

УПРАВЛЕНИЕ СОЦИОКУЛЬТУРНЫМИ ПРОЦЕССАМИ РЕГИОНА

И.А. Игошина, И.С. Мишина

*Пензенский государственный университет
архитектуры и строительства*

Данная статья посвящена роли государства в региональных социально-культурных процессах. Представлены выводы исследования, проведенного в г. Пензе, целью которого была диагностика культурной политики региона и действий органов власти в сфере культуры. Авторы предлагают ряд мер, способствующих привлечению в сферу культуры внебюджетных средств, т.к. бюджетных средств для нормальной работы учреждений культуры недостаточно. Вместе с этим отмечены положительные тенденции, для развития которых необходима консолидация усилий на административном уровне.

Постиндустриальное общество в некоторых отношениях становится и «постэкономическим», так как в нем наряду с сектором производства материальных благ и услуг, который, как и прежде, регулируется рынком, в огромной мере расширяется сектор «производства человека». Этот ранее вторичный сектор приобретает равноправное, а в ряде отношений и доминирующее значение, сужая сферу рыночных отношений. Духовное производство становится все более определяющим началом в совокупном производстве, подчиняя его структуру, содержание и динамику.

Несомненно, наша страна обладает огромными культурными ресурсами, но остается актуальной проблема управления социокультурными процессами как на государственном, так и на региональном уровнях.

На данный момент государственное влияние на культуру определяется в рамках государственной политики [4, с. 13]. Российская Федерация самостоятельно реализует на своей территории соглашения и иные акты, регулирующие отношения Российской Федерации в области культуры с другими государствами, объединениями государств, а также международными организациями [2].

Очевидно, что в реальном исполнении культурная политика на местах имеет как положительные, так и отрицательные аспекты. Проводимое исследование, на примере г. Пенза, направлено на выявление и усиление действий органов власти в сторону поддержания позитивных направлений культурной политики, а также на обозначение проблем, требующих пристального внимания при разработке и принятии управленческих решений в области управления социально-культурными процессами.

Для выявления реальных направлений культурной политики города авторами был проведен экспертный опрос работников управления культуры. На вопрос «Какие мероприятия в сфере культуры были проведены после создания Управления культуры?» эксперты отвечали, что мероприятий проводится очень много и перечислить все просто невозможно. Для примера были предоставлены мероприятия, утвержденные на первое полугодие 2003 г.

Мероприятий действительно много, возможно, это связано с празднованием 340-летия губернии. Особенно порадовал тот факт, что в городе, единственном среди городов Поволжья, празднуется День культуры.

Но, тем не менее, опрашиваемые отмечали тот факт, что кроме организации мероприятий бюджетных средств больше ни на что не хватает. Не проведенным остается капитальный ремонт зданий учреждений культуры, не осуществленными остаются многие проекты.

Кадровый состав работников культурной сферы на 47% состоит из людей пенсионного возраста. Не хватает специалистов и менеджеров в сфере культуры.

Индустрия культуры развивается чрезвычайно быстро под воздействием новых технологий и телекоммуникаций. Так развивается «массовая культура» западного образца, не обращающая достаточного внимания на художественное качество культурных благ и услуг. Эти быстрые и фундаментальные трансформации культурной жизни происходят так, как будто точка зрения работников культуры не имеет здесь особого значения. Те органы, которые связаны с индустрией культуры в области налоговой политики, свободного распространения товаров, конкуренции, приватизации предприятий, по природе своей рассматривают эти проблемы не с позиции культуры, а с точки зрения экономики и финансов, коммерции и промышленности и т.д. Министерство культуры не имеет права голоса в этой области. Кино находится за пределами его компетенции, равно как и аудиовизуальное творчество и книгоиздание.

Для художников, работающих в новых сферах и за пределами существующих учреждений, Министерство культуры кажется чрезвычайно далеким, почти отсутствующим. Либо у него нет способов воздействия и финансирования «неучтенных» структур, либо оно не предоставляет новым формам художественного выражения равные права со старыми, более традиционными. В качестве примера можно привести театральные труппы и рок-группы.

