несмотря на то, что основная роль в сфере культуры отведена Минкультуры России, государственная поддержка отдельных направлений культурной деятельности, а также других видов деятельности, относящихся к сфере культуры и искусства, равно как и различных культурных проектов и инициатив, входит в сферу ответственности других федеральных министерств и ведомств. Несогласованность

Поиск адекватных оценок положительных социальных эффектов от культурной деятельности стоит на повестке дня в рамках разработки и реализации целенаправленной государственной культурной политики



действий различных государственных структур по вопросам развития культуры может стать серьезным препятствием на пути эффективности реализации государственной культурной политики.

Прежде всего речь идет о деятельности учебных заведений культуры и искусства (ВУЗы, ССУЗы, детские школы искусств), которые находятся в системе Минкультуры России, однако по своему статусу относятся к сфере образования.

По данным за 2013 г., в сфере культуры и искусства насчитывалось 803 тыс. занятых, из которых 189 тыс. человек были заняты в образовательных учреждениях сферы культуры и искусства (почти 46 тыс. человек — в учебных заведениях по подготовке кадров; 143 тыс. человек — в детских школах искусств). Мониторинг реализации майских указов Президента Российской Федерации, в частности указа от 07.05.2012 г. № 597, проводимый Росстатом, свидетельствует о том, что работники учебных заведений сферы культуры и искусства в предоставляемой отчетности не попадают в категорию работников учреждений культуры. Таким образом, почти четверть численности занятых в сфере культуры и искусства выпадает из отчетности по сфере культуры и «улучшает» статистику образования в части среднего уровня оплаты труда. Кроме того, согласно бюджетной классификации Российской Федерации расходы на учебные заведения в сфере культуры и искусства отражаются в разделе 07 — «Образование», а не 08 — «Культура и кинематография», т.е. не отражаются в бюджете культуры.

Еще один пример. В ведении Минобороны России находятся Дома офицеров, клубы, библиотеки, драматические театры, ансамбли песни и пляски, военно-духовые ор-

кестры, военно-исторические музеи, киностудия и др. В армии также действуют на общественных началах передвижные библиотеки, любительские киностудии, литературные объединения, изостудии, коллективы художественной самодеятельности и любительские театры. Однако в открытом доступе имеется очень мало информации об относящейся к ведению Российской армии части сферы культуры, объемах ее финансирования, характеристиках сети учреждений культуры, а также о культурных проектах и инициативах, проводимых Минобороны России. Тем самым снижаются возможности для продуктивного взаимодействия секторов сферы культуры подведомственных разным министерствам.

В качестве примера неоднозначных управленческих решений на стыке пересекающихся интересов двух разных сфер деятельности можно привести межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для последующего предоставления местным бюджетам. По такой схеме с 2013 г. к Дню работника культуры выделяются 1000 денежных поощрений лучшим муниципальным учреждениям культуры, находящимся на территории сельских поселений, в размере 100 тыс. руб. каждое и 1000 денежных поощрений лучшим работникам сельских учреждений культуры в размере 50 тыс. руб. каждое.¹⁴

Стимулирование развития культуры на селе не входит в приоритеты деятельности ни одного из профильных министерств (ни Минкультуры России, ни Минсельхоза России); неудивительно, что размер выделенных поощрений с учетом высоких транзакционных издержек, связанных с получением этих средств, не позволяет рассматривать эту меру как существенную государственную поддержку сельских учреждений культуры и их работников.

¹² Стенограмма заседания Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству от 02.10.2013.

¹³ См. подробнее Приложение к настоящему Докладу «Зарубежный опыт реализации культурной политики», с.23—25.

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 28.07.2012 №1062 «О мерах государственной поддержки муниципальных учреждений культуры, находящихся на территории сельских поселений, и их работников».

Кроме того, целый ряд частных организаций культуры, фондов, осуществляющих поддержку различных культурных проектов и инициатив, общественных объединений вообще выпадают из поля зрения государственных ведомств, в том числе в части необходимости создания системы преференций для активизации культурной деятельности в негосударственном секторе. К частным организациям относятся театры, музеи, концертные залы, галереи, аукционные дома, фонды поддержки культурных проектов и инициатив и т.д. В сферу внимания государственных ведомств также не попадают общественные организации культуры и искусства, так называемый «третий сектор» или НКО в сфере культуры, общественные объединения и профессиональные союзы, кроме наиболее заметных, существующих с советских времен творческих союзов. Роль данных культурных институций, активно участвующих в культурных процессах и активизации культурной жизни, в лучшем случае недооценена, в худшем — вовсе не принимается в расчет.

Таким образом, реализация целенаправленной государственной культурной политики требует координации межведомственного взаимодействия, а также включения в сферу внимания государственной культурной политики всех культурных институций, которые имеют непосредственное отношение к развитию культуры в Российской Федерации, независимо от ведомственной принадлежности, форм собственности и коммер-

ческого или некоммерческого характера деятельности.

Слабое понимание специфики культуры как сферы деятельности

Непонимание специфики культуры часто порождает тенденцию к административной унификации. Унификация — приведение к единообразию всевозможных культурных проявлений и форм творческого выражения в целях упрощения управленческих и контрольно-надзорных функций. Унификация часто является следствием понимания культурной деятельности как производной от бюджетного процесса. При этом содержание культурных процессов уходит на второй план, а на первый выдвигается универсальность отчетных форм и количественных показателей бюджетного процесса.

Слабое понимание специфики культуры особенно отчетливо проявилось в рамках оптимизации бюджетной сети и уточнения правового статуса учреждений культуры. Речь шла о передаче непрофильных учреждений под юрисдикцию других органов власти, а также о делегировании полномочий по финансированию некоторых учреждений от одного уровня власти к другому, что предполагало сокращение, укрупнение, переподчинение и реорганизацию бюджетных учреждений культуры и искусства.

Так, широкую общественную огласку получила ситуация с образовательными учреждениями культуры и искусства, которые, по логике реформа-

Реализация целенаправленной государственной культурной политики требует координации межведомственного взаимодействия, а также включения в сферу внимания государственной культурной политики всех культурных институций, которые имеют непосредственное отношение к развитию культуры в Российской Федерации, независимо от ведомственной принадлежности, форм собственности и коммерческого или некоммерческого характера деятельности

торов, должны были попасть под юрисдикцию Министерства образования и науки Российской Федерации. Только благодаря усилиям профессионального сообщества и деятельности творческих союзов удалось сохранить учебные заведения культуры и искусства в системе Минкультуры России и не позволить осуществить первоначальный замысел по полному переводу этих организаций под юрисдикцию Минобрнауки России.

Не стали учитывать специфику культурной деятельности и при подготовке нашумевшего Приказа Министра обороны России от 07.07.2010 № 840 «О ликвидации федеральных государственных учреждений культуры и искусства, находящихся в ведении Министерства обороны Российской Федерации». В соответствии с приказом выставлению на торги подлежали здания Домов и Дворцов офицеров (некоторые из которых размещались в зданиях бывших дворянских собраний) в городах Центральной России.

Недавним примером оттеснения на второй план специфики культурной деятельности стал опыт Тюменской области по созданию Тюменского концертно-театрального объединения на основе слияния нескольких разнопрофильных учреждений культуры: Тюменской филармонии, Тюменского драматического театра, Тюменского театра кукол, Тобольского драматического театра и дворца культуры «Нефтяник».

До принятия Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» идеи унификации негативным образом сказались на судьбе учреждений среднего профессионального образования в сфере культуры и искусства: музыкальных, балетных, художественных училищ и других ССУЗов творческой направленности. В соответствии с ранее действовавшим законодательством прием в учреждения среднего профессионального образования осуществлялся на бесконкурсной основе, что губило всю систему среднего профессионального образования творческой направленности: набор в творческие ССУЗы предполагает на-

личие конкурса в соответствии с природными данными — талантом и способностями кандидатов. Тем не менее в течение нескольких лет до принятия нового законодательства об образовании специфика творческих училищ не принималась в расчет, так что уровень подготовки кадров в большинстве муниципальных учреждений культуры вызывал серьезную обеспокоенность.

Подобную же обеспокоенность вызвала отмена отсрочек от армии для учащихся по творческим специальностям с 2008 г. Учащиеся средних и высших учебных заведений могут только один раз воспользоваться отсрочкой от армии. Однако специфика подготовки специалистов по творческим специальностям такова, что зачастую для поступления в высшее учебное заведение сначала необходимо отучиться в среднем специальном учебном заведении (хореографические, музыкальные, художественные училища и т.д.). В результате по окончании среднего специального учебного заведения творческой направленности отсрочка от армии заканчивается, и абитуриент вместо поступления в высшее учебное заведение вынужден идти в армию. В большинстве случаев результатом прохождения воинской службы является последующая профнепригодность абитуриентов потенциальных творческих ВУЗов. Практика показывает, что только десятая часть возвращается в ВУЗы творческой направленности после службы в армии. Как говорил великий русский композитор С. Рахманинов: «Час не позанимался — два дня потерял».

«Порочный круг» недофинансирования культуры

Остаточный принцип финансирования культуры сложился еще в 1960-е годы, когда после небольшого периода наращивания бюджетных расходов на культуру в связи с необходимостью преодолеть последствия разрушительной войны, темпы роста объемов государственного финансирования стали постепенно снижаться. Название «остаточный» возникло потому, что бюджетные ассигнования на искусство и культурно-просветительскую работу в Советском Союзе трактовались как непроизводительные

расходы государства, а планирование этих средств осуществлялось из общей суммы затрат на так называемый «соцкультбыт».

За истекший период не предпринималось серьезных попыток оценить необходимый объем финансового обеспечения сферы культуры и искусства. Справедливости ради следует отметить, что в рамках внедрения БОРа с середины 2000-х гг. предполагалось уйти от принципа финансирования учреждений культуры по сложившимся затратам (по смете) к финансированию государственного (муниципального) задания (заказа) в соответствии с приоритетами культурной политики. Рассчитанные в ходе реализации бюджетной реформы (на стадии тестирования пилотных проектов) нормативы финансирования показали необходимость серьезных вложений в культуру, что не входило в намерения иницилируемых Минфином России преобразований в бюджетном секторе, направленных на так называемую оптимизацию бюджетных расходов.

В настоящее время де-юре государственные (муниципальные) учреждения культуры, функционирующие в организационно-правовой форме автономного и бюджетного учреждений, получают бюджетные субсидии на основе нормативных затрат на оказание услуг в рамках установленного государственного (муниципального) задания и нормативных затрат на содержание их имущества, однако де-факто в массе своей действует процедура прямого счета понесенных затрат в текущем году, индексируемая в следующем году на величину официальной инфляции. Таким образом, связи финансирования с результатами культурной деятельности пока не случилось.

За период с 1991 г. по 2013 г. расходы на культуру и кинематографию в России (без учета расходов на СМИ) варьировались в диапазоне

от 0,4 до 0,7% от ВВП, а их доля в общих расходах консолидированного бюджета Российской Федерации была отмечена в пределах 1,5—1,9%. В 2013 г. расходы на культуру и кинематографию составили 0,56% от ВВП, или 1,49% в расходах консолидированного бюджета РФ. В расчете на душу населения в целом по Российской Федерации расходы на культуру и кинематографию составили в 2013 г. 2627 рублей, а в среднем по субъектам Российской Федерации — 2008 рублей на человека в год.

В свете международных сопоставлений Россия в целом демонстрирует резкое отставание расходов на культуру и искусство в расчете на душу населения. Так, по данным Евростата за 2012 г., Россия со значением душевых расходов на культуру в размере 59 евро на человека в год замыкала перечень из 23 стран ОЭСР, опередив лишь Португалию (53 евро), Болгарию (23 евро) и Грецию (19 евро). Мы отстаем от уровня душевого финансирования культуры в Норвегии в 6 раз (370 евро), Франции и Швеции — в 4 раза (241 евро), Финляндии — почти в 3,5 раза (203 евро), Германии — более чем в 2 раза (133 евро).

Сфера культуры и искусства по-прежнему воспринимается как отрасль, функционирование которой обременительно, убыточно для государственного бюджета. Финансово-экономические ведомства предпринимают настойчивые попытки оценить культуру исключительно с точки зрения экономической эффективности, объясняя невозможность повышения расходов на культуру неэффективностью бюджетных расходов в этой сфере. Такой подход к эффективности исключает саму возможность рассмотрения развития отечественной культуры в качестве одного из приоритетных направлений государственной политики.

Сфера культуры и искусства по-прежнему воспринимается как отрасль, функционирование которой обременительно, убыточно для государственного бюджета

Культуру пытаются встроить в систему рыночных отношений, при этом финансово-экономическую и хозяйственную самостоятельность организаций трактуют в терминах самокупаемости. Между тем возможности для роста внебюджетных доходов организаций культуры очень ограничены: рост цен может привести к сокращению доступности культурных ценностей для широких слоев населения, в том числе из-за низкого платежеспособного спроса большинства россиян. Кроме того, велика вероятность нивелирования ценностной составляющей культурной деятельности как таковой в погоне за ростом внебюджетных доходов.

Анализ существующего финансового обеспечения сферы культуры и искусства позволяет сделать вывод о том, что львиная доля бюджетных средств идет исключительно на выживание отрасли, но никак не на развитие культуры. Так, в 2013 г. из средств федерального бюджета, выделенных на финансирование культуры и кинематографии, 68,9% были направлены на функционирование и только 31,1% — на развитие¹⁵. К 2016 г. это соотношение должно увеличиться в сторону функционирования и составить, соответственно, 73,5% и 26,5%. В большинстве субъектов Российской Федерации финансирование в части функционирования доминирует над развитием.

Наблюдается неравный доступ к государственным средствам со стороны всех субъектов культурной деятельности, вследствие чего НКО и иные организации культуры не имеют достаточных возможностей по привлечению бюджетных средств. Так, в 2013 г. расходы федерального бюджета на субсидии юридическим лицам и субсидии НКО в сфере культуры и кинематографии составили 10,4 млрд. (7,1 млрд рублей — юридические лица и 3,4 млрд рублей — НКО в сфере

культуры и кинематографии), или 11% от общих расходов федерального бюджета¹⁶. Доля программно-целевых средств на культуру и кинематографию в большинстве региональных бюджетов относительно невелика.

