Б. Ю. Сорочкин

Культура, государство, рынок: тест на совместимость

Взаимоотношения культуры и государства, избравшего рыночную систему хозяйствования, сложны и многообразны. Вряд ли возможно в одной статье описать весь спектр этих отношений. Целесообразно выделить два основных аспекта – правовой и экономический, поскольку именно в них наиболее явственно проявляется стратегия государства в области культурного строительства.

Льготы для сферы культуры: новый курс?

Правовые основы государственной политики в области культуры и массовых коммуникаций заложены в первые годы провозглашения суверенитета Российской Федерации. Тогда были приняты законодательные и иные нормативные правовые акты по общим вопросам культуры, средств массовой информации, архивного дела, сохранения культурного наследия, федеральные законы, регулирующие взаимоотношения государства с отдельными видами организаций этой сферы (библиотеками, музеями, организациями телерадиовещания, кинематографии, книгоиздания и т. д.). В эти же годы был разработан и принят пакет налоговых законов, направленных на создание благоприятных экономических условий функционирования всего культурно-информационного комплекса, основными целями которого провозглашалась дальнейшая демократизация общества, построение системы, обеспечивающей достойную жизнь и свободное развитие человека. Предусмотренные в законах правовые нормы опираются на положения Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми в стране признается равенство всех форм собственности, идеологическое многообразие, гарантируется свобода литературного и художественного творчества и право доступа к культурным ценностям, право участия в культурной жизни и пользования учреждениями культуры. Одновременно на государство и граждан возлагается обязанность заботиться о сохранении исторического и культурного наследия.

За прошедшее десятилетие неоднократно и настойчиво предлагались поправки и уточнения, нацеленные на выхолащивание социальной направленности принятых актов, принимались попытки отменить или хотя бы приостановить действие тех норм, которые определяют экономические обязанности государства в сфере культуры.

Естественно, с течением времени отдельные положения отраслевых законов устарели, пришли в противоречие с принятыми позже общегосударственными актами –

Налоговым, Бюджетным и Трудовым кодексами, другими федеральными законами. И процесс их пересмотра начался. В 2000 г. была подготовлена обновленная версия *Основ законодательства Российской Федерации о культуре*, рассмотренная и принятая Государственной Думой в первом чтении. Прошел все этапы обсуждения в парламенте и 20 октября 2004 г. был принят новый вариант Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации». Совет Федерации рассмотрел, одобрил и направил в Государственную Думу проект Закона «О театре и театральной деятельности в Российской Федерации». Однако плановый процесс законотворческой деятельности в сфере культуры прервался в связи с принятием в августе 2004 г. Федерального закона № 122[1], который внес коренные изменения в отраслевые законодательные акты, сняв с государства практически все обязанности по поддержке культурной деятельности в стране.

Закон о льготах, о котором вот уже более полугода говорит вся Россия, не только непосредственно коснулся личных интересов миллионов граждан, но и напрямую затронул интересы культуры, исключив из законодательства о культуре все разделы и статьи, так или иначе регулирующие экономические, социальные и трудовые отношения государства с этой сферой и ее работниками. Законом отменены отдельные положения федеральных законов о музеях, об обязательном экземпляре документов, о благотворительной деятельности.

Демократические преобразования начала девяностых годов вызвали социальную направленность налоговых законов. В большинстве из них были установлены льготные режимы налогообложения организаций культуры, образования, науки, а также предусмотрено материальное стимулирование предприятий, организаций, учреждений и граждан, вкладывающих средства в развитие этих сфер деятельности. Подобными принципами руководствовались и субъекты Российской Федерации, а также представительные органы местного самоуправления, принимая законодательные и нормативно-правовые акты по налогам и сборам, предусмотренные их компетенцией.

Протекционистская позиция государства в отношении культуры в налоговых законах 1991–1993 гг. проявилась, прежде всего, в освобождении учреждений культуры и

[1] Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года».

искусства от уплаты подавляющего большинства налогов, включая налоги на землю, имущество, прибыль, добавленную стоимость, в уменьшении налогооблагаемой базы предприятий, организаций и физических лиц, оказывающих за счет прибыли или собственных доходов финансовую поддержку этим учреждениям.

Вместе с тем качество многих законодательных налоговых актов, выработанных в эти годы, было невысоким. Сказалось отсутствие продуманной налоговой стратегии у государства, должного опыта у разработчиков и сжатые сроки, отведенные на их подготовку. Система оказалась неэффективной, громоздкой и плохо управляемой. В принятые законы начали вносить многочисленные изменения, дополнения, другие поправки, существенно усложняющие как положение налогоплательщиков, так и работу налоговых органов. Необходимость реформы стала очевидной, как очевидны и основные ее направления – сокращение числа налогов, снижение величины налогового бремени, отмена неэффективных налогов и сборов, уточнение правил формирования налоговой базы. Эти и другие задачи был призван решить Налоговый кодекс, формирование которого началось во второй половине 1990-х годов. Однако в кодексе наряду с указанными направлениями четко обозначилась позиция государства на усиление фискальной составляющей налогового законодательства.

С принятием двадцать пятой главы Налогового кодекса утратил силу Закон РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций», принятый в 1991 г. с изменениями и дополнениями, внесенными в последующие годы. По этому закону прибыль государственных и муниципальных учреждений культуры по основной деятельности не подлежала налогообложению, а другим юридическим лицам предоставлялось право перечислять на благотворительные цели государственным учреждениям и организациям культуры и искусства, кинематографии, архивной службы, творческим союзам и иным объединениям творческих работников до 5% облагаемой налогом прибыли. Эти нормы находились в русле международного налогового законодательства, которое предусматривает особый статус для некоммерческих организаций – «учреждения, освобожденные от налогообложения».

С включением в Налоговый кодекс главы 30 утратил силу Закон РФ от 31 декабря 1991 г. «О налоге на имущество предприятий». Правовые нормы, установленные новой главой Налогового кодекса в части льгот существенно отличаются от норм, действовавших в период с 1992 по 2004 год.

Так, по Закону 1991 года, имущество бюджетных учреждений и организаций, а также имущество, используемое исключительно для нужд образования и культуры налогом не облагалось. По Федеральному закону 2003 года освобождаются от налога на

имущество лишь организации в отношении объектов, признаваемых памятниками истории и культуры федерального значения в порядке, установленном законодательством. Освобождение от уплаты налога организаций, использующих свое имущество для нужд культуры, искусства, образования и некоторых других социальных нужд, предусмотрено только до 1 января 2006 года.

Под угрозой отмены оказалась налоговая льгота по плате за землю, установленная в 1991 г. для большинства учреждений культуры.

Введен таможенный сбор при ввозе предметов музейного фонда после их временного экспонирования за рубежом, так же как и при обратном вывозе предметов из собраний зарубежных музеев после из экспонирования в России. Из-за того, что музеи не в состоянии платить такие сборы, международный культурный обмен в этой сфере может прекратиться.

Законодательство о культуре: что требует пересмотра

ВРЕЗКА 1 Сложившаяся ситуация настоятельно требует принять программу пересмотра всего правового пакета, регулирующего общественные отношения в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия, кинематографии, средств массовой информации и массовых коммуникаций. **КОНЕЦ ВРЕЗКИ**

В программу следовало бы включить доработку проекта «Основ законодательства Российской Федерации о культуре», внесение назревших изменений и уточнений в федеральные законы «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации», «О народных художественных промыслах», «О библиотечном деле», «Об обязательном экземпляре документов», «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» и др.

Особо необходимо отметить ситуацию, сложившуюся вокруг проекта Федерального закона «О средствах массовой информации». Закон, принятый в 1991 г., сегодня не способен в полном объеме регулировать интенсивно прогрессирующий рынок масс-медиа. Многочисленные изменения и дополнения, внесенные в него за прошедшие годы, больше напоминают экстренное латание вновь образовавшихся пробоин. Поэтому разработка нового закона, способного в полной мере осуществлять правовое регулирование деятельности средств массовой информации и массовых коммуникаций, гарантировать информационную безопасность страны в условиях нарастающей угрозы со стороны международного терроризма, позволит ввести в правовые рамки не только важный сегмент социокультурного пространства, но источник и политического влияния.

Целесообразно также вновь вернуться к работе над проектами федеральных законов «О театре и театральной деятельности в Российской Федерации» (он находится на рассмотрении в Государственной Думе), «О меценатах»[2], а также «О гастрольной деятельности».Выступая в феврале 2005 года на заседании Правительства РФ, министр экономического развития и торговли Герман Греф признал необходимым пересмотреть все налоговые законы, включенные во вторую часть Налогового кодекса. С этим нельзя не согласиться.

Важно, чтобы проекты новых законов проходили не только тщательную юридическую, экономическую, экологическую и другую необходимую экспертизу, но и широко обсуждались специалистами. Практика последних лет подтверждает такую необходимость.

Так, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 года отложил «на потом» разграничение государственной собственности на памятники истории и культуры, на объекты, относящиеся к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. В результате многие нормы Закона не работают, а сам Закон стал предметом острых дискуссий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Примером недостаточно глубокого понимания особенностей сферы культуры стали и отдельные положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятого в октябре 2003 года. Правовые нормы этого закона имеют принципиальное значение для развития культуры в муниципальных образованиях, где сохраняются истоки национальной культуры и сосредоточена подавляющая часть массовых учреждений культуры.

Однако в перечень вопросов местного значения, которые должны решать органы власти поселений, муниципальных районов, городских округов, не включено обеспечение условий для возрождения и сохранения традиционного народного художественного творчества, развития всех видов самодеятельности. Забота об этом виде нематериального культурного наследия всегда была и впредь должна быть одной из важнейших обязанностей органов муниципальной власти. Оберегать корни национальной культуры – значит сохранять идентичность нации, ее язык, обычаи и обряды, формировать условия развития профессиональной культуры.

---

[2] Такой закон в течение ряда лет успешно действует во Франции.

Подавляющее большинство работников культуры, жителей муниципальных образований, муниципальные власти хорошо знают, какую роль в организации культурной жизни на местах играют муниципальные районы. Именно эти административные образования выступают в качестве методических центров по организации культурного обслуживания поселений на их территории силами как творческих коллективов муниципального центра, так и профессиональных исполнителей, они же занимаются художественным образованием детей и выполняют другие функции в области культуры.

Между тем, в ведение муниципального района отдана только «организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора)». За рамками его ведения остались такие вопросы, как создание условий для организации досуга и обеспечение жителей района услугами организаций культуры; контроль за сохранением объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения; создание условий для массового отдыха жителей района и организация обустройства для их мест массового отдыха; наконец – обеспечение условий для возрождения и сохранения на территории района традиционного народного художественного творчества и развития самодеятельного искусства. Подобное положение недопустимо. Здесь есть над чем задуматься как федеральным, так и региональным органам власти.

Государственная культурная политика в коммерческом секторе культуры

Организации и учреждения культуры, искусства, кинематографии, массовых коммуникаций реализуют свои задачи в различных секторах экономики.

