

## Условия эффективности управления отраслью культуры в период преобразований

Успешность разработки и реализации культурной политики (эффективность управления культурой) обусловлена наличием двух факторов: во-первых, это единство целей и задач, во-вторых – адресность и учет региональной специфики.

В обществе переходного типа растет значимость социально-групповых, имущественных, конфессиональных, этнических, культурно-исторических, региональных различий. Соответственно, в процессе формирования культурной политики в каждом конкретном случае общие проблемы следует формулировать, руководствуясь следующими соображениями:

- непреодолимая региональная и локальная неоднородность природных условий предполагает поиск *специфичных* решений и ресурсов для сохранения необходимого равновесия между наличными социокультурными формами и нововведениями;
- неравномерность технологического развития регионов и поселений определяет неодинаковую степень их готовности к экономической модернизации;
- культурные различия регионов и поселений означают их неодинаковую готовность к модернизации в политической, правовой, мировоззренческой, информационной областях.

Из этого следует одно весьма существенное противоречие. Успешное функционирование досугово-культурной сферы предполагает предоставление населению культурно-социальных благ: статья VII Конституции Российской Федерации определяет нашу страну как «социальное государство». Однако неодинаковая готовность регионов подразумевает и разную доступность культурных благ для их жителей, что противоречит этой статье Конституции.

Многие исследователи не хотят смириться с этим противоречием и настаивают на необходимости обеспечить равный доступ к культурным благам для жителей всех без исключения регионов<sup>1</sup>. Однако в процессе реализации культурной политики исходить

---

<sup>1</sup>См. Иванов В. Сергеев В. Человек. Культура. Город. – М., 2002; Иванов В., Сергеев В., Худяков С. Москва и москвичи Актуальные проблемы социально-культурной сферы. – М., 2003.

следует из сложившейся социокультурной реальности, используя *дифференцированный* подход.

Важным аспектом управления становится делегирование полномочий и ответственности в решении конкретных задач региональным, локальным и, местным уровням управления и институтам, ответственным за реализацию государственной культурной политики. Это касается не только финансовых полномочий, но и выбора конкретных технологий и методов реализации культурной политики, адаптированных к конкретным региональным особенностям.

Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации предусматривает осуществление поэтапного перехода к оценке бюджетных потребностей органов власти и управления разных уровней, соответствующих их расходным полномочиям и ответственности на основе нормативов финансирования.

Базовые принципы и подходы к разграничению полномочий закреплены и конкретизированы в федеральных законах от 04.07.03 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» и от 06.10.03 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с этими законами финансирование базовых общественных услуг (образования, здравоохранения, культуры) включается в полномочия муниципальных образований. Однако главным нововведением стало установление двух типов муниципальных образований: сельских или городских поселений и формируемых на их основе муниципальных районов и городских округов. Так к вопросам муниципального района в области культуры отнесена лишь организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора). Основные же вопросы культуры – организация библиотечного обслуживания населения, создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения (городского округа) услугами организаций культуры, охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения (городского округа), – отнесены к вопросам местного поселения.

Серьезных полномочий в области самостоятельной разработки целевых программ культурной политики удалось добиться Москве. На профильный комитет Московского правительства возложена не только обязанность осуществлять «функции главного

распорядителя бюджетных средств города Москвы<sup>2</sup>» в сфере культуры, но и разработка городских целевых программ в сфере культуры<sup>3</sup>. Следует однако отметить, что у Москвы, как у столичного мегаполиса, где концентрируются основные финансовые потоки, больше денег, а соответственно, больше возможностей. Разные регионы обладают разной степенью свободы реализации культурной политики, поскольку имеют разные финансовые возможности.

В условиях реформирования социально-культурных отраслей одной из первостепенных задач в области социальной сферы вообще и культуры в частности, является приведение обязательств государства по обеспечению населения минимально необходимыми социально-значимыми услугами в соответствие с финансовыми возможностями.

К сожалению, делегирование полномочий рассматривается представителями федерального центра как возможность переложить на регионы обязанности финансировать федеральные программы и объекты. В то же время федеральные органы власти признают, что «в силу географических особенностей нашей страны и слабой коммуникационной инфраструктуры для сельского населения, жителей малых городов, районов Крайнего Севера и Дальнего Востока муниципальные учреждения культуры являются единственными структурами, обеспечивающими конституционные права граждан на пользование учреждениями культуры и доступ к культурным благам»<sup>4</sup>.

Немаловажно и то, что муниципалитеты являются основными собственниками учреждений культуры. «По состоянию на 1 января 2004 г. в муниципальной собственности сосредоточено 96% учреждения культуры (121 933) Российской Федерации. В повсеместной практике в качестве учредителей муниципальных учреждений культуры выступали районные органы управления в лице отделов (управлений, комитетов) культуры и комитетов по управлению имуществом»<sup>5</sup>. Государственные организации культуры выступают в роли «рычага» преобразований в более широкой сфере, хотя для этого они сами должны быть реформированы.

---

<sup>2</sup>Приложение к постановлению Правительства Москвы от 28 февраля 2006 г. № 136-ПП Положение о комитете по культуре города Москвы. // Тематический сборник правовых актов Российской Федерации и города Москвы. Выпуск 33, июль 2006 г. – С. 171.

<sup>3</sup>Там же, С. 170.

<sup>4</sup>Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации. Методические указания по реализации вопросов местного значения в сфере культуры городских и сельских поселений, муниципальных районов. М., 2006. – С. 7.

<sup>5</sup>Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации. Указ. изд., – С. 6.

Реализация государственной политики на местах осуществляется сегодня в основном через механизмы бюджетного финансирования и разработку законодательных предложений (регионального уровня), направленных на создание условий для стимулирования приоритетных направлений деятельности.

Важную роль в процессе реализации культурной политики будут также играть:

- изучение и распространение передового опыта регионов в этой области;
- поддержка на конкурсной основе инновационных межрегиональных и региональных инициатив и инновационных пилотных проектов, нацеленных на решение задач государственной политики в данной сфере;
- исследования и разработки, направленные на формирование альтернативных региональных моделей реализации культурной и коммуникационной политики с учетом специфики регионов.

В то же время необходимо отметить, что потенциал культуры недостаточно используется при формировании политики развития на национальном, региональном и местном уровне. Между тем развитие культуры способствует улучшению имиджа конкретных территорий и как следствие – созданию благоприятного инвестиционного климата, а также развитию культурного туризма<sup>6</sup>.

Говоря о делегировании полномочий на места и о локальном управлении культурой, необходимо отметить, что и то, и другое будет малоэффективным, если не провести *разграничение полномочий* по обеспечению сохранности объектов культурного наследия между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Такое разграничение позволит, с одной стороны, оперативно и эффективно обеспечивать сохранность объектов культурного наследия, а, с другой – осуществлять государственный контроль за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов культурного наследия.

Культурное наследие занимает особое место в культуре, которая является одним из ключевых элементов современной системы устойчивого развития. Наследие привлекает общественное внимание, благодаря своей специфической способности вызывать чувство причастности, принадлежности к тому или иному местному сообществу или территории, подчеркивать их уникальность. Память о прошлом – очень значимая часть процесса социализации индивида или его включения в то или иное

---

<sup>6</sup> Пример удачной инициативы – фольклорно-музейный комплекс волжского города Мышкин.

сообщество. Имея четкую локализацию местности, обуславливающую органичную взаимосвязь наследия с местным сообществом, оно создает основу для идеологии и идентичности, представляет ресурсы для реализации программ развития, туризма и связанных с ним секторов экономики.

Каждый из российских регионов уникален и имеет свои культурные особенности и индивидуальную траекторию развития. Границы историко-культурных регионов не совпадают с административным делением, с хозяйственным районированием, с ареалами корпоративных бизнес-интересов. Игнорирование разнообразия и реальных границ историко-культурных регионов приводит к большим социальным издержкам при реализации культурной политики. В свою очередь, средства культурной политики могут быть использованы для выявления и снятия конфликтов на этнической и религиозной почве, формирования атмосферы доверия между разными группами населения, в том числе в рамках процессов территориальной миграции.

