

А. Я. РУБИНШТЕЙН,

директор Института социальной экономики РАН, доктор философских наук, профессор (Москва)

КУЛЬТУРА В УСЛОВИЯХ АДМИНИСТРАТИВНОЙ И БЮДЖЕТНОЙ РЕФОРМ

1. О непопулярности реформ и российском парадоксе

Слова «непопулярные реформы» еще до недавнего времени были у нас своеобразным брендом и даже специфическим признаком либеральных преобразований. К тому же у большинства россиян складывается неверное и дискредитирующее рынок впечатление о том, что непопулярные реформы являются обязательным атрибутом экономической либерализации. На самом деле здесь нет прямой связи. Причины нелюбви народной кроются не в либеральных экономических теориях, а в ошибочной практике реформаторов.

Рынок — величайшее достижение цивилизации. Однако и он не всемогущ, и он до-

пускает ошибки, названные «провалами рынка». Именно в такие «провальные зоны» и попадает большинство организаций культуры. И, кажется, нетрудно понять: если рынок справляется сам, государству вмешиваться не надо, если же такое вмешательство необходимо, то оно должно обеспечивать улучшение условий культурной деятельности. В создании подобной системы хозяйствования, собственно, и состоит смысл правильных либеральных реформ. Парадокс нашей жизни заключается в том, что в отношении культуры и всей социальной сферы действия государства носят явно недружественный характер. В качестве примера назову гл. 20 Налогового кодекса РФ, печально знаменитый Закон № 122, проектируемые реформы в области образования и науки и многое другое. Но сначала несколько общих замечаний.

¹ Каландаршвили З. Н. Указ. соч. С. 16–17.

2. Под вуалью либеральной риторики

Содержание административной и бюджетной реформ, затрагивающих культуру и весь социальный сектор, было изложено в специальном докладе, подготовленном сотрудниками Высшей школы экономики¹. Доминантой этого доклада стал тезис о «либеральной альтернативе», фактически отождествляемой авторами с сокращением бюджетного сектора, которое они декларируют в качестве необходимого условия экономического роста. Изучение этого доклада дает основание утверждать, что в основе такой жесткой нормы лежит не объективный анализ фактов, а скрытые ценностные суждения и личные представления авторов.

Истинная же мотивация экономических ведомств может быть выражена простой формулой — «меньше бюджетных обязательств и больше собственной свободы в использовании бюджетных средств». Речь идет не только об антилиберальной практике профицитного планирования бюджета, создания стабилизационного фонда и фактическом уводе значительной части бюджетных средств от общественного контроля над их использованием. Я имею в виду гипертрофированную власть и даже диктат финансового ведомства в управлении экономикой от разработки экономической стратегии и до почти «национальной дилеммы»: на что же должны тратить бюджетные средства конкретные учреждения — «на карандаши или ластики».

Отмечу здесь же появление еще одной мифологемы, выраженной особым слогом — «учреждения, создающие субсидиарную ответственность государственного бюджета»². Негативная окраска этого, пока никак не проявлявшего себя феномена бюджетного обременения³ добавила новый повод для проведения реформы социального сектора. В данном контексте «бремя государства» — это ненужные Минфину обязательства, усиленные субсидиарной ответственностью.

Сокращение бюджетных обязательств, собственно, и есть главная цель экономических ведомств, нашедшая отражение в законопроектах, обеспечивающих проведение реформы. Речь идет о внесении соответствующих поправок в Гражданский и Бюджетный ко-

дексы Российской Федерации, где предусматривается изъятие всех статей, содержащих указание на финансовые обязательства собственника (учредителя) по отношению к учреждениям, финансируемым из государственного бюджета. В подтверждение этого приведу лишь один фрагмент из проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях” и Федерального закона “О государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях”» (ст. 1, п. 1–3): «Внести в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации следующие изменения и дополнения: в абзаце третьем пункта 2 статьи 48, в абзаце первом пункта 3 статьи 50, в пункте 1 и в пункте 2 статьи 56 слова «финансируемые собственником» исключить».

3. Главный вектор бюджетной реформы

Разработанный Минэкономразвития пакет законов предусматривает преобразование действующих учреждений бюджетной сферы в один из трех типов некоммерческих организаций. Речь идет о сохранении некоторыми из них своего прежнего статуса и о переводе остальных учреждений в организационно-правовую форму автономного учреждения (АУ) либо в государственную (муниципальную) автономную некоммерческую организацию (ГМАНО). При этом главное отличие указанных видов некоммерческих организаций заключается в самом факте наличия или отсутствия бюджетных обязательств учредителя (табл. 1).

В первом случае вместе с бюджетными обязательствами государства предполагается сохранение старого метода сметного финансирования учреждений, дополнительно ужесточенного введением принципа бюджетозамещения по отношению к любым формам и видам доходов этих организаций. Во втором и третьем — отмена сметного финансирования и предоставление возможности самостоятельно распоряжаться всеми внебюджетными доходами влекут за собой внедрение механизмов «бюджетирования» и ликвидацию обязательств учредителя в отношении бюджетного финансирования автономных учреждений и ГМАНО.

Если 1990-е гг. были полны правительственными призывами к росту внебюджетной поддержки культуры, иллюзиями и надеждами переложить часть бюджетной ноши на плечи спонсоров и меценатов⁴, то наступивший век

¹ См.: Доклад Экспертного института, подготовленный авторским коллективом под научным руководством и под редакцией Е. Ясина: Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и Экономика. 2002. № 10–11.

² Принципы реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.

³ Все мои попытки выяснить реальные случаи «субсидиарных расходов» государственного бюджета, ставших следствием невыполненных обязательств учреждений культуры, науки и образования, ни к чему не привели.

⁴ Пример неудачных попыток трансплантации института стимулирования спонсорства. Теоретический анализ этого феномена содержится в статье: Полтерович В. М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3.

Таблица 1

Сравнительные характеристики трех видов некоммерческих организаций*

Параметры для сравнения	Бюджетное учреждение	Автономное учреждение	ГМАНО
Имущество, переданное учредителем	В оперативное управление	В оперативное управление	В собственность
Бюджетные обязательства учредителя	Есть	Нет	Нет
Способ финансирования	Смета расходов и доходов	Контракт на оказание услуг (выполнение работ)	Конкурсная возможность контракта на оказание услуг (выполнение работ)
Распоряжение полученными доходами	С согласия учредителя	Самостоятельное распоряжение	Самостоятельное распоряжение
Надзорный орган	Нет	Наблюдательный совет	Управляющий совет

* В последней версии проекта этого закона ГМАНО уже нет.

сулит новые неприятности. У власти сформировалась ясная установка на сокращение числа организаций, деятельность которых требует постоянного бюджетного финансирования. Эта установка, в частности, проявилась в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 гг.), где была сформулирована прямая задача «оптимизации сети учреждений... путем ее сокращения». Намерения такого рода правительство подтвердило и в минфиновских «Принципах реструктуризации бюджетного сектора в Российской Федерации в 2003–2004 гг. и на период до 2006 г.».

Пытаясь осуществить эти намерения, правительство активно использует «механизмы прикрытия», выдвигая на разных этапах прогрессивные лозунги, поддерживаемые экономистами. Так, в качестве очередного либерального лозунга была объявлена борьба с институтом сметного финансирования, ограничивающего хозяйственную самостоятельность бюджетных учреждений¹. Привлекательность расширения экономической свободы организаций культуры создала реальные предпосылки для того, чтобы проектируемая реформа была встречена с энтузиазмом. Однако истинный замысел прояснился быстро — «свобода хозяйственной деятельности в обмен на отказ от бюджетных обязательств государства». Он оказался подчинен все той же цели сокращения числа организаций, имеющих гарантированное бюджетное финансирование. На решение этой задачи и направлен пакет законов об изменении статуса бюджетных учреждений.

4. Об отмене бюджетных обязательств

Лишение гарантий государственного финансирования тех организаций культуры, которые будут преобразованы в автономные учреждения или ГМАНО, является одним из ключевых положений упомянутого пакета

¹ Следует обратить особое внимание на абсолютно противоположную политику финансового ведомства, которую оно проводило прежде. Так, в 1990-е гг. наблюдалось очевидное сужение хозяйственных свобод организаций, пользующихся бюджетными средствами.

законов, подготовленного Минэкономразвития. Приведу в связи с этим следующий фрагмент из проекта Федерального закона «Об автономных учреждениях» (ст. 4, п. 2): «Автономное учреждение осуществляет в соответствии с заданиями учредителя и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность по бесплатному или частично платному для потребителя оказанию услуг (выполнению работ). Финансовое обеспечение указанной деятельности осуществляется из соответствующего бюджета в форме субвенций, субсидий, государственных внебюджетных фондов и(или) иных источников».

Вчитываясь в текст приведенного фрагмента законопроекта, можно заметить, что в нем фактически исчезли финансовые обязательства государства (муниципалитетов) в отношении созданных ими учреждений. Они заменены здесь перечислением форм финансирования и его источников, смысл такой подмены вполне очевиден. Вкупе с отмеченным выше изъятием из Гражданского кодекса всех указаний на финансовые обязательства учредителя данный законопроект освобождает государство не только от ответственности за общее финансовое обеспечение созданных им учреждений, но и за финансирование предусмотренных законом конкретных заданий учредителя.

Предложение устранить этот сюрреалистический казус было встречено твердым отказом со стороны экономических ведомств. Причем в качестве главного аргумента выдвигается тезис о том, что отмена государственных обязательств создает условия для формирования механизмов конкуренции за бюджетные средства, обеспечивающих повышение эффективности их использования. Не вдаваясь в подробности предлагаемых квазирыночных механизмов, попробую оценить последствия принятия закона в той редакции, на которой настаивают Минэкономразвития и Минфин.

Нетрудно понять, что при отсутствии обязательств учредителя автономное учреждение может оказаться без необходимых бюджетных средств. И тогда у него останутся только две возможности — либо это учреждение сумеет

наладить хорошие отношения с учредителем и, добившись его благорасположения, получить требуемое финансирование, либо будет вынуждено искать свое счастье в рыночной стихии и пытаться самостоятельно выбраться из зоны «рыночных провалов»¹. Оба пути пагубны. Так, например, в первом случае репертуарную политику театров будут определять вкусы чиновников, их жен и родственников. Во втором — оставшиеся без поддержки учреждения культуры попытаются приспособиться к рынку. Некоторые из них прекратят свое существование вовсе, другие же изменятся настолько, что фактически утратят свою исходную миссию. При выборе второго пути «не понимающий своего счастья» народ рискует увидеть здания библиотек, музыкальных школ и других бывших учреждений культуры лишь в виде недвижимости, используемой коммерческими структурами.

5. Бюджетирование

или экспансия «сдельщины»

Даже в том случае, если задание от учредителя будет «выхлопотано», автономное учреждение ждет другая неприятность — бюджетирование. Приведу фрагмент из Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2005 гг., одобренной Постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249: «*Четвертое — основное — направление предполагает формирование и включение в бюджетный процесс процедуры оценки результативности бюджетных расходов, поэтапный переход от сметного планирования и финансирования расходов к бюджетному планированию, ориентированному на достижение конечных, общественно значимых и измеримых результатов*».

Не буду повторять множество критических замечаний в адрес бюджетирования. Отмечу лишь глубокое недоверие специалистов к этому вектору реформы. «Оно основано на том, что принцип примитивной “сдельщины” предлагается внедрить, причем внедрить всеохватно и форсированно, в явно неподходящих для этого сферах»². Нет нужды говорить и об особенностях культуры, принадлежащей к тем секторам общественной жизни, где определить реальные «результаты работы», не подменяя их утилитарными

и сиюминутными выгодами, более чем сложно, а, может быть, в режиме актуального времени и вовсе невозможно.

Административное «продавливание» этой внешне привлекательной идеи выделять бюджетные средства, ориентируясь на конечные и, главное, измеримые результаты, приведет к тому, что уже было в эпоху плановой экономики — к бесконечным и бесплодным поискам «хороших» показателей и нормативов³. Сошлюсь на А. Д. Некипелова: «сметное финансирование бюджетных организаций рассматривается разработчиками... как абсолютное зло, приводящее к тому, что предоставление средств осуществляется по факту существования учреждения, а не в зависимости от полученных результатов. Ошибка состоит в непонимании того, что эта форма финансирования возникла отнюдь не случайно. Она адекватна для таких организаций, чей продукт не может (или не должен) обращаться на рынке, а комплексный характер деятельности не позволяет однозначно увязать затраты и результаты»⁴.

Повсеместная замена финансирования организаций культуры финансированием проектов предполагает, что орган управления, выделяющий средства на конкретные цели, ведает об истинных интересах общества. Отвергая данный сценарий развития, подчеркну, что я исхожу из парадигмы смешанной экономики, где в дополнение к механизмам рынка не выявляемые рыночным путем общественные интересы определяют стратегические цели государства. Их реализация невозможна без делегирования соответствующих полномочий самим учреждениям культуры. Ориентируя созданные учреждения на выполнение определенной миссии, государство должно нести ответственность за финансирование их деятельности.

6. Экспроприация внебюджетных доходов

Если же часть учреждений культуры сохранит свой прежний статус, то ситуация для них станет совсем плачевной. В дополнение

¹ Экономисты давно знают, что большинство организаций культуры страдают «болезнью Баумоля» и объективно нуждаются в поддержке государства. См.: Baumol W. J., Bowen W. G. *Performing Arts: The Economic Dilemma*. The Twentieth Century Fund. N. Y., 1966; Экономика культуры: учебник / отв. ред. А. Я. Рубинштейн. М., 2005.

² Некипелов А. Д. Государство и рыночные институты в современной российской экономике: доклад на Конгрессе РАСХН, 14 февраля 2005 г.

³ В связи с этим мне вспоминается начало 1980-х гг., когда власть в очередной раз поставила задачу повышения результативности общественных расходов на культуру и искусство. Тогдашний министр культуры П. Н. Демичев считал необходимым «научное» решение проблемы. По его поручению несколько групп экономистов и социологов пытались найти решение на основе построения статистической зависимости общей производительности труда от числа посещений учреждений искусства. Тогда у ученых хватило здравого смысла и воли отказаться от работы над решением этой не вполне корректной задачи. Однако, как говорится, еще не вечер. Нечто подобное мы еще можем увидеть в новых попытках экономических ведомств.

⁴ Некипелов А. Д. Указ. соч.

к другим бедам проектируемой реформы над ними навис настоящий дамоклов меч в виде принципа бюджетозамещения и включения в смету всех видов доходов. Приведу еще один фрагмент из минфиновских принципов реструктуризации бюджетного сектора: *«Бюджетные учреждения, производящие государственные (муниципальные) услуги на рыночной основе, останутся в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования будет лишение права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников»*.

По-видимому, не забыт еще экономический порядок централизованного планирования в его дохозрасчетный период. И он совершенно не вписывается в либеральную экономическую доктрину, о которой так много твердит нынешнее правительство. Чтобы разобраться в причинах подобного ренессанса рыночного мировоззрения экономических ведомств, имеет смысл рассмотреть аргументы архитекторов бюджетной реформы. Главным из них является известный тезис о собственности на доходы. Он состоит в следующем: доходы, зарабатываемые учреждением с использованием имущества учредителя, должны принадлежать собственнику, то есть государству (муниципалитету), создавшему это учреждение и передавшему ему в управление соответствующее имущество. Казалось бы, все выглядит достаточно убедительным, если бы не одна деталь, указывающая на особенность культурной деятельности, основу которой составляет творческий труд. Недоучет этой особенности привел к непониманию другого важного факта — внебюджетные доходы учреждений культуры в очень большой мере обусловлены «человеческим капиталом» этих организаций, а не имуществом учредителей. Главным образом «умение», «знание как» и «бренд» конкретного театра или музея, относящиеся к интеллектуальной собственности ее создателей, обеспечивают этим организациям дополнительные доходы, включая, кстати, и помощь, которую они получают от спонсоров. Именно по этой причине традиционный минфиновский аргумент следует считать ошибочным. Справедливым же является вывод о том, что внебюджетными доходами учреждений культуры должны распоряжаться сами организации. Компромиссным можно считать долевое распределение этих доходов между собственником имущества и учреждением культуры.

7. «Народ против Минэкономразвития»

Так случилось, что корпоративно организованные люди театра — Союз театральных деятелей (СТД) РФ — первыми почувствова-

ли опасность бюджетной реформы и, среагировав адекватно, высказали свои серьезные опасения по поводу ряда ее положений непосредственно Минэкономразвития. Содержание этого «театрального иска» сводилось к трем замечаниям. Во-первых, деятели культуры категорически не согласились с тем, что им будет лучше от того, что государство снимет с себя обязательства финансировать государственные и муниципальные учреждения. Во-вторых, не нашли они пользы и в том, что выбор правового статуса их организаций будут осуществлять вместо них чиновники. В-третьих, явно негативную реакцию вызвало у них желание экономических ведомств создать в каждом автономном учреждении дополнительный надзорный орган в виде наблюдательного совета¹.

