



This is an open access article distributed under
the Creative Commons Attribution 4.0
International (CC BY 4.0)

© 2017 г. Н. Ю. Коростелев
г. Краснодар, Россия

К ВОПРОСУ ОБ ИНСТРУМЕНТАХ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация: В декабре 2014 г. приняты «Основы государственной культурной политики» — документ, зафиксировавший основополагающие установки и принципы современной государственной культурной политики России. Вместе с тем комплексная система мер и механизмов реализации государственной культурной политики должна была быть сформирована в соответствующей Стратегии. Анализ Стратегии позволил сделать вывод, что указанному документу не удалось в полной мере решить поставленные задачи и сформировать комплексную конструктивную систему мер и механизмов государственной культурной политики. Не получило развитие и уточнение — осталось на уровне деклараций и абстракций ценностное понимание культуры и культурной политики. Вследствие неисполнения задачи создания координационного органа по осуществлению государственной культурной политики принципом, отраженным в Стратегии, де-факто стал возврат к отраслевому принципу и превалированию количественных индикаторов.

Ключевые слова: культура, государственная культурная политика, стратегия, основы, документ

Информация об авторе: Николай Юрьевич Коростелев — аспирант, Краснодарский государственный институт культуры, ул. 40 лет Победы, д. 33, 350072 г. Краснодар, Россия. E-mail: sfedu@mail.ru

Дата поступления статьи: 15.06.2016

Дата публикации: 15.06.2017

В декабре 2014 г. после продолжительного периода разработки и обсуждения были утверждены «Основы государственной культурной политики» (Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808) [5]. Документ, с одной стороны, может быть расценен как серьезный шаг вперед по выработке конструктивной программы государственной культурной политики и в целом стратегической программы общественного развития и принципов социального устройства. В частности, на наш взгляд, стоит положительно оценить попытку разработчиков преодолеть известный «отраслевой подход» к культуре, в соответствии с которым она воспринимается как сектор экономики, часть сферы услуг, которая должна развлекать и обеспечивать досуг граждан, занятых в основное время более «серьезными делами». В русле этого подхода государственное финансирование предоставляется в формате системной поддержки сети учреждений культуры и искусства (в форме субсидий на выполнение государственных (муниципальных) за-

даний и иные цели и оцениваемых опять-таки в формате объема услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам), а также в формате включения конкретных проектов в государственные программы. Органы государственной власти оценивают результативность деятельности по количественным показателям посещения учреждений, проведения мероприятий, культурных формирований и т. д., тем самым предполагая факт участия в любом культурном проекте фактом культурного обогащения и духовного развития.

Кроме того, в русле данной парадигмы формулируются идеи реформирования культурных учреждений в экономически эффективные площадки, что в корне противоречит узловым целям и задачам данных институтов. Безусловно, допустимо и важно в целях недопущения стагнации учреждения развивать дополнительные возможности внебюджетного финансирования библиотек, домов культуры, музеев и др., но это должно быть именно дополнительные, факультативные задачи, и они не должны наносить ущерб основным целям и задачам просвещения и воспитания. Вместе с тем бессмысленность абсолютизации количественных показателей также следует из того, что явно деструктивные, эпатажные и скандальные формы «самовыражения» художников, наносящих вред и деформирующих культурное пространство, с точки зрения указанного подхода, должны быть оценены как весомый вклад в культурное строительство, поскольку привлекают значительное количество посетителей.

Следует также позитивно оценить повышение социального статуса культуры и пока пусть декларативного возведения в ранг национальных приоритетов. Важно отметить содержание в документе осознания культуры как фактора национальной безопасности и объединения нации и указания на позитивную роль традиционных для российской цивилизации ценностей и норм.

