

<https://doi.org/10.5281/zenodo.3763846>

УДК 30.304.44

Саратова Д.Е., Безпалов В.В.

Саратова Дарья Евгеньевна, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, 117997, Россия, Москва, Стремянный переулок, д. 36. E-mail: dasha-saratova@mail.ru.

Безпалов Валерий Васильевич, доктор экономических наук, доцент, профессор, Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, 117997, Россия, Москва, Стремянный переулок, д. 36. E-mail: valerib1@yandex.ru.

Совершенствование механизмов реализации государственной программы «Развитие культуры и туризма»: отечественный и зарубежный опыт

Аннотация. В статье рассматривается современное состояние российской сферы культуры и искусства, анализируются основные финансово-экономические показатели реализации государственной программы «Развитие культуры и туризма», что позволило выявить ряд проблем как в части недостаточного доступа к культуре и туризму в сельской местности и малых городах, так и в части финансирования данного направления. Кроме того, проанализирован зарубежный опыт взаимодействия государства и бизнеса в сфере развития культуры и искусства на примере Великобритании, подтверждающий возможность использования внебюджетного финансирования проектов в данной сфере с целью повышения доступности для граждан страны его культурного потенциала, а также для развития внутреннего и внешнего туризма на всей территории страны.

Ключевые слова: государственная программа, сфера культуры и туризма, бюджетные и внебюджетные расходы, культурный потенциал, государственно-частное партнерство, безопасность в сфере культуры, меценатство.

Saratova D.E., Bezpалov V.V.

Saratova Daria Evgenievna, Plekhanov Russian University of Economics, 117997, Russia, Moscow, Stremyanny pereulok, 36. E-mail: dasha-saratova@mail.ru.

Bezpалov Valery Vasilyevich, Doctor of Economical Sciences, Associate Professor, Professor, Plekhanov Russian University of Economics, 117997, Russia, Moscow, Stremyanny pereulok, 36. E-mail: valerib1@yandex.ru.

Improvement of mechanisms of the «Development of culture and tourism» state program: national and foreign experience

Abstract. The current state of the sphere of culture and art in Russia and main economic and financial indicators of the state program “Development of culture and tourism” are considered in the article which helped to find out a number of problems both in the way of difficult access to culture and tourism in small towns and countryside and in the way of financing of this sphere. The foreign experience of business and government interaction on the example of Great Britain is analyzed which confirmed the opportunity of co-financing for increasing of accessibility of cultural potential and development of domestic and international tourism throughout the country.

Key words: state program, sphere of culture and tourism, budgetary and extrabudgetary costs, cultural potential, public-private partnership, cultural security, arts patronage.

Современное состояние российской сферы культуры и искусства в условиях нарастающих темпов глобализации, неизбежного иностранного влияния на национальную идентичность посредством деятельности средств массовой информации, геополитического кризиса, оказывающего негативное воздействие на восприятие российской культуры как собственными гражданами, так и мировым сообществом, создают условия для формирования государственных программ, способствующих поддержанию и развитию сферы отечественного искусства. Этап переосмысления культурных ценностей во многом происходит под воздействием формирования социальной и гражданской позиции каждого россиянина, однако этот процесс на сегодняшний день протекает не менее противоречиво. В 1990-е годы значительно подорваны основы культуры, накопленные за многолетнюю историю развития российского общества, чрезвычайно сложна складывающаяся в рассматриваемой сфере ситуация, недостаточно ясны глубина и масштаб происходящих в культуре перемен, а существующие объемы государственного финансирования не позволяют в полной мере реализовывать мероприятия, направленные на развитие и популяризацию культуры, а государственная политика в области культуры является недостаточно эффективной. В совокупности перечисленные факторы обуславливают падение общего уровня культуры граждан, ухудшение состояния объектов культурно-исторического наследия, что в конечном счете порождает угрозу уничтожения национальной идентичности. По состоянию на сегодняшний день государственное регулирование в сфере культуры и искусства является неэффективным, что обуславливает необходимость пересмотра государственной политики и формирования государственных программ, направленных в первую очередь на предотвращение потери национальной идеи и утраты русской культуры, влекущих за собой возможность внутреннего раскола в обществе.

Система государственных программ в России на сегодняшний день включает одну государственную программу, направленную на реализацию стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания для формирования гармонично развитой личности, укрепления единства российского общества и гражданской идентичности. Данная программа носит название «Развитие культуры и туризма» и планируется к реализации в период 2013-2024 гг. Предполагается, что государственная программа в том числе поспособствует комплексному развитию туризма на территории всей Российской Федерации, приобщению граждан к культурному и природному наследию с учетом обеспечения экономического и социокультурного прогресса в регионах.

