

УДК 347.73(470+571):008

DOI: 10.14451/2.132.21

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «КУЛЬТУРА» КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ КУЛЬТУРЫ

© 2019 Еремина Елизавета Анатольевна

аспирант кафедры правового обеспечения экономической деятельности
Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ имени Г.В. Плеханова,
Россия, Саратов
E-mail: lizavetaeremina@gmail.com

Государственная поддержка культуры является необходимым условием устойчивого развития российского общества. Важнейшими инструментами государственной политики в сфере финансового обеспечения учреждений культуры в настоящее время являются меры, принимаемые в рамках реализации Национального проекта «Культура». Одной из основных проблем реализации указанных направлений является неопределенность правового положения национальных проектов в системе документов стратегического планирования Российской Федерации.

Ключевые слова: культура, национальный проект, стратегическое планирование, финансово-правовая политика, учреждения культуры.

Финансово-правовая политика Российской Федерации в сфере культуры является важнейшим фактором обеспечения функционирования и развития учреждений культуры в России [3]. К ее **инструментам** можно отнести различные нормативные установления, которые имеют многоуровневый характер. В том числе права и обязанности, льготы и запреты, правовые режимы и правовые основы, правовые акты т.д. [4]. Основополагающим видом юридических инструментов реализации правовой политики являются *правовые акты*.

В мае 2018 года Президент Российской Федерации В.В. Путин издал Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 20 (с изм. и доп. от 19 июля 2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», согласно которому выделено 12 приоритетных направлений развития страны, по которым Правительство РФ было обязано сформировать соответствующие Национальные проекты (далее — Нацпроекты) и программы, среди которых указана и сфера культуры.

«Национальные проекты» как категория, используемая в государственном управлении в России — не является новеллой. Подобная практика уже применялась в период с 2005–2009 гг. и такого рода инструменты назывались «Приоритетными проектами». Однако, стоит отметить характерное для того времени, отсутствие четкого правового определения данного инстру-

мента, его нормативной основы, принципов применения в правовом поле, и как следствие абсолютное размывание границ между ним и институтом «государственных программ» [1].

В настоящий момент, развитие указанного института, характеризуется качественно иным уровнем. Под «Национальными проектами» понимаются гораздо более масштабные институты. Вместе с тем, стоит отметить, что вопрос отсутствия определенности в правовом положении Нацпроектов в системе государственного управления, их нормативно-правового регулирования и контроля остается по-прежнему актуальным.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (с изм. и доп. от 31 декабря 2017 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» отсутствуют указания на Нацпроекты как на документы стратегического планирования. В таком случае, абсолютно правомерным видится вопрос О.Б. Иванова и Е.М. Бухвальда: «То ли это альтернатива всем иным документам стратегического планирования как федерального, так и регионального уровня; то ли некий каркас целеуказания, который должен быть далее расширен и конкретизирован?» [2]. Они же предлагают определение понятия «Национальный проект» под которым стоит понимать «систему взаимосвязанных целеориентирующих указаний и соответствующих им подзаконных нормативных правовых актов, объединенных

единым замыслом и конечной целью» [2].

Как представляется, основным вопросом в данной ситуации является: стоит ли понимать Нацпроекты как новую форму государственных программ? Или каково соотношение этих инструментов стратегического планирования?

«Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» от 29 сентября 2018 г. одним из направлений называют развитие механизмов стратегического и проектного управления, в рамках которых планируется:

- концентрация финансовых, организационных и административных ресурсов в рамках реализации национальных, федеральных, ведомственных и региональных проектов;
- развитие института государственных программ РФ и государственных программ субъектов РФ на принципах проектного управления;
- развитие механизмов регулярного мониторинга реализации государственных программ;
- интеграция федеральных проектов и государственных программ Российской Федерации исходя из целевой роли государственных программ;
- установление обязательности представления итогов реализации государственных программ, в сводном годовом докладе о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ;
- закрепление персональной ответственности за достижение целей и задач проектов.

Таким образом, в документе неоднократно говорится об интеграции госпрограмм и нацпроектов, принципе проектного управления и т. д., но так и не оговаривается вопрос соотношения их положения в системе документов стратегического планирования.

Нормативным правовым актом, закрепляющим правовые основы регулирования Национальных проектов в РФ, является Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 (с доп. и изм. от 30 июля 2019 г.) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»), которое дает определение Национального проекта, совершенно очевидно не отражающее ключевых особенностей данного понятия.

