

- новости Владивостока: ежедн. интернет-издание. Дата публикации 20.04.2009. URL: <http://novostivl.ru/msg/6568.htm/> (дата обращения 01.03.2011).
2. Прогноз развития мирового финансового кризиса в 2011 году [Электронный ресурс] // Мировой финансовый кризис: Блог. Дата публикации 04.02.2011. URL: <http://krizisworld.ru/2011/02/prognozy/prognoz-razvitiya-mirovogo-finansovogo-krizisa-v-2011-godu/> (дата обращения 21.03.2011).
 3. Прямые инвестиции Китая в России, Казахстане и Беларуси увеличились за пять лет более чем вдвое [Электронный ресурс] // Информационное агентство REGNUM. Блог. Дата публикации 16.12.2014. URL: <http://www.regnum.ru/news/economy/1877193.html>
 4. Панфилова В. Таджикистан подсел на китайские инвестиции [Электронный ресурс] // Независимая газета. Дата публикации 31.05.2012. URL: http://www.ng.ru/cis/2012-05-31/6_tajikistan.html
 5. Шустов А. Китай поглощает Таджикистан [Электронный ресурс]: Экономическая экспансия КНР может превратить республику в китайскую колонию // Сетевой центр русского зарубежья: Russkie.org. Дата публикации 11.03.2011. URL: <http://www.russkie.org/index.php?module=printnews&id=21103> (дата обращения 29.03.2011).
 6. Токмаков А. Экспансия Китая в Киргизии – угроза интересам России? [Электронный ресурс] // Deutsche Welle Дата публикации 04.12.2012. URL: <http://dw.de/p/16vBD>
 7. Волков В. Чью нишу заполнит Китай в Узбекистане? [Электронный ресурс] // Deutsche Welle. Дата публикации 29.08.2014. URL: <http://dw.de/p/1D2vD>

КУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2000-2014 ГОДАХ: СОСТОЯНИЕ И ВЕКТОРЫ ТРАНСФОРМАЦИИ

УДК 338.22

Козлова М.А.,

ВШЭМ УрФУ

В статье рассматривается современное состояние политико-правового поля функционирования сферы культуры в РФ через трансформацию системы регулирующих институтов, через инструменты адресной поддержки учреждений культуры, а также через существующие законодательные акты. Особое внимание уделено «Основам государственной культурной политики», утвержденным в конце 2014 г.

Ключевые слова: культурная политика, экономика культуры, культурные индустрии, творческие индустрии, креативная экономика

Современное политико-правовое поле, в котором функционируют институциональные единицы сферы культуры, с начала 2000-х гг. является экспериментальной площадкой с множеством разных опытов формирования системы регулирования со стороны государства тех видов деятельности, которые создают социально-значимые блага, но при этом экономическая эффективность в традиционном понимании отсутствует.

Если в последнее десятилетие XX века вопрос о культурной политике оказывался чаще всего за рамками ежедневной повести дня, то с начала 2000-х гг. проблема формирования новой (отличной от советской) культурной политики встала наиболее остро в силу того, что в предыдущие периоды отсутствие должного внимания к культуре привело учреждения данной сферы в упадок, во-первых, и, во-вторых, в относительно благополучные 2000-е гг. в плане распределения бюджетных средств появилась возможность адресного финансирования учреждений культуры.

Поиск путей формирования адекватной реалиям сегодняшнего дня культурной политики со стороны государства осуществляется, во-первых, через оформление системы министерств и ведомств, отвечающих за регулирование того или иного вида деятельности в сфере культуры, во-вторых, через формирование и совершенствование инструментов адресной поддержки учреждений культуры прежде всего для решения проблем их материально-технической базы, и, в-третьих, через создание законодательно закреплённых принципов регулирования и поддержки сферы культуры.

При этом культурная политика, являясь частью государственной политики социальной сферы, главным образом, трансформируется с учетом новых законодательных актов или целых реформ. Одним из наиболее репрезентативных примеров является №83-ФЗ «Об автономных учреждениях», влияние которого до сих пор является объектом дискуссии среди ученых и политиков.