Достижение цели предполагается вследствие реализации следующих задач:

- сохранение культурного и исторического наследия народа, обеспечение гражданам доступа к культурным ценностям;
- создание условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала;
- повышение качества и конкурентоспособности туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и мировом рынках;
- создание благоприятных условий для устойчивого развития сфер культуры и туризма [4].

Ответственным исполнителем за реализацию рассматриваемой государственной программы назначено Министерство культуры Российской Федерации. Кроме того, предполагается и участие таких органов, как Федеральное агентство по туризму, Федеральное агентство по делам национальностей в качестве соисполнителей программы.

Участниками программы являются различные органы исполнительной власти, научные и культурные организации, в числе которых – Федеральное агентство по строительству и жилищно-

коммунальному хозяйству, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное архивное агентство, Российская академия наук, Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный академический Большой театр России», Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный Эрмитаж» и др.

Государственная программа «Развитие культуры» включает в себя несколько подпрограмм, а также Федеральные целевые программы:

- Подпрограмма 1. Наследие;
- Подпрограмма 2. Искусство;
- Подпрограмма 3. Туризм;
- Подпрограмма 4. Обеспечение условий реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма»;
- ФЦП 5. Федеральная целевая программа «Культура России (2012 – 2018 годы)»;
- ФЦП 6. Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездно-

го туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)»;

– Подпрограмма 7. Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2011 – 2016 годы);

– ФЦП 8. Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2015 – 2016 годы).

Реализация программы предполагается в несколько этапов:

- Этап 1: 01.01.2013 – 31.12.2014;
- Этап 2: 01.01.2015 – 31.12.2018;
- Этап 3: 01.01.2019 – 31.12.2020;
- Этап 4: 1.01.2021 – 31.12.2024 (утвержден Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. N 374 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. N 317»).

В 2019 году Постановлением Правительства были внесены изменения в связи с отсутствием успеха в реализации государственной программы. Программа была продлена до 2024 года, увеличен объем финансирования (рис.1).

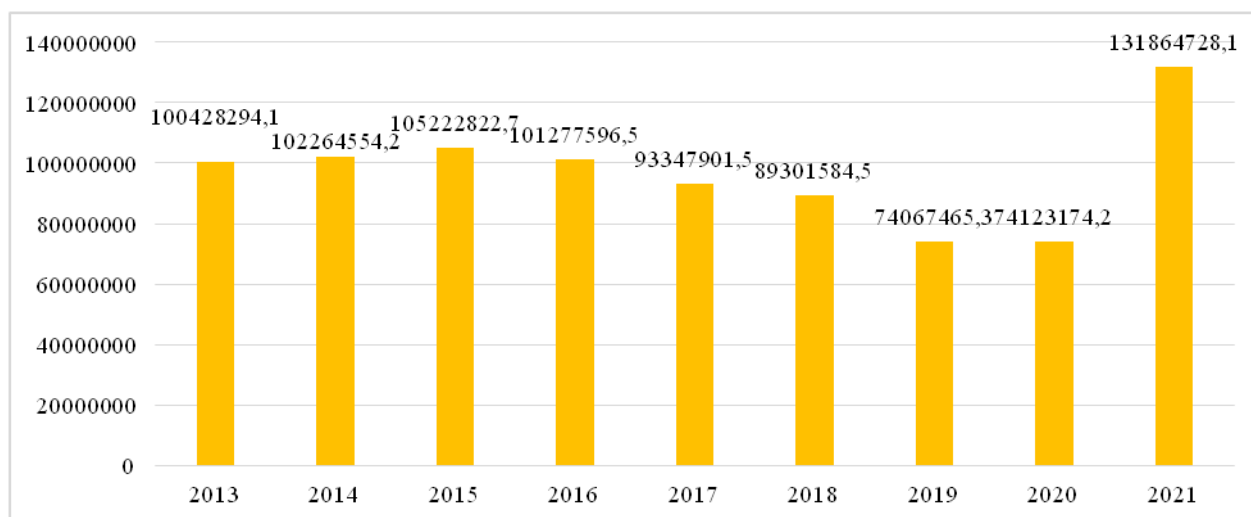


Рис. 1. Объем бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы по годам, тыс. руб., 2013 – 2021 гг. [4]

Наибольший вес финансирования на начальных периодах обусловлен необходимостью проведения масштабных работ по созданию недостающей инфраструктуры с долгосрочным эффектом и модернизации уже имеющейся, реставрации

объектов культуры, подготовке кадров и т.д. На рисунке 1 отражено, что в 2021 году планируется увеличение финансирования практически вдвое: такой большой разрыв в уровнях финансирования свидетельствует о том, что первоначаль-

но спланированного объема средств оказалось недостаточно, чтобы устранить имеющиеся пробелы в гармоничном развитии сферы культуры и туризма и привести в надлежащее состояние парки, заповедники, музеи, театры и другие учреждения культуры.

Сфера культуры и искусства представляет собой сложную и многоуровневую систему: сюда включаются не только накопленные человечеством достижения, но и культурные технологии, проекты и программы, механизмы управления культурой и культурная политика. Именно поэтому эффективное решение проблем, возникающих в рассматриваемой сфере,

возможно лишь за счет комплексного государственного регулирования, учитывающего совокупность влияющих на сферу факторов, объединяющего усилия различных ведомств, общественных институтов и бизнеса и формирующего общественное сознание граждан.

Важным показателем, отражающим степень участия государства в процессе развития культуры, являются расходы консолидированного бюджета Российской Федерации на культуру и кинематографию, измеряемые в % к ВВП. На рисунке 2 представлена динамика данного показателя за период 2013-2017 гг.

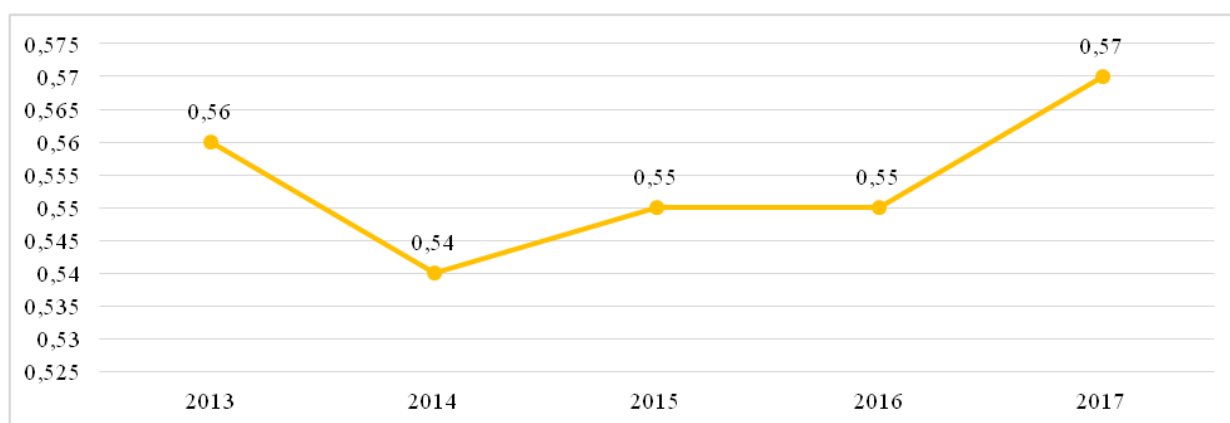


Рис. 2. Динамика расходов консолидированного бюджета Российской Федерации на культуру и кинематографию, % к ВВП, 2013-2017 гг. [5]

Как было отмечено ранее, реализация государственной программы была начата в 2013 году, однако, судя по статистическим данным, начало ее реализации оказалось не столь успешным, как предполагалось изначально: в 2014 году резко снизилась по сравнению с предыдущим годом доля расходов на сферу культуры в структуре ВВП, что во многом было обусловлено влиянием внешнеэкономических факторов и необходимостью перераспределения средств в пользу других отраслей (сельское хозяйство, промышленность в связи с введением антироссийских санкций). Однако уже в 2017 году после двухлетней стагнации показателя на уровне 0,55% ВВП расходы на культуру увеличились. Тем не менее, при сравнении с развитыми странами с про-

цветающей культурой и развитым туризмом становится понятно, что показатель является недостаточным: например, в Финляндии расходы на культуру составляют 2,6% к ВВП, во Франции и Германии – 2,3%, в Великобритании – 1,5% [3].

Однако отечественный и зарубежный опыт свидетельствуют о том, что финансирование сферы культуры и искусства целесообразно производить не только за счет бюджетных средств, но и за счет средств внебюджетных фондов и бизнеса (рис.3).