Определенную нишу в коммерческом секторе экономики заняли организации кинематографии, телевидения и радиовещания, книгоиздания и книгораспространения, шоу-бизнеса, производители аудио- и видео- продукции, ставшие самостоятельными субъектами нарождающегося рынка культурных услуг. Основная цель их экономической деятельности – получение прибыли, и производство полностью подчинено реализации этой цели. Их взаимоотношения с государством регламентируются Налоговым кодексом, а обязанности состоят в полной и своевременной уплате налогов.

Сказанное не означает, что необходимость государственного вмешательства в экономическую деятельность коммерческих организаций культуры и массовых коммуникаций отпала. Не означает, прежде всего, в силу особенностей конечного продукта, который эти организации производят.

Именно поэтому Правительство Российской Федерации распоряжением от 18 сентября 2002 г. «О развитии российской кинематографии» поставило задачу обеспечить к 2006 году ежегодное производство при государственной финансовой поддержке 100 игровых, 65 анимационных и 330 неигровых фильмов. Поставлена задача увеличить долю отечественных кинопроизведений в общем объеме фильмов, демонстрируемых в кинотеатрах страны, до 25%. За прошедший год при государственной финансовой поддержке было произведено 60 игровых кинолент, 16 выпусков игровых киножурналов, 413 неигровых и 32 анимационных фильма.

И все же, несмотря на активную помощь государства *национальному кинопроизводству,* наиболее существенной проблемой продолжает оставаться неконтролируемая экспансия зарубежных, прежде всего американских, кинолент. Всего в 2003 г. на отечественный кинопрокатный рынок поступил 271 фильм, и только 40 из них – российских. И хотя кассовый сбор от демонстрации российских фильмов в 2003 г. увеличился по сравнению с предыдущим годом на 60 %, он все еще составляет лишь 4,5 % от общего кассового сбора, тогда как на фильмы производства США пришлось почти 90 % этого сбора.

Продвижение отечественных фильмов по-прежнему вызывает серьезные трудности. Частные дистрибьюторские компании, менеджеры кинотеатров, которые заинтересованы, прежде всего, в получении доходов и прибыли, готовы пустить отечественные киноленты на экраны, да и то в не самое удобное для зрителей время, только при условии финансовой поддержки.

Следовательно, в финансовой поддержке нуждается не только производство фильмов, но и их продвижение на экран. Такая поддержка сейчас оказывается как из федерального бюджета, так и из региональных и местных бюджетов[3].

Чтобы российская кинематография как можно скорее вышла из кризиса, ей необходима государственная поддержка. Это должно быть предусмотрено в основных направлениях культурной политики.

В *книгоиздательском деле* переход к рынку был почти мгновенным – дефицитный советский книжный рынок стал быстро насыщаться[4]. Активная издательская деятельность способствовала высоким темпам роста книжного рынка, который по экспертным оценкам сейчас достигает 50–55 млрд рублей. Здесь рыночная система

[3] На эти цели субъекты РФ выделили в 2003 г. 402,7 млн руб., а муниципальные органы – 451,9 млн руб.
[4] Если в 1995 г. издательствами было выпущено 33,6 тыс. названий тиражом 475 млн экз., то в 2003 г. – 81,0 тыс. названий, тиражом 702,3 млн экз.

принесла свои плоды. Но вместе с тем нельзя не видеть ее изъяны, отрицательно повлиявшие на структуру книгоиздания, его инновационный потенциал.

Более трети всех названий составляют малотиражные издания (до 500 экз.), самый большой сектор книгоиздания – учебные и методические пособия (31,6% по числу названий и 35,4% по тиражам), примерно четверть суммарного тиража приходится на допечатку уже изданных книг, пользующихся повышенным спросом, крайне мала доля художественной литературы (16,2%) и особенно детской (6,6%).

В первую десятку по популярности вошли авторы детективов и любовных романов – Д. Донцова[5], А. Бушков и Е. Сухов[6], Б. Акунин, И. Хмелевская, А. Константинов, М. Серова, А. Маринина, П. Дашкова.

Такая книгоиздательская политика формирует соответствующие читательские интересы и отношение к чтению. Не может не тревожить, что по данным опроса ВЦИОМа, проведенного в 2000 г., 34 % респондентов ответили, что они вообще не читают книг, а четверть, что любят читать детективы, боевики и романы о любви.

Следовательно, в данной сфере также необходимо государственное вмешательство, направленное на финансовую поддержку издания социально значимой литературы. Средства на эти цели с 1996 г. предусматриваются по федеральным целевым программам. Расходуются они, прежде всего, на издания образовательного, культурного и научного характера, позитивно трансформирующие книжный рынок страны в сторону большей интеллектуальной и культурной насыщенности.

К сожалению, в сравнении с общим объемом отечественного книжного рынка объем ежегодной финансовой поддержки, оказываемой социально значимым изданиям (в среднем 100 млн рублей в год), невелик. Такая помощь позволяет расширить спектр названий издаваемой литературы, но не изменить тиражную политику. Чтобы в ближайшем будущем объем социально значимых изданий возрос, должна увеличиваться финансовая поддержка государства.

Формирование спроса на литературу в значительной степени обусловлено ценами на книги и брошюры. На их уровне сказывается не только ценовая политика издателей и книготорговцев, но и налоговая политика государства, прежде всего в части налога на добавленную стоимость. В странах, ведущих целенаправленную издательскую

[5] Суммарный тираж книг в 2001 г.– 5,4 млн экз.
[6] Суммарный тираж изданий каждого в 2001 г. превысил 2,0 млн экз.