В 2013 г. расходы на культуру и кинематографию из консолидированного бюджета Российской Федерации составили 377 млрд рублей, или одиннадцатую часть от «силового» бюджета. Отечественный культуролог А. Я. Флиер сформулировал данную проблему в контексте «культурного аспекта общественной безопасности: чем меньше средств вкладывает правящая элита в культуру и образование сегодня, тем больше она должна будет вложить их в милицию, юстицию и пенитенциарную систему завтра»¹⁷.

Низкий уровень оплаты труда работников культуры и искусства

Сегодня сохраняется высокий уровень региональных диспропорций в размерах оплаты труда работников культуры. В 2013 г. средняя заработная плата работников учреждений культуры составила 21 072 руб., или 70% от уровня оплаты труда в среднем по экономике. В абсолютном выражении самый низкий уровень оплаты труда был отмечен в Республике Дагестан – 9616 руб., или 56% от средней оплаты труда по экономике региона. Самый высокий уровень оплаты труда (без учета значений автономных округов, гг. Москва и Санкт-Петербург)

был зафиксирован в Сахалинской области – 33 897 руб., или 70 % от средней оплаты труда по экономике области. Таким образом, разрыв максимального и минимального значения данного показателя составил 3,5 раза. Только в 14 субъектах Российской Федерации оплата труда работников учреждений культуры превысила средний уровень по субъектам Российской Федерации в целом.

Отношение уровня оплаты труда работников учрежде-

¹⁵ Романова В. В., Мацкевич А. В. Бюджетные расходы в сфере культуры и кинематографии: анализ состояния и динамики. Выпуск 2. / НИУ ВШЭ; Институт управления государственными ресурсами; под ред. Б.Л. Рудника. М.: Изд. дом ВШЭ, 2014. С. 67.

¹⁶ Там же. С. 48.

¹⁷ Флиер А.Я. Культура как фактор национальной безопасности. // Общественные науки и современность. 1998. № 3.

ний культуры к уровню оплаты труда в среднем по экономике региона демонстрирует разброс значений от 48,2% в Забайкальском крае до 80,3% в Тамбовской области (в Москве — 92,4%; в Санкт-Петербурге — 99,8%). В 73 субъектах Российской Федерации значение данного показателя в 2013 г. было ниже среднего по регионам России уровня (70,3%).

По итогам федерального статистического наблюдения за 2013 г. показатель соотношения средней заработной платы работников учреждений культуры к средней заработной плате в соответствующем регионе, установленный Планом мероприятий («дорожной картой») на уровне 56,1%, был достигнут в 71 регионе.

По-прежнему сохраняется существенное отставание оплаты труда работников региональных и местных учреждений культуры от оплаты труда в федеральных организациях. Так, в 2013 г. в учреждениях культуры и кинематографии федерального ведения средняя заработная плата составила 39 029 руб., что в 2,1 раза выше средней заработной платы в учреждениях и организациях культуры регионального и местного ведения (18 295 руб.), причем последняя отстает от средней оплаты труда по сфере культуры и кинематографии в целом.

Для сравнения: в аппарате Минкультуры России средняя заработная плата составила 66486 руб., в аппарате региональных органов управления культурой — 49185 руб., а в аппарате муниципальных отделов культуры — 34 404 руб.

По видам культурной деятельности самая высокая оплата труда отмечается у работников в учреждениях дополнительного профессионального образования (33 204 руб.) и у работников театров (31 217 руб.). По пяти видам культурной деятельности средняя заработная плата работников отстает от средней оплаты труда по сфере культуры и искусства в целом: в области кинофикации и проката фильмов (16 700 руб.), в учреждениях культурно-досугового типа (14 620 руб.), в библиотеках (16 555 руб.), детских школах искусств (19 874 руб.) и цирках (18 703 руб.).

Исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» в части доведения к 2018 г. оплаты труда работников учреждений культуры до уровня средней оплаты труда по экономике региона по итогам 2013 г., к сожалению, привело к снижению общей численности работников культуры и искусства. Вплоть до 2012 г. численность работников культуры непрерывно росла, достигнув значения 848,2 тыс. человек (с учетом работников учебных заведений культуры и искусства). По итогам 2013 г. общая численность сократилась на 45 тыс., достигнув отметки 803,3 тыс. человек. Оплата труда была повышена не только за счет привлечения дополнительных средств, но и за счет сокращения штатной численности.

В соответствии с проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» не обеспечены бюджетными ассигнованиями направления деятельности Минкультуры России, связанные с повышением оплаты труда работников учреждений культуры. Так, в 2015 г. из 11,3 млрд рублей, необходимых для повышения оплаты труда, в бюджете предусмотрено только 7,7 млрд рублей. Дефицит бюджетных средств по данной статье расходов составит 3,6 млрд рублей. В 2016 г. дополнительно потребуется 3,9 млрд рублей, а в 2017 г. — 11,3 млрд рублей.

Низкий уровень оплаты труда сказывается на возрастном и гендерном составе сферы культуры (старение кадров, доминирование «женских» профессий), приводя к оттоку молодых и талантливых специалистов в другие сферы деятельности. Престиж профессии работника культуры находится на недопустимо низком уровне.

Инфраструктура культуры, не отвечающая вызовам нового времени

Несмотря на то, что за последние годы состояние материально-технической базы сферы культуры постепенно стабилизируется, потребность в капитальных вложениях ничуть

не ослабевает. Так, по состоянию на 2013 г. 33,4% зданий музеев, 24,1% театров, 16,7% концертных организаций, 25% культурно-досуговых учреждений, 7,7% муниципальных общедоступных библиотек требовался капитальный ремонт. Находились в аварийном состоянии 11,1% зданий музеев, 1,5% театров, 1,9% концертных организаций, 2,7% культурно-досуговых учреждений, 0,8% муниципальных общедоступных библиотек.

В настоящее время развитию информационных и коммуникационных технологий в сфере культуры, особенно телевидения и интернета, часто уделяется даже больше внимания, нежели созданию новых организаций культуры и развитию инфраструктуры в целом. При огромной площади Российской Федерации и относительно низкой плотности населения информационные и коммуникационные технологии содержат в себе огромный потенциал по приобщению населения к культуре и обеспечению конституционного права каждого гражданина России на доступ к культурным ценностям.

Информационно-коммуникационные технологии в сфере культуры являются очень действенным и динамичным инструментом для распространения культурной информации, приобщения широких слоев населения к культурным ценностям. А совершенствование технологий передачи звука и изображения, рост пропускной способности каналов связи, снижение стоимости оборудования, а также специальные меры, сближающие виртуальную среду с реальной (прямые трансляции куль-

турных событий в интернете в HD и 3D-качестве, организация коллективных просмотров, сочетание виртуального и «живого» и пр.), делают виртуальную среду все более дружественной к культуре.

Однако в любом случае виртуальные технологии не должны использоваться для подмены живого контакта с творцами или произведениями искусства и публикой, вытесняя последние из культурного пространства. Сколь бы ни были хороши и удобны для тиражирования виртуальные формы приобщения к прекрасному, они не позволяют зрителю уловить особую атмосферу театра, музея, концертного зала, ощутить воздействие «живого звука» классической музыки, почувствовать живой магнетизм творческой личности.

Анализ последствий существующей политики в сфере культуры свидетельствует о необходимости ее сущностного переосмысления. Уход от остаточного отношения к культуре невозможен в рамках хаотичной, плохо структурированной, нецеленаправленной политики, ориентированной прежде всего на узкоотраслевые интересы. Необходимо переходить к более широкой трактовке культуры, поиску способов ее глубокой интеграции в систему государственного устройства и, соответственно, к выстраиванию новой государственной культурной политики. Это должна быть политика с ясным видением целей и задач, подходов и механизмов ее реализации. Разработка именно такой политики на государственном уровне составляет насущную необходимость нашего времени.

ГЛАВА II

О целях и направлениях новой государственной культурной политики

Г осударственная культурная политика должна ответить на несколько важнейших вопросов развития страны. Кто мы и кем хотим быть в будущем? Какой мы хотим видеть нашу страну через десятилетия? Какую роль в развитии страны может и должна играть культура? Что для этого необходимо сделать государству?

Мы видим нашу страну единой, сильной и независимой. Ее безопасность, суверенитет и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие, уровень благополучия и благосостояния граждан и качество их жизни напрямую зависят от уровня развития культуры и той системы ценностей и нравственных принципов, которые лежат в основе воспитания личности и на которых строится наше общество.

Государственная культурная политика рассматривается как совокупность целей, принципов и приоритетов, механизмов и мер, направленных на гармоничное развитие личности и укрепление единства российского общества через интеграцию культуры во все сферы общественного устройства и систему государственного управления.

Новая государственная культурная политика должна быть нацелена на формирование благоприятной культурной среды; создание условий для воспитания духовно-нравственной, творческой, ответственной личности; сохранение исторического и культурного наследия и его использование для воспитания и образования, передачи от поколения к поколению ценностей и норм, традиций и верований, обычаев и образцов поведения; развитие российского общества через активизацию деятельности культурных сообществ и их взаимодействие; реализацию творческого потенциала деятелей культуры и искусства, а также широких слоев населения в целом.

Чтобы обеспечить новое качество культурной среды, существенно повысить роль культуры в общественном развитии, при разработке и реализации новой государственной политики необходимо соблюдение определенных условий.

Следует признать стратегическую роль культуры в обеспечении устойчивого развития и безопасности России, сохранении ее суверенитета и территориальной целостности, повышении конкурентоспособности и авторитета в международных отношениях,

Кто мы и кем хотим быть в будущем? Какой мы хотим видеть нашу страну через десятилетия? Какую роль в развитии страны может и должна играть культура? Что для этого необходимо сделать государству?

а также влияние культуры на все аспекты политики государства и сферы жизни общества, повышение благосостояния и качества жизни населения.

Необходимо поддерживать культурное многообразие при сохранении целостности единого культурного пространства России. Поддержка разнообразия национальных культур народов России должна быть направлена на укрепление межнациональных и межрегиональных культурных связей.

Следует обеспечить максимальную доступность для широких слоев населения лучших образцов культуры и искусства; при этом принимать меры по выравниванию уровня доступности культурных благ, возможностей и условий для творческой деятельности и художественного образования независимо от размера доходов, места проживания и социального статуса граждан Российской Федерации.

Эффективность государственной культурной политики должна оцениваться путем постоянного мониторинга и контроля соответствия ее целей ключевым показателям, количественным и качественным, в полной мере отражающим фактические результаты культурной и творческой деятельности, а также степень влияния культуры на политику, экономику и социальную сферу страны.

Необходимым условием реализации государственной культурной политики является достижение согласия между представителями органов государственной власти и местного самоуправления, профессионального сообщества, общественных организаций и творческих союзов, деятелей культуры, представителей творческих профессий, а

также научного и экспертного сообщества в отношении приоритетности целей культурного развития.

Среди основных направлений государственной культурной политики следует выделить



Сохранение и развитие источников культуры – объектов наследия, культурной среды и художественного творчества

1. Повышение качества (гармонизации) культурной среды, включая места проживания, работы, проведения досуга, рекреационные зоны, архитектурную и иную предметную среду и другие составляющие.

Развитие личности происходит в той или иной культурной среде. Через среду передаются от поколения к поколению традиции, ценности и нормы, образцы поведения. Сохранение преемственности развития отечественной культуры, обеспечение неразрывного единства прошлого и настоящего при общей устремленности в будущее — важнейшая задача государственной

культурной политики, которая может быть решена при условии сохранения неповторимого культурного и архитектурного облика исторических городов и регионов, а также бережного отношения к историко-архитектурной среде при осуществлении градостроительной деятельности. Необходимо не только развивать культурную среду, но и воссоздавать ее там, где она была разрушена или утрачена. Наибольшее значение имеет укрепление культурной среды в местах, где проживает, учится, работает и проводит свое свободное время молодое поколение. Не меньшее внимание должно быть уделено включенности в процессы культурного разви-



Направления государственной культурной политики:

- направления, связанные с сохранением и развитием источников культуры;
- направления, связанные с развитием сферы культуры;
- направления, связанные с созданием дополнительных факторов развития культуры.

тия социально незащищенных слоев населения и представителей групп риска. Отдельно следует подчеркнуть роль информационной среды, которая занимает все большее место в досуговых практиках населения, особенно молодежи.

2. Содействие профессиональной и любительской творческой деятельности.

Накопление культурного потенциала общества происходит не только за счет создания новых произведений искусства, но и активного включения человека в творческую деятельность. Для этого необходимы как поддержка создания образцов высокого искусства, так и обеспечение условий для массового вовлечения людей в различные формы непрофессиональной (любительской) культурной деятельности.

3. Сохранение наследия отечественной культуры как универсальной ценности, определяющей национальную самобытность России и составляющей основу развития человека и общества.

Понятие культурного наследия включает в себя все виды материального и нематериального наследия, представляющие собой духовную, эстетическую, художественную, историческую и архитектурную ценность. Объекты культурного наследия создают основу для самобытной культурной и творческой деятельности многонационального народа России. Важно не только сохранять культурное наследие, но и обеспечивать его интеграцию в культурную среду: через популяризацию делать его доступным для широких слоев населения, особенно молодого поколения, активно включая в образовательные и воспитательные процессы всех уровней. Культурное наследие

должно быть интегрировано в социально-экономическую жизнь страны в целом и каждого человека в отдельности. Государство ответственно как за сохранение объектов культурного наследия, так и за воспроизводство и качественное совершенствование так называемого «культурного слоя», деятелей культуры и представителей творческих профессий.

4. Сохранение и развитие русского языка, языков народов России, содействие развитию литературы.