Можно заметить, что, начиная с 2014 года, в реализации программы возрастает участие бизнеса, что свидетельствует о росте взаимодействия между государственными и частными структурами и приносит положительный эффект: это связа-

но, прежде всего, с более высокой степенью реагирования бизнеса на происходящие в культурной среде изменения,

быстрой адаптацией и способностью учитывать кратковременные нециклические процессы.

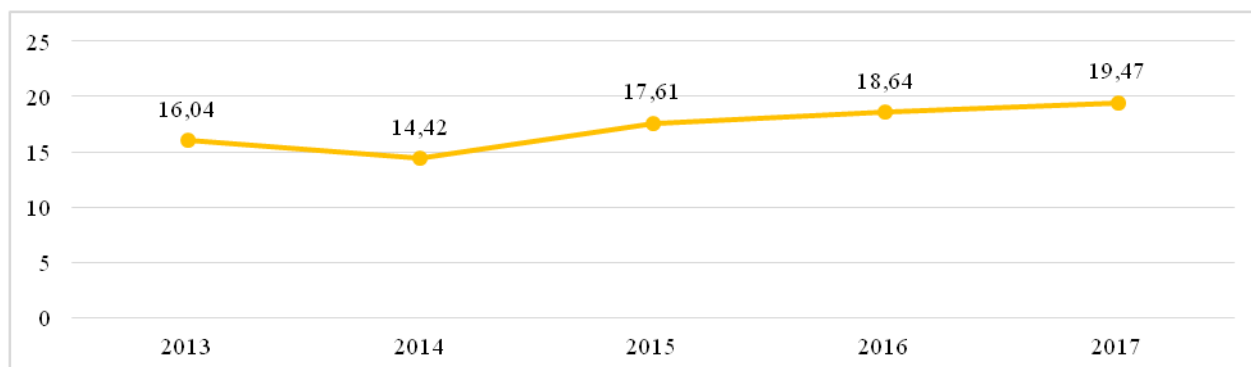


Рис. 3. Динамика доли средств внебюджетных источников в общем объеме финансирования Программы, %, 2013 – 2017 гг. [4]

В результате анализа показателей, характеризующих текущее состояние сферы культуры и искусства, можно выделить ряд основных проблем, препятствующих эффективной реализации государственной программы и требующих решения посредством пересмотра инструментов, используемых программой. Одной из наиболее значимых проблем, препятствующих реализации государственной программы «Развитие культуры и туризма», является отсутствие четкой системы мониторинга показателей. Запоздывают статистические данные, необходимые для анализа текущей ситуации и своевременной корректировки реализуемого этапа с учетом меняющихся условий, наблюдается отставание контрольных событий от запланированных значений. Для устранения этого недостатка требуется пересмотр механизмов и инструментов реализации государственной программы, внедрение более эффективных средств достижения поставленной цели, в частности укрепление взаимодействия между государственными и частными структурами, реализующими мероприятия в рамках программы. Поскольку стремительно развиваются новые формы и виды деятельности в сфере культуры, финансирование которых происходит за счет внебюджетных средств, финансовые органы видят в этом возможность сокращения бюджетного финансирования, од-

нако для сохранения баланса между различными формами культурной деятельности необходимо пропорциональное увеличение финансирования культуры малых народов и немногочисленных культурных сообществ, а также так называемой «высокой» культуры – авторского кино, театра, классической музыки, оперы и т.д. В противном случае возникает риск утраты тех ценностей, которые составляют основу национального единства и многообразия российской культуры [6].

Помимо этого, необходимо заметить, что наблюдается недостаточный доступ к культуре и туризму в сельской местности и малых городах, находящихся в удалении от туристических центров: как правило, основные объекты культуры концентрируются в больших городах, привлекая человеческие и финансовые ресурсы лишь в определенные точки. В то же время важно понимать, что сфера культуры является одним из важнейших компонентов в создании благоприятного микроклимата территорий, позволяя привлекать талантливых жителей, предотвращение отток молодого поколения, привлечение финансирования для развития территорий путем создания на них культурных кластеров. В настоящее время функции сферы культуры реализуются наряду с такими явлениями, как «потребительский спрос», «эффективность», «менеджмент», «услуга» и пр., что не-

возможно не учитывать на данном этапе развития экономики [7].

