



## К вопросу о модернизации государственного регулирования в сфере культуры

**И.Н. Молчанов**

доктор экономических наук, доцент



**Н.П. Молчанова**

доктор экономических наук, доцент

*В статье обосновывается актуальность и своевременность проведения активной государственной политики в сфере культуры. Рассматриваются современные проблемы функционирования отрасли, сформулированы возможные направления их решения. В качестве приоритетных методов реализации целевых установок развития рекомендуются программно-целевой подход и бюджетирование, ориентированное на общественно значимые результаты.*

государственное  
регулирование,  
культура, про-  
граммно-целевое  
планирование,  
финансирование

В современных условиях государство переходит от прямого, преимущественно административного воздействия на хозяйствующие субъекты к более широкому применению рыночных инструментов, мер и методов координации экономической деятельности. Формируется новая экономическая роль государства, состоящая в систематизированном регулировании экономической жизни всего общества.

Эффективное государственное регулирование предполагает применение (правомочными властными структурами, организациями, учреждениями) системы мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера по обеспечению процесса воспроизводства и поддержанию жизнедеятельности населения. Государственное регулирование следует понимать как деятельность, направленную на достижение заданных социально ориентированных целей, обусловленную необходимыми для их выполнения управленческими мерами и использованием административных и экономических средств, непосредственно связан-

ную с экономической политикой, в значительной степени определяемую ею и одновременно способствующую ее реализации.

Необходимость государственного регулирования культурной деятельности обусловлена высокой социальной значимостью культуры, ее возрастающим влиянием на экономику, образ жизни населения, его способность к трудовой деятельности, на социальную стабильность общества и в ряде случаев — на здоровье населения. В общем виде, государственное регулирование заключается в формировании организационных, правовых, финансовых и экономических условий деятельности организаций культуры, а также физических лиц, создающих культурные блага.

Историко-культурная, социально-демографическая, национальная, экономическая специфика субъектов РФ предполагает необходимость учета разнонаправленных и одновременно взаимозависимых тенденций функционирования отрасли, что обуславливает поиск эффективных способов и инструментов государственного регулирования и применение программно-целевого подхода. Одновременно с этим, государственное регулирование культурной сферы обусловлено неготовностью значительного числа объектов культуры осуществлять безубыточную работу, что вызывает необходимость выделять на их деятельность значительные объемы материальных и финансовых ресурсов. Государственное регулирование, его формы, применяемые методы и инструменты в значительной степени зависят от проводимой экономической политики, оценки роли и значения культуры как средства объединения общества в решении политических, экономических, социальных, этнических и иных аспектов жизнедеятельности.

*Основные направления государственного регулирования включают:*

- ☑ создание общеэкономических условий, обеспечивающих нормальный цикл производства культурных ценностей (денежная система, управление, распределение ресурсов, создание и принятие необходимых законодательных актов и т. д.);
- ☑ формирование необходимых управленческих структур, обеспечивающих функционирование сферы культуры;
- ☑ создание рациональной системы государственных органов по формированию наиболее актуальных культурных проектов и их осуществлению;
- ☑ совершенствование лицензионной системы в сфере культуры в той части, которая диктуется условиями производства и потребления культурных благ и услуг.

По мнению авторов, формы регулирования, содержание и структура нормативных методических и правительственных документов, определяющих воздействие государственных органов на функционирование и развитие сферы культуры в определенных пространственных границах, зависят как от выбранной социально-экономической модели развития, так и от особенностей национальной хозяйственной системы страны. Значимыми формами государственного регулирования являются: прогнозирование, индикативное планирование, экономическое программирование, стратегическое планирование, государственные заказы. В состав законодательной базы, регламентирующей организацию экономической деятельности в сфере культуры, целесообразно включить перечень государственных законов, постановлений, распоряжений и иных правовых актов РФ и субъектов РФ, а также муниципальных решений, предусматривающих регулирование развития отрасли, в том числе и в территориальном разрезе.

Государственная культурная политика, понимаемая как политика государства в области культурного развития, есть совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры<sup>1</sup>. Важнейшая задача государственной политики заключается не только в сохранении существующего культурного потенциала, но и в адаптации традиционных направлений культуры к современным условиям, стимулировании возникновения новых направлений развития отрасли. Должны быть продуманы и систематизированы стимулы, способствующие росту культурного и духовного потенциала нации, создающие условия для формирования человеческого капитала.

В общем виде, различные формы экономической политики можно классифицировать по следующим признакам: уровням экономики и способам воздействия (институциональная; микроэкономическая как антимонопольная и инфраструктурная; макроэкономическая как бюджетно-налоговая, кредитно-денежная, промышленная, структурная и стабилизационная), сферам воздействия (отраслевая, социальная, внешнеэкономическая, региональная), временным интервалам (краткосрочная антициклическая, долгосрочная стратегическая), функциональной роли в экономике (инвестиционная, антиинфляционная, налоговая, инновационная и др.).

Для проведения государством экономической политики в сфере культуры, в современной экономике сформировалась совокупность различных методов, которые возможно использовать

<sup>1</sup> Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» № 3612 I-ФЗ от 9 октября 1992 года (в ред. от 29.12.2006).

на основании регулятивного инструментария. Систематизация методов государственного регулирования позволила обозначить их следующие укрупненные группы: нормативные, правовые, организационно-распорядительные, институциональные, организационно-структурные, налогово-бюджетные, денежно-кредитные, маркетинговые, программно-целевые, социально-психологические, нравственно-воспитательные, а также выявить наиболее важные инструменты: нормы и нормативы, стандарты, сертификаты, лицензии, квоты, ставки, тарифы, санкции, налоги, пошлины, социальные компенсации, банковские проценты и др.

В условиях посткризисного периода остро стоит проблема соотношения доли государственного и частного финансирования сферы культуры. Опыт развитых стран свидетельствует о том, что государственный бюджет как источник финансирования является необходимой составляющей, но не единственной. Это объясняется, прежде всего, социально-экономической природой культуры.

Следует отметить, что практиковавшаяся ранее политика централизованного финансирования культурных объектов в ряде случаев лишила активности многих общественных и частных антрепренеров, меценатов, способных развивать на местах при определенных условиях полезную культурно-эстетическую деятельность и конкурирующих в этом с предприимчивостью государства. В то же время, принципы партнерства и смешанных форм финансирования определяют целесообразность широкой диверсификации источников средств, обуславливают стимулирование финансовой самостоятельности учреждений культуры, а также привлечения ресурсов частных спонсоров и меценатов.

Многообразие направлений в сфере культуры (театры, музеи, кинематография, библиотеки и т. п.) обуславливает целесообразность решения накопившихся проблем не изолированно, а на базе взаимодействия органов государственной власти и управления различных уровней, с привлечением общественных объединений и других субъектов культурной деятельности. Практическая реализация такого подхода возможна посредством применения программно-целевого метода.

Программно-целевое планирование следует понимать как деятельность, ориентированную на определение целей развития культуры, их увязку с приоритетами экономической политики и формирование комплекса мер, включая подготовку инвестиционных проектов и программных мероприятий (с указанием источников их финансирования), направленных на достижение

предполагаемых результатов. С помощью инструментария программирования федеральные и региональные органы управления способны оказывать позитивное воздействие на пространственное развитие, на выравнивание возможностей для доступа населения к культурным благам и ценностям. Целевые программы выступают наиболее приемлемым средством практического осуществления инвестиционных проектов, способствуют консолидации совокупного объема финансовых ресурсов, поскольку в них концентрируются мероприятия по проектированию, размещению и строительству объектов культуры и социальной инфраструктуры.

В отрасли накоплен опыт разработки и реализации федеральных и региональных целевых программ. Так, завершена ФЦП «Культура России (2006–2011 годы)»<sup>2</sup>. В ее рамках на развитие отрасли было направлено 124,65 млрд. руб., из них 112,21 млрд. руб. (90%) — средства федерального бюджета; 12,44 млрд. руб. (10%) — прочие источники. В ходе реализации Программы в основном были достигнуты намеченные результаты, выполнены контрольные показатели, осуществлены важные проекты по сохранению культурного наследия, его доступности для населения. Однако, в период действия Программы не удалось добиться принципиальных сдвигов в сохранении и реставрации культурного наследия и развитии сферы культуры. Одной из причин этого, по мнению экспертов, следует назвать то, что распределение средств федеральной целевой программы происходило на относительно равномерной основе, без выделения ключевых приоритетных направлений<sup>3</sup>.

Вместе с тем, отдельные вопросы культурного развития реализовывались в следующих целевых программах: федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Чеченской Республики на 2008–2012 годы»; государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы» и «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы»; федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года»; федеральные целевые программы развития Калининградской области на период до 2010 года и на период до 2015 года; федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»<sup>4</sup>.

В настоящее время завершается разработка ФЦП «Культура России (2012–2016 годы)», концепция которой предусматривает сохранение преемственности ключевых мероприятий, направленных на укрепление единого культурного пространства

<sup>2</sup> Федеральная целевая программа «Культура России (2006–2011 гг.)». Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.12.2005 № 740 «О федеральной целевой программе «Культура России (2006–2011 годы)».

<sup>3</sup> Концепция федеральной целевой программы «Культура России (2012–2016 гг.)».

<sup>4</sup> Концепция федеральной целевой программы «Культура России (2012–2016 гг.)».

страны, обеспечение прав граждан на доступ к культурным ценностям. Отличительной особенностью Программы является формулирование приоритетных направлений развития сферы культуры. Первое из них — инвестиции в сферу культуры и совершенствование материально-технической базы; второе — сохранение культурного наследия. В рамках этих приоритетных направлений предполагается обеспечить концентрацию ресурсов. Для формирования инновационного задела в развитии и обеспечения научной обоснованности при реализации программных мероприятий предполагается выделение в качестве нового самостоятельного направления (третьего приоритета) внедрение информационно-коммуникационных технологий в сферу культуры и информатизация отрасли<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Концепция федеральной целевой программы «Культура России (2012–2016 гг.)».