Русский язык — государственный язык Российской Федерации, язык межнационального общения, основа гражданского и культурного единства России. Он обеспечивает единство и многообразие культурного пространства в нашей многонациональной стране.

Государственная культурная политика должна быть направлена на сохранение русского языка, воспитание у населения речевой грамотности и повышение общего уровня владения русским языком, особенно представителей органов власти и СМИ. Эта задача должна быть решена в сочетании с усилением мер, направленных на сохранение и развитие национальных языков народов и малых народностей России.

Государство ответственно как за сохранение объектов культурного наследия, так и за воспроизводство и качественное совершенствование так называемого «культурного слоя», деятелей культуры и представителей творческих профессий

Необходимо создать максимально равные условия доступа граждан к литературным произведениям, совершенствования условий распространения печатной продукции, а также последовательного перевода текстовых источников в электронный формат, создания высокотехнологичных библиотек русской и иностранной литературы, дискуссионных клубов, книжных фестивалей. Благодаря подобным мероприятиям появляется возможность существенно повысить уровень литературной

грамотности населения, привить гражданам интерес к чтению, значительно снизившийся в постсоветский период.

Развитие сферы культуры

5. Повышение качества культурных благ, расширение их разнообразия и обеспечение широкого доступа к ним населения страны.

Культурные блага являются важнейшей составляющей культурной среды. От их качества, доступности и разнообразия зависит уровень удовлетворения культурных потребностей и в конечном итоге реализация конституционных гарантий равного доступа граждан к культурным ценностям. Это в одинаковой степени относится к деятельности театров, концертных залов, библиотек, дворцов культуры, музеев, кинотеатров, цирков и других организаций культуры.

6. Развитие инфраструктуры культуры, восстановление, реконструкция и модернизация объектов.

Эта задача остается неизменной и при новом понимании целей государственной культурной политики. Необходимо создавать благоприятные условия для работы организаций культуры независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, поддерживать общественные инициативы в культуре, стимулировать создание новых культурных объектов, реконструировать и модернизировать существующие. Укрепление материально-технической базы предполагает обеспечение организаций культуры необходимыми аппаратно-техническими средствами, музыкальными инструментами, иным оборудованием и т.п. Совершенствование инфраструктуры культуры непосредственно

связано с расширением условий доступности культурных благ для широких слоев населения, включая доступ через интернет-ресурсы.

7. Создание благоприятной институциональной среды культурной деятельности и механизмов ее финансового обеспечения.

В рамках реализации государственной культурной политики необходимо выбрать экономическую модель, которая предоставит широкие возможности для развития культуры, создаст благоприятные условия для привлече-

ния новых источников ее финансирования государством, бизнесом и некоммерческими организациями, повысит ее инвестиционную привлекательность. Государство, выделяя значительные средства на культуру, должно позаботиться об их эффективном использовании, а также об увеличении объемов и вариативности финансирования культуры за счет современных финансовых инструментов: государственно-частного и общественно-государственного партнерства, благотворительности, меценатства, социального и творческого предпринимательства, предусмотреть иные формы внебюджетного финансирования культуры. Государство не рассматривает бюджетные расходы на культуру с точки зрения их возвратности и экономической рентабельности, а рассматривает вложения в культуру исключительно как инвестиции в человеческий капитал и будущее страны.

Необходимо создавать благоприятные условия для работы организаций культуры независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, поддерживать общественные инициативы в культуре, стимулировать создание новых культурных объектов, реконструировать и модернизировать существующие

8. Изменение системы управления развитием культуры.

Управление культурным развитием не должно ограничиваться регулированием и поддержкой исключительно сферы культуры и относящихся к ней подведомственных организаций.

Ключевым в системе управления является обеспечение ее способности к преодолению межведомственных, межотраслевых, межбюджетных и межуровневых противоречий. Кроме того, важно воспитать новую генерацию руководителей как собственно из профессионалов сферы культуры, так и из управленческой среды, способных точно формулировать цели и задачи (миссию) своей деятельности, генерировать культурные проекты и обеспечивать их реализацию.

Создание дополнительных факторов развития культуры

9. Продвижение национальных культурных ценностей, норм и правил общественной жизни, традиций и обычаев.

Сегодня важно не только создавать и распространять культурные блага, но и широко информировать об этом потенциальных потребителей. Наличие широкой рекламы и маркетинга в культурной среде необходимо рассматривать как одно из ключевых условий ее дальнейшего развития. Без выполнения этого условия невозможен рост потребностей населения в качественных культурных благах, широкое вовлечение граждан в культурную жизнь страны. Кроме увеличения информации о культурных событиях в новостном пространстве СМИ, необходимо также значительно расширить «пространство культуры» в СМИ за счет образовательных и информационных программ о памятных датах, культурных событиях, концертах, показа документальных и художественных фильмов, сериалов с высоким эстетическим, образовательным и воспитательным звучанием.

10. Вовлечение детей, подростков, молодежи в культурную и творческую дея-

тельность, включая краеведение, работу молодежных организаций в области культуры и искусства.

Работа с детьми, подростками и молодежью требует особых условий и специфических механизмов взаимодействия с ними взрослого поколения. В то же время эта работа исключительно важна для успешного развития общества. Воспитание культурой должно начинаться с самого раннего возраста через общение, чтение книг, посещение культурных событий, погружение в культурную среду, включение в активную культурную и творческую деятельность.

11. Расширение международного культурного сотрудничества.

Необходимо значительное расширение присутствия российской культуры и культуры народов России за рубежом, продвижение лучших достижений отечественной культуры и искусства, проведение выставок, фестивалей, перекрестных годов культуры, развитие разнообразных форм культурного обмена и т. п.

12. Художественное образование и развитие науки о культуре.

Важнейшим условием развития отечественной культуры является сохранение и совершенствование уникальной системы художественного образования, распространяющейся на разные возрастные группы и гарантирующей непрерывность профессионального роста. Необходимо упрочить ее за счет современных методик и технических средств, а также — за счет раннего вовлечения обучающихся в профессиональную творческую работу. Молодые таланты несут в себе огромный потенциал. Для их поощрения и стимулирования необходимо

Важнейшим условием развития отечественной культуры является сохранение и совершенствование уникальной системы художественного образования, распространяющейся на разные возрастные группы и гарантирующей непрерывность профессионального роста

приоритетное субсидирование проектов, представленных талантливыми молодыми музыкантами и художниками, молодежными оркестрами, хорами и другими творческими деятелями и коллективами. Для развития культуры в широком понимании, помимо сети специализированных школ, необходимо создавать современную систему программ дополнительного образования. Важным условием успешного осуществления государственной образовательной политики в сфере культуры выступает организация системного взаимодействия общеобразовательных учреждений, организаций дополнительного образования с учреждениями культуры.

Важнейшую роль в культуре играет наука и научно-исследовательская деятельность. Во многом деятельность ученых из разных областей научного знания является частью культурного, творческого процесса. Экспертные группы и научные коллективы постоянно оказывают информационную, консультационную поддержку государственным органам в разработке и корректировке стратегических программ и концепций культурного развития страны.

Вышеназванные направления могут послужить основой для разработки стратегии государственной культурной политики, которая будет проводиться в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 19, пункт 7 указанного закона отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации должны содержать: оценку состояния сферы

культуры Российской Федерации; показатели развития сферы культуры по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период; приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения.

Цели, задачи, а также принципы государственной культурной политики определены в Основах как основополагающем документе, а показатели, приоритеты, способы эффективного достижения целей и решения задач и другие вопросы будут определяться в процессе разработки стратегии

Кроме того, в пункте 8 той же статьи указано, что по решению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации в соответствии с их компетенцией отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации могут также содержать сроки и этапы, ожидаемые результаты проведения мероприятий, предусмотренных отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации; а также план мероприятий на среднесрочный период, в том числе обоснование состава и содержания соответствующих государственных программ Российской Федерации.

Цели, задачи, а также принципы государственной культурной политики определены в Основах как основополагающим документе, а показатели, приоритеты, способы эффективного достижения целей и решения задач и другие вопросы будут определяться в процессе разработки стратегии, что является важным продолжением общего процесса разработки государственной культурной политики России.

Степень достижения целей государственной культурной политики необходимо проверять на основе результатов ежегодного мониторинга, в основу которого должна быть положена

специально разработанная система целевых показателей. Недопустимо, чтобы результаты культурной деятельности измерялись, как это происходит до сих пор, исключительно количественными показателями и без учета качественных параметров.

Предстоит разработать набор показателей, способных отражать состояние и качественное развитие культурной среды в различных регионах России, изменение досуговых практик населения в направлении более активного участия в различных формах культурной и творческой деятельности.

Система целевых показателей должна стать основным ориентиром при реализации государственной культурной политики. В рамках мониторинга преобладающее значение отводится данным статистического наблюдения по развитию культурной и творческой деятельности в Российской Федерации, качеству жизни населения, уровню его образования и здоровья; социологическим исследованиям, посвященным анализу системы ценностей, нравственного состояния и уровня гражданского самосознания в обществе; маркетинговым исследованиям культурных потребностей населения и степени их удовлетворения.

Особое место среди показателей культурного развития отводится экспертным оценкам качества культурных благ и результатов культурной деятельности по результатам работы специализированных экспертных советов. Регулярная экспертная оценка должна стать основой внутриотраслевой экспертизы, направленной на повышение качества культур-

ных благ и эффективности государственной культурной политики.

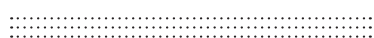
Не меньшего внимания заслуживает сопоставление значений количественных и качественных показателей реализации государственной культурной политики с их зарубежными аналогами, включая анализ международных индексов устойчивого развития, качества жизни, социального и культурного развития и др. Таким образом, целевые показатели государственной культурной политики позволят оценить эффективность мер государственного регулирования и поддержки культуры в Российской Федерации.

При разработке системы показателей и определении их целевых значений на среднесрочную и долгосрочную перспективу необходимо учитывать приоритеты государственной культурной политики. Среди бесспорных приоритетов: поддержка деятелей культуры и представителей творческих профессий, уникальных культурных институций, молодых талантов, что должно найти свое отражение в иерархии целевых показателей. В качестве приоритета следует признать

поддержку регионов и территорий, демонстрирующих невысокий уровень культурного развития. Необходимо отказаться от принципа планирования расходов на культуру «от достигнутого», иначе существует риск упустить при реализации государственной культурной политики целые социальные группы и территории.

Представленные направления должны получить дальнейшее развитие и дополнение при разработке стратегии реализации государственной культурной политики.

Особое место среди показателей культурного развития отводится экспертным оценкам качества культурных благ и результатов культурной деятельности по результатам работы специализированных экспертных советов



ГЛАВА III

Инициативы и культурные практики регионов России

Российская Федерация — страна с уникальным культурным многообразием: на ее территории проживает более 180 народов (согласно переписи населения 2010 года). Этническое и религиозное разнообразие, отражающееся во множестве языков, культурных и религиозных традициях и обычаях, материальных и нематериальных объектах культурного наследия, дополняется территориальным многообразием условий проживания, специфическими различиями социокультурных укладов, характерных для различных типов поселений (относя сюда и многомиллионные города, и малочисленные поселения), в контексте которых формируются различные социокультурные практики.

Многообразие культурных традиций — ценнейшее богатство России. Необходимым условием сохранения и использования культурного многообразия для развития общества является гражданское единство российского народа, обеспечиваемое многими факторами — в первую очередь русским языком как государственным языком Российской Федерации, средством межнационального общения, единой гражданско-правовой культурой.

Культурная политика в Российской Федерации должна

быть нацелена на гармоничное сочетание культурного многообразия и единства во имя развития. Исключительная роль в реализации этой цели принадлежит российским регионам.

Инициатива регионов является важнейшей отправной точкой для процессов обновления инструментов и форм культурной политики ради целей, поставленных «Основами государственной культурной политики». Анализ региональных культурных практик показывает, что зерна нового понимания культуры и культурной политики уже посеяны и приносят

свои плоды. При этом обобщение регионального опыта сегодня затруднено тем, что в России отсутствует комплексный системный мониторинг, а также программы исследований региональной культурной политики, которые бы выявляли изменения в сфере культуры, включая состояние нормативно-правовой базы, влияние изменений в системе административного управления на культуру и т. п.

Культурная политика в Российской Федерации должна быть нацелена на гармоничное сочетание культурного многообразия и единства во имя развития. Исключительная роль в реализации этой цели принадлежит российским регионам

Нормативно-правовое регулирование в сфере культуры в региональном законодательстве

Регионы активно включены в законотворческую деятельность в сфере культуры, и в некоторых вопросах субъек-

ты Российской Федерации более инициативны, чем федеральная власть.

Так, из 85 субъектов Российской Федерации на сегодняшний день:

- общие законы о культуре (о культурной деятельности, о культурной политике, о поддержке культурной деятельности) есть в 59;
- об охране памятников — в 82, но при этом в 8 регионах есть специальные законы об исторических зонах и особо охраняемых территориях, в 3 — о льготной арендной плате, в 1 — об историко-культурных заповедниках;
- о деятельности библиотек — в 66 (из них объединенные с регулированием обязательного экземпляра документов — в 11, а самостоятельные законы об обязательном экземпляре — в 38);
- о деятельности музеев — в 33;
- о поддержке кинематографии — в 9;
- о художественных промыслах и ремесленной деятельности — в 37;
- в 14 субъектах специальные законы о коренных народах, национально-культурных автономиях, особых этнических группах;
- в 17 — о языках народов, населяющих регион;
- в 4 регионах урегулирована меценатская деятельность и определен правовой статус меценатов.

Что касается норм, регулирующих отношения в сфере культуры, включенных в законы общего характера, следует упомянуть, что в 14 регионах действуют дополнительные налоговые льготы, а в 40 введена региональная административная ответственность за нарушение законодательства о культуре, об охране объектов культурного наследия и общественной нравственности, причем в одном субъекте Российской Федерации принят закон о профилактике подобных правонарушений. Особый порядок управления и распоряжения региональной государственной собственностью и приватизации в сфере культуры действует в 22 регионах. В одном регионе отдельным законом установлены особые градостроительные нормы.