В данной статье мы подробно рассмотрим три обозначенных направления формирования современной культурной политики РФ. Отдельное внимание будет уделено утвержденным 24 декабря 2014 г. «Основам государственной культурной политики», в частности в сравнении с предложенным в середине того же года проектом этого закона.

Прежде чем рассматривать современную государственную культурную политику, обратимся к ее генезису, а именно к основам и механизмам трансформации, относимым к советской культурной политике. Во многом, современное административное и экономическое регулирование сферы культуры определяется принципами, заложенными еще в период существования СССР, в частности, благодаря организации систем учреждений культуры.

Осмысление советской культурной политики в 1990-е гг. было связано с тремя монографическими исследованиями К. Аймермахера («Политика и культура при Ленине и Сталине. 1917-1932. М., 1998), В. Эггелинга («Политика и культура при Хрущеве и Брежневе. 1953-1970 гг. М., 1999) и Д. Кречмара («Политика и культура при Брежневе, Андропове и Черненко. 1970-1985 гг. М., 1997), хотя публиковалось множество других работ по схожей проблематике. Их точка зрения извне (исследования осуществлялись при Рурском университете) позволила избежать чрезмерно вольной переоценки существовавших механизмов регулирования до 1990 г.

Культурная политика мыслилась советским правительством как один из наиболее важных видов деятельности: «Декреты и указы, принятые сразу же после революции, а также другие меры, затрагивающие газеты, библиотеки, издательства, школы, показывают, что партия большевиков стремилась контролировать все институты, участвующие в формировании образа мыслей народа»[1, с. 26]. К 1923 г. благодаря принятым постановлениям и представлениям политических функционеров была сформирована общая культурно-политическая концепция, предполагающая прежде всего «возможно более полное сохранение всех унаследованных культурных ценностей при условии их идеологически-критического усвоения и порицала идею создания искусственной, «оранжерейной культуры» (Пролеткульт), равно как и пренебрежение так называемой преемственностью (Пролеткульт и футуризм)»[2, с. 64].

Для достижения целей пропаганды и просвещения в 1920-1930 гг. началось формирование сетей учреждений культуры, размещаемых как в городской, так и сельской местности, а также оформлялись критерии для обеспечения определенной степени доступности благ, производимых культурными индустриями. В это время существовали определенные принципы, такие как: «Для каждой губернии предусматривалось три издания: массовая рабоче-крестьянская политическая и производственная газета, партийный еженедельник или двухнедельник и “Известия губисполкома” (для публикации официальных материалов); для уезда – популярная политическая газета, рассчитанная на читателя крестьянина»[3, с. 134].

В 1920-е гг. высказывалась позиция невмешательства государства в процесс создания художественного произведения: «Однако хотя Луначарский, Троцкий и Воронский постоянно высказывались против оказания прямого влияния на содержательно-идеологическую сторону литературы, нельзя не отметить, что формирование “советского” сознания не только с самого начала поощрялось, но, по крайней мере, с 1923/1924 г., сознательно и целенаправленно форсировалось» [4, С. 36], то в последующем Центральный комитет партии с его отделами идеологии и культуры оказывал влияние на сферу культуры. В 1950-х гг. этот институциональный уровень культурной политики играл решающую роль буквально во всем, что касалось литературы и искусства: на партсъездах обсуждались как самые общие вопросы (организации и регулирования сферы культуры), так и приводились «конкретные оценки отдельных писателей и произведений или практической деятельности руководства Союза писателей и других творческих союзов» [5, С. 20]. В результате, многие материалы, озвучиваемые на съездах, трансформировались в статьи в «Правде» и «Коммунисте».

Финансирование сферы культуры из государственного бюджета осуществлялось по трем направлениям, обозначенным через отдельные статьи расходов – «культурно-просветительская работа», «печать», «искусство и радиовещание». Динамика доли затрат на сферу культуры в общем объеме представлена на рисунке 1.

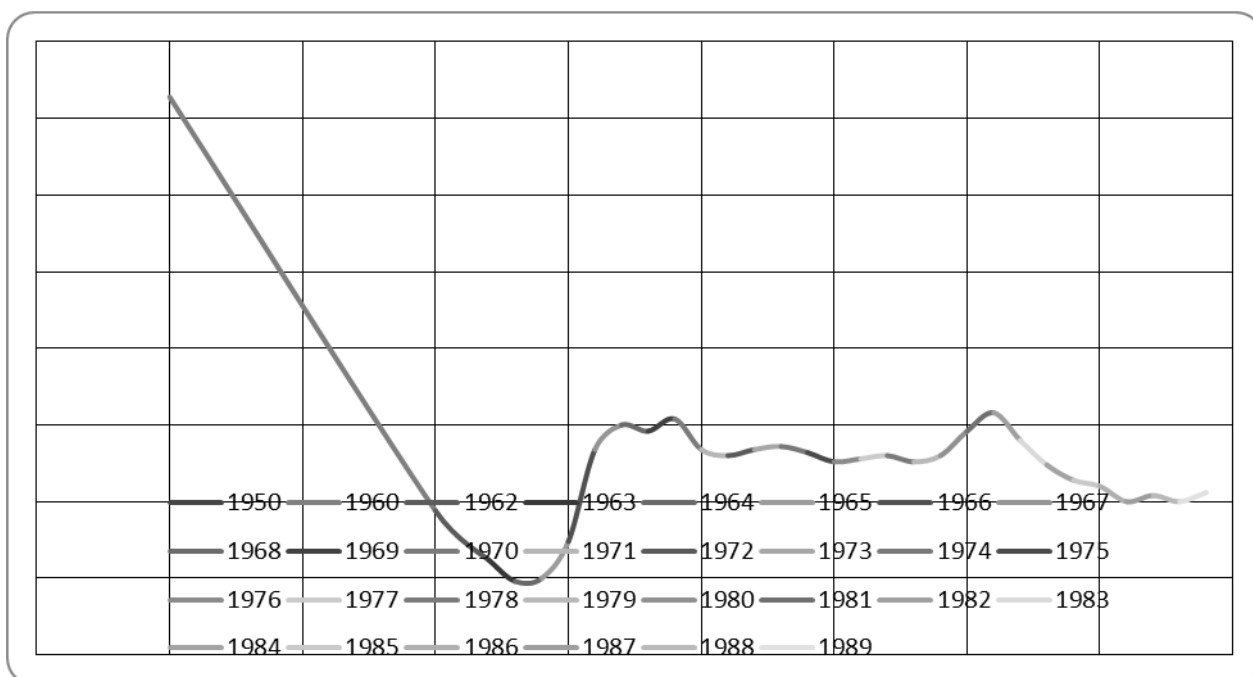


Рисунок 1. Доля расходов на сферу культуры в РСФСР в 1950-1989 гг., % к итогу

Последнее десятилетие XX века для сферы культуры, формировавшейся в советской экономике, стало временем перехода в промежуточное положение в использовании экономических механизмов между государственной поддержкой (финансирование институтов сферы культуры) и рыночными, конкурентными механизмами, лежащими в основе любой деятельности вне планового хозяйственного устройства. Такое положение было характерно для культурных индустрий на Западе на всем протяжении XX века. В результате, с определенным временным лагом сфера культуры России на данном этапе оказалась в тех же условиях, что и западная культура в 1960-е гг. (период, когда возникает экономика культуры как сфера и как наука), но с некоторыми оговорками, заключающимися в особенностях развития внутри глобализационно-информационного поля современных процессов [6, с. 136].

Таким образом, модернизация в политике и экономике заставила обратить на себя все внимание, отвлекая от сферы культуры, в результате чего функционирующие на тех же началах, что и прежде, ее институты перестали выполнять свои задачи: «Сегодняшняя система музеев, театров, библиотек и других культурных институций зачастую “бьет мимо”, оставляя за бортом реальные проблемы и катастрофически теряя свое влияние. Традиционная модель культурно-просветительского учреждения, сформировавшаяся в XIX веке и решавшая задачи индустриальной эпохи, устарела» [7, С. 11].

Неопределенный политико-правовой статус культуры как системы учреждений, создающих культурные блага, и механизмов их функционирования в национальной экономике predetermined неустойчивость государственных институтов, регулирующих деятельность в сфере культуры. В 2000-е гг. несколько раз происходила реорганизация профильных министерств на федеральном уровне. До 2004 г. существовали отдельно Министерство культуры РФ и Министерство РФ по делам печати, телерадиовещания и СМИ.