Еще одним существенным недостатком реализации государственной программы является отсутствие в задачах и механизмах системной работы с меценатами: в данном случае проблема может быть решена путем развития государственно-частного партнерства, государственного поощрения меценатства, спонсорства и благотворительности. При этом речь идет не только о сотрудничестве с российскими партнерами, но и с привлечением зарубежных инвесторов и меценатов, начавшемся еще до реализации государственной программы и продолжающегося до сих пор: так, например, в 2013 г. конкурс Правительства Москвы на лучший проект в области сохранения и популяризации объектов культурного наследия «Московская реставрация – 2013» был выигран проектом по восстановлению усадьбы Муравьевых-Апостолов, курируемым бразильским меценатом. В результате музей первым в Москве получил право платить аренду в размере 1 рубль за 1 квадратный метр в год, что является значительным стимулом для деятельности культурных объектов [1]. Такая же мера поощрения может применяться и на примере других объектов культурно-исторического наследия, требующих восстановления, но не имеющих достаточно собственных средств и возможности полномасштабного государственного финансирования.

На сегодняшний день ярким зарубежным примером тесного взаимодействия государственных и частных структур в целях поддержки сферы культуры и искусства является национальное агентство развития творчества и культуры «Английский искусствоведческий совет». Этот орган является вневедомственным государственным учреждением, направленным на:

– вовлечение детей и молодежь в сферу культуры и искусства, обеспечение возможности самовыражения;

– обеспечение разнообразия форм культуры для поддержания ее жизнеспособности;

– подготовку управленческих кадров в сфере культуры;

– поддержание экологической устойчивости;

– развитие цифровой культуры для повышения динамичности деятельности организаций;

– взаимодействие с местными органами власти;

– повышение качества, объема и охвата цифрового контента в области культуры и искусства;

– поиск инвесторов и взаимодействие с различными организациями, занятыми в области культуры и искусства.

В конечном счете, деятельность национального агентства сосредоточена на проведении исследований, экспертных консультациях и развитии партнерских отношений, способствующих развитию творческого и культурного сектора.

Одной из важнейших задач национального агентства является обеспечение согласованности между государственным и частным инвестированием в развитие сферы культуры и искусства. Стратегия Английского искусствоведческого совета направлена на несколько основных результатов, среди которых, прежде всего, закрепление многообразия организаций, осуществляющих деятельность в данной сфере, формирование всеобщего доступа к достоянию культуры, обеспечение возможности самореализации в области искусства, а также устранение диспропорций в финансировании культуры на уровне муниципалитетов. По мнению экспертов, развитие творческого потенциала находится в прямой взаимосвязи с доступом граждан к библиотекам, музеям и другим учреждениям культуры, что должно быть доступно в том числе на местном уровне, но при этом являться частью национальной культуры [9].

Еще одной организацией, осуществляющей поддержку культуры и искусства, является агентство ArtsandBusiness,

основанное в 1976 г. и взявшее на себя роль посредника между культурой, бизнесом и государством. Для каждой стороны-участницы было приведено несколько аргументов:

– для государства: мы можем помочь вам привлечь деньги бизнеса для культуры, получив от вас некоторую сумму;

– для бизнеса: вкладывая деньги в культуру, вы получаете выгоду, и возможность развивать свое дело;

– для культуры: поддержка со стороны бизнеса не замещает, а дополняет государственное финансирование.

В результате была разработана программа совместных грантов «Matching Grants Programme», в рамках которой средства частного сектора складывались с государственными средствами. Основной стратегией в этот период стало взаимовыгодное сотрудничество, в противовес помощи из милосердия, а принципиальный аргумент звучал так: «Поддержка культуры может быть выгодна» [2].

Таким образом, исследование показало, что Российская Федерация обладает огромным культурным потенциалом, безоговорочно признанным как отечественным, так и мировым сообществом, однако этот потенциал используется не в пол-