Только статистические данные о принятых законодательных актах не дают полного представления об уровне и интенсивности самостоятельного регулирования субъектами Российской Федерации отношений в сфере культуры на своих территориях — многие вопросы не выделяются в отдельные акты, а погружаются в более общие законы. Кроме того, региональный закон — не единственная надлежащая форма, закрепляющая правовые нормы: во многих субъектах Российской Федерации регулирование осуществляется на уровне актов главы региона (указы и постановления президентов республик в составе Российской Федерации, губернаторов), высших органов исполнительной власти субъектов и т.п. Во многих случаях допустимым способом регулирования является принятие региональных программ, в том числе кратко- и среднесрочных.

Обращают на себя внимание инициативы ряда регионов по принятию норм, не нашедших отражения в федеральном законодательстве. Так:

- в 7 субъектах Российской Федерации действуют законы об охране нематериального культурного наследия;
- в 1 регионе установлено особое регулирование монументального искусства;
- в 1 принят закон о фонде творческих мастерских;
- в 2 субъектах Российской Федерации введены минимальные социальные нормативы в области культуры;
- в 3 регионах действуют законы о театрах и театральной деятельности;
- 3 субъекта Российской Федерации сочли необходимым принятие закона о творческих работниках и их творческих союзах (напомним, что судьба аналогичного федерального закона плачевна — он был дважды отклонен Президентом Российской Федерации);
- в 10 регионах отдельным законом установлены социальные гарантии работникам сферы культуры;
- в 2 регионах законом установлены формы поощрения победителей крупных конкурсов, в том числе дополнительная поддержка за особые заслуги;

- в 5 субъектах Российской Федерации принято законодательство о защите общественной нравственности и введена ответственность за его нарушение;
- в 7 регионах законом учреждены премии в области литературы и искусства, в 54 — региональные почетные звания;
- в 8 субъектах Российской Федерации на уровне закона установлена поддержка книгоиздания, а еще в 1 — социальная поддержка поэтов и писателей;
- в 15 регионах приняты специальные законы, регламентирующие порядок проведения массовых мероприятий;
- в 2 субъектах законодательно регулируется выявление талантов;
- в 1 субъекте Российской Федерации закон устанавливает порядок выделения региональных государственных грантов;
- 1 регион счел необходимым принять закон о просветительской деятельности;
- в 1 субъекте на уровне закона определяется порядок увековечения памяти знаменитых земляков.

Согласно «Аналитической справке о базовых законодательных актах субъектов Российской Федерации в сфере культуры по состоянию на март 2014 года»¹⁸, законы, в названии которых фигурируют слова «культура», «культурная политика», «культурная деятельность», приняты в большинстве субъектов Федерации. При этом следует указать, что большинство субъектов Федерации либо постоянно модернизируют свои базовые

нормативно-правовые акты в сфере культуры (большинство вносимых поправок датировано 2013—2014 гг.), либо разрабатывают проекты новых (например, разрабатывается проект регионального закона «О культуре» в Пермском крае, Республике Башкортостан и др.).

Создание большей части региональных базовых законов о культуре относится к периоду 1992—2007 гг., и в той или иной степени эти нормативно-правовые акты базируются на положениях «Основ законодательства Российской Федерации о культуре» (1992). Однако наибольший интерес с точки зрения возможного использования регионального опыта в области нормотворчества в сфере культуры представляют базовые законы, принятые регионами после 2010 года и отражающие современные тенденции развития федерального и регионального законодательства в этой сфере.

Анализ базовых нормативно-правовых актов в сфере культуры субъектов Российской Федерации свидетельствует о многообразии региональных приоритетов в области развития культуры, включающих в том числе и новации относительно федерального законодательства, которые отвечают нуждам регионального развития.

К таким новациям относятся, например, некоторые термины и понятия, а также трактовка вопросов охраны нематериального культурного наследия и поддержки театрального дела и кинематографии, отраженные в Законе Республики Саха (Якутия) от 24.06.2013 года

Анализ базовых нормативно-правовых актов в сфере культуры субъектов Российской Федерации свидетельствует о многообразии региональных приоритетов в области развития культуры, включающих в том числе и новации относительно федерального законодательства, которые отвечают нуждам регионального развития

.....

¹⁸ См.: Стратегические направления развития законодательства о культуре. Сборник материалов по итогам выездного совещания Комитета Государственной Думы РФ по культуре в г. Ульяновске 27 марта 2014 г. Ульяновск, 2014. С. 46—53.

1222-3 №1335-IV «О культуре»; положения, содействующие развитию рынка творческих индустрий и туризма, способствующие развитию инновационных практик культуры в Законе Московской области от 22.07.2013 года №81/2013-ОЗ «О государственной политике в сфере культуры в Московской области».

К важнейшим проблемам регионального законодательства о культуре можно отнести следующее:

- существенно различающийся понятийный аппарат, представленный в региональных базовых нормативно-правовых актах в сфере культуры, что порождает различные подходы к развитию сферы культуры и, соответственно, определению приоритетов развития и постановке задач в этой области;
- несбалансированность полномочий на федеральном уровне и региональном уровнях, что затрудняет развитие определенных видов культурной деятельности на уровне субъекта Российской Федерации;
- отсутствие в базовом федеральном законе от 09.10.1992 №3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» статей, регулирующих отношения в таких видах культурной деятельности, как сохранение нематериального культурного наследия, развитие творческих индустрий и др., давно уже ставших неотъемлемой частью культурной жизни страны.

Отсутствие единства понятийного аппарата и разнонаправленность законодательных инициатив в региональных нормативно-правовых актах, регулирующих сферу культуры, обусловлена тем, что в России до сих пор нет федерального закона (или кодекса законов) о культуре, отвечающего современным

представлениям о культуре и культурной политике и нормам правового регулирования в этой сфере.

Региональная законотворческая практика свидетельствует о том, что в настоящее время есть потребность в разработке и принятии нового комплексного федерального закона о культуре следом за принятием «Основ государственной культурной политики».

Региональная законотворческая практика свидетельствует о том, что в настоящее время есть потребность в разработке и принятии нового комплексного федерального закона о культуре следом за принятием «Основ государственной культурной политики»

В связи с этим вырисовываются магистральные направления совершенствования законодательства о культуре:

- выявление существующих пробелов, несогласований и иных проблем действующего законодательства;
- выявление положительного опыта законотворчества и правоприменительной практики на региональном уровне в областях, не представленных в федеральном законодательстве;
- гармонизация законодательства федерального и регионального уровней в сфере культуры на основе учета всех специфических особенностей субъектов Российской Федерации, в том числе этнических республик и автономных областей.

Разграничение предметов ведения и полномочий в сфере культуры

Разграничение предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере культуры в настоящее время законодательно регулируется несколькими нормативно-правовыми актами. Согласно ст. 71 Конституции Российской Федерации, компетенция Российской Федерации охватывает полномочия, предметы ведения самой Российской Федерации и ее полномочия по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. К ведению федеральных

органов государственной власти в области экономики, финансов, социально-культурной сфере отнесено установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере культуры регламентируются ст.ст. 39 и 40 Федерального закона от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ст.ст. 14, 14.1, 15, 15.1, 16, 16.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Отдельные вопросы отражены в других федеральных законах — таких как Федеральные законы от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле», от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» и т. д.

Нормы, устанавливающие полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере культуры, рассредоточены по десяти федеральным законам общего и специально-отраслевого характера и не объединены в четкую систему.

В этой связи необходимо отметить появление региональных инициатив в отношении

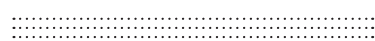
развития отдельных видов культурной деятельности — например, театрального дела или региональных кинематографий, — которые ставят на повестку дня актуализацию вопросов о расширении перечня полномочий субъектов Российской Федерации в сфере культуры. Подобного рода изменения позволили бы субъектам Российской Федерации оказывать финансовую поддержку региональ-

ным организациям культуры, работающим на благо территориального развития. Возможно, расширение перечня полномочий субъектов Российской Федерации, особенно в части поддержки и сохранения традиционной народной культуры, развития народных художественных промыслов (которые, как правило, формируют устойчивые бренды регионального культурного продукта — гжель, вологодское кружево, дымковская игрушка и др.) также могло бы способствовать развитию культуры в указанных направлениях.

Особого внимания заслуживают вопросы, связанные с распределением полномочий между органами местного управления поселений и муниципальных образований. Согласно представленным субъектами Российской Фе-

дерации материалам, существует обеспокоенность органов государственной власти регионов в отношении невозможности реализовывать полномочия в сфере культуры большинством поселений, в связи с чем в ряде субъектов Российской Федерации сформулированы запросы о рассмотрении вопроса о передаче полномочий поселений в сфере культуры на уровень муниципальных образований. Руководство Ульяновской области пошло в этом вопросе далее других и предложило передать эти полномочия на еще более высокий уровень — субъекта Российской Федерации.

Нормы, устанавливающие полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере культуры, рассредоточены по десяти федеральным законам общего и специально-отраслевого характера и не объединены в четкую систему



При принятии решений в области перераспределения полномочий следует исходить из конкретных практических оснований, обусловленных интересами и потребностями населения в услугах организаций культуры, и создавать гибкую систему принятия решений — в каждом конкретном случае полномочия должны закрепляться за тем уровнем власти, который способен наиболее полно выявить, оценить и удовлетворить эти потребности.

Структура органов государственной власти и местного самоуправления, в поле ответственности которых входят полномочия по реализации и обеспечению культурной политики

Российская Федерация — страна со сложной внутренней административной структурой, разделенная на 85 субъектов, которые можно классифицировать по следующим основным видам: область, край, автономный округ, этническая республика и город федерального значения. Регионы объединены в более крупные административные образования — федеральные округа. Многоуровневость административного деления дополняется сложной системой органов государственной власти и местного самоуправления, в поле ответственности которых входят полномочия в сфере культуры и культурной политики.

За развитие сферы культуры в регионах отвечают региональные министерства, ко-

митеты или департаменты культуры. Большинство региональных органов культуры в сфере своей ответственности включают традиционные виды деятельности и соответствующие виды организаций в отрасли культуры: наследие (музеи и библиотеки), профессиональное и любительское искусство (театры, концертные организации и пр.), образование в области культуры и искусства (детские школы искусств, училища и пр.).

В ряде регионов при тождестве основных видов деятельности названия органов культуры варьируются. Так, в Республике Саха (Якутия) за реализацию государственной культурной политики отвечает Министерство культуры и духовного развития, в Ульяновской области — Министерство искусства и культурной политики.

В целом основные направления профильных министерств и департаментов культуры в регионах России формируются либо на основании потребностей регионального развития, либо путем перенесения на свою почву федеральных принципов организации власти и управления. Так, распространенным явлением в регионах стало объединение под крышей одного ведомства двух направлений деятельности: культуры и туризма. Министерства культуры и туризма есть в Тульской, Рязанской, Калужской, Свердловской областях, Республике Мордовия, Красноярском крае. Объединение этих двух направлений стало следствием передачи функций по развитию туризма в Министерство культуры Российской Федерации.

При принятии решений в области перераспределения полномочий следует исходить из конкретных практических оснований, обусловленных интересами и потребностями населения в услугах организаций культуры, и создавать гибкую систему принятия решений — в каждом конкретном случае полномочия должны закрепляться за тем уровнем власти, который способен наиболее полно выявить, оценить и удовлетворить эти потребности

В то же время, например, в Республике Марий Эл органом государственной власти, ответственным за принятие решений в сфере культурной политики, является Министерство культуры, печати и по делам национальностей Республики Марий Эл. Помимо перечисленных выше видов деятельности, к компетенции этого министерства относится осуществление государственной политики в области межнациональных и межконфессиональных отношений, средств массовой информации и массовых коммуникаций, информационной, издательской, полиграфической деятельности, распространения периодических изданий, книжной и иной печатной продукции на территории Республики Марий Эл.

Иные сферы ведения и направления деятельности включены в компетенцию Министерства культуры, молодежной политики и массовых коммуникаций Пермского края. Рядом с традиционными задачами в Положении об этом министерстве значится «создание условий для участия молодежи в социальном и культурном развитии Пермского края, включая поддержку молодежных и детских общественных объединений, их проектов и программ», «формирование информационно-коммуникационных каналов с целью продвижения позитивного имиджа Пермского края», «формирование и реализация региональной информационной политики в сфере культуры и искусства, архивного дела, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов историко-культурного наследия».

Практики межведомственного взаимодействия и взаимодействия на различных уровнях власти

Исходя из расширенного понимания культуры как сферы, затрагивающей все аспекты жизнедеятельности человека, следует подчеркнуть, что вопросы, касающиеся культурной политики и культурного развития, сегодня становятся предметом ведения не только министерств и департаментов культуры, но и других органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В регионах уже распространена практика межведомственного взаимодействия, особенно при реализации крупных культурных проектов, когда усилий одного ведомства оказывается недостаточно для достижения поставленных целей. Например, в Ульяновской области на протяжении нескольких лет реализуется социально-значимый проект «Агитпоезд», направленный на обеспечение доступности на безвозмездной основе для населения, проживающего в отдаленных сельских районах, социальных услуг: медицинских, образовательных, культурных, юридических и иных. Комплексный подход к реализации проекта предполагает участие различных ведомств: здравоохранения, социальной защиты населения, образования и культуры.