С другой стороны, стоит обратить внимание на не до конца последовательный характер документа. Связано это, на наш взгляд, со слабым и недостаточно проработанным теоретическим фундаментом, который без дальнейшего серьезного совершенствования проблематично использовать для возведения новой комплексной государственной культурной политики, адекватной, с одной стороны, отечественным культурно-историческим реалиям и, с другой, современным мировым вызовам. Концептуально эклектичное смешение вполне здравых и конструктивных тезисов, однако, не всегда вырисовываются в единую картину. В частности, отсутствует характеристика, каким образом взаимосвязаны культура и социально-экономическое развитие, каким образом влияет культура на государственную политику и социальные процессы. В то же время Указ значительное внимание уделяет ценностному аспекту культуры. В тексте документа слово «ценности» и однокоренные с ним встречаются двадцать три раза, упоминаются словосочетания «система ценностей России», «общепризнанные ценности», «присущей российскому обществу системы ценностей», «традиционных для российской цивилизации ценностей» и др. Однако данная тема развита слабо. Определения «ценности» документ не фиксирует, соответственно, отсутствует и определение этических, эстетических и других ценностей. Данные понятия не имеют формального юридического определения и в иных нормативных правовых актах России. В то же время в проекте документа (май 2014 г. [6]) содержался следующий перечень ценностей: «честность, правдивость, законопослушание, любовь к Родине, бескорыстие, неприятие насилия, воровства, клеветы и зависти, семейные ценности, целомудрие, добросердечие и милосердие, верность слову, почитание старших, уважение честного труда».

Стоит отметить, что различные функционирующие в современном правовом поле России документы содержат и именуют определенные ценностные установки.

Так, фундаментальные установки нашего народа провозглашены в преамбуле Конституции РФ [4]. К ним относятся: осознание общности судьбы многонационального народа Российской Федерации; утверждение прав и свобод человека, гражданского мира и согласия; сохранение исторически сложившегося государственного единства; признание принципов равноправия и самоопределения народов; почитание памяти предков, передавших нам такие ценности, как любовь и уважение к Отечеству, вера в добро и справедливость; суверенная государственность России и незыблемость ее демократической основы; стремление обеспечить благополучие и процветание России; ответственность за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями; осознание себя частью мирового сообщества.

Ряд ценностей особо акцентируется в тексте Конституции, в том числе социальный характер государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; семейные ценности; сохранение исторического и культурного наследия, сбережение памятников истории и культуры; защита нравственности.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [8] также неоднократно упоминает характерные для российской культуры ценности, а именно: приоритет духовного над материальным, защита человеческой жизни, прав и свобод человека, семья, созидательный труд, служение Отечеству, нормы морали и нравственности, гуманизм, милосердие, справедливость, взаимопомощь, коллективизм, историческое единство народов России, преемственность истории нашей Родины.

Разработать систему мер и механизмов, которые бы стали связующим мостом между продекларированными основополагающими установками «Основ...» государственной культурной политики и конкретными инструментальными механизмами, а также, возможно, разрешить отмеченные недостатки и другие коллизии Указа, призвана Стратегия государственной культурной политики, которая также должна способствовать постепенному переводу существующей системы управления культурой в новое качество.

Разработанная «Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года» (далее — Стратегия) утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р [7].

В структурно-содержательном аспекте Стратегия состоит из семи разделов:

- 1) Общие положения;
- 2) Современное состояние и сценарии реализации Стратегии;
- 3) Цели, задачи и приоритетные направления реализации Стратегии;
- 4) Целевые показатели реализации Стратегии;
- 5) Механизмы реализации Стратегии;
- 6) Этапы реализации Стратегии;
- 7) Ожидаемые результаты реализации Стратегии.

Второй раздел в свою очередь состоит из трех подразделов:

- 1) Современное состояние и основные проблемы государственной культурной политики;
- 2) Современная модель культурной политики;
- 3) Сценарии реализации Стратегии.

«Общие положения» (раздел 1) содержат ссылки и указания на те документы во исполнение и на основе которых разработана Стратегия, а также положения которых были учтены при ее разработке. В частности отмечено: «Стратегия является докумен-

том стратегического планирования, разработанным в рамках целеполагания по межотраслевому принципу». Здесь стоит отметить, что ранее в Российской Федерации был утвержден Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [10], который установил правовые основы, порядок и процедуру стратегического планирования и разработки стратегических документов в Российской Федерации. Однако ссылки и учета положений данного правового акта Стратегия не содержит.

«Описание современного состояния и сценариев реализации Стратегии» (раздел 2) замкнуто на приведении статистических данных и цитат из Основ государственной культурной политики: сравнение количества государственных и муниципальных учреждений культуры и искусств, численности работников, посещений, а также частично представляет собой отчет о выполненных мероприятиях, подготовленный в логике отраслевого инструментализма. Отметим неоправданность данного подхода в частности указанием на приведенные в Стратегии данные функционирования культурно-досуговых учреждений. В тексте документа содержится следующая статистика: «Несмотря на сокращение количества культурно-досуговых учреждений, число клубных формирований выросло в 1,3 раза за 20 лет (с 305,1 тыс. единиц в 1995 году до 414 тыс. единиц в 2014 году), число участников клубных формирований увеличилось в 1,3 раза по сравнению с уровнем 1995 года и в 2014 году составило 6,2 млн. человек (1995 год — 4,6 млн. человек)». Полагаем излишним снова напоминать о несовершенстве отраслевой статистики, существовании всякого рода приписок, роста числа «нарастающим итогом» и т. д. Так и в приведенном примере количество учреждений содержится в базах статистических органов, здания ставятся и снимаются с баланса и т. д. Численность же участников формирований и самих формирований практически не верифицируемы, и основным источником ее получения является статистическая форма № 7-НК — «Сведения об организации культурно-досугового типа».

Функции и задачи государства подспудно концептуально ограничиваются выделением денег (хотя в тексте встречаются фрагменты, выдержанные в духе более комплексного подхода Основ государственной культурной политики). Государство рассматривается в пяти аспектах:

- как инвестор, для которого важны эффективность инвестиций и управленцев учреждений культуры;
- как меценат, финансирующий культурную деятельность, исходя из ценностно ориентированного подхода, без ожидания экономической отдачи;
- как соинвестор в части софинансирования мероприятий и расходных полномочий субъектов Российской Федерации;
- как соинвестор, выступающий в рамках государственно-частного партнерства, и как стратегический партнер, стимулирующий приток инвестиций;
- как инвестор, делегирующий часть собственной ответственности и функций общественным институтам.

Здесь возникает множество вопросов: как государство может выступать в качестве мецената, если оно распоряжается общенародным достоянием? В каком случае государство выступает в качестве мецената и в каком в качестве инвестора? Не будут ли неудачные «инвестиции» оправдываться якобы «меценатскими» побуждениями? И т. д. На все эти и многие другие вопросы Стратегия ответа не дает. И совсем беспринципным при утверждении ценностно ориентированной модели государственной культурной политики выглядят, пожалуй, чуть ли не единственные смысловые дополнения Стратегии

по отношению к Основам, возможность введения маркированных налогов, в качестве которых могут использоваться акцизы на алкогольную и табачную продукцию, доходы от тотализаторов и букмекерских контор и др.

Раздел 3 «Цели, задачи и приоритетные направления реализации Стратегии» в целом соответствует Основам государственной культурной политики и не содержит качественно новых установок, представляют набор благих побуждений.

Целевые показатели реализации Стратегии (раздел 4) не являются выполнением задачи, поставленной в Основах государственной культурной политики, в соответствии с которой необходимо оценивать реализацию культурной политики на основе специально разработанной системы целевых показателей, в которой должны превалировать качественные показатели. В стратегии превалируют количественные показатели: доля расходов, объем средств, количество ресурсов, прирост числа, удельный вес и т. п. Например, с нашей точки зрения, сам по себе критерий «доля фильмов российского производства в общем объеме проката на территории Российской Федерации» не позволяет объемно оценить сложившуюся ситуацию вследствие существования вероятности производства псевдонациональных фильмов, снятых по западным лекалам, техникам и транслирующих иные ценностно-мировоззренческие установки.