Обращаясь к действующей системе актов

государственной политики в сфере культуры, включая акты финансово-правовой политики, обращают на себя внимание и без того большое число, по сути, параллельно действующих стратегий, государственных и ведомственных программ, ориентированных на развитие сферы культуры в России. И как совершенно верно отмечено в Направлениях деятельности Правительства РФ, систему мониторинга, контроля за реализацией и институт ответственности за не-реализацию госпрограмм еще только предстоит выстроить. Как представляется, такая ситуация ведет к размыванию финансовых ресурсов, расходуемых для решения вполне определенной задачи, в рамках подведомственности одного Министерства. Это препятствует объективной оценке итогов практической реализации многочисленных документов.

Кроме того, следует заметить, что у большинства государственных программ, концепций и стратегий в сфере культуры в ближайшие два года истекает срок их действия. При этом за прошедший период по многим целевым показателям результаты так и не были достигнуты. Возможно было бы сделать предположение, что по аналогии с тем, как федеральные целевые программы «Культура России — 2012» и «Культура России — 2018» стали составными частями Государственной программы «Развитие культуры и туризма», так и она в свою очередь может стать частью Нацпроекта «Культура». Однако в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 374 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317» были внесены масштабные изменения в Программу, которые продлили срок ее действия до 2024 года, а также были внесены поправки, учитывающие реализацию Нацпроекта «Культура», общий характер которых говорит о Нацпроекте скорее, как о самостоятельном инструменте. В частности, представляет интерес следующее положение «Реализация национального проекта «Культура» предусмотрена в ходе III и IV этапов (2019–2024 годы) реализации Программы», однако из него следует лишь то, что по временным рамкам реализация проекта совпадает с реализацией определенных этапов госпрограммы.

Параллельное использование двух инструментов стратегического планирования, требует более четкого их разграничения, выделения их специфических функций, систем управления и

координации, а также механизмов финансирования. Совершенно очевидно, что в настоящий момент между этими институтами есть и должны быть определенные различия, в следствии чего, представляется провести такое разграничение по некоторым параметрам:

1. **Органы управления.** Исполнение государственной программы осуществляется в рамках соответствующего федерального министерства или нескольких министерств.

Нацпроекты реализуются с помощью специально созданной структуры федерального уровня — Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Кроме того, для решения текущих вопросов формируется Президиум, возглавляемый Председателем Правительства РФ.

2. **Правовое регулирование.** Каждая государственная программа имеет определенную форму, которая устанавливается специальным нормативно-правовым актом (соответствующим Постановлением Правительства РФ).

Для отдельных национальных проектов такое регулирование отсутствует — основными документами для них являются паспорта национальных проектов, которые утверждаются решением президиума вышеуказанного Совета, и не имеют правового характера.

3. **Целеполагание.** Как следует из различных методических материалов, подготовленных Министерством финансов РФ система целеполагания национальных проектов — основывается главным образом, на концентрации на обеспечении прорывных результатов. Проводя различие между национальными проектами и государственными программами Минфин России поясняет, что *целью госпрограммы* является сохранение сложившихся подходов к организации определенной сферы государственного управления, в то время как *целью нацпроекта* — прорывные решения [5].

4. **Срок реализации.** Методические материалы Минфина России обращают внимание на то, что формирование нацпроектов осуществляется на шестилетний период. Нацпроекты строго ограничены по срокам и должны привести к уникальному конкретному результату. Государственные же программы представлены Минфином РФ как процессы, т.е. непрерывные или постоянно возобновляемые, которые реализуются в соответствии с устоявшимися процедурами [5].

5. **Формирование бюджетной классификации и особенности финансового обеспечения.**

Что касается финансового аспекта указанных инструментов, то непосредственно через государственные программы реализуется значительная часть расходной части федерального бюджета, в то же время расходы на Национальные проекты включаются в структуру бюджетной классификации по отдельным ведомствам (в рамках настоящего исследования Министерство культуры РФ), а также государственных программ.

Основная часть мероприятий, планируемых в рамках нацпроектов, относятся к полномочиям субъектов Российской Федерации, оказание финансовой поддержки которых планируется осуществлять с помощью совершенно нового вида бюджетных асигнований «иногосударственного трансферта (гранта)».

Основываясь на вышеизложенном можно сделать вывод, о том, что полной «корреспонденции» между национальными проектами и государственными программами не просматривается.