С января 2014 года на территории Тульской области по инициативе Министерства культуры и туризма Тульской области стартовал пилотный проект «Музейный марафон», в рамках которого организуются экскурсионные и туристические поездки

Исходя из расширенного понимания культуры как сферы, затрагивающей все аспекты жизнедеятельности человека, следует подчеркнуть, что вопросы, касающиеся культурной политики и культурного развития, сегодня становятся предметом ведения не только министерств и департаментов культуры, но и других органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления

для учащихся образовательных учреждений общего образования, начального, среднего и высшего профессионального образования. Проект «Музейный марафон — 2014» дает возможность детям, в том числе и из социально неблагополучных и малообеспеченных семей, побывать на уроках-экскурсиях в самых разных районах Тульской области и посетить музеи в рамках культурно-познавательных туристских маршрутов по Тульской области. Специально для этого проекта в муниципальных образованиях были разработаны 124 экскурсионных маршрута. В проекте принимают участие школьники из всех муниципальных образований Тульской области. Из средств бюджета Тульской области на реализацию проекта в 2014 году выделено 2 млн рублей.

Широкие возможности для взаимодействия школ, учреждений культуры и иных видов учреждений открывает Федеральный государственный образовательный стандарт, на который к 2020 году должны перейти все школы Российской Федерации. Согласно этому Стандарту, учебными планами школ предусмотрена обязательная внеурочная деятельность по направлениям развития личности (общественно-интеллектуальное, социальное, спортивно-оздоровительное, духовно-нравственное, общекультурное). Сфера внешкольной и школьной досуговой деятельности становится главной в том, что определяется сегодня как «воспитание через культуру».

В регионах есть достаточно примеров успешного межведомственного взаимодействия благодаря деятельности военно-патриотических клубов и отрядов поискового движения, а главное — благодаря сохранившейся еще с советских времен обширной сети учреждений дополнительного образования и новым клубным инициативам (так, в детских садах и начальных классах школы Саткинского муниципального района Челябинской области при содействии местного шахматного клуба «Вертикаль» был введен шахматный всеобуч). В то же время существует много факторов, препятствующих формированию общей, открытой для всех детей культурно-образовательной среды на базе клубов, кружков и центров до-

полнительного образования. К ним относятся: неразвитость материально-технической базы учреждений, их труднодоступность из-за больших расстояний и несовершенства транспортного сообщения, коммерциализация в ущерб общим целям развития, нормативно-правовые ограничения на организацию и проведение мероприятий с участием детей вне школ, малое число проектов и программ, стимулирующих межведомственное взаимодействие, недостаток профессиональных кадров, способных дать детям качественное образование, и отсутствие эффективных механизмов для их привлечения.

Весьма остро сегодня стоит вопрос о возобновлении деятельности центров технического творчества и создании программы популяризации науки, техники и технологий через них. Необходимо выстроить систему нового, эффективного взаимодействия научно-инженерного сообщества, современных передовых отраслей технологического развития со школами и сферой воспитания через культуру. В этом также поможет изучение успешного регионального опыта: так, в Санкт-Петербурге, Челябинской области и др. на протяжении многих лет школьники участвуют в международной игре «Одиссея разума», ориентированной на развитие творческого мышления и изобретательности. Аналогичного всероссийского движения пока не существует.

Региональные программы и концепции развития, документы стратегического планирования

Внимание и интерес к культуре как сфере, способной влиять на развитие территорий и стимулировать процессы экономического роста в регионах, сформировались в Российской Федерации относительно недавно — приблизительно к 2010—2011 гг. Формированию взгляда на культуру как ресурс развития в немалой степени способствовала реализация программ территориального развития и новое понимание культурной политики как инструмента поддержки инноваций в сфере культуры.

Сегодня в контексте приоритетных направлений, заданных «Основами государственной культурной политики», на повестке дня стоит

создание конкурентно способной державы, опирающейся на развитую инфраструктуру культуры, способствующую развитию качественно иной личности, в том числе путем формирования благоприятной среды проживания, а также эффективного использования ресурсов культуры в стратегиях развития.

Программы и концепции территориального развития в России весьма разнообразны и подчинены различным целям, например:

- использование культурного и природного наследия как ресурса развития территории, в том числе путем формирования новых зон туристического освоения¹⁹;
- брендинг территории на основе исторической или культурной идентичности либо выявление уникальных оснований для территориального развития;
- формирование событийного ряда на постоянной основе, что способствует укреплению имиджа территории и привлечению не только местных жителей, но также и выходцев из других регионов.

Представленный обзор культурных практик регионов России²⁰ демонстрирует множественность существующих подходов к формированию региональных программ и одновременно указывает на необходимость детального анализа региональных культурных практик на основе комплексного мониторинга культурной политики.

Направления культурной политики в регионах. Инновационные практики Политика в области наследия

Целевые показатели, предусмотренные Государственной программой Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013—2020 гг., предполагают увеличение доли объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии, в общем количестве объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения с 31,2% в 2013 г. до

37,0% в 2020 г. Согласно Государственному докладу о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 г., в аварийном или руинированном состоянии в России находится 28% объектов. Очевидно, по-прежнему остро стоит вопрос о привлечении частных инвестиций. По оценкам экспертов, частные инвестиции в настоящее время покрывают около 10% расходов на ремонт и реставрацию объектов наследия.

Регионы проявляют интерес к разработке механизмов привлечения частных инвестиций; эта тема обсуждалась на IV Международном форуме «Историко-культурное наследие как ресурс социокультурного развития» в Хакасии в июле 2014 года.

Наиболее перспективной формой сохранения и эффективного использования культурного наследия сегодня признается государственно-частное партнерство. Законы о государственно-частном партнерстве приняты уже в 65 регионах Российской Федерации, но ощутимого эффекта в сфере наследия (как и вообще в культуре) они пока не принесли.

Наиболее распространенным способом привлечения инвестиций в наследие является долгосрочная аренда. Например, она используется в Национальном Лермонтовском центре в Средниково (Московская область) и дворцово-парковом ансамбле Николая Львова «Знаменское-Раек» (Тверская область). В Москве и Московской области существуют программы «1 рубль за 1 квадратный метр», устанавливающие льготную стоимость аренды при условии финансирования инвестором восстановительных работ. В Москве такая программа была начата в 2012 г., и к середине 2014 г. было сдано в аренду 12 памятников, 2 из которых к настоящему времени отреставрированы. В Московской области программа сдачи в аренду подмосковных усадеб была начата в 2013 году, и к сентябрю 2014 г. в аренду были сданы 6 объектов культурного наследия,

¹⁹ Согласно данным, представленным в «Ежегодном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году», к уже традиционным зонам туристической активности прибавилась Магаданская область.

²⁰ См. Приложение «Региональная культурная политика: инструменты и модели развития».

находящихся в региональной собственности, на которых уже ведутся восстановительные работы.

В Тульской области активно развивается взаимодействие государственной власти и частных инвесторов области сохранения культурного наследия. За последние 3—5 лет на Тульской железной дороге сложилась традиция создания станций-музеев при активном участии ОАО «Российские железные дороги»: так, на станции Козлова засека, что вблизи от Ясной Поляны, открыта выставка «Железная дорога Льва Толстого», в Чернском районе — родине И.С.Тургенева, на станции Чернь стоит военный мемориал славы «Бронепоезд Победы», на железнодорожной станции Жданка в г. Богородицке плодотворно работает филиал Богородицкого дворца-музея и парка — музей графа Алексея Павловича Бобринского, министра путей сообщения (1871—1874) и др.

Практика спонсорских и благотворительных программ в сфере культуры, реализуемых частными фондами и корпорациями, пока изучена крайне недостаточно. Запрос информации из регионов дал неудовлетворительные результаты. Лишь 20 регионов из 85 предоставили такую информацию, и во многих случаях она не отражала реальное положение дел. Это лишний раз продемонстрировало, что большинство региональных органов власти в культуре не проявляют интерес к подобной проблематике, не ведут учет частных инициатив в культуре и не выстраивают взаимодействие с ними.

Культурно-досуговые учреждения: текущая ситуация и практики реформирования
Массовые учреждения клубного типа имеют длительную историю. Они появились в России в середине XIX в. как «народные дома»; существующая сеть российских клубов и домов культуры ведет свою историю с начала советской «культурной революции» 1920-х гг. В клубах и домах культуры располагались центры развития творческих способностей и досуга; они предназначались для выполнения главным образом культурно-просветительской и пропагандистско-идеологической функций.

Культурно-досуговые учреждения в СССР имели ведомственное подчинение: свои дома культуры имели крупные предприятия и организации. Наличие Дома культуры в советский период было важным элементом престижа предприятия, при планировании поселения его наличие было обязательным.

После окончания советской эпохи у клубов исчезла функция идеологической пропаганды. Изменение информационной среды и появление неподконтрольных государству коммерческих и некоммерческих форм проведения досуга, новых форм творческой активности населения резко изменило структуру культурного потребления. Новый экономический уклад привел к тому, что приватизированные предприятия во многих случаях (хотя существуют и исключения из этого правила) постарались избавиться от культурно-досуговых учреждений, и теперь они находятся на балансе муниципалитетов. Возможности муниципальных бюджетов весьма ограничены, поэтому руководители клубов и домов культуры сами должны изыскивать средства для поддержания, ремонта — не говоря уже о развитии. Повсеместно распространены практики сдачи площадей в аренду: они пользуются спросом у организаторов ярмарок, гастролей, корпоративных мероприятий, дискотек и пр. В то же время дома культуры продолжают оставаться важной составляющей исторической идентичности старшего поколения и нередко являются монументальными архитектурными сооружениями, документирующими историю советской эпохи.

Состояние культурно-досуговых учреждений, способы их использования и востребованность крайне неоднородны по всей стране. В небольшом поселке Дом культуры зачастую является средоточием культурной и публичной жизни местного сообщества, центром творческого воспитания детей.

По данным Государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году, «по количеству клубных учреждений сельские местности и поселки городского типа опережают город, для которого клубы

не являются культурными институтами первого уровня».

Сегодня есть примеры открытия новых культурно-досуговых учреждений в небольших районных центрах (в Уинском районе Пермского края в 2014 г., Викуловском районе Тюменской области в 2014 г. и др.), а также примеры строительства новых сооружений клубно-досугового предназначения в крупных городах (в Хабаровске в 2011 г. был открыт новый городской Дворец культуры, общей стоимостью более 1 млрд рублей).

В Дагестане осуществляется программа перепрофилирования пустующих и заброшенных домов культуры. На их базе создаются центры традиционной культуры народов России (в основном дагестанской и русской культур). Они созданы уже в 40 районных центрах и городах республики.

Общая численность культурно-досуговых учреждений в России снижается. С 1995 по 2011 гг. она понизилась с 59 900 (7300 в городах и поселках городского типа и 52 600 в сельской местности) до 45 тыс. (5300 в городах и поселках городского типа и 39700 в сельской местности). В 2013 г. общее число таких учреждений, по данным Росстата, составило 42 350 единиц.

Важнейшая проблема действующих культурно-досуговых учреждений заключается в том, что большинство из них устарели с точки зрения современной информационно-коммуникационной среды и современных запросов на качество проведения досуга. Особенно остро этот вопрос сто-

ит в крупных городах, где в последние годы наметилась тенденция обновления инфраструктуры культурно-досуговых учреждений. В Москве Департамент культуры в 2014 году приступил к реализации программы реконструкции 6 домов культуры, превращения их в современные культурные центры.

Эта тенденция нашла отражение в планах Министерства культуры Российской Федерации по созданию сети многофункциональных культурных центров нового типа. По данным Государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году, «к 2015 г. в России будет создано от 40 до 50 таких центров. На эти цели будет выделено около 2 млрд рублей. В 2013 г. к проекту присоединилось 13 субъектов Российской Федерации, планируется, что это число увеличится до сорока».

Музейное дело: от собрания сокровищ — к культуре исторической памяти
Сегодня на повестке дня — переосмысление роли музеев и музейного фонда в культуре, переход от их трактовки как «сокровищниц» (с доминирующими функциями собирания и хранения) к новому пониманию — как институтов разнообразного приобщения граждан к культурной памяти (с доминирующей функцией образования и просвещения через наследие).

Общая численность культурно-досуговых учреждений в России снижается. С 1995 по 2011 гг. она понизилась с 59 900 (7300 в городах и поселках городского типа и 52 600 в сельской местности) до 45 тыс. (5300 в городах и поселках городского типа и 39 700 в сельской местности). В 2013 году общее число таких учреждений, по данным Росстата, составило 42 350 единиц

Число накопленных музеями экспонатов сегодня в десятки раз превышает число экспонируемых: так, по данным Государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 году, в федеральных музеях в 2009 г. экспонировалось 2,4% основных фондов, в 2012 г. — 2,6%, в 2013 г. — 2,8%. Эти данные

показывают, сколь велика доля наследия, хранимого музеями и не вовлеченного в активный культурный обиход.

В музейном сообществе России процесс переосмысления роли музеев активно ведется, и очевидно, что он пока далек от завершения. В настоящее время в музейном деле увеличивается удельный вес инноваций, новых форм работы. Так, по данным упомянутого Государственного доклада, в музеях:

- осваиваются современные управленческие технологии (аудит ресурсов, брендинг и пр.);
- внедряются новые информационные и коммуникационные технологий;
- возрастает роль электронных экспозиций и виртуальных музеев;
- интенсивно обновляется регулярная выставочная деятельность при сокращении общего числа крупных экспозиционных проектов;
- широко внедряются интерактивные формы работы с аудиторией, анимация и игровые технологии, осваивается стратегия образования через развлечение;
- увеличивается участие в современных перспективных рынках: информационных продуктов, культурно-просветительского туризма, PR и рекламы, рекреации, здоровья и др.

Сформировавшийся за прошедшие годы в Российской Федерации книжный рынок, фундаментальные изменения в информационной среде, связанные с появлением интернета, изменили положение библиотеки: она перестала играть роль важнейшего источника знаний, но стала одним из многих источников

.....

Если в отношении федеральных и крупных региональных музеев наблюдается в целом положительная динамика развития, то в т.н. ведомственных музеях (подведомственных Минобороны России, Минобрнауки России, иным министерствам и организациям) проблема доступности экспонатов и вовлеченности в современные культурно-познавательные процессы стоит весьма остро. В этой сфере, а также в сфере

частных музеев надо констатировать, прежде всего, отсутствие удовлетворительного статистического учета и мониторинга. Так, мы до сих пор не знаем, сколько в России частных музеев: по оценкам экспертов, их число варьируется от нескольких сотен до десятка тысяч. Очевидно, развитие музейной сферы в России невозможно без формирования комплексной системы мониторинга и адекватного отражения в ней всех существующих музеев.