С 2004 г. они были объединены в одно – Министерство культуры и массовых коммуникаций, подразделениями которого были несколько федеральных агентств, а с 2008 г. они вновь стали самостоятельными: Министерство культуры, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области культурного наследия и Министерство связи и массовых коммуникаций в составе Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям.

Существовала и сохраняется на сегодняшний день неопределенность, связанная с узакониванием понятия культуры в государственной политике и нормативным обеспечением финансирования учреждений культуры. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 9.10.1992 г.[8] хотя и содержат базовые определения и нормы, но на практике не реализуются. Статья 45 этого закона касается государственного финансирования с указанием на конкретные суммы (в процентах). Но с начала 2000-х гг. эта норма не применялась, так как «не обеспечивалась соответствующими бюджетами», а затем утратила силу из-за принятого закона о монетизации льгот [9, С. 46]. Новый закон «О культуре в Российской Федерации» также содержит статью о государственном финансировании, но как отмечает В.Ю. Муzychук, «возвращение в текст законопроекта нормы о бюджетном финансировании культуры как основы реализации государственных гарантий сохранения и развития культуры без указания конкретных механизмов финансового обеспечения по существу ничего не меняет, закрепляя за культурой как «ресурсом инновационного развития» пресловутый остаточный принцип ее финансирования» [9, С. 49].

Кроме такого общего проекта, как закон «О культуре в Российской Федерации», функционирование институтов культурных индустрий, в большей мере это касается организаций, находящихся в ведении федеральных, региональных или муниципальных органов власти, затрагивает реформа местного самоуправления и бюджетная реформа.

По №131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10] устанавливались и затем уточнялись из-за расплывчатости формулировок полномочия органов местного самоуправления, которые теперь подразделялись на сельские/городские поселения и муниципальные округа. Для социально-культурной инфраструктуры этот закон коснулся недвижимого имущества, находящегося в ведении соответствующих ее институциональных единиц: «С районного уровня в собственность поселений должно было быть передано имущество, необходимое для решения вопросов местного значения в области культуры, отнесенных к компетенции поселений. При этом более квалифицированные кадры и финансовые средства сосредоточены на уровне муниципальных районов» [11, С. 51]. С учетом принципа финансирования «от достигнутого» и состоянием основного капитала социально-культурной инфраструктуры такое несоответствие еще более усугубило ситуацию, связанную с оптимизацией («сокращение, укрупнение, переподчинением и

реорганизация» [12, С. 39]) сети библиотек, музеев, учреждений культурно-досугового типа, так что за период с 2004 г. по 2009 г. тенденция снижения числа учреждений культуры сохранилась: библиотек – на 3200, учреждений культурно-досугового типа – на 5500.

Другим направлением стало изменение правового статуса учреждений культуры и изменением объема их полномочий в рамках бюджетной реформы. Федеральный закон от 03.11.2006 г. «Об автономных учреждениях» [13], с одной стороны, наделил институты социально-культурной инфраструктуры большей хозяйственной самостоятельностью, формируя условия для адаптации к рынку, с другой стороны, государство минимизировало таким образом свое участие и свою ответственность в работе учреждений культуры. Переход от формы бюджетной организации к автономной предполагает прежде всего работу на основе не бюджетной сметы, а в рамках сформулированного учредителем (в лице государства) задания по основному виду деятельности. С одной стороны, это позволяет учреждениям культуры самостоятельно распоряжаться полученными средствами и привлекать внебюджетные, но, с другой стороны, объемы финансирования (субсидирования) из-за экономической нестабильности были снижены, что оказалось негативным последствием закона для тех организаций, у которых материально-техническая база требует больших капиталовложений. Кроме того, государство как собственник вместе с тем самоустраняется в отношении ответственности по результатам деятельности автономного учреждения, которое само отвечает всем имуществом, за исключением недвижимого и особо ценного.