Раздел 5 «Механизмы реализации Стратегии» и раздел 6 «Этапы реализации Стратегии» описывают систему наличествующих механизмов, в первую очередь финансовых, и намечаются перспективы совершенствования системы законодательных актов, затрагивающих вопросы культурного строительства.

Реализовывать Стратегию предполагается в 2 этапа: 1-й этап — 2016–2020 гг.; 2-й этап — 2021–2030 гг.

«Ожидаемые результаты реализации Стратегии» расположены в соответствующем 7 разделе в целом имеют точки пересечения с описанием целевых показателей.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить:

1. «Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» не удалось в полной мере решить поставленные задачи и сформировать комплексную конструктивную систему мер и механизмов государственной культурной политики.

2. В содержательном аспекте обозначенное в Основах государственный культурной политики ценностное понимание культуры и культурной политики не получили развития и уточнения в тексте Стратегии, тем самым оставив их на уровне декларативных заявлений.

3. Вследствие неисполнения задачи создания координационного органа по осуществлению государственной культурной политики и недостаточности полномочий Минкультуры России, принципом, отраженным в Стратегии, де-факто стал возврат к отраслевому принципу и превалированию количественных индикаторов.

4. В структурном аспекте Стратегия практически не ориентируется на Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

5. На данный момент не удалось сформировать и зафиксировать в официальных правовых документах комплексную конструктивную программу государственной культурной политики, адекватную отечественным культурно-историческим реалиям и отвечающую на современные мировые вызовы. Принципиальное решение этой проблемы, с нашей точки зрения, возможно найти в разделении задач определения исходных установок и воплощения их в жизнь между разными субъектами государственной культурной политики (в частности, между обозначенным в Основах государственной

культурной политики координационным центром или созданием единого центра планирования и координации осуществления государственной культурной политики и существующими органами исполнительной власти).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Востряков Л. Е.* Государственная культурная политика. СПб.: Изд-во СЗИ РАХ-НиГС, 2011. 168 с.
- 2 *Джерелиевская И. К.* Организационная структура и организационный порядок государственной культурной политики // Моя библиотека. URL: <http://mybiblioteka.su/tom2/1-84078.html> (дата обращения: 28.05.2016).
- 3 *Контопов П. Ю.* Системный подход к решению задач информационно-аналитического и модельного обеспечения процесса разработки доктринальных документов // Российская газета. URL: <http://rg.ru/2014/05/15/osnovi-dok.html> (дата обращения: 28.05.2016).
- 4 Конституция Российской Федерации // Официальный сайт Президента России. URL: <http://constitution.kremlin.ru> (дата обращения: 28.05.2016).
- 5 Основы государственной культурной политики // Официальный сайт Президента России. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d526a877638a8730eb.pdf> (дата обращения: 28.05.2016).
- 6 Проект «Основ государственной культурной политики» // Российская газета. URL: <http://rg.ru/2014/05/15/osnovi-dok.html> (дата обращения: 28.05.2016).
- 7 Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года // Сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/docs/22083/> (дата обращения: 28.05.2016).
- 8 Стратегия национальной безопасности Российской Федерации // Российская газета. URL: <http://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html> (дата обращения: 28.05.2016).
- 9 *Сулакшин С. С.* Современная государственная политика и управление. М.: Директ-Медиа, 2013. 387 с.
- 10 Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Гарант.ру. URL: <http://base.garant.ru/70684666/#help> (дата обращения: 28.05.2016).