В этих условиях важной чертой программно-целевого планирования должно стать бюджетирование, понимаемое как строго целевое финансирование программных мероприятий с жестким контролем объема и назначения расходующихся средств<sup>6</sup>. Необходимо полностью раскрыть потенциал данного метода «управления результатами» как средства повышения социальной и экономической эффективности государственных расходов.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 № 249 (ред. от 23.12.2004) «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» (вместе с «Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах», «Планом мероприятий по реализации Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах»).

К достоинствам программно-целевого бюджетирования можно отнести следующее: обеспечение прямой взаимосвязи между планируемым распределением средств бюджета и получаемыми итогами их фактического использования; предоставление именно тех общественных благ и услуг населению, в которых оно реально заинтересовано; обоснование выбора решений с учетом не только текущих, но и более отдаленных последствий; повышение ответственности органов управления за конечные результаты, под которыми наряду с предоставлением определенного объема услуг или работ понимается достижение конкретных качественных показателей; повышение обоснованности государственных расходов в связи с существенным увеличением информационной базы принимаемых бюджетных решений. Использование новых принципов расходования бюджетных средств при разработке и реализации целевых программ позволит расширить сферу применения и повысить качество бюджетного планирования.

Программно-целевое бюджетирование, в случае его последовательного применения, позволит обеспечить ряд преимуществ: более тесную связь между выделяемыми бюджетными ресурсами и предусматриваемыми последствиями их использования в соответствии с установленными приоритетами; согласованный межведомственный подход к решению среднесрочных и долгосрочных проблем в увязке с инструментарием государственной

экономической политики; прозрачность и обоснованность выбора путей, средств достижения целей и предполагаемых результатов. Практическую полезность данного метода рекомендуется повысить посредством, во-первых, ежегодного представления субъектами бюджетного планирования в Администрацию субъекта РФ докладов о результатах своей деятельности; во-вторых, более широкого распространения в бюджетном процессе ведомственных целевых программ (мероприятий); в-третьих, постоянного совершенствования методологии разработки и повышения результативности территориальных целевых программ.

Таким образом, внедрение современных методов бюджетирования, ориентированных на общественно значимые результаты, ставит организации культуры в равные условия с партнерами, участвующими в этом процессе, дает возможность увидеть и приоритеты, и слабые места в своей работе. Обеспечение взаимодействия различных форм, видов программно-целевой деятельности с прогнозированием, планированием, бюджетированием будет способствовать поддержанию общих методологических основ и определенной организации, координации действий.

Подводя итог всему изложенному выше, следует подчеркнуть, что государственную поддержку отрасли целесообразно было бы направить на обеспечение широкого доступа к культурным ценностям, знаниям и информации, на сохранение национальной самобытности культур народов России, а также на развитие профессионального искусства и народного творчества.

Резюмируя положения различных нормативных документов, можно сформулировать долгосрочные приоритеты развития отрасли. На взгляд авторов, основными целями политики в сфере культуры на перспективный период должны стать:

- ♦ объединение усилий по сохранению культурного наследия России, ее культурного потенциала, единого культурного пространства страны;
- ♦ консолидация различных источников инвестирования в сферу культуры и укрепление ее материально-технической базы;
- ♦ развитие потенциала информационно-коммуникационных технологий и обеспечение их внедрения в сферу культуры, завершение комплекса работ по информатизации отрасли;
- ♦ применение экономических механизмов, способствующих совершенствованию разнообразных форм культурной деятельности и расширению круга потребителей услуг культуры;

- ◆ разработка мер, направленных на повышение внимания к формированию человеческого капитала и развитию образования в сфере культуры и искусства;
- ◆ подготовка нормативной правовой базы и создание предпосылок для адаптации отрасли к рыночным условиям, обеспечение функционирования различных организационно-правовых форм учреждений культуры;
- ◆ проведение целенаправленной политики по обеспечению доступа различных групп граждан к культурному наследию и информационным ресурсам с учетом включения услуг культуры в состав потребительской корзины;
- ◆ активизация деятельности по интеграции отечественной культуры в мировой культурный процесс и информационное общество.

Реализация основных положений государственной политики в сфере культуры и активная деятельность федеральных и региональных органов управления открывают новые социальные и экономические перспективы, оказывают содействие дальнейшему развитию сферы культуры и образования, инфраструктурного комплекса исторических городов и поселений, позволяют создать новые возможности для развития туризма, будут способствовать трудоустройству местного населения, и, как следствие, общему улучшению качества окружающей среды и повышению уровня жизни. ■

---

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. *Национальная экономика. Система потенциалов / С.Г. Тяглов, Н.П. Молчанова, В.Г. Житников, И.Н. Молчанов и др. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — 367 с.*
2. *Основы национальной экономики / рук. авт. коллектива и науч. ред. А.В. Сидорович. — М.: Издательство «Дело и Сервис», 2009. — XIV. — 530 с.*
3. *Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 428 с.*