Развитие библиотечного дела и внедрение новых форм работы с населением

Библиотечная сеть России по происхождению также связана с советским периодом: библиотека была важнейшей частью советского культурно-просветительского проекта. Ее особое положение определялось тем, что она была важнейшим источником знаний и письменной культуры в целом (в условиях дефицитного книжного рынка в СССР).

Сформировавшийся за прошедшие годы в Российской Федерации книжный рынок, фундаментальные изменения в информационной среде, связанные с появлением интернета, изменили положение библиотеки: она перестала играть роль важнейшего источника знаний, но стала одним из многих источников.

Сегодня библиотеки утратили монополию на доступ к книгам, обеспечивавшую им постоянную лояльность широкой аудитории читателей — а стало быть, и высокую посещаемость — и вместе с этим утратили единообразную пропагандистски-идеологическую функцию. Календарь мероприятий библиотек (как и российских учреждений культуры в целом) является эклектичным симбиозом многих культурных календарей

федерального, регионального и местного значения, включая также элементы религиозных праздничных календарей, равно как и тематикой, которую руководство этих учреждений считает заслуживающими интереса.

Общая тенденция развития библиотек в России имеет две основные составляющие: сокращение численности и движение в сторону многофункциональности, выход за пределы узко понимаемого библиотечного обслуживания населения.

С 1995 г. по 2011 г. число общедоступных библиотек сократилось с 54,4 тыс. (14,3 тысяч в городах и поселках городского типа и 40,1 тыс. в сельской местности) до 43,2 тыс. (10 тыс. в городах и поселках городского типа и 33,2 тыс. в сельской местности). Библиотечный фонд в данный период сократился с 1105 млн экз. (712 млн экз. в городах и поселках городского типа и 393 млн экз. в сельской местности) до 888 млн экз. (588 млн экз. в городах и поселках городского типа и 300 млн экз. в сельской местности). В 2013 году количество библиотек составило 39 762, из которых в сельской местности находится 30 311.

Примером расширения функций библиотек могут служить программы превращения библиотек в центры деловой, правовой и социально значимой информации, действующие в регионах Российской Федерации. Так, в Тверской области с 2006 г. осуществляется программа по созданию региональной сети Деловых информационных центров на базе Централных библиотек Муниципальных образований Тверской области, реализуемая с 2006 г.: всего открыто 39 центров во всех районах Тверской области, а также 72 сельских центра информации на базе сельских библиотек в сельских поселениях.

Новым направлением в сфере библиотечного обслуживания небольших поселений является появление мобильных решений — в частности, так называемых библиобусов (примеры такого рода программ есть как в Московской и Ульяновской области, Пермском крае и других регионах).

Библиотеки стремятся предоставлять более широкий спектр информационных услуг, начиная с элементарного доступа в интернет, отчасти берут на себя функции клубных пространств. Однако, несмотря на высокий темп роста за последнее время, в этой базовой функции предоставления доступа к информации эффективность библиотек по-прежнему невысока. По данным на 2013 г. из 30 311 библиотек в сельской местности доступ в интернет для пользователей предоставляли только 10 589.

Перечисленные тенденции в целом отвечают актуальному направлению трансформации библиотек в развитых странах. Оно описывается формулой: «от собрания книг к собранию людей»; в ней зафиксирован переход от библиотеки как хранилища книг — к библиотеке как

многофункциональному социальному пространству, востребованному различными сообществами. Такая трансформация является затратной, требует преобразования структуры обслуживания, иной организации пространства. Наиболее заметные шаги в этом направлении предпринимаются в Москве, где в 2013 году Департаментом культуры была запущена программа обновления городских библиотек, включающая как пространственно-планировочное, так и функционально-содержательное изменение. Программа охватывает 10 пилотных библиотек, которые планируется открыть в 2015—2016 гг. В настоящее время действуют 2 пилотных проекта; при реализации одного

Общая тенденция развития библиотек в России имеет две основные составляющие: сокращение численности и движение в сторону многофункциональности, выход за пределы узко понимаемого библиотечного обслуживания населения



из них (Библиотека им. Ф. М. Достоевского) уже зафиксирован пятикратный рост посещаемости.

Общественные пространства и новая культурная среда

К числу новых областей культурной политики, в которых в последние годы проявилась значительная активность регионов, относится обустройство общественных пространств и — шире — формирование новой культурной среды. Это направление является комплексным и предусматривает, с одной стороны, модернизацию деятельности самих учреждений, а с другой — градостроительную деятельность и преобразование архитектурной среды.

Общественные пространства наших городов часто не приспособлены для человека и социальной коммуникации. Это всего лишь промежуточные, транзитные зоны на пути домой, на работу и т. д.

Острота назревших в России проблем в этой сфере очевидна. Облик наших городов и поселений, их атмосфера часто весьма депрессивны и недружелюбны. Это ощущение создают архитектура, состояние фасадов зданий, хаотичная реклама, гаражи и сараи, гиблое состояние дворов и парков. Общее состояние городской среды сдерживает культурное развитие личности, оказывает негативное влияние на ее формирование, на качество социальных отношений и коммуникаций в российском обществе.

В последние годы в регионах хоть и не повсеместно, но все же предпринимаются меры по изменению городской среды. В Москве, на-

пример, были предприняты системные меры, включающие

Сходные тенденции наблюдаются и в некоторых других регионах, пусть даже они и не принимают форму столь же дорогостоящих градостроительных проектов.

Мировой опыт показывает, что точечное обустройство привычно используемых горожанами мест нередко предпочтительнее масштабной инфраструктурной реконструкции и может служить отправным пунктом преобразования среды. В подобных точечных проектах обычно осуществляется:

- обустройство пешеходных зон, бульваров и набережных;
- меры, стимулирующие развитие публичных пространств (кофейни и др.);
- введение в городскую среду малых архитектурных форм, скульптурных композиций, фонтанов и др.

В целях эстетического облагораживания среды и привлечения в общественные пространства молодежной аудитории используются «бюджетные» стратегии:

- городское искусство, граффити;
- обустройство отдельных городских мест с привлечением горожан;
- качественное изменение состава аудитории определенного публичного сектора

за счет создания нового спектра услуг (например, зоны свободного беспроводного доступа к интернету).

Все шире используются инструменты световой политики — организация подсветки происходит как в традиционных городских об-



меры по изменению городской среды:

-  совершенствование облика центральной части города;
-  упорядочивание автомобильных парковок за счет введения платной системы;
-  расширение и выделение пешеходных зон;
-  обустройство парков;
-  создание условий для использования велосипедов;
-  облагораживание рекламы и вывесок (разработка стиля города);
-  изменение политики освещения;
-  сокращение частных гаражных построек и др.

ественных пространствах (улицы, бульвары и парки), так и в архитектурном ландшафте в целом, включая, например, подсветку объектов индустриальной культуры.

Одной из востребованных активностей сегодня становится обустройство парковых зон. В Московской области реализуется губернаторская программа «Парки Подмосковья», целью которой является создание для жителей региона комфортных зон отдыха, отвечающих современным требованиям и стандартам. Найдены новые формы работы по возрождению парков культуры и отдыха в малых городах Тульской области. Впервые в регионе учрежден грант правительства Тульской области по поддержке парков культуры и отдыха в сумме 25 млн рублей. Средства, выделенные по гранту, позволили в городах Плавск, Киреевск, Ясногорск создать привлекательный парковый ландшафт с современной инфраструктурой.

Наиболее мощным инструментом изменения облика общественных пространств в Российской Федерации на сегодняшний день является проведение т. н. мегасобытий, прежде всего спортивных. Мегасобытия являются, с одной стороны, комплексным фактором стимулирования туризма и развития территории, включая обновление городской инфраструктуры и публичных пространств, и, с другой стороны, фактором формирования национально-культурной идентичности. Крупнейшим событием 2014 года такого рода стала зимняя Олимпиада в Сочи. Участие в международной конкуренции за проведение мегасобытий для развития в том числе туристической инфраструктуры и обновления городской среды используют и другие города: например, Казань, где в 2013 году была проведена XXVII Всемирная летняя Универсиада. Казань является также одним из мест проведения в России Чемпионата мира по футболу — 2018, что сегодня стимулирует обширную программу реконструкции городских пространств в столице Республики Татарстан.

Развитие творческих индустрий

Креативный сектор экономики формируется и развивается в регионах Российской Федерации, однако далеко не всегда оказывается в

фокусе государственной культурной политики. С одной стороны, интересы творческого предпринимательства лежат в сфере экономики, с другой — имеют ярко выраженную культурную составляющую. Особенность творческих индустрий в том и заключается, что их деятельность основана на взаимопроникновении творческого и коммерческого компонентов, экономики и культуры, искусства и предпринимательства.

Сегодня для творческих индустрий в регионах имеется достаточный человеческий ресурс: субъекты креативного предпринимательства. Однако профессиональные сообщества искусства и культуры пока не готовы к участию в них, и финансирование их крайне неустойчиво, потому что зависит целиком от субъективных факторов.

Один из путей развития экономики — привлечение творческих индустрий к созданию уникальной, качественной и разнообразной сувенирной продукции для музеев, базирующейся на традиционных художественных промыслах и ремеслах. В качестве успешного примера можно привести сотрудничество Владимиро-Суздальского музея заповедника и творческой мастерской «Микляихское литье» (г. Кольчугино). Этот вид литья вырос из экспериментального направления, связанного с восстановлением фрагментов старинных книг при реставрации. Для музея-заповедника художники мастерской отливают магниты, броши и иные изделия, повторяющие уникальные композиции белокаменных рельефов соборов Владимиро-Суздальской Руси. Зооморфные, солярные и растительные мотивы стали основой для изящных литых изделий, которые существенно разнообразят ассортимент сувенирной продукции и пользуются большим спросом у посетителей музея. При этом можно на сайте музея увидеть информацию о сувенирных магазинах и киосках, но невозможно познакомиться с ассортиментом.

При очевидной востребованности этого направления культурной деятельности следует отметить неготовность традиционных институтов культуры взаимодействовать с творческими индустриями. Это обусловлено

и слабым владением современными технологиями менеджмента, и отсутствием устойчивых связей между создателями культурного продукта (творцами), хранителями наследия и массовыми его распространителями. Создание этих связей — важнейшее условие развития культуры в регионах. Поэтому в наши дни особенно востребованы пилотные и экспериментальные проекты и программы по развитию творческих индустрий с участием государственных и муниципальных бюджетов, с привлечением административного ресурса властей всех уровней. Особого внимания заслуживают региональные практики, связанные с успешной государственной поддержкой творческого предпринимательства²¹.

Творческим индустриям сегодня необходима комплексная и продуманная поддержка со стороны органов власти, чтобы способствовать их устойчивому развитию. Поддержка может быть различной: прямое финансирование, использование механизмов государственно-частного партнерства, иные формы. Российским регионам еще предстоит разработать стратегии поддержки творческого предпринимательства, которое в регионах могло бы стать одним из стратегических направлений государственной культурной политики, способствующей территориальному развитию.

Выводы

Анализ обширного регионального опыта, культурных практик и инициатив показал, что новое понимание культуры и культурной политики отчетливо проявляется в практике регионов России.

Очевидна все возрастающая заинтересованность регионов в построении концепций и программ развития через культуру. С другой стороны, обнаружилось проблемы системного характера, на преодоление которых должна быть направлена формирующаяся государственная культурная политика.

Сегодня необходимы:

- гармонизация федераль-

ного и регионального законодательства в сфере культуры;

- совершенствование механизмов управления культурой, включая вопросы разграничения предметов ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в сфере культуры;
- усиление межведомственного взаимодействия в области реализации государственной культурной политики;
- более широкое и активное использование потенциала культуры как стратегического ресурса развития Российской Федерации и ее регионов;
- вовлечение как можно большего числа субъектов в процессы совершенствования культуры и культурной политики;
- переформатирование деятельности организаций культуры с учетом современных потребностей населения;
- формирование программ культурного планирования и стратегий развития культуры на региональном уровне;
- широкое использование объектов культурного наследия, в том числе с помощью государственно-частного партнерства;
- улучшение культурной среды, включающее создание комфортной среды проживания с общественными зонами в поселениях, где могут быть учтены интересы различных социальных групп — молодежи, семей, старшего поколения и др.;
- развитие межрегиональных и международных связей на основе культурного взаимодействия.

Решение столь масштабных задач обновления государственной культурной политики (в том числе на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований) невозможно без создания достоверной информационной базы, позволяющей вести серьезную аналитическую работу, выявлять новые тенденции и закономерности культурной деятельности, вести комплексный мониторинг региональной культурной политики и региональных культурных практик.

²¹ См. Приложение «Региональная культурная политика: инструменты и модели развития».

ГЛАВА IV

Создание условий для реализации государственной культурной политики

Утверждение «Основ государственной культурной политики», при всей важности этого документа, обозначает лишь стартовый рубеж, ибо дает только начало процессам изменений системы государственного управления культурой, приведения в соответствие с новыми потребностями системы правоотношений, разработки комплекса документов стратегического планирования, формулирования новых и корректировки уже действующих федеральных и региональных программ, организации подготовки и переподготовки кадров с соответствующими компетенциями.

В настоящее время в России отсутствуют институты, в компетенцию которых входила бы выработка государственной культурной политики в предложенном широком ее понимании, а также институты, ответственные за ее реализацию, включая межведомственную координацию на федеральном, региональном, муниципальном уровнях, организацию взаимодействия со структурами бизнеса и общественными объединениями, действующими в различных социально-экономических сферах. Министер-

ство культуры Российской Федерации и соответствующие органы управления культурой на региональном и муниципальном уровнях уполномочены вырабатывать и осуществлять политику лишь в «сфере культуры», т. е. в рамках узкого понимания культуры, и на роль межведомственного координатора претендовать не могут.