Как отмечает В.Ю. Муzychук, эта реформа оказалась положительной не для всех учреждений культуры, поэтому в мае 2010 г. были приняты поправки в виде Федерального закона №83 [14], который предполагает существование нескольких типов государственных (муниципальных) учреждений. Так, для небольших муниципальных музеев, библиотек, архивов и домов культуры предпочтительнее оказывается «статус казенных учреждений, для которых сохраняется сметное финансирование и субсидиарная ответственность государства» [15, С. 45], и, наоборот, для институтов культуры, у которых существует возможность привлечения внебюджетных средств и финансовая самостоятельность также в части распоряжения доходами от собственной деятельности, формы бюджетных учреждений нового типа и автономных учреждений оказались более приемлемыми и эффективными.

На уровне регионов реализуется еще более конкретная инициатива, предложенная Министерством культуры РФ. Она заключается в формировании так называемого паспорта культурной жизни каждого региона [16], который ежегодно формируется согласно разработанному шаблону. Главным преимуществом такого документа является систематизация информации, порой очень скудной, по отдельному субъекту Российской Федерации. Специфика таких данных определяется принадлежностью программы Министерству культуры РФ. В результате, они не включают в культурную жизнь рынок печатной продукции (статистика печати аккумулируется Российской книжной

палатой), телевидение и радио (подведомственны Федеральному агентству по печати и массовым коммуникациям). Таким образом, паспорт культурной жизни региона, по сути, не является документом о региональном развитии сферы культуры и всех сформированных на определенной территории культурных индустрий, он мог бы стать частью таких ежегодных докладов, и в большей мере это связано с разрозненностью инициатив отдельных министерств и ведомств.

Другим важным инструментом регулирования сферы культуры с 2000-х гг. стали адресная помощь учреждениям культуры, хотя на федеральном уровне целевые программы реализуются с 1994 года, и в 1990-е гг. уже в самом их названии была обозначена цель, для которой они создавались: первая федеральная целевая программа на 1994-1995 гг. с пролонгацией на 1996 г. называлась «Сохранение и развитие культуры и искусства», на 1997-1999 гг. – «Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации». Они прежде всего предполагали сохранение объектов культурного наследия путем финансирования их реконструкции, капитального ремонта, а также создание условий для сохранения и пополнения музейных и библиотечных фондов.

Подобная инициатива стала реализовываться и на уровне отдельных субъектов Российской Федерации, каждый из них финансирует одну или несколько целевых программ: это может быть целевая программа по поддержке сферы культуры в целом (в рамках ведения Министерства культуры РФ) или программы по поддержке отдельных видов деятельности в сфере культуры, отдельных учреждений культуры. Среди программ поддержки, осуществляемых и финансируемых региональными органами власти, выделяются комплексные, распространяемые на все виды экономической деятельности в сфере культуры региона, которые реализуются в среднесрочной и долгосрочной перспективе, реже всего в краткосрочной (на 1 год) (рисунок 2).

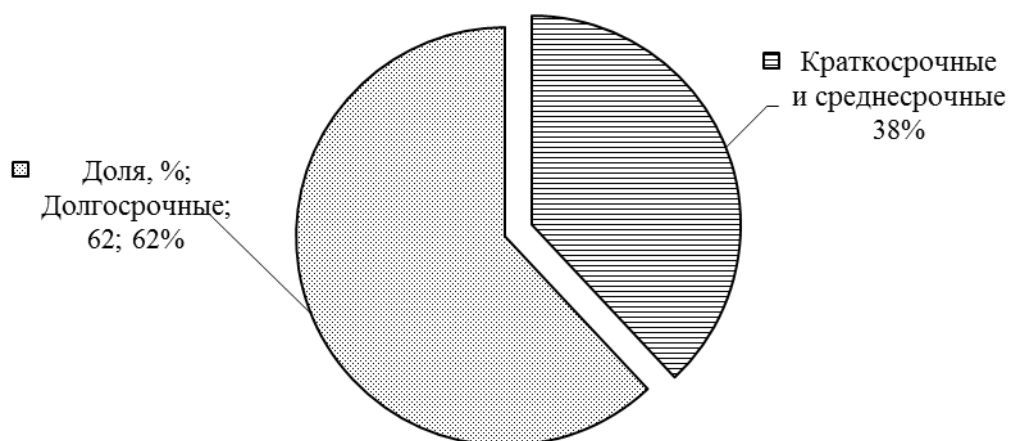


Рисунок 2 – Структура распределения комплексных региональных целевых программ поддержки сферы культуры по времени их реализации в 2004–2020 гг.

Структура распределения специальных целевых программы, финансируемых из региональных бюджетов и направленных на поддержку

отдельных компонентов или видов экономической деятельности в сфере культуры, представлена на рисунке 3.

В целом, перед региональными целевыми программами стоят те же задачи по финансированию капитальных затрат на модернизацию материально-технической базы учреждений культуры, что и перед федеральной целевой программой.

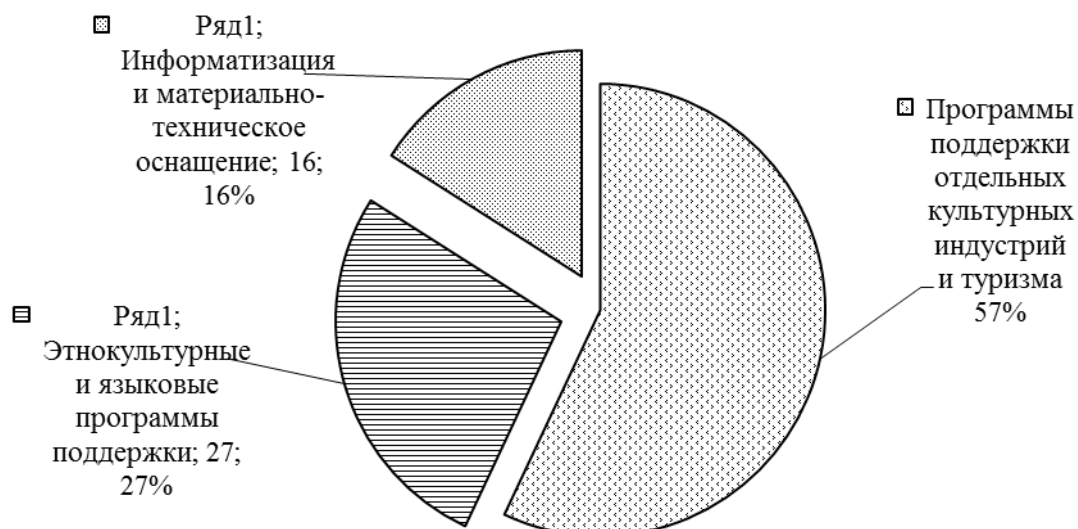


Рисунок 3 – Структура распределения специальных программ поддержки сферы культуры региональными органами власти в 2004–2020 гг.

Последние изменения в области культурной политики касаются предложения законопроекта и принятия закона «Основы государственной культурной политики», утвержденные Президентом РФ 24.12.2014 г. Как проект, так и его окончательная редакция по своей стилистике и формулировкам принципов культурной политики значительно отличаются от других законодательных актов. Это, скорее, рассуждение на тему роли культуры в воспитании и просвещении народа, при этом в принятом законе есть раздел, касающийся основных понятий, применяемых в государственной культурной политике. Необходимо отметить, что «Основы государственной культурной политики» по набору понятий схожи с «Основами законодательства Российской Федерации о культуре», хотя в первом законе их больше и определения более развернуты. Стоит отдельно выделить понятие «творческие индустрии», под которыми понимают «компании, организации и объединения, производящие экономические ценности в процессе творческой деятельности, а также деятельность по капитализации культурных продуктов и их представлению на рынке»[17]. Принцип отнесения отдельных видов деятельности к творческим индустриям напоминает модель концентрических кругов, определенную Д. Тросби и представленную в докладах «Креативная экономика» разных лет [18]. В определении культурной деятельности присутствует также понятие «культурные индустрии», при этом в «Основах государственной культурной политики» не используется термин «культурные блага», которые упомянуты в «Основах законодательства...».

В «Основах государственной культурной политики» также не раскрываются источники финансирования и конкретные обязательства

государства в области сохранения культурного наследия, о котором в самом документе написано очень много. Этот документ стал своего рода итогом Года культуры, проводимого в России в 2014 г., но и каких-то определенных результатов, связанных с развитием системы нормативно-правового регулирования не принес.