Таким образом, в реальности главные приоритеты политики Управления культуры со дня образования до настоящего времени были следующими:

- сохранение существующего комплекса муниципальных учреждений культуры (включая учреждения профессионального образования) и их доступность для населения;
- сохранение и обеспечение воспроизводства творческих профессиональных сообществ, прежде всего в области исполнительских искусств;
- сохранение кадрового потенциала сферы культуры;
- сохранение существующих архивных, музейных, библиотечных фондов;
- содействие сохранению различных форм народного творчества.

Другими словами, культурная политика была направлена скорее на сохранение, чем на творчество; скорее на учреждения, чем на инновационную деятельность.

Отраслевые группы специальных интересов в сфере культуры, так же как и работники других социальных отраслей, добивались установления в законодательстве гарантированного минимального уровня расходов государства на культуру. В 1992 г. были приняты «Основы законодательства о культуре», содержащие положение о том, что финансирование культуры должно составлять не менее 2% средств федерального бюджета и не менее 6% средств местных бюджетов. Однако для соблюдения уже принятого закона у профессиональных сообществ и отраслевых органов управления сил оказалось недостаточно (см. табл. 1).

Таблица 1

Расходы на сферу культуры из муниципального бюджета
(по исполнению)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Расходы, тыс. руб.	9418	7052,4	13 109	12 342	16 374,5	29 959,8
В% к об- щим рас- ходам	1,1	0,84	1,45	1,14	1	1,45

Выделение расходов на сферу культуры шло волнообразно. Своего минимума средства на культуру из местного бюджета г. Пензы достигли в 1998 г. и составили всего 0,84% средств бюджета, что меньше предыдущего года на 0,26%. Затем произошло резкое увеличение расходов на культуру из местного бюджета — они составили 1,45%. Такой же процент средств бюджета на культуру был выделен в 2002 г. — это максимальный результат выделения средств на культуру из местного бюджета города, но и он не соответствует проценту, установленному законом. Средний процент расходов на культуру за последние 6 лет относительно средств бюджета г. Пензы составляет 1,16%. Финансирование культуры не имеет определенной тенденции ни в сторону уменьшения, ни в сторону увеличения. Финансовая политика относительно не стабильна и скорее подчиняется закону случайных чисел, чем определенной функциональной зависимости. Но прежде чем делать выводы относительно неправомерного сокращения расходов на культуру, необходимо проследить динамику общих расходов бюджета г. Пенза и сравнить ее с изменением расходов на культуру (см. табл. 2).

Таблица 2

Динамика бюджетных расходов, в сопоставимом выражении,
% к предыдущему году

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Темпы сокращения расходов бюджета	–	–1,29	–3,3	24,55	60,1	39,28
Темпы сокращения расходов на сферу культуры	–	–25	85,8	–5,8	32,67	82,9

Здесь также не прослеживается определенной тенденции между изменениями расходов на культуру и общими расходами бюджета, изменение расходов на культуру не пропорционально общим расходам. Так, например, в 1999 г. незначительное уменьшение местных расходов сопровождается значительным сокращением расходов на сферу культуры, в 2000 г. общее увеличение расходов на 24,55% происходит на фоне не только не увеличения, но даже сокращения расходов на культуру на 5,8%. Принципы бюджетной политики действительно трудно понять. Но есть и положительные моменты — в 2002 году увеличение расходов на культуру превысило увеличение общих расходов на 43,62%.