деятельность, ставки НДС на книги существенно ниже общей ставки этого налога[7]. В Российской Федерации с 1 января 2005 года отменена льготная (10%) ставка НДС. Увеличение ставки налога вызовет существенное повышение цен на печатную продукцию и сокращение покупательского спроса. Настоятельно необходимо сохранить в 2006-2010 годах льготную ставку НДС на книги, действовавшую до 2005 года.

Большое значение для сохранения и накопления интеллектуального потенциала общества имело принятие в конце 1995 года федеральных законов «Об экономической поддержке районных газет» и «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации». Средства на эти цели выделялись не только из федерального бюджета. Обеспечить государственную поддержку телевидению и радиовещанию, местным издательствам, периодической печати, средствам массовой информации считали своей прямой обязанностью не только региональные, но и муниципальные органы власти[8].

Последствия признания упомянутых выше законов утратившими силу непредсказуемы. Возможность выживания средств массовых коммуникаций за счет самоокупаемости весьма сомнительна, как из-за неразвитости на местах рекламного рынка, так и по причине низкого уровня материального обеспечения населения.

Необходимость государственной поддержки государственного телевидения и радиовещания очевидна. Трудно переоценить их информационную роль, образовательные, научные и художественные возможности. Активное вторжение рекламы – единственно возможного внебюджетного источника содержания этих каналов массовых коммуникаций – не только существенно снижает их социальную роль, но и вызывает острейшую критику слушателей, зрителей, общественности.

Определяя основные направления культурной политики государства в этой сфере, следует исходить из необходимости сохранения масштабной государственной поддержки государственного телерадиовещания.

Естественно, что экономическая политика в области книгоиздания, книгораспространения и массовых коммуникаций не ограничивается только финансовой

---

[7] Так, в Австрии основная ставка НДС установлена в размере 20%, на книги – 10 %, в Германии соответственно 16% и 7%, во Франции – 20,6% и 6%, в Италии – 19% и 4%, Голландии – 19% и 6%. В Великобритании и Ирландии на издание книг принята нулевая ставка НДС.

[8] По данным Министерства финансов РФ в 2003 г. из консолидированных бюджетов субъектов РФ на поддержку телевидения и радиовещания было выделено 5046, млн руб., в том числе из бюджетов субъектов – 3974,0 млн руб., из местных бюджетов – 1072,5 млн руб.; на периодическую печать и издательства – 4088,4 млн руб., в том числе из бюджетов субъектов РФ – 2743,4 млн руб., из местных бюджетов – 1345 млн руб.

поддержкой. Государственные предприятия, работающие в этой сфере, рентабельны. За последние два года прибыль издательств Роспечати возросла с 239,3 до 284,3 млн руб., российских киностудий – с 250 до 315 млн руб., предприятий полиграфической промышленности – с 33,7 до 44,4 млрд руб., в том числе полиграфических предприятий Роспечати – с 5,6 до 7,1 млрд руб. Прибыль предприятий, функционирующих в сфере электронных средств массовой информации, сохранилась на уровне 2,8 млрд руб.

Дальнейшее наращивание экономического потенциала этих структур также является важным звеном государственной культурной политики.

Реструктуризация системы учреждений культуры

Особую нишу в некоммерческом секторе экономики занимают общедоступные библиотеки, культурно-досуговые учреждения, музеи, организации исполнительских искусств, архивы, образовательные и научные учреждения[9]. Органической частью этой системы являются отраслевые образовательные учреждения[10].

Эти учреждения находятся в ведении различных министерств, ведомств и общественных организаций, впрочем, большая их часть подчинена государственным и муниципальным органам культуры: в их руках свыше 96 % общедоступных библиотек, культурно-досуговых учреждений, театров, музеев страны.

Административно-территориальное устройство Российской Федерации обусловило структуру управления государственными и муниципальными учреждениями культуры. Из 124,8 тыс. этих учреждений в ведении федерального министерства состоит лишь 332, у органов власти субъектов Российской Федерации – свыше 2 тыс., у муниципальных органов – около 122 тыс. В них занято свыше 830 тыс. человек, в том числе в федеральных учреждениях культуры – 69 тыс.

Реструктуризация отрасли началась в 1990-е гг. одновременно с демонтажем директивного управления экономикой, либерализацией политической системы, внедрением рыночных отношений и проходила по различными сценариям.

---

[9] На начало 2004 года в России насчитывалось 50,6 тыс. общедоступных библиотек, 53,6 тыс. культурно-досуговых учреждений, 14,6 тыс. киноустановок, 1572 самостоятельных музеев, 913 организаций исполнительских искусств, а также более 25 тыс. недвижимых памятников истории и культуры федерального значения, находящихся на государственной охране.

[10] Художественное образование детей осуществляют 5,8 тыс. музыкальных, художественных, хореографических и других школ искусств, а профессиональной подготовкой кадров для всей системы занимаются 73 высших и 265 средних специальных учебных заведений.

Общая сеть *публичных библиотек* за период с 1990 по 2003 год сократилась на 11,6 тыс., в том числе на 10,2 тыс. за счет закрытия библиотек профсоюзов, колхозов, промышленных предприятий, лишившихся в ходе приватизации и организационных преобразований источников финансирования. Почти на 2 тыс. сократилась и сеть муниципальных библиотек в сельской местности. Оставшиеся библиотеки вошли в региональные и муниципальные библиотечные сети, созданные на базе централизованных библиотечных систем, и достаточно успешно встраиваются в структуры формирующегося в России информационного общества.