Важным средством реализации культурной политики, учитывающим культурное разнообразие регионов и позволяющим совместить финансовые и стратегические аспекты, может стать *культурный туризм*. Культурный и сельский туризм следует рассматривать как альтернативную деятельность (форма малого семейного бизнеса) и оказывать ему политическую, а, следовательно, и юридическую и финансовую поддержку в рамках государственных межотраслевых программ развития туризма. Такая поддержка должна, прежде всего, исходить от властей (различных министерств и ведомств).

Культурный туризм может также стать социальным амортизатором, который позволит занять работой сельских жителей, сохранить прежнюю плотность населения на селе или в небольших городах, избежать миграций и негативных социальных явлений<sup>7</sup>.

Культурный и сельский туризм может существовать в определенной пространственной среде, где используется и развивается историко-культурный потенциал местности. Формируемые на его базе партнерства имеют территориальный – локальный, межрегиональный и интернациональный – характер. Такого типа туризм способен стать инструментом решения многообразных проблем территории, выходящих за границы только культуры. Однако на данном этапе имеет место разрыв между возможностями, которые несет в себе культурный и сельский туризм, и практикой. В этой связи необходимо способствовать развитию социально-интегративных функций

---

<sup>7</sup> Шаповал Г.Ф. История туризма. – Минск, 1999. – С.14.

культурного и сельского туризма в условиях современной России, развивая механизмы партнерства в этой области, которые служили бы интересам как территорий, так и сферы культуры, в частности, пополняя ее инвестиционные источники<sup>8</sup>.

Для превращения культурного и сельского туризма в регионально (локально) управляемый сектор культурной индустрии Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ должно осуществить следующие мероприятия:

- совместно с другими ведомствами, имеющими отношение к данному виду деятельности (Министерство экономического развития и торговли РФ, Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму, Министерство сельского хозяйства и пр.), разработать государственную межотраслевую программу развития культурного и сельского туризма;
- в соответствии с общепринятой мировой практикой внести изменения в Закон о туризме, предусматривающие отчисления от туристической прибыли на реставрацию и поддержание в надлежащем состоянии культурных объектов, исторических памятников, городской или сельской среды;
- на федеральном уровне поддержать создание электронных баз данных и интерактивных туристических порталов, где можно было бы получить всю информацию о наличии культурных маршрутов, их насыщении, событиях, памятниках, исторических местах, музеях, частных жилых домах и пр. Это необходимое условие успешного функционирования сектора культурного и сельского туризма.

Для развития сектора культурного и сельского туризма необходимо:

- строить специальные объекты для размещения туристов: национальные деревни, дома охотника/рыбака, культурные центры, аграрные парки, кемпинги и т. п., выполняющие функции гостиниц;
- формировать координационные центры на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для организации туристических районов или исторических городов;
- создавать региональные и межрегиональные базы данных по памятникам, музеям, историческим маршрутам и пр., предназначенные для туристов и субъектов туристического бизнеса локального уровня;

---

<sup>8</sup> Туристский терминологический словарь: Справочно-методическое пособие. – М., 1999. – С.415

- проводить семинары и консультации для муниципальных образований, в том числе и сельских, имеющие целью разъяснение ценности их культурного потенциала и возможностей превращения культурного туризма в доходный сектор муниципальной экономики;
- участвовать в разработке программ развития культурного и сельского туризма на региональном и локальном уровне и поддерживать их, особенно на начальном этапе;
- разработать нормативно-правовую базу, регулирующую туристическую деятельность и сферу культуры, а также вопросы льготного кредитования на федеральном и региональном уровне для создающихся агентств культурного и особенно сельского туризма;
- способствовать продвижению на рынок и маркетингу туристического культурного продукта<sup>9</sup>.

Таким образом, осуществление культурной политики в современных, переходных условиях всецело ориентировано на инициацию культурно-ценностных, историко-патриотических, эстетических и иных запросов и интересов людей. Культурная политика не принесет плодов, если не будет основываться на постоянном мониторинге общественных интересов.

Несколько обостряя проблему, можно сказать, что если прежде культурная политика выражала интересы государства в плане воздействия на сознание населения, то в современных условиях она должна отталкиваться от интересов населения и удовлетворять их в посильных объемах. Только в этом случае культура станет экономически рентабельной.

---

<sup>9</sup> Воронкова Л.П. История туризма и гостеприимства. – М., 2004. – С.47.