

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУЛЬТУРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проблема реформирования экономических основ культурной деятельности обсуждается с конца 1980-х гг. и концентрируется вокруг пяти основных направлений:

— изменение идеологии построения бюджета на основе внедрения долговременных нормативов бюджетных затрат на финансирование культуры, как это предусмотрено Законом РФ «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»;

— реализация установленного законами РФ принципа равной оплаты труда работников производственных отраслей хозяйства и сферы образования и культуры;

— формирование и внедрение в сфере культуры новой системы хозяйствования, основанной на экономической самостоятельности учреждений культуры, расширении прав коллективов в организации творческо-производственной и финансовой деятельности, повышении их заинтересованности в рациональном использовании бюджетных ассигнований и привлечении внебюджетных источников;

— формирование многоканальной системы финансирования культурной деятельности за счет привлечения дополнительных средств от населения, развития меценатства и спонсорства, налогового, таможенного и валютного протекционизма в отношении учреждений культуры, а также юридических и физических лиц, вкладывающих свои средства на осуществление культурных проектов;

— преодоление остаточного подхода к финансированию сферы культуры как в ходе формирования бюджетов всех уровней, так и в ходе их исполнения, индексация размеров финансирования в соответствии с темпами инфляции.

Борьба вокруг реализации конкретных мер, предусмотренных по каждому из этих направлений, не прекращалась ни на один год, но особую остроту она приобрела с середины 1990-х гг.

Идеология бюджета

Культурная деятельность в 1996-1998 гг. не имела достаточного и устойчивого экономического обеспечения. Реформа экономики культуры осуществлялась с большим трудом и серьезными издержками, что в значительной мере связано с глубоким политическим, экономическим и финансовым кризисом, пик которого пришелся на 1997-1998 гг.

Выполняя требования «Основ законодательства Российской Федерации о культуре», Министерство культуры РФ в проектах Федерального бюджета на 1996-1998 гг. ограничивало расходы на культуру в пределах 2% расходной части бюджета. Однако этот норматив не принимался Министерством финансов России ни при формировании проекта Федерального бюджета на соответствующий год, ни при рассмотрении в Государственной Думе поправок к нему.

Более того, ежегодно с проектом бюджета в Государственную Думу вносились проекты законов либо о признании утратившей силу соответствующей статьи Основ, либо о переносе срока ее исполнения на следующий год. При этом выдвигается аргумент, что расходы бюджета должны определяться на основе расчетов, а не исходя из процентной нормы. Он не выдерживает критики, так как установленный Основами норматив является минимальным и далеко не полностью обеспечивает потребность отрасли в средствах, а расчеты суммы финансирования представлялись одновременно с проектами бюджета.

Однако политическая и экономическая ситуация 1996-1998 гг., обострение финансового кризиса не позволили предусмотреть в федеральных бюджетах на соответствующий год средства на культуру в соответствии с нормативом (Табл. 3.1), а вносить поправки в законодательный акт Государственная Дума отказалась.

Табл. 3.1. Доля расходов на культуру, искусство и кинематографию в федеральном бюджете, в %

	1996	1997	1998
Культура и искусство	0,55	0,56	0,64
Кинематография	0,07	0,07	0,07
Итого:	0,62	0,63	0,71
Образование и наука в культуре и кинематографии	0,06	0,06	0,07
Всего	0,68	0,69	0,78

В соответствии с Постановлением Верховного Совета РФ «О порядке введения в действие Основ законодательства Российской Федерации о культуре» сроки введения в действие определенной этим законом минимальной нормы расходов на культуру в размере 6% расходной части консолидированных бюджетов

субъектов Российской Федерации устанавливаются соответствующими органами представительной власти самостоятельно. Однако из-за экономического кризиса эти нормы не были введены (Табл. 3.2).

Табл. 3.2. Доля расходов на культуру, искусство и кинематографию в консолидированных бюджетах субъектов РФ, в %

	1996	1997	1998
Культура и искусство	2,43	2,29	2,43
Кинематография	0,09	0,08	0,08
Итого:			
Образование в культуре и кинематографии	0,59	0,54	0,61
Всего	3,11	2,91	3,12

Среднероссийская доля расходов на культуру в консолидированных бюджетах субъектов РФ в 1997 г. составляла 2,91% (данные об утвержденных субъектами Российской Федерации бюджетах на 1998 год отсутствуют), в разных регионах, однако, эти доли различаются существенно¹.

Оплата труда

Законодательство об оплате труда не соблюдается, заработная плата работников сферы культуры продолжает оставаться на одном из самых низких уровней, значительно отставая от роста цен.

Законодательством РФ установлено, что размеры средней ставки и должностного оклада работникам образования и культуры должен устанавливаться на уровне не ниже средней заработной платы работников промышленности. Для выполнения этих положений законов требовалось прежде всего внести существенные поправки в Единую тарифную сетку по оплате труда работников бюджетной сферы, на основе которой устанавливаются ставки и оклады работников культуры и искусства. После неоднократных обращений Правительство РФ в августе 1995 г. и в мае 1997 г. вносило в ЕТС изменения, направленные на повышение заработной платы в бюджетной сфере в целом. В результате средняя заработная плата в государственных организациях культуры возросла с 1995 г. до 1998 г. на 30%. Однако за этот же период средняя заработная плата в промышленности увеличилась на 50%, и разрыв в уровнях оплаты труда работников промышленности и сферы культуры продолжал увеличиваться: если в 1996 г. средняя заработная плата работников культуры и искусства составляла 50% от средней заработной платы работников промышленности, то в 1998 г. — 43,2 % (Табл. 3.3).

Табл. 3.3. Оплата труда работников организаций культуры и искусства в 1996-1998 гг.

Среднемесячная начисленная заработная плата (руб.)	1996	1997	1998
Всего в экономике (руб.)	790	950	1101
Промышленность (%)	100,0	100,0	100,0
Организации Минкультуры, всего	50,1	46,5	43,2
в том числе:			
искусство	63,6	60,5	55,6
культурно-просветительная работа	39,5	36,0	33,0
образование в культуре	65,6	58,2	51,2
наука о культуре	68,5	66,9	54,6

Принятое Правительством в марте 1999 г. новое решение о повышении тарифных ставок (окладов) ЕТС еще на 50% несколько сократит этот разрыв, но не позволит выполнить нормы законов ни в образовании, ни в культуре.

Решить эту проблему могло бы расширение практики установления различного рода надбавок и доплат к должностным окладам, определенным ЕТС. Действующая система оплаты труда работников культуры такую возможность не исключает, но из-за систематического занижения бюджетных ассигнований на культуру, изменения отношения к наращиванию собственных доходов бюджетными организациями эта возможность не реализуется.

Система хозяйствования

Формирование новой системы хозяйствования, отвечающей требованиям экономики переходного периода, завершилось в конце 1988 г., а в 1989-1990 гг. подавляющее большинство театров, концертных организаций, культурно-просветительных, образовательных и научных учреждений культуры успешно внедрили ее в практику.

¹ В Смоленской области она составляет 4,06%, Кировской — 4,01%, Белгородской — 4,24%, Краснодарском крае — 4,14%, Республике Алтай — 4,22%, в Тюменской области — 1,98%, Московской — 2,05%, Ульяновской — 2,15%, Тульской — 2,27%, Кемеровской — 2,31%, Республике Коми — 2,32%, Ставропольском крае — 2,37.

Нет сомнений в том, что переход на новую систему позволил избежать серьезных потерь при дальнейшем развитии в стране рыночных отношений, подобных тем, которые понесли кинематография, радио и телевидение, другие отрасли социальной сферы.

Принципиальные положения новой системы хозяйствования вошли составной частью в «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» и, казалось, должны были стать основой организации экономической жизни культуры. Однако с середины 1990-х гг. и под лозунгом «прозрачности бюджета» экономические ведомства начали подготовку к демонтажу этой системы. Стремясь обезопасить отрасль от негативных последствий такой политики, Министерство культуры РФ в 1995 г. представило в Правительство проект «Положения об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства», который был утвержден постановлением Правительства РФ № 609 от 26 июня 1995 г. Но постепенно стремление перенести на российскую почву опыт бюджетного финансирования, накопленный рядом европейских государств в условиях стабильных политических систем, устойчивой экономики, гарантированного выполнения бюджета, низких темпов инфляции, находил все больше сторонников во властных структурах.

При помощи различного рода методических указаний, разъяснений, инструкций, а затем и законов учреждения культуры, как и другие учреждения социальной сферы, к 1998 г. не только оказались в условиях значительного недофинансирования и невозможности даже на короткий срок планировать свою деятельность, но и практически лишились экономической самостоятельности, стимула для привлечения внебюджетных источников и развития платных форм деятельности.

Финансирование культуры

Вводится многоканальная система финансирования, которая расширяет возможности отрасли. Но сохраняется и даже приобретает более жесткий характер остаточный подход к финансированию культуры.

С введением новой системы хозяйствования началось формирование многоканальной системы финансирования культурной деятельности. Привлечение дополнительных доходов (за счет наращивания объемов и диверсификации платных форм деятельности, овладение основами ценовой политики, накопления опыта работы с потенциальными меценатами и спонсорами) позволило многим организациям культуры частично восполнить недофинансирование из бюджета, не допустить длительных задержек выплаты заработной платы, продолжить реализацию ряда культурных проектов, выпуск новых постановок и программ, пополнение библиотечных и музейных фондов, проведение выставочной деятельности. В немалой степени этому способствовало и налоговое законодательство, в соответствии с которым организации культуры практически освобождены от всех видов федеральных налогов. Но и это направление реформирования экономики культуры оказалось под угрозой. Не прекращались попытки лишить организации культуры возможности для направления средств от сдачи в аренду помещений на сохранение и расширение своей деятельности, ввести налогообложение получаемых ими доходов от основной деятельности, затормозить введение института многоучредительства для учреждений культуры и т.п. Предпринятые Министерством культуры РФ, деятелями культуры и искусства меры пока не позволили полностью осуществить эти попытки.

В истекшие годы остаточный подход к финансированию культуры не только не был преодолен, но и приобрел более жесткий характер. Отрасль по уровню финансирования находилась на одном из последних мест, более чем в два раза отставая от уровня исполнения федерального бюджета в целом по расходам (Табл. 3.4).

Табл. 3.4. Исполнение Федерального бюджета в 1996-1998 гг.

	1996	1997	1998
Расходы федерального бюджета, % к утвержденному бюджету	78,7	81,1	77,8
Расходы федерального бюджета на культуру, искусство, кинематографию, образование, науку о культуре (без учета зачета), % к утвержденному бюджету	30,0	39,5	36,2

Министерство финансов РФ в отчеты об исполнении Федерального бюджета за 1996-1998 гг. включает оформленные им суммы зачета, что приводит к значительному завышению процента исполнения бюджета. Реально полученные суммы значительно меньше указанных в зачете, да и поступают они в другие сроки.

Из-за отсутствия официальной информации об утвержденных субъектами РФ региональных бюджетах не представляется возможным оценить их исполнение, однако, судя по оперативной информации, и на местах ассигнования на культуру не выделяются в меру выполнения расходной части бюджетов.

В результате занижения расходов на культуру при утверждении бюджетов, дискриминации затрат на эти цели в ходе исполнения бюджета государственная поддержка культурной деятельности в 1996-1998 гг. была сведена к минимуму (Табл. 3.5).

Табл. 3.5. Фактические расходы бюджета на культуру, искусство, кинематографию, образование и науку в культуре на душу населения, руб. в текущих ценах

	1996	1997	1998
--	------	------	------

Федеральный бюджет	6,02	9,82	9,76
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	72,23	92,47	77,59
Всего	78,25	102,29	87,35
В том числе:			
Библиотеки	10,71	14,66	12,72
Музеи	5,01	7,30	7,20
Клубные учреждения	16,08	21,02	17,98
Театры, концертные организации	8,44	11,37	10,45

Вследствие различий в плотности населения, разнообразия надбавок к заработной плате и других объективных факторов в различных субъектах РФ затраты на культуру и искусство на душу населения существенно различаются. Сравнение этих показателей в пределах крупных экономических районов во многом характеризует отношение региональных органов власти к культуре (см. Приложения 1-4).