Утверждение «Основ государственной культурной политики», при всей важности этого документа, обозначает лишь стартовый рубеж, ибо дает только начало процессам изменений

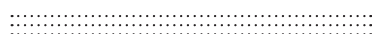
Новые задачи культурной политики потребуют времени и достаточных ресурсов для проектирования и осуществления практического перевода существующей системы управления в новое качество, создания недостающих институтов, обновления (перенацеливания) существующих. В результате должна появиться система управления культурой в широком понимании, в полной мере обеспеченная правовыми механизмами, административными ресурсами и полномочиями, научной

и аналитической поддержкой.

При этом выстраивание новой системы управления не означает отмены существующей. Напротив, цель изменений — максимально использовать уже имеющиеся возможности для решения, в том числе и новых задач. Новые институты должны создаваться только в том

случае, если новые задачи не удастся решать в рамках имеющихся административных структур за счет изменения их функций, полномочий, форм и методов деятельности. В то же время масштаб и глубина необходимых преобразований потребуют пусть постепенного, но последовательного и неуклонного включения в процессы изменений сначала профессиональных сообществ, а потом и большинства других общественных институтов. Без согласованных с задачами государства и целенаправленных общественных усилий практическое изменение роли и места культуры в жизнедеятельности общества невозможно. А главное — без этого нельзя выявить и вовлечь в оборот новые и неиспользованные пока возможности для развития общества и государства, что является главной целью всего комплекса изменений, связанных с новой ролью и местом культуры в жизни страны.

Государственная культурная политика должна создать условия для масштабного вовлечения населения России в культурную жизнь



Государственная культурная политика должна создать условия для масштабного вовлечения населения России в культурную жизнь, увеличения доли времени, уделяемого людьми участию в культурных процессах, тем самым обеспечив рост общего культурного уровня населения страны и соответственно потенциала ее развития. Для вовлечения населения в культурные процессы требуется широко внедрять обучение языкам культуры, навыкам понимания и истолкования произведений искусства — с тем, чтобы сформировать у каждого человека или социальной группы умение различать негативные, деструктивные идеи в произведениях, распространяемых в культурной среде.

Основные подходы к реализации государственной культурной политики в регионах

Важнейшая задача культурной политики — превратить культурную самобытность регионов России в ресурс развития всей страны. Центры культурного развития должны быть

сосредоточены не только в столицах, но создаваться по всей стране, чтобы и отдаленные территории превратить в значимые геополитические культурные узлы, а приграничные регионы — в области культурного сотрудничества России с соседними государствами.

Одним из показателей успешной реализации государственной культурной политики в регионах должен стать переход от модели «федеральный центр над регионами» к моделям сотрудничества: «федеральные центры — региональные центры» и «региональный, муниципальный центр — региональный, муниципальный центр». Такое взаимодействие центра и регионов недостижимо через директивные указания сверху: оно возможно только при наличии баланса интересов соответствующих субъектов культурной политики.

Действующей силой, субъектом культурной политики должно стать все общество, включая все уровни власти и всех субъектов культуры. Это позволит учесть региональные особенности, местную специфику, культурную самобытность локальных, этнических, творческих, территориальных сообществ при выработке региональных культурных политик на основе стратегических целей задаваемых государственной культурной политикой.

Международное культурное сотрудничество, в том числе осуществляемое на уровне российских регионов, должно рассматриваться как один из приоритетов государственной культурной политики. Необходимо разработать систему господдержки его российских участников, включая расположенные за рубежом российские учреждения культуры, а также организации российских соотечественников, зарубежные общества, выступающие проводниками российской культуры, центры и клубы изучения русского языка.

Региональная культурная политика учитывает местные особенности и при необходимости обновляет направления развития культуры в соответствии с приоритетами развития страны и потребностями регионального развития. В региональную стратегию культурной политики следует заложить механизм целеполагания, позволяющий учитывать местные проблемы, особенности соответствующих локальных культурных сред, а также вопросы внебюджетных отношений, изменения систем показателей, поддержки конкретных практик и инноваций.

Процесс выработки и реализации региональной культурной политики предполагает мониторинг, анализ, выявление проблем, оперативную постановку новых задач, выработку новых механизмов, вплоть до изменения принципов распределения бюджетных средств.

Необходимо, исходя из целей государственной культурной политики, проанализировать и уточнить соотношение полномочий федеральной, региональной и муниципальной власти в сфере культуры, культурной политики и смежных сферах, выработать новую систему оптимального их распределения между уровнями власти, и, сформировав цели и задачи региональной культурной политики, разрабатывать местные программы.

Система управления государственной культурной политикой

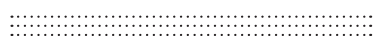
Без внесения существенных изменений в структуру и функции государственного аппарата организовать эффективное управление государственной культурной политикой невозможно. Для разработки и координации новой государственной культурной политики

необходимо иметь структуру (или структуры) государственного управления, в задачи и полномочия которой войдут:

- выработка государственной культурной политики с периодическим уточнением, детализацией и обновлением ее принципов;
- выработка Стратегии реализации государственной культурной политики и координация ее реализации, в том числе корректировка стратегических целей и государственных целевых программ;
- выработка с учетом целей и задач новой государственной культурной политики обновленной конфигурации компетенций, полномочий и ответственности органов власти;
- создание и корректировка механизмов государственной культурной политики, в том числе приведение в соответствие с новыми задачами системы нормативных правовых актов;
- уточнение критериев оценки органов власти, вовлеченных в сферу культурного развития;
- координация работ по гармонизации социокультурного развития регионов.

Очевидно, что комплексное совершенствование системы государственного управления на всех уровнях невозможно осуществить без заинтересованного участия регионов и муниципальных образований, без анализа региональных практик, отбора и распространения лучших из них. Одним из механизмов реализации данного подхода может стать Реестр успешных решений по реализации государственной культурной политики, включающий образцы нормативных правовых актов и управленческих решений органов власти всех уровней, различных ведомств и учреждений культуры, а также методические рекомендации по распространению лучших практик.

Региональная культурная политика учитывает местные особенности и при необходимости обновляет направления развития культуры в соответствии с приоритетами развития страны и потребностями регионального развития



Для этих целей также возможно создание региональных межведомственных советов по культурной политике при губернаторе или главе муниципального образования для согласования интересов различных субъектов культурной деятельности с целями государственной культурной политики. К работе в таких советах можно привлекать, кроме управленцев, деятелей культуры, педагогов, лидеров молодежных объединений региона: их работа особенно положительно скажется в малых городах и поселениях. При этих советах может быть воссоздана система методических центров, экспертных организаций культуры: им необходимо оказывать разную образную юридическую и административную поддержку.

Одновременно необходимо переосмыслить роль и функции органов государственной власти по отношению к культуре. Губернаторы и мэры, авторитетные руководители должны явить пример участия в культурной деятельности (посещать театры, концерты, музеи, организовывать и открывать выставки и т. п.). Государственные и муниципальные служащие должны знать историю, литературу, культуру своего народа. Возможно, потребуются дополнительные издания книг по истории и культуре края, пособия по культуре речи и культуре поведения государственного служащего.

Министерства и департаменты по культуре и культурной политике должны скорректировать отношение к своей отрасли. Задача административных органов — не столько контролировать подведомственные учреждения и творческие коллективы, сколько способствовать их успешной деятельности, разрешению конфликтов, снятию административных, межведомственных барьеров. Чиновник в идеале должен стать не представителем власти для работников культуры, а представителем работников культуры во властных органах.

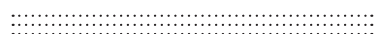
В своей деятельности учреждения культуры должны ориентироваться на цели и задачи государственной культурной политики, соотнося с ними свою практическую деятельность, сообразно выстраивая механизмы и приоритеты распределения финансовых средств и иные формы поддержки культурной деятельности, творческих инициатив. При этом одним из важнейших направлений остается обеспечение результативной деятельности существующих объектов инфраструктуры культуры и дальнейшее количественное и качественное развитие этой инфраструктуры. Здесь важно сбалансировать уровни поддержки инфраструктуры и культурной деятельности, избежать конфликта интересов. Конкретные количественные пропорции поддержки должны выработываться исходя из местных условий.

Результатом деятельности учреждений культуры в конечном итоге должно быть повышение интереса населения к искусству и культуре, широкое вовлечение граждан в культурную жизнь страны.

Для реализации государственной культурной политики надо искать новые формы участия в культуре, создавать благоприятные условия и стимулы для социального партнерства (государственно-частного, общественно-государственного, частно-общественного), благотворительности и меценатства, социального и творческого предпринимательства и других форм негосударственного финансирования культуры. Кроме прямой финансовой помощи, не нужно забывать и другие формы государственной поддержки культуры. Самые распространенные из них — льготы, консультирование и информационная поддержка, которую государство оказывает бизнесменам, вкладывающим средства в развитие культуры.

Возможно делегирование функций государственной поддержки культуры независимым организациям: это могут быть фонды, через которые государство может реализовывать

Необходимо переосмыслить роль и функции органов государственной власти по отношению к культуре



принцип «вытянутой руки» в финансировании организаций культуры и культурных проектов. Через фонды есть возможность сконцентрировать для решения межведомственных, межрегиональных и иных задач, имеющих комплексный характер, бюджетные ресурсы разных ведомств и регионов, привлечь межбюджетное финансирование, ресурсы частных инвесторов и населения.

Такие фонды культурного развития смогут обеспечивать научную и методическую основу культурной политики, разработку единой системы понятий, принципов и механизмов ее реализации. Через фонд можно профинансировать работы по обновлению системы нормативных правовых актов, выработке правовых форм для взаимодействия, партнерства и кооперации участников культурных и социокультурных процессов, по разработке критериев для оценки культурных сред и социокультурной ситуации в целом. Фонд может поддерживать отбор и распространение лучших культурных практик в регионах, реализацию пилотных проектов развития культурных сред (межведомственных, ведомственных, межрегиональных, региональных и муниципальных), деятельность экспертно-аналитических центров.

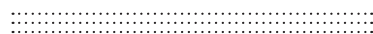
Чтобы запустить эти механизмы, необходимо создать условия для возникновения не только фондов, но шире — независимых организаций, способных взять на себя и выполнять функции поддержки культуры, доверительного долгосрочного управления, привлечения частных и общественных средств в проекты региональной культурной политики.

Делегирование функций господдержки независимым организациям сократит цепочку поэтапного принятия решений о финансировании, а значит, обеспечит важные проекты своевременной поддержкой. В России такие организации существуют пока лишь в форме

единичных крупных фондов, и представлены они далеко не во всех регионах. Следующим шагом должна стать разработка правовых механизмов делегирования господдержки, государственного надзора за исполнением переданных функций, перехода на современные формы доверительного управления.

В негосударственном финансировании культуры наиболее заметную роль играет крупный бизнес. В регионах, где отсутствует прямой экономический интерес крупного бизнеса, надо разработать и включить в местные целевые культурные программы механизмы, объекты и идеи для привлечения интереса мелкого и среднего бизнеса, создать условия для социального предпринимательства.

Фонды культурного развития смогут обеспечивать научную и методическую основу культурной политики



Разработка нормативной базы, необходимой для обеспечения реализации государственной культурной политики

Современные тенденции отводят культуре роль одного из основополагающих факторов развития, мощного инструмента внешней политики, одной из основ

национальной безопасности и духовного возрождения нации. Это требует пересмотра предмета законодательства о культуре, расширения сферы его применения, а также выстраивания правовой базы государственной культурной политики.

В предлагаемом Основами государственной культурной политики широком понимании культуры понятие «государственная культурная политика» сегодня в российском законодательстве не раскрыто. Системно такая политика не выработывалась и не осуществлялась. Более того, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» установлено, что Правительство Российской Федерации организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, однако проведение государственной культурной политики к полномочиям

Правительства России не отнесено (статья 17 упомянутого Федерального конституционного закона). Поэтому для обеспечения ее эффективной реализации предстоит целиком выстроить систему взаимосвязей субъектов, включая органы власти, их права и обязанности, определить экономическую базу преобразований, механизмы оценки достигнутых результатов, систему стимулов и санкций.

Ныне действующее отраслевое законодательство может в определенной мере стать базой для строительства новых институтов и норм, обеспечить необходимые межотраслевые связи, в нем заложено немало инструментов и механизмов, способных обеспечить выполнение новых задач.

В то же время, рассматривая сферу культуры в качестве основы для формирования и реализации государственной культурной политики, приходится констатировать, что на настоящий момент многие нормативные положения, регулирующие отношения в сфере культуры, устарели, утратили актуальность, вступили в противоречие с более поздними правовыми инициативами и требуют совершенствования.

Особенно остро чувствуется необходимость совершенствования правовых подходов в следующих вопросах:

- определение статуса творческого работника не только в связи с его основной деятельностью, но и его положение как члена общества с точки зрения социального, трудового, пенсионного, налогового законодательства, введение системы льгот и преимуществ в целях создания условий для реализации конституционной свободы творчества;
- развитие рынка культурных благ, предполагающее введение новых организа-

ционно-правовых форм для организаций культуры (в том числе в целях оптимизации бюджетной сферы), уточнения роли государства, в том числе с точки зрения проведения государственной политики в сфере культуры, не ограниченной лишь оказанием государственной поддержки, возможности введения государственного заказа, обеспечивающего нужды развития общества, сохранения культурных традиций, культурного многообразия;

- защита прав потребителей культурных благ, установление своеобразных стандартов при оказании услуг в сфере культуры, обеспечение их интересов с точки зрения защиты нравственности;
- обеспечение равного доступа к информации и культурным ценностям независимо от возраста, состояния здоровья, материального благополучия, места пребывания и жительства.

Кроме того, необходимо вовлечь в орбиту государственного регулирования организацию культурного досуга населения, включить культурные блага в так называемую «потребительскую корзину» различных социально-демографических слоев.