Иначе сложилась судьба *культурно-досуговых* учреждений. Их число сократилось на четверть[11]. Закрылись не только 90 % клубов и домов культуры профсоюзов, колхозов и промышленных предприятий, но и 4 тыс. муниципальных учреждений. При этом число клубов и домов культуры в городах возросло с 2,7 до 5,3 тыс., а в сельской местности уменьшилось на 6,6 тыс.

Реструктуризация массовых учреждений культуры, расположенных главным образом в сельской местности, не завершена. Ее необходимо продолжить, при этом недопустимо, чтобы муниципальные власти понимали под реструктуризацией механическое сокращение сети домов культуры, клубов, библиотек. Ситуация с культурным обслуживанием жителей села сложная, она имеет не только экономическое, но и социальное значение поскольку затрагивает интересы около 39 млн человек.

Формирование современной культурно-досуговой и информационной среды на селе следовало бы начинать с районных центров. В большинстве из них действуют районные библиотеки для взрослых и детей, дома культуры, детские музыкальные или художественные школы, во многих – муниципальные музеи и некоторые другие учреждения культуры. Работают они по собственным планам, оснащены примитивной техникой. На базе этих учреждений целесообразно было бы создать современные *культурно-информационные* комплексы, оснащенные современной электронной техникой и выходом в Интернет. При этом условии дети, приобщающиеся в школе к новым источникам информации, с завершением обучения не потеряли бы связи с современной культурой и наукой. Указанные меры создали бы дополнительные возможности для всех сельских жителей.

Для уточнения ситуации следовало бы провести по специальной программе мониторинг учреждений культуры на селе и определить на его основе жизнеспособность

[11]С 72,6 тыс. в 1990 г. до 53,6 тыс. в 2003 г.

каждого из действующих учреждений (контингент потенциальных потребителей его услуг, объем этих услуг за последние два-три года, кадровый состав и т.п.). Данные мониторинга можно было бы использовать для разработки рекомендаций по поводу преобразования части сельских клубов и домов культуры в учреждения культуры нового типа – дома ремесел, дома национальной культуры, дома общественного досуга и другие учреждения, полностью оправдавшие себя в ряде областей, краев и республик. Представляется перспективным создание на базе клубных учреждений и библиотек или клубных учреждений и музеев культурно-информационных либо культурно-досуговых центров.

ВРЕЗКА 2. Реформирование организации культурной деятельности на селе должна быть направлено на реализацию государственных гарантий конституционных прав граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям. **КОНЕЦ ВРЕЗКИ**

По принципиально иному сценарию происходила реструктуризация *музейного комплекса* страны. Известно, что долгие годы формирование этого важнейшего института культурной жизни находилось под строжайшим контролем высших органов власти. Расширение прав субъектов Российской Федерации, муниципалитетов раскрепостило инициативу. За годы, прошедшие с 1990 года, музейная сеть России выросла на 70 %. В стране создано 914 новых музеев (включая филиалы), в том числе 889 из них – государственные и муниципальные. Новые музеи или их филиалы были организованы в 82 регионах России, власти которых в полной мере осознали, что музей во многом определяет общественный статус города, районного центра, его культурный потенциал и значимость.

В обстановке острых дискуссий решались в эти годы вопросы реструктуризации сети *театров.* Главная их тема – много или мало театров в стране. На этот теоретический вопрос ответы дала жизнь. Выполняя волю жителей подведомственных территорий, несмотря на крайне ограниченные экономические ресурсы, руководители исполнительной власти субъектов Федерации решили снять табу на организацию новых творческих коллективов, создать условия для доступа населения к живому искусству. Театральная сеть страны увеличилась почти в полтора раза. В городах России было открыто 34 профессиональных театра для детей, 98 драматических и 28 музыкальных театров.

Тем не менее, сегодня в России свои профессиональные театры имеет только пятая часть городов, нет театров в 31 городе с населением свыше 100 тыс. жителей. На

территории 33 регионов страны до сих пор не созданы театры юного зрителя. Нет их и в 25 городах с населением свыше 200 тыс. человек, в том числе в Набережных Челнах (510 тыс. жителей), Магнитогорске (419 тыс.), Нижнем Тагиле (391 тыс.) и других.

Конечно формирование новых художественных коллективов – процесс сложный. Возникают они, как правило, по инициативе творческого лидера, способного объединить вокруг себя профессионалов и энтузиастов. Нужна и соответствующая материальная база.

Значит, одним из направлений культурной политики государства на ближайшие годы должно стать создание условий для творческого роста коллективов театров, появившихся в последние годы, и обеспечение доступа к театральному искусству тем гражданам России, которые до сих пор лишены такой возможности.

Период реструктуризации пережила *концертная* деятельность. За истекшие годы ушли в коммерческий сектор многие коллективы и исполнители, изменился состав эстрадных исполнителей. Внимание региональных органов культуры было в основном сосредоточено на создании филармонических и народных коллективов[12]. И хотя не все вновь созданные коллективы работают на высоком творческом уровне, тем не менее, инициатива администраций регионов и городов, направленная на поддержку филармонического сектора музыкальной жизни заслуживает всяческого одобрения.

Государственная поддержка некоммерческого сектора культуры и внебюджетное финансирование

Одна из ключевых проблем культурной политики – вопрос о государственной финансовой поддержке некоммерческого сектора культуры. В большинстве развитых стран с рыночной экономикой этот вопрос давно решен. **ВРЕЗКА 3.** Государство, если оно адекватно воспринимает свою роль, должно создавать условия для сохранения культурного наследия, духовного развития населения, распространения информации в обществе. Учреждения культуры – один из самых эффективных каналов распространения знаний, а значит, в долговременных интересах государства сохранять и наращивать их финансовую поддержку. **КОНЕЦ ВРЕЗКИ**. Сегодня на первый план выходит вопрос о ее размерах и способах.