Список литературы

1. Аймермахер К. Политика и культура при Ленине и Сталине. 1917–1932. М.: АИРО-XX, 1998. 204 с.
2. Аймермахер К. Политика и культура при Ленине и Сталине. 1917–1932. М.: АИРО-XX, 1998. 204 с.
3. Печать СССР за 50 лет. Статистический очерк. М.: Издательство «Книга», 1967. 200 с.
4. Аймермахер К. Политика и культура при Ленине и Сталине. 1917–1932. М., 1998. 204 с.
5. Эггелинг В. Политика и культура при Хрущеве и Брежневе. 1953–1970. М.: АИРО-XX, 1999. 311 с.
6. Культура России. Актуальные задачи духовного возрождения России. 2012. Информационно-аналитический сборник. М.: ГИВЦ Минкультуры России, 2012. 283 с.
7. Зеленцова Е. Культурная политика и экономика культуры. Тезисы для сборки региональных стратегий. М.: «Классика– XXI», 2010. 96 с.
8. Основы законодательства Российской Федерации о культуре: [принят ВС РФ 09 октября 1992 г.: изменения по №102-ФЗ от 05 мая 2014 г.]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=162637>.
9. Музычук В.Ю. Должно ли государство финансировать культуру? М.: ИЭ РАН, 2012. 60 с.
10. Об общих принципах организации местного самоуправления: [федер. закон №15: принят Гос. Думой 16 сент. 2003 г: по состоянию 7 июля 2011 г.]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=law;n=156906>.
11. Игнатьева, Е.Л. Проблемы и перспективы развития сферы культуры в контексте реформ // Культура России. 2000-е годы. СПб.: Алетейя, 2012. С. 47-59.
12. Музычук В.Ю. Должно ли государство финансировать культуру? М.: ИЭ РАН, 2012. 60 с.
13. Об автономных учреждениях: [федер. закон №174: принят Гос. Думой 11 окт. 2006 г.: по состоянию на 10 янв. 2014 г.]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156947/.
14. Музычук В.Ю. Должно ли государство финансировать культуру? М.: ИЭ РАН, 2012. 60 с.
15. Музычук В.Ю. Должно ли государство финансировать культуру? М.: ИЭ РАН, 2012. 60 с.

16. Паспорта культурной жизни регионов/ГИВЦ Министерства культуры Российской Федерации. URL: <http://givc.ru/projects/passportculturalregions/>.
17. Основы государственной культурной политики: [утв. Указом Президента РФ 24 дек. 2014 г.]. URL: <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d526a877638a8730eb.pdf>.
18. Creative economy report 2013. URL: <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ СИСТЕМ В КОНТЕКСТЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ТЕОРИЙ

УДК 330.34 Козлова О.А. (ИЭ УрО РАН), Макарова М.Н. (ИЭ УрО РАН)

Аннотация Статья посвящена теоретическому осмыслению современного развития индустриальных систем с позиции институциональных теорий. Авторы раскрывают противоречие между необходимостью достижения социальной справедливости и экономической эффективности индустриальной системы и обосновывают необходимость гуманизации отношений субъектов социально-экономической системы в процессе управления ее развитием.

Ключевые слова: индустриальная система, институциональная теория, социальные приоритеты развития

Публикация подготовлена при поддержке проекта УрО РАН №15-14-7-2 «Прогнозная оценка приоритетных направлений модернизации уральского старопромышленного региона для расширения импортозамещения»

Современный этап социально экономических преобразований в нашей стране характеризуется активным поиском перспектив развития российских регионов и страны в целом. Экономический кризис внес существенные коррективы как в ситуацию в экономике страны, так и в состояние мировых рынков, потребовав переоценки параметров и прогнозов социально-экономического развития, изменения подходов к формированию программ развития различных секторов национальной экономики. Но самым важным, следующим из анализа предпосылок и последствий кризиса, стал вывод о том, что мир стоит на пороге крупномасштабных технических, культурных и социальных изменений, требующих перестройки базовых основ социально-экономических систем.

Традиционный взгляд на индустриальную систему можно сформулировать в следующих положениях:

1. Система носит закрытый характер и имеет определенную стабильность целей и условий функционирования.