© 2017 г. Nikolay Yu. Korostelev
Krasnodar, Russia

ON INSTRUMENTS OF IMPLEMENTATION OF THE STATE CULTURAL POLICY OF MODERN RUSSIA

Abstract: Principles of State cultural policy have been adopted in December 2014. The document established basic guidelines and principles of modern state cultural policy of Russia. However, the complex system of measures and mechanisms for implementation of the state cultural policy should be specified in the appropriate Strategy. Analysis of Strategy led to the conclusion that that document could not fully solve the problem and ensure a complex system of structural measures and state

cultural policy mechanisms. Axiological understanding of culture and cultural policy remains at the level of declarations and abstractions. Failure to create an appropriate coordinating body for implementation of the state cultural policy, as reflected in the Strategy, de facto resulted in returning to the branch principle and predominance of quantitative indicators.

Keywords: culture, state cultural policy, strategy, principles, document.

Information about the author: Nikolay Yu. Korostelev — Postgraduate Student, Krasnodar State Institute of Culture, 40 let Pobedy St., 33, 350072 Krasnodar, Russia. E-mail: sfedu@mail.ru

Received: June 15, 2016

Date of publication: June 15, 2017

REFERENCES

- 1 Vostriakov L. E. *Gosudarstvennaia kul'turnaia politika* [State cultural policy]. St. Petersburg, Izd-vo SZI RAKhNiGS Publ., 2011. 168 p. (In Russian)
- 2 Dzherelievskaja I. K. Organizatsionnaia struktura i organizatsionnyi poriadok gosudarstvennoi kul'turnoi politiki [Organizational structure and institutional order of the state cultural policy]. *Moia biblioteka* [My library]. Available at: <http://mybiblioteka.su/tom2/1-84078.html> (Accessed 28 May 2016). (In Russian)
- 3 Konotopov P. Iu. Sistemnyi podkhod k resheniiu zadach informatsionno-analiticheskogo i model'nogo obespecheniia protsessa razrabotki doktrinal'nykh dokumentov [A systematic approach towards solving issues of informational and analytical support of the formulation of doctrinal documents]. *Rossiiskaia gazeta* [The Russian newspaper]. Available at: <http://rg.ru/2014/05/15/osnovi-dok.html> (Accessed 28 May 2016). (In Russian)
- 4 Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii [The Constitution of the Russian Federation]. *Ofitsial'nyi sait Prezidenta Rossii* [Official site of the President of Russia]. Available at: <http://constitution.kremlin.ru> (Accessed 28 May 2016). (In Russian)
- 5 Osnovy gosudarstvennoi kul'turnoi politiki [The basic principles of state cultural policy]. *Ofitsial'nyi sait Prezidenta Rossii* [Official site of the President of Russia]. Available at: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/41d526a877638a8730eb.pdf> (Accessed 28 May 2016). (In Russian)
- 6 Proekt "Osnov gosudarstvennoi kul'turnoi politiki" [The project "Basic principles of state cultural policy"]. *Rossiiskaia gazeta* [The Russian newspaper]. Available at: <http://rg.ru/2014/05/15/osnovi-dok.html> (Accessed 28 May 2016). (In Russian)
- 7 Strategiiia gosudarstvennoi kul'turnoi politiki na period do 2030 goda [The strategy of the state cultural policy for the period through to 2030]. *Sait Pravitel'stva Rossii* [The Website of the Russian Government]. Available at: <http://government.ru/docs/22083/> (Accessed 28 May 2016). (In Russian)
- 8 Strategiiia natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii [The national security strategy of the Russian Federation]. *Rossiiskaia gazeta* [The Russian newspaper]. Available at: <http://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html> (Accessed 28 May 2016). (In Russian)
- 9 Sulakshin S. S. *Sovremennnaia gosudarstvennaia politika i upravlenie* [Modern public policy and management]. Moscow, Direkt-Media Publ., 2013. 387 p. (In Russian)
- 10 Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 28.06.2014 № 172-FZ "O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii" [Federal law of the Russian Federation of

28.06.2014 № 172-FZ “On strategic planning in the Russian Federation”]. *Garant.ru*. Available at: <http://base.garant.ru/70684666/#help> (Accessed 28 May 2016). (In Russian)