ной мере. Главными угрозами национальной безопасности в сфере культуры по-прежнему остаются засилье продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев общества, а также противоправные посягательства на объекты культуры [8]. Несмотря на положительную динамику отдельных показателей, реализуемый комплекс государственных мер воздействия еще не оказал решающего позитивного воздействия на сложившуюся в сфере культуры ситуацию. В последнее время во многом благодаря запуску государственной программы удалось преодолеть спад в развитии культуры, увеличить количество продуктов культуры отечественного производства на российском рынке, добиться расширения форм и объемов участия государства и общества в поддержке сферы культуры и искусства. Однако несмотря на множество пока еще не решенных проблем, можно утверждать, что при внесении соответствующих изменений в государственную программу, в том числе основываясь на удачных зарубежных примерах, ожидаются положительные тенденции, ведущие, в конечном счете, к стабилизации и гармоничному развитию сферы культуры, человека и личности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конкурс «Московская реставрация». URL: <https://ma-housemuseum.ru/>
2. Модели и практики спонсорства и фандрейзинга в Великобритании // Институт культурной политики. URL: <http://www.cpolicy.ru/issledovania.html/britain.html>
3. Музычук В.Ю. Институт экономики РАН, Государственный институт искусствознания, Москва. Финансирование культуры в России: шаг вперед и два назад. URL: <https://www.econorus.org/repec/journal/2019-41-208-215r.pdf>
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2017 № 391. Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма». URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/11>
5. Романова В.В., Мацкевич А.В. Бюджетные расходы в сфере культуры и кинематографии: анализ состояния и динамики. Вып. 2 / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; Ин-т управления гос. ресурсами; под ред. Б. Л. Рудника. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. 71, [1] с. URL: https://www.hse.ru/data/2014/08/06/1314170506/kult_2014-text.pdf
6. Структура отрасли культуры Российской Федерации. URL: <https://sudact.ru/law/rasporiazhenie-pravitelstva-rf-ot-27122012-n-2567-r/gosudarstvennaia-programma-rossiiskoi-federatsii-razvitie/i/1.1/struktura-otrasli-kultury-rossiiskoi-federatsii/>
7. Сфера культуры. URL: <https://okulture24.ru/sfera-kultury/>

8. Усольцев Д. Э. Проблемы развития культуры в современной России, ее исторические вехи // Молодой ученый. 2016. №11. С. 1590-1593. URL: <https://moluch.ru/archive/115/31240/>
9. Developing creativity and culture // Arts Council England. Awarding Funds from National Lottery. URL: <https://www.artscouncil.org.uk>

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Konkurs «Moskovskaja restavracija». URL: <https://ma-housemuseum.ru/>
2. Modeli i praktiki sponsorstva i fandrejzinga v Velikobritanii // Institut kul'turnoj politiki. URL: <http://www.cpolicy.ru/issledovania.html/britain.html>
3. Muzychuk V.Ju. Institut jekonomiki RAN, Gosudarstvennyj institut iskusstvoznaniya, Moskva. Finansirovanie kul'tury v Rossii: shag vpered i dva nazad. URL: <https://www.econorus.org/repec/journal/2019-41-208-215r.pdf>
4. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 31.03.2017 № 391. Gosudarstvennaja programma Rossijskoj Federacii «Razvitie kul'tury i turizma». URL: <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/11>
5. Romanova V.V., Mackevich A.V. Bjudzhetnye rashody v sfere kul'tury i kinematografii: analiz sostojaniya i dinamiki. Vyp. 2 / Nac. issled. un-t «Vysshaja shkola jekonomiki» ; In-t upravleniya gos. resursami ; pod red. B. L. Rudnika. M.: Izd. dom Vysshej shkoly jekonomiki, 2014. 71, [1] s. URL: https://www.hse.ru/data/2014/08/06/1314170506/kult_2014-text.pdf
6. Struktura otrasli kul'tury Rossijskoj Federacii. URL: <https://sudact.ru/law/rasporiazhenie-pravitelstva-rf-ot-27122012-n-2567-r/gosudarstvennaia-programma-rossiiskoi-federatsii-razvitie/i/1.1/struktura-otrasli-kultury-rossiiskoi-federatsii/>
7. Sfera kul'tury. URL: <https://okulture24.ru/sfera-kultury/>
8. Usol'cev D. Je. Problemy razvitija kul'tury v sovremennoj Rossii, ee istoricheskie vehi // Molodoj uchenyj. 2016. №11. С. 1590-1593. URL: <https://moluch.ru/archive/115/31240/>
9. Developing creativity and culture // Arts Council England. Awarding Funds from National Lottery. URL: <https://www.artscouncil.org.uk>

Поступила в редакцию 16.04.2020.

Принята к публикации 19.04.2020.

Для цитирования:

Саратова Д.Е., Безпалов В.В. Совершенствование механизмов реализации государственной программы «Развитие культуры и туризма»: отечественный и зарубежный опыт // Гуманитарный научный вестник. 2020. №3. С. 102-109. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2020/03/SaratovaBezpalov.pdf>