[12] За период с 1990 по 2003 г. в регионах страны появилось 34 симфонических оркестра (рост в 1,2 раза), 30 камерных оркестров и ансамблей (рост 32 %), 17 оркестров народных инструментов (рост 43%), 17 духовых оркестров (рост в 5,6 раза).

Государственная поддержка учреждений некоммерческого сектора культуры осуществляется из консолидированного бюджета Российской Федерации[13].

Следует отметить, что структура ведомственных расходов на культурную деятельность и кинематографию из федерального бюджета принципиально отличается от структуры расходов региональных и местных бюджетов. Так, из средств федерального бюджета на культуру было использовано на финансирование особо ценных объектов культурного наследия – 44,7% и 34,4% – на финансирование федеральной программы и других целевых расходов. А на сметное финансирование деятельности федеральных библиотек, музеев, цирков и организаций исполнительских искусств – 20,9%.

Иная структура расходов на культуру, искусство и кинематографию сформировалась в региональных бюджетах субъектов Российской Федерации. Здесь на сметное финансирование учреждений культуры приходится 95,1% всех средств (на дворцы и дома культуры, клубы – 5,2%, музеи – 15,4 %; библиотеки – 14,0%, организации исполнительских искусств и цирки – 38,3%, прочие учреждения и мероприятия – 20,1%) и только 4,9% – на программные мероприятия и другие целевые затраты.

Структуру расходов на культуру, искусство и кинематографию из местных бюджетов определяет состав учреждений, находящихся в ведении муниципальных органов власти. Около половины всех средств (52,2%) расходуется на финансирование дворцов и домов культуры, клубов, еще 22,8% – на финансирование библиотек, на прочие организации и мероприятия – 14,8%. На сметное финансирование музеев, организаций исполнительских искусств, кинематографии направляется 8,2%, а на реализацию программ и целевых мероприятий – лишь 2% .

Экономический кризис 1990-х годов, значительное (в сравнимых ценах и условиях) сокращение бюджетной поддержки отрасли вынудили учреждения культуры и искусства постоянно наращивать объемы *платных услуг* населению (зачастую в ущерб их качеству и общедоступности), изыскивать новые внебюджетные источники финансирования[14].

---

[13] В 2003 г. на эти цели было выделено 60,3 млрд руб. В том числе из федерального бюджета 14,2 млрд руб. (23,5 %), государственных бюджетов субъектов Российской Федерации - 19,4 млрд руб. (32,2 %), из местных бюджетов – 26,7 млрд руб. (44,3 %).

[14] По данным ведомственного статистического учета только за период с 1998 по 2003 г. общий объем внебюджетного финансирования отрасли увеличился в 5,4 раза – с 2,1 млрд руб. в 1998 г. до 11,4 млрд руб. в 2003 г., в том числе по федеральным учреждениям в 5,6 раза – с 0,71 млрд руб. в 1998 г. до 4,0 млрд руб. в 2003 г. В общем объеме финансовых ресурсов отрасли эти поступления ныне составляют 19,3 %, в том числе по федеральным учреждениям – 28,5 %.

В различных секторах культурной деятельности процесс привлечения дополнительных средств протекал по-разному – в зависимости от возможностей учреждений культуры. Так, внебюджетные доходы театров возросли в 7,1 раза, музеев – в 5 раз, зоопарков – в 7,3 раза, концертных организаций – в 4,1 раза, клубных учреждений – в 6,2 раза. Темпы роста внебюджетных поступлений по федеральным учреждениям, как в целом по системе, так и по отдельным их видам, опережают соответствующие темпы роста по региональным организациям. В целом по федеральным учреждениям внебюджетные поступления возросли в 5,6 раз (по региональным – в 5,4 раза), в том числе по театрам – в 10 раз (по региональным – в 5,9 раза), музеям – в 5,7 раза (по региональным – в 3,6 раза).

Комментируя подобный рост внебюджетных доходов следует подчеркнуть, что реализован он был в основном за счет повышения цен на билеты и замещения бесплатных для населения видов культурных услуг платными[15]. В клубных учреждениях и парках многие коллективы самодеятельного искусства ввели плату за показ своих спектаклей, концертов, выставок, а также плату за участие в самодеятельных кружках и коллективах.

В структуре внебюджетных средств доходы от основных видов уставной деятельности составляют 73,7% (8,3 млрд руб.), доходы от предпринимательской и иной приносящей прибыль деятельности – 11,4% (1,3 млрд руб.), столько же составили поступления от благотворителей и спонсоров. Доходы от сдачи имущества в аренду достигли 311,6 млн руб. (2,8%) и прочие доходы – 104,8 млн руб. (0,7%). При этом поступления от меценатов и спонсоров даже по организациям, профессионально освоившим технологии фандрейзинга, составляют менее 10% всех доходов.

Отметим в связи с этим усиленное распространение в обществе идеи о возможности замещения государственной бюджетной поддержки культуры средствами меценатов и спонсоров. Эту идею активно поддерживают и экономические ведомства правительства. Начинает она проникать и в органы управления культурой, хотя нежизненность этой идеи очевидна, она опровергается практикой десятков стран с развитой экономикой. По данным независимых экспертов Совета Европы, в большинстве европейских государств эти средства не превышают 10 % общего бюджета учреждений культуры.

[15] Так, средняя цена билета в театры страны в 2003 г. увеличилась по сравнению с 1995 г. в 2,2 раза, достигнув в федеральных театрах оперы и балета 332 руб., драматических театрах – 173 руб., в театрах юного зрителя – 175 руб.