После полугодового маневрирования, многочисленных критических выступлений в печати, внеочередной конференции театрального сообщества, открытого письма М. Е. Фрадкову и встречи деятелей культуры с Президентом страны руководство Минэкономразвития вынуждено было согласиться внести в законопроект ряд поправок. Однако очень скоро выяснилось, что это далеко не конец. Деятели культуры дарован был лишь «компромисс Грефа». С одной стороны, Минэкономразвития признало ошибочность некоторых положений проектируемой реформы, с другой — оказалось, что это признание относится только к культуре, причем не ко всей культуре², и уж совсем не распространяется на науку, образование и другие бюджетные учреждения.

Практика подготовки действительно важного закона «Об автономных учреждениях» показала, что признание ошибочности тех или иных положений готовящихся реформ зависит не от убедительности аргументации оппонентов, а от силы соответствующих резолюций и указаний. Обсудили деятели культуры свои возражения с Президентом страны, и реформаторы признали ошибки в отношении данной сферы. Не оказалось такой социально организованной силы в других сегментах бюджетного сектора, и команда Грефа

¹ Отмечу, что законопроект «Об автономных учреждениях», кроме указанных выше новаций в части ликвидации бюджетных обязательств, содержит еще несколько «вредных» статей. К ним относится положение об обязательном создании в этих учреждениях так называемых Наблюдательных советов с чисто надзорными функциями (ст. 9, 11, 12 и 13 проекта того же закона).

² Герман Греф категорически отказался распространить достигнутые договоренности не только на другие отрасли социальной сферы, но даже и на государственные образовательные и научные учреждения, находящиеся в системе Министерства культуры и массовых коммуникаций.

продолжает творить там непопулярные и, главное, контрпродуктивные реформы.

Наблюдая за тем, как осуществляется вынужденное для экономических ведомств сотрудничество с СТД, можно предположить, что достигнутые договоренности либо будут пересмотрены вовсе, либо приобретут такой узкий и специальный характер, что утратят всякий практический смысл¹. Подобному развитию сюжета — «от победы культурного общества до поражения сферы культуры», способствует и полная неразбериха в «стане победителей». Развернувшаяся война Министерства культуры и массовых коммуникаций с Федеральным агентством по культуре и кинематографии резко ослабила лоббистский потенциал культуры, оставив СТД один на один с чиновниками экономических ведомств. И не надо думать, что мы наблюдаем войну личностей. Конфликт этот имеет системный характер, и порожден он административной реформой.

8. Реформа и административный казус

Март 2004 г. поставил во главу угла трехзвенную систему с разделением функций между министерствами, службами и агентствами². В секторе культурной деятельности это означало передачу полномочий и всех финансовых ресурсов, необходимых для обеспечения организаций культуры, непосредственно федеральным агентствам. В зоне ответственности Министерства оказалась разработка государственной культурной политики и соответствующих проектов федеральных законов и других нормативных актов, относящихся к вопросам правового регулирования³. Это явно не до конца продуманное решение породило

¹ Следует обратить внимание на то, что уже к настоящему времени проект Закона «Об автономных учреждениях» решено сохранить в первоначальной редакции Минэкономразвития, а все согласованные с СТД положения, в виде специальных норм для организаций культуры, переносятся в *недействующий закон* «Основы законодательства о культуре» с обещаниями его реанимации. А недавно стало известно, что Минфин возражает и против такой версии законопроекта, навязывая свою временную последовательность: сначала закон о внесении изменений и дополнений в Бюджетный кодекс, а потом уже разговор о новых формах некоммерческих организаций.

² Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». В сфере культуры этот указ обусловил создание Министерства культуры и массовых коммуникаций, Федерального агентства по культуре и кинематографии, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, Федерального архивного агентства и двух федеральных служб.

³ Положение о Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации утверждено Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 289.

административный казус — существование Федерального министерства культуры и массовых коммуникаций, не имеющего ресурсов для осуществления поставленных перед ним задач. Нетрудно понять, что подобное положение дел должно было привести и привело к конфликту между неимущим министерством и подчиненными ему агентствами, управляющими всеми бюджетными средствами, выделяемыми на культуру.

Очевидно, что в сложившейся ситуации нормально функционировать отрасль не может. И даже если президентская администрация заставит помириться Агентство с Министерством (примирение уже состоялось), то и в этом случае без ответа останется принципиальный вопрос — что может сделать Министерство, не имеющее средств? Будут ли внесены коррективы в неудачную административную реформу, покажет время. Однако один вывод можно сделать уже сегодня. Для устранения административного казуса и восстановления системы управления в сфере культуры надо либо вовсе отказаться от схемы «министерство, агентства, службы», либо каким-то образом перераспределить между ними полномочия и ресурсы.

9. Инъекция эффективности

Не могу причислить себя к сторонникам проведенной административной реформы, скорее наоборот. Но и в предлагаемых обстоятельствах следует искать позитивные решения, хотя бы частично нейтрализующие негативные последствия данной реформы. Повторю в связи с этим еще раз — *разумный выход я вижу в перераспределении полномочий и бюджетных ресурсов*. Поясню свои предложения, рассмотрев схему финансирования сферы культуры из федерального бюджета.

Государственная активность на федеральном уровне, сосредоточенная на реализации стратегических направлений и тактических задач культурной политики, осуществлялась, как известно, с привлечением трех ключевых механизмов. Во-первых, это происходило на основе делегирования прав и ответственности государственным организациям культуры в определении и реализации текущих направлений их деятельности. Для ее экономического обеспечения в дореформенные 2001–2003 гг. был выделен из федерального бюджета 21 млрд руб. (67,7 %). Во-вторых, посредством организации выполнения конкретных задач культурной политики федеральными органами культуры, в том числе с использованием процедур госзаказа. Для экономического обеспечения указанных функций в тот же период с 2001 по 2003 гг. было выделено из федерального бюджета 3,3 млрд руб. (10,7 %).

И, наконец, в-третьих, с помощью Федеральной целевой программы (ФЦП) «Культура России», на реализацию которой в период 2001–2003 гг. было выделено из федерального бюджета 6,7 млрд руб. (21,6 %). С учетом этой дореформенной системы финансирования и конкретных задач, стоящих перед появившимися в результате реформы Министерством и Федеральными агентствами¹, было бы целесообразным перераспределить финансовые ресурсы, передав Министерству культуры и массовых коммуникаций управление бюджетными средствами, необходимыми для реализации ФЦП «Культура России». Подобного рода «инъекция эффективности», хотя и не устранит всех негативных последствий реформы, создаст необходимые предпосылки для ликвидации возникшего в сфере культуры административного казуса.

10. Нужна ли культура власти?

Все упирается в экономические ведомства, ошибки которых, собственно, и породили управленческий кризис в секторе культурной деятельности. Я имею в виду очевидную несогласованность механизмов управления федеральными целевыми программами с постреформенной системой государственного управления. Так, в соответствии с трактуемым Минэкономразвития и Минфином порядком формирования и реализации федеральных целевых программ Министерству культуры и массовых коммуникаций отведена роль государственного заказчика-координатора, а в качестве непо-

средственных государственных заказчиков ФЦП «Культура России» выступают Федеральные агентства, которые и определяют этапы реализации ФЦП, формируют совокупность ее проектов и мероприятий на основе конкурсного отбора заявок исполнителей и осуществляют финансирование конкретных проектов программы². Иначе говоря, ответственность за проведение государственной культурной политики возложена на Министерство культуры и массовых коммуникаций, а полномочия и бюджетные ресурсы, необходимые для ее осуществления посредством такого важного инструмента как ФЦП, закреплены за Федеральными агентствами. Попытки изменить ситуацию и передать функции по управлению и финансированию ФЦП Министерству культуры и массовых коммуникаций наталкиваются на бюрократический отказ экономических ведомств, не желающих что-либо менять.

Отмечу, что ослабленный «войной» лоббистский потенциал Министерства может привести к очередному поражению культуры, которая уже не смогла попасть в число приоритетных президентских проектов в социальной сфере. К сожалению, прогноз мой неутешителен. Учитывая тенденции последних лет, демонстрирующие укрепление монополии экономических ведомств и замедление формирования институтов гражданского общества, следует ожидать продолжения непопулярных реформ и новых ошибок власти, в глазах которой культура остается лишь ненужной нагрузкой на бюджет.

¹ Положение о Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, а также Положение о Федеральном архивном агентстве, Положение о Федеральном агентстве по культуре и кинематографии, Положение о Федеральном агентстве по печати и массовым коммуникациям утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 289, 290, 291, 292.

² Речь идет именно о трактовке. Дело в том, что сам текст установленного порядка, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд” (в ред. от 28 июля 2005 г.), допускает возможность управления и финансирования ФЦП государственным заказчиком-координатором, то есть непосредственно Министерством культуры и массовых коммуникаций.