Вектор изменений «культурного» законодательства во многом определяется направлениями государственной культурной политики. Среди конкретных задач в этом направлении следует отметить:

- разработку свободных от декларативности правовых механизмов, прежде всего — социального и финансово-экономического характера;
- повышение эффективности правовых механизмов реализации положений Конституции Российской Федерации, гарантирующих и защищающих культурные права и свободы гражданина;

Для обеспечения ее эффективной реализации предстоит целиком выстроить систему взаимосвязей субъектов, включая органы власти, их права и обязанности, определить экономическую базу преобразований, механизмы оценки достигнутых результатов, систему стимулов и санкций

- законодательное закрепление права на художественное образование и эстетическое воспитание в самом широком смысле, которое должно быть раскрыто и обеспечено эффективными механизмами его реализации;
- законодательное закрепление форм государственной поддержки творческой деятельности, творческих работников и их объединений;
- системное совершенствование норм, регламентирующих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры;
- создание правовых основ для развития новых видов деятельности в сфере культуры;
- закрепление на уровне федерального закона конкретных социальных гарантий в сфере культуры, уровневых показателей ее финансирования, механизмов льгот, поощрений, стимулирования в сфере культуры и т.д.

Выявить законодательные пробелы, предложить варианты изменения законодательных актов и нормативов, привести в соответствие с целями и задачами государственной культурной политики, то есть провести комплексное совершенствование системы государственного управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях — это задача, которую нельзя решить без участия регионов, без учета мнения региональных и муниципальных руководителей.

Создание единой системы комплексного мониторинга культурной среды и реализации государственной культурной политики

Для реализации культурной политики необходимо создать единую систему мониторинга и статистического наблюдения в культуре на основе количественных и качественных

показателей, характеризующих процесс осуществления культурной политики и степень достижения целей. Такая система поможет минимизировать риски новых управленческих решений, обеспечивая достоверность анализа результативности запускаемых пилотных проектов, будет содействовать выявлению нового успешного опыта, который для повышения качества культурных процессов должен предлагаться к распространению на других территориях России, переносу на смежные отрасли культуры.

Для создания комплексной системы мониторинга необходимо пересмотреть систему показателей в культуре, разработать качественные показатели деятельности организаций культуры, ввести адекватную систему экспертных оценок, предусмотреть анализ культурной ситуации в регионе или городе. При этом необходимым и самым сложным является создание шкалы культурных приоритетов и выработка критериев для оценки деятельности исполнителей программ и проектов.

Следует пересмотреть плоское понимание целей, результатов и показателей в сфере культуры, на которых базируется нынешнее бюджетирование. От «числа мест в театре» или «количества книговыдач на 100 тысяч жителей» надо перейти к осмысленным, сущностным целевым результатам, которые создает сама культура.

Необходимо реформировать и сложившиеся организационные формы. Так, например, исследования свидетельствуют о низкой эффективности традиционных культурно-досуговых учреждений даже в тех регионах, где на поддержание их работы идет значительная часть бюджета. То, что необходимость изменений в деятельности культурно-досуговых учреждений или классических библиотек

Для реализации культурной политики необходимо создать единую систему мониторинга и статистического наблюдения в культуре на основе количественных и качественных показателей

.....

порой даже не осознается, говорит об отсутствии мониторинга и критического анализа существующего положения.

Вместе с тем необходимо ввести в систему оценки деятельности руководителя субъекта Федерации или муниципального образования критерии, показывающие результаты преобразования культурной среды. Необходимо также исключить ситуацию «двойной отчетности» регионов. Методика региональной отчетности должна быть унифицирована и сопоставима с федеральными требованиями, возможно, с большей детализацией. Регионы вправе предложить федеральным структурам и свой взгляд на отчетность — надо активнее вступать в диалог с центральными ведомствами и органами власти.

Любая система управления должна быть основана на достоверной информации. В настоящее время аналитические и статистические данные регионов, Минкультуры России и Росстата не совпадают, а инстанция, которая выявила бы причины расхождения данных и устранила бы их, отсутствует.

Надо отметить, что анкетирование регионов в период подготовки данного доклада выявило случаи межведомственной несогласованности в заполнении анкет. При этом исполнители на местах не видели никаких недостатков в организации межведомственного взаимодействия.

Использование бюджетного финансирования для достижения целей культурной политики

При использовании государственных средств необходим новый подход, при котором достижение целей культурной политики финансируется с последующей общественной оценкой, независимым экспертным контролем и рекомендацией для размещения в Реестре успешных решений.

Такой подход предполагает введение распределения фондов и на конкурсной основе. Субсидии и дотации деятельности должны восприниматься как инвестиции в человека при выделении финансовых средств на проекты, необходимые для успешной реализации государственной культурной политики.

Рыночная экономика не всегда может обеспечить оптимальный для общества уровень культуры, соответствующий желаемому качеству жизни. Отсутствие экономической рентабельности не означает, что

такая область культуры неинтересна или не нужна обществу. Кроме того, развитие «убыточного» направления культуры может повысить эффективность в смежных направлениях: так, активные читатели библиотек покупают гораздо больше книг по сравнению с остальным населением.

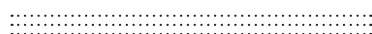
Целевое бюджетирование предполагает одноканальное финансирование. Сегодня применяется только одна форма такого финансирования

— государственная программа с выделенным на нее единым бюджетом. Однако бюджеты и этих немногих программ зачастую составлены из статей затрат различных ведомств, отраслевых комитетов, учреждений. На начальном этапе для реализации межведомственных проектов необходимы согласованные действия разных отраслевых комитетов, предполагающие финансирование из разных бюджетных статей. Впоследствии одним из механизмов, решающих проблемы согласования межведомственной деятельности, может стать отдельная статья расходов бюджета — «культурная политика».

Поддержка приоритетных направлений культурной деятельности

Одной из перспективных форм государственной поддержки являются субсидии на образование и профессиональную подготовку

Рыночная экономика не всегда может обеспечить оптимальный для общества уровень культуры, соответствующий желаемому качеству жизни



кадров. Переподготовка кадров должна стать одним из самых первых этапов реализации культурной политики.

Обучение детей невозможно без педагогов. Регионы должны создавать условия для пополнения молодыми кадрами педагогического состава региональных художественных и творческих учебных заведений. Регионы должны предусмотреть для них льготы, в первую очередь жилищные.

В целях реализации государственной культурной политики необходимо создать систему господдержки широкого круга производителей культурного продукта на раннем этапе их становления вместо доминирующей сегодня избирательной поддержки известных деятелей культуры. Целесообразно закрепить принцип, по которому, например, 1/2 бюджета распределяется между профессиональными дебютантами и 1/2 — на проекты крупных и известных мастеров. Стоит присмотреться к опыту других сфер — например, к организации венчурного финансирования новых бизнес-идей или многоступенчатому отбору спортсменов.

Необходимо разработать и реализовывать дифференцированные программы для включения в культурные практики разных поколений и социальных групп. Приоритетом государственной культурной политики, несомненно, является молодежь. Однако необходимы специальные мероприятия, направленные и на людей среднего возраста, учитывающие их режим работы, их интересы, так, чтобы среднее, работоспособное поколение не было выключено из культурной практики; граждане зрелого и пожилого возраста, которые составляют значительную часть общества и опыт которых важен для укрепления межпоколенческих связей, тоже не должны оказываться за бортом культурной политики.

На другом возрастном полюсе находятся дети — будущее страны. Россия не должна терять зарождающиеся таланты. Губернаторам следует поддерживать региональные программы по выявлению творчески одаренных детей, их бесплатному обучению в музыкальных, худо-

жественных школах. Региональные и межрегиональные конкурсы и фестивали, создание целевого губернаторского фонда, губернаторских стипендий и грантов — все эти известные механизмы весьма актуальны для поддержки юных талантов. Нельзя забывать, что культура охватывает различные стороны жизни. Можно создавать программы летнего отдыха детей, с помощью новых технологий рассказывать о профессиональной деятельности родителей, — это новое социокультурное направление.

Художественное воспитание — один из основных инструментов приобщения к нравственным ценностям. Перспективной в этой сфере является адресная поддержка получателей культурных благ: бесплатные билеты в театр школьникам, студентам, пенсионерам и другим социально-уязвимым группам граждан, оплата главой района автобусов для поездки в областной центр на спектакль или в музей, премии победителям местных и региональных творческих конкурсов в виде бесплатной поездки в Москву или Санкт-Петербург с посещением Большого или Мариинского театра и т. п. На местах не занимать изобретательности в поиске подобных форм поддержки.

С учетом мнения специалистов можно составить минимальную «культурную корзину» региона, включающую, например, обязательное посещение школьниками определенных музеев, спектаклей, цирковых представлений, концертов, экскурсий на местные предприятия, встречи с интересными людьми и тому подобное. Нужно проводить мероприятия, связанные с историческими, военными событиями, в том числе привлекая потенциал воинских частей, размещенных в регионе.

Без внимания не должны остаться люди с ограниченными физическими и ментальными возможностями: необходимо находить наиболее адекватные способы их коммуникации с окружающими, формы для их творческого саморазвития и самореализации для внесения вклада в развитие культурной среды.

Развитие любительского искусства и творческой самодеятельности — тоже важный

показатель состояния культурной среды. Надо отказываться от прежней практики создания любительских творческих коллективов «по плану», а искать и поддерживать энтузиастов, имеющих собственный проект по созданию коллектива. Для сложившегося коллектива на место отсутствующего руководителя можно пригласить специалиста в том числе из другого региона, создав ему необходимые условия для переезда.

Разделение культуры и социальной сферы

В правительствах и администрациях регионов для оптимизации управления целесообразно разграничить социальную сферу (то есть здравоохранение и социальное обеспечение) и сферу культурной политики, включающую сферу культуры, образование, молодежную политику, туризм, физическую культуру. Вновь формирующуюся сферу культурной политики, ввиду ее важности для государства, может координировать вице-губернатор или вице-мэр, заместитель главы администрации.

Необходимо создавать и внедрять новые практики взаимодействия министерства или департамента культуры с другими департаментами исходя из целей и задач государственной и региональной культурных политик.

Важнейшим показателем успешности региональной культурной политики должна стать престижность проживания в регионе. Для этого недостаточно обеспечить экономическую состоятельность граждан: уровень культурного обеспечения, потенциал развития культурной среды уже сегодня играют огромную роль в оценке гражданами престижности того или иного региона.

Надо активнее использовать бренды региона для туризма, максимально вовлекая местные организации народных художественных промыслов в процесс брендинга региона: выпускать сувенирную продукцию, издавать книги, фотоальбомы, репродукции картин. Вновь создаваемые тематические культурные

проекты, сооружения, парки отдыха могут быть связаны как со старым, историческим брендом региона, так и с новым. Краеведение, археологические раскопки, этнографические экспедиции — все это создает не только возможности привлечь граждан к практическому знакомству с историей и культурой региона, но и эффективные механизмы продвижения местной истории и культуры внутри региона и за его пределами.

Важно определить и место СМИ, включая интернет, в реализации государственной культурной политики. Информирование о событиях и планах, отчеты о деятельности и организация виртуальных музеев в Сети, реклама мероприятий, учреждений — все это работает на регион. Не лишним будет обращение к опыту современных политтехнологов, которые могут внести свой вклад в реализацию региональной культурной политики, ее массовую поддержку в различных кругах населения.

Преодоление стереотипов

Новый подход к государственной культурной политике требует преодоления многочисленных стереотипов, многие годы складывавшихся в обществе.

Необходимо, чтобы понимание практической важности культуры для устойчивого социально-экономического развития страны было осознано, принято и включено в деятельность не только политической и управленческой элитой, но и всем обществом. Нужно, используя возможности государственных, муниципальных и общественных институтов, последовательно и настойчиво внедрять в общественное сознание отношение к культуре как к ценности. Необходимо исключить облегченное восприятие культуры, переломить практику остаточного к ней отношения, всячески искоренять проявления бескультурья в публичной и управленческой деятельности. Культурный человек должен стать образцом для подражания, как и регион с развитой культурной средой.

Заключение

В «Основах государственной культурной политики» сформулированы стратегические цели и задачи государственной культурной политики и дан старт масштабным преобразованиям, связанным с изменением роли и места культуры в общественной и экономической жизни страны. Необходимость преобразований диктуется потребностью поиска дополнительных ресурсов для развития страны в условиях обостряющейся глобальной конкуренции, а также все возрастающей ролью человеческого потенциала в обеспечении устойчивого развития.

Роль и возможности культуры в формировании человека трудно переоценить и именно поэтому продолжать на практике игнорировать возрастающую роль культуры в обеспечении социально-экономического развития становится крайне расточительно и для общества, и для государства, и для его граждан.

Роль регионов в осуществлении изменений, связанных с новой культурной политикой, становится решающей. Никакие, даже самые благие решения, принимаемые на федеральном уровне, не мо-

гут дать позитивного результата без упорной, целенаправленной, системной работы на региональном и муниципальном уровне. Тем более невозможны без поддержки регионов намеченные масштабные изменения в культуре. Многие регионы и их лидеры уже осознали потребность в полной мере использовать потенциал культуры и, не дожидаясь указаний из центра, ведут активную работу по поиску эффективных практических решений. В опоре на лучшие региональные практики

новая государственная культурная политика приобретет реальную базу для дальнейшего развития, получит образцы успешного опыта для изучения и распространения, получит необходимые кадры.

Исторический культурный потенциал народов России, философия и практика духовных идеалов истины, добра, красоты и любви, которые составляют смысл и культурный опыт российского народа, веками обеспечивают победу культуры над невежеством.

Культура — основополагающий фактор развития России, главный ресурс ее конкурентоспособности и суверенитета в современном мире.

Роль и возможности культуры в формировании человека трудно переоценить и именно поэтому продолжать на практике игнорировать возрастающую роль культуры в обеспечении социально-экономического развития становится крайне расточительно