Упомянутые факторы роста внебюджетных доходов никак нельзя рассматривать в качестве источника благосостояния организаций культуры. Рассчитывать на возможность многократного повышения цен на культурные услуги и увеличение доходов от арендной платы не приходиться. Этот ресурс, сам по себе более чем сомнительный, исчерпан и, по-видимому, полностью. Кроме того, принципиально важно учитывать социальные последствия такой стратегии. Многократное снижение посещаемости кинотеатров, театров, концертных залов, музейных экспозиций, оскудение книжных фондов библиотек и разрушение недвижимых памятников культуры, качественные изменения в самом содержании культурной деятельности, развитие асоциальных форм проведения досуга и деформация отношения к труду – вот та цена, которую заплатило общество за «экономию» затрат на культуру.

При этом нельзя признать корректными данные о финансировании культуры, приведенные в финансовых и статистических докладах и отчетах за последние годы, хотя они и выглядят впечатляюще. По этим данным федеральные, региональные и муниципальные органы в 2003 г. израсходовали из консолидированного бюджета страны на культуру, искусство и кинематографию в текущих ценах 60,3 млрд руб., против 13,9 млрд руб. в 1997 году. Однако в сравнимых ценах и условиях, с учетом инфляции, повышения цен и тарифов расходы в 2003 г. составили всего лишь 12,2 млрд руб. – на 12 % меньше, чем в шесть лет назад.

Потому в перспективе усилия государства должны быть сосредоточены не на сокращении государственных расходов на культуру (продолжение этого «пути в никуда» грозит необратимыми последствиями), а на повышении эффективности использования бюджетных средств и восстановлении хотя бы той доли расходов на культуру в ВВП страны, которая была в не слишком благополучном 1997 году.

Только бюджетная поддержка отрасли была, есть и будет гарантией выполнения культурой и искусством тех социальных задач, которые ставит перед ними любое цивилизованное государство.

Модернизация системы бюджетного финансирования культуры

Основные направления модернизации бюджетного финансирования сферы культуры определены в одобренных Правительством РФ в 2003 г. принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации, а также в Постановлении Правительства от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Подавляющее большинство специалистов, работающих в сфере культуры, положительно отнеслись к намеченному переходу от годового к среднесрочному планированию бюджета. Расширение временных рамок планирования полностью отвечает организации технологических процессов производства большей части продуктов культуры.

Вопросы возникли в связи введением новых организационно-правовых форм некоммерческих организаций, внедрением контрактных отношений учреждений культуры с учредителями, а также из-за ограничений хозяйственных свобод бюджетных учреждений и диверсификации источников их финансирования.

Развитие рыночных отношений и необходимость повышения эффективности использования бюджетных средств настоятельно требуют скорейшего законодательного введения *новой организационно-правовой формы государственных некоммерческих организаций*, позволяющей при сохранении государственной собственности восстановить свободу хозяйствования этих организаций, обеспечивающую при выполнении бюджетных обязательств государства устойчивый рост доходов от их деятельности.

При этом следует учитывать реальные различия в условиях деятельности, состоянии материальной базы, квалификации кадров подавляющего большинства сельских учреждений культуры и ограниченного круга федеральных и региональных организаций, для которых статус учреждения давно уже стал тормозом для развития. Поэтому осуществление соответствующих институциональных реформ, направленных на преобразование государственных учреждений культуры в новый вид некоммерческих организаций, возможно только на основе свободного волеизъявления коллектива и не может носить принудительно массовый характер.

Работники сферы культуры высказываются также за демократизацию процедуры создания в организациях попечительских советов и передачу коллективам права самостоятельно определять их состав, права и обязанности. Главное, чтобы эти общественные советы не подменяли административное, научное и художественное руководство. Право утверждения разработанных документов следовало бы сохранить за учредителем.

Нормализации хозяйственной деятельности в новых условиях способствовало бы не только установление *контрактных* отношений учредителя с руководителем организации, но и заключение договора с организацией как юридическим лицом.

По мнению специалистов, в рамках такого договора можно предусмотреть обязанности организаций культуры по реализации их уставных функций, связанные с

предоставлением населению профильных услуг, а также с осуществлением комплекса мер, направленных на сохранение и развитие их культурного потенциала (создание и сохранение репертуара организаций исполнительских искусств, формирование и сохранение музейного и библиотечного фондов и т.п.). В этом же договоре должны быть сформулированы гарантии учредителя по обеспечению условий культурной деятельности за счет средств государственного бюджета.

В ежегодном договоре могли бы устанавливаться согласованный сторонами объем производства профильных услуг и комплекс мер, направленных на сохранение и развитие культурного потенциала, исходя из программы деятельности данной организации культуры на текущий год, соответствующей ее культурной миссии и возможностям учредителя.

Категорическое неприятие вызывает предложение о фактическом *изъятии* у бюджетных учреждений *доходов от платных форм основной деятельности*. Эти доходы, созданные интеллектуальным трудом коллектива, по определению не могут быть изъяты. Представляется, что мнение профессионального сообщества должно быть учтено при утверждении подзаконных актов, обеспечивающих реализацию правительственных решений.

Мировая практика не знает стран, отказывающихся от поддержки культуры. При всех различиях применяемых механизмов речь всегда идет о бюджетных средствах и разных способах распределения «усилий» между бюджетом и внебюджетными источниками финансирования.

В США, к примеру, приоритет отдан стимулирующим налоговым механизмам, при этом объем недополученных доходов бюджета превышает бюджетное финансирование культуры многих стран мира.