Переходя непосредственно к Национальному проекту «Культура» стоит отметить, что в Указе Президента РФ о национальных целях и стратегических задачах, цели относительно рассматриваемой сферы определены достаточно широко. В целом, речь идет об общей модернизации учреждений культуры. Данным указом почти по всем программам в различных сферах государственного управления определяются цели и целевые показатели, а также задачи, которые необходимо решать. Пункт 12 Указа № 204 посвященный вопросам культуры отличается по своей структуре и общему подходу от всех других пунктов приоритетных направлений. В нем нет целей, целевых показателей и задач.

В соответствии с Посланием Президента РФ Федеральному собранию РФ в 2018 году [5] в ближайшие годы предполагается, создание по всей России новых, и реконструкция старых, культурно-досуговых организаций клубного типа, культурно-образовательных и музейных комплексов.

Анализируя паспорт Нацпроекта, можно отметить, что заявляется две цели, одна из которых — увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз, а вторая — увеличение на 15% числа посещений организаций культуры. Структура Нацпроекта включает в себя три Федеральных проекта: Обеспечение ка-

чественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда»); Создание условий для реализации творческого потенциала нации («Творческие люди»); «Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры» («Цифровая культура»). Отдельно хочется отметить, сокращенное название федерального проекта «Цифровая культура». Принимая во внимание всю неоднозначность понятия «культура», совершенно очевидно, что под словосочетанием «Цифровая культура» в общественном и научном дискурсе понимается совершенно иное явление.

Указанный Федеральный проект ставит своей задачей создание виртуальных концертных залов не менее чем в 500 городах России; обеспечение широкого внедрения цифровых технологий; создание медиа-гидов по экспозициям и выставочным проектам; пополнение книжными памятниками фонда оцифрованных изданий Национальной электронной библиотеки; создание и реконструкцию объектов культуры, техническое переоснащение, цифровизацию культурной сферы.

Вместе с тем, помимо рассмотренного проекта, представляется необходимым обратить внимание на национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации», инициированную тем же Указом Президента РФ о национальных целях и стратегических задачах развития, согласно которого перед Правительством РФ ставится задача обеспечить в 2024 году «преобразование приоритетных отраслей экономики и социальной сферы, включая здравоохранение, образование, промышленность, сельское хозяйство, строительство, городское хозяйство, транспортную и энергетическую инфраструктуру, финансовые услуги, посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений». Таким образом, очевидно, что сфера культуры не входит в план преобразования социальной сферы. Видится необходимым дополнить «сферой культуры» данный перечень.

Обращаясь к паспорту национальной программы «Цифровая экономика», следует отме-

тить, что как токовая «сфера культуры», в рамках указанного проекта практически отсутствует. Так, какое-либо упоминание сферы, учреждений культуры отсутствует вовсе.

При этом, образовательные и медицинские организации достаточно серьезно погружены в реализацию указанной национальной программы, из чего, как представляется, следует, что Министерство культуры РФ, являясь регулятором государственной политики в сфере культуры, должно занимать более активную позицию в рамках деятельности реализуемой Правительством РФ. Правительству РФ, совместно с Министерством культуры РФ, видится необходимым предусмотреть в Национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации» особенности цифровизации в сфере культуры, а также обеспечить формирование нормативно-правовой базы для реализации задач по цифровизации в сфере культуры.

Подводя итог, следует указать на необходимость четкого разграничения институтов государственных программ и национальных проектов. Это может быть осуществлено посредством внесения изменений в Закон «О стратегическом планировании в РФ», в частности дополнением перечня документов стратегического планирования таким документом как национальный проект и, соответственно, распространением на него принципов нормативно-правового регулирования системы стратегического планирования.

Таким образом на доктринальном уровне, представляется под **национальным проектом** следует понимать — инструмент государственного стратегического планирования, представляющий собой комплекс запланированных мероприятий с особым режимом управления, взаимоувязанных по целям, задачам, срокам осуществления, исполнителям и финансовым ресурсам, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики в соответствующей сфере государственного управления Российской Федерации.

Библиографический список

1. Бухвальд Е. М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2 С. 54–58
2. Бухвальд Е. М., Иванов О. Б. Национальные проекты России: региональное измерение. // Этап: Экономическая теория, анализ, практика, 2019. № 1. С. 37–53

3. *Еремина Е. А.* Основы финансово-правовой политики Российской Федерации в сфере культуры // Правовая культура. 2018. № 1 С.131–135
4. *Малько А. В.* Теория правовой политики. М.: Юрлитинформ, 2012. 328 с.
5. Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ 2018 г. <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>
6. Презентационные материалы Министерства финансов РФ: основные принципы реализации национальных проектов Минфина России <https://www.minfin.ru/ru/ismf/eb-np/> (дата обращения: 15 августа 2019 г.)