Нестабильность расходов местного бюджета на сферу культуры сопровождалась задержками выплат и, в конечном счете, невыполнением принимаемых решений о размерах финансирования. При исполнении городского бюджета на 2000 г. декларируемые расходы не совпали с реальными расходами, а составили 75,7% утвержденных расходов. То есть планы на увеличение расходов по сравнению с 1999 г. не оправдались, а невыполнение бюджета 2000 г. остро сказалось на сфере культуры. В 2001 г. пусть незначительное, но также наблюдается невыполнение плана, и в целом ситуация не улучшилась, т.к. запланированные на 2001 г. затраты на 10% меньше исполнения бюджета и на 31% меньше декларируемого бюджета по затратам на культуру в 2000 г. Такая же ситуация наблюдается и в других отраслях социально-культурной сферы, хотя затраты здесь намного превышают расходы на культуру. Так, в 2000 г. план по отчислению расходов на здравоохранение был выполнен на 61,82%, на образование — на 87,9%. Ситуация в отрасли образования немного лучше, чем в других отраслях, в 2001 г. декларируемые расходы были выполнены на 100%, в то время как отчисления на здравоохранение составили 96,28%. В целом, в отраслях социально-культурной сферы наблюдается тенденция сокращения отчислений из городского бюджета. Если представить доли затрат на отрасли социально-культурной сферы в виде четырех кривых, то становится очевидной тенденция сокращения расходов на все отрасли за период с 1999 по 2001 год. Наиболее равномерное распределение средств и минимальная разница между декларируемым и исполненным бюджетом происходит в отрасли культуры и образования. Культура при этом находится на последнем месте по распределению средств между другими отраслями, а образование — на первом месте.

Анализ финансовой структуры, определяющей культурную политику, приводит к выводу о недостаточности выделяемых бюджетных средств для нормальной работы учреждений культуры, отягощенных нестабильностью исполнения бюджетного финансирования.

Для того чтобы привлечь в сферу культуры внебюджетные средства, сформировать многоканальный механизм финансирования культуры, отвечающий условиям рыночной экономики, необходимо:

- создать существенно более благоприятные, прежде всего налоговые, условия для роста в сфере культуры числа частных, в особенности некоммерческих организаций;
- реализовать комплекс мер по поддержке благотворительной деятельности и стимулированию спонсорства в сфере культуры;
- разработать и внедрить организационно-экономические механизмы привлечения средств частных организаций и граждан к реализации муниципальных программ;
- создать дееспособную систему защиты авторских прав в сфере культуры и получения доходов от коммерческого использования культурных ценностей;
- разработать и внедрить систему государственного протекционизма в отношении распространения произведений отечественного искусства, в первую очередь — кино и книжной продукции.

Государственные организации культуры и творческие союзы обладают сейчас наибольшими после общественных организаций инвалидов и религиозных организаций налоговыми льготами.

Существующие налоговые льготы недостаточны для действенной поддержки муниципальных и государственных организаций культуры.

Анализ организационной и финансовой структуры, определяющей культурную политику, приводит к простому выводу: статус и роль Управления культуры еще не соответствует значению, которое имеет эта сфера.

Выводы, которые мы сделали на основе финансового анализа, подтверждают сомнения, вызванные ознакомлением с организационной структурой. Как мы видели, муниципальные расходы характеризуются двойным перекосом: скорее сохранение, чем творчество; скорее учреждения, чем инновационная деятельность.

Конечно, есть и обратная сторона медали. Можно порадоваться, что органы городского управления с особым интересом относятся к культурной жизни и, невзирая на все трудности в области, находят возможность символически подчеркнуть значение искусства. Такого рода поддержка художникам или организациям, которые того заслуживают, важна сама по себе. Да и бюджет от этого выигрывает за счет дополнительных капиталовложений, которые, хотя бы частично компенсируют недостаток средств.

Однако у ряда участников культурной жизни создается ощущение (не имеет значения, обосновано оно или нет), что все финансовые отчисления связаны с личным влиянием и даются наиболее известным художникам за счет всех остальных. И даже если Управление культуры участвует в этом процессе, сам статус и вес его от этого не увеличивается, поскольку решения принимаются уровнем выше.

Одним словом, администрация сферы культуры кажется пассивной, изолированной, оттесненной на задний план вместо того, чтобы быть активным действующим лицом нового времени или инициировать перспективы на будущее.

Для того чтобы осознать культурное изменение глобальных проблем общества и добиться его признания, равно как и для того, чтобы организовать интеллектуальное и художественное обсуждение этих проблем как источника поиска новых ценностей и нового смысла (хотя и не диктовать конкретно его условия), весьма желательно, чтобы в обществе был создан орган, пользующийся полным и несомненным доверием. Этот орган призван обеспечивать синтез на перекрестке всех видов искусств и быть в состоянии высказывать доказательные требования, доби-

ваясь подходящего места для культуры в экономической и социальной политике. В этом смысле чрезвычайно желательно создать сильный и предприимчивый орган Управления культуры.

Центральным остается следующий вопрос: могут ли городские органы власти играть стратегическую роль в культурном развитии, зная, что если они этого не сделают, то этим займутся другие? Стратег организует, предвидит, координирует. Он вовсе не заменяет собой деятелей культуры, сохраняющих полную свободу концепций и действия.

Городская власть первоначально преследует практические цели: сохранение наследия, обеспечение государственных услуг в области культуры через соответствующую сеть организаций, помощь творчеству путем покупки и заказов. Управление культуры делает все это, располагая весьма ограниченными средствами, причем более или менее успешно.

Для того чтобы Управление культуры стало стратегом культурного развития города, оно должно преодолеть отсутствие прозрачности в процессе принятия решений. Истоки засекречивания уходят в далекое прошлое, и они широко распространены. За этой сознательно организуемой непрозрачностью, быть может, просто принимаемой как факт, власть получает возможность скрыться и сохранять существующие системы сговора.

Изменение этого типа поведения — задача долгосрочная, поскольку она требует изменения характера мышления, но тем не менее решать ее надо. Одним из способов решения этой задачи автору видится разработка соответствующего сайта во всемирной сети Интернет, посвященного культуре г. Пенза, координатором которого будет выступать Управление культуры.

Другим важным моментом на пути решения поставленной проблемы является приобщение населения города к культуре.

Конечно, основными целями культурной политики являются сохранение национального наследия и передача его в хорошем состоянии будущим поколениям, а также поддержка художественного творчества во всем его многообразии.

Названные общие цели, как бы существенны они не были, все же недостаточны для того, что бы доказать первостепенную важность культурной политики в современной России или убедить инстанции, принимающие решения, что культура есть нечто большее, нежели просто духовная приправа, приоритетность которой вовсе не очевидна по сравнению с борьбой против безработицы, с социальной защитой наиболее бедных слоев населения или с конверсией военной индустрии.

Культура — это не просто отрасль, доля которой в валовом национальном продукте хоть и растет, но еще в течение длительного периода времени останется менее значительной, чем другие. Она также должна рассматриваться как «измерение» самого развития, состоящего не только в количественном росте доступных благ и услуг и их равномерном распределении между слоями населения, но в совокупности качественных показателей, слишком часто игнорируемых в России и на нашей планете в целом.

Речь идет не о том, чтобы превратить культуру в эрзац, заменяющий экономику или политику, еще меньше о том, чтобы достаточно иллюзорно вообразить, что она решит все проблемы. Но она может внести свой вклад в правильную постановку этих проблем.

Реконструкция городов, сохранение окружающей среды, действия в поддержку меньшинств, образование, борьба с ощущением нестабильности, телекоммуни-

кации, внешняя торговля — везде присутствует культура, и поэтому она должна также присутствовать во всех действиях правительства.

Новая модель культурной политики должна основываться на существовании сильной администрации в сфере культуры на центральном уровне, администрации, которая сверх своих расходов на поддержку культурного развития играет и роль побуждающей и координирующей силы в деятельности всех партнеров по культурной жизни, в частности региональных и местных.

Литература

1. Ерасов Б.С. Социальная культурология. В 2-х ч.: Пособие для студентов. М., 1994.
2. Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изменениями от 23 июня 1999 г., 27 декабря 2000 г.).
3. Ионин Л. Г. Социология культуры: Учебное пособие для студентов гум. и соц.-экон. направлений и спец. вузов. М., 1996. 278 с.
4. Культурная политика России: история и современность. Два взгляда на одну проблему / Отв. ред. И.А. Бутенко, К.Э. Разлогов. М., 1998. 295 с.
5. Можно ли управлять культурой? // Диалог. 1994. № 4–6. С. 75–81.
6. Российская провинция XIX–XX вв.: реалии культурной жизни. Пенза, 1999. 471 с.