В Германии и Франции основу финансовых ресурсов культуры составляют прямые бюджетные ассигнования. Англия подарила миру принцип «вытянутой руки», и теперь во многих европейских странах функционируют фонды поддержки культуры.

В Эстонии уже более пяти лет действует Закон о фонде *Kultuurkapital*, предусматривающий, наряду с финансированием отрасли через каналы Министерства культуры, наличие бюджетного фонда поддержки культурной деятельности и отчисления в этот фонд части доходов игорного, табачного и алкогольного бизнеса.

В Италии действует беспрецедентный закон, устанавливающий отчисления половины прибыли сберегательных банков в региональные фонды поддержки культуры, науки, образования и здравоохранения. Наконец, во многих странах Европы в пользу

культуры введены специальные налоги на доходы от лотерей, игорного бизнеса и отчисления от доходов от продажи чистых кассет и бытовой аудио-, видеотехники.

И в России, наряду с государственными гарантиями и бюджетными обязательствами, следует предпринять принципиальные шаги, нацеленные на появление дополнительных источников финансирования культурной деятельности. Подчеркнем специально ориентацию на поиск именно *дополнительных* средств, не уменьшающих бюджетного финансирования. Учитывая зарубежную практику и экономическое положение в нашей стране, представляется целесообразным рассмотреть следующие дополнительные возможности формирования финансовых ресурсов культуры:

- политика *налогового протекционизма* – проверенное средство поддержки культуры, которое в нынешних условиях неоправданной отмены ряда налоговых льгот требует ясного подтверждения. При этом государство устанавливает лишь «правила игры», предоставляя налоговые льготы различным участникам культурной деятельности: отдельным категориям потребителей культурных благ, творческим работникам, собирателям и хранителям культурного наследия, государственным учреждениям и некоммерческим организациям культуры, спонсорам и благотворительным организациям. Отказываясь от части налоговых доходов, государство предоставляет возможность налогоплательщикам самостоятельно решать вопрос, кому и в каком объеме оказать поддержку;
- *маркированные налоги* – еще один традиционный способ пополнения «культурного бюджета», об эффективности которого свидетельствует опыт развитых государств и стран с транзитной экономикой. Учитывая это, а также специфику российской экономической жизни, следует продумать возможности введения специальных налогов и/или целевых отчислений – определенной доли существующих налогов, сборов и пошлин (налог на игорный бизнес, таможенные пошлины и т.п.) – в пользу культуры. Типичными примерами маркированных налогов можно считать введенные в большинстве европейских стран отчисления от доходов национальной лотереи и «налог на чистые кассеты»;
- вовлечение *культурного наследия в активную культурную жизнь* – одна из наиболее существенных мер укрепления финансового потенциала культуры. Опыт других стран свидетельствует, что полную «музеефикацию» на государственном уровне следует проводить лишь в отношении уникального культурного наследия, имеющего мировое, национальное, а для России и

межнациональное значение. Большая же часть памятников отечественной истории и культуры должна быть включена в экономическую жизнь, способствуя этим повышению культурной активности населения и обеспечивая отрасли дополнительные доходы. Определенный шаг в этом направлении уже сделан. Принятый 25 июня 2002 года Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Российской Федерации» фактически снял запрет с отчуждения большинства памятников истории и культуры. Отмена ранее имевших место ограничений, как и возможность расширения арендных отношений в данной сфере, может существенно пополнить финансовые ресурсы отрасли. Однако реализация подобных мер затруднена отсутствием в настоящее время достаточно обоснованных методик экономической оценки стоимости памятников истории и культуры;

- создание *самоуправляемых фондов* поддержки культуры и культурного наследия – давно ожидаемое внедрение опробованной во всем мире модели распределения финансовых ресурсов «на расстоянии вытянутой руки». Речь идет об адресной поддержке инициативных проектов в области культуры и культурного наследия, осуществляемых отдельными творческими работниками и/или небольшими коллективами. В этом случае конкурсные процедуры и участие общественности позволят «отдалить» получателей средств от представителей государственной власти. Ресурсы таких фондов могут формироваться за счет определенной доли совокупных бюджетных ассигнований на культуру, доходов от всероссийской лотереи, поступлений от маркированных налогов и целевого направления доли некоторых других налогов, части доходов от арендных платежей и других форм использования недвижимых памятников культуры, добровольных пожертвований и взносов предприятий, учреждений, организаций, отдельных граждан, а также из других внебюджетных источников;

- принцип *встречных дотаций* (субсидии вызова) должен стать важной составляющей системы государственной поддержки культуры. Использование этого известного и весьма эффективного метода стимуляции поиска новых источников финансирования, предполагающего долевое участие бюджетных средств более высокого уровня при условии выделения дополнительных ассигнований из бюджета более низкого уровня или привлечения в культуру внебюджетных финансовых ресурсов, позволит поддерживать важные

и зачастую совершенно новые культурные инициативы, не вписывающиеся в традиционные рамки действующей системы;

- *разграничение прав на интеллектуальную собственность.* В дополнение к действующим в сфере культуры правам, регулируемым законом об авторском праве, и смежным правам, введение права на конечный продукт, создаваемый организацией культуры, позволит возвратить в данную сферу доходы от несанкционированного использования продуктов культуры, незаконно извлекаемые физическими и юридическими лицами.

К сожалению, внедрение этих механизмов в практику государственной поддержки культурной деятельности сдерживается консервативной позицией финансовых органов. Преодолеть это сопротивление – значит создать условия для сохранения и развития культуры в условиях рыночной экономики.