

## КУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Л.И. ЯКОБСОН,  
Б.Л. РУДНИК

### Экономические аспекты культурной политики в постсоветской России\*

Эволюция культурной политики постсоветской России в статье прослеживается с помощью анализа экономических условий развития сферы культуры. Он проводится в контексте теоретической схемы, предложенной С. Топлером и А. Циммер и опирающейся на типологию режимов благосостояния Г. Эспинг-Андерсена. Показано, что либерализация, доминировавшая в повестке дня культурной политики конца 1980-х и 1990-х гг., не нашла опоры в экономических институтах рассматриваемой сферы. Следствием стало формирование консервативного тренда, который соответствует более широким тенденциям социальной политики, характерным для 2000-х гг.

**Ключевые слова:** культурная политика, режим благосостояния, сфера культуры, финансирование, экономическая самостоятельность, благотворительность.

В активизировавшихся за последнее время дискуссиях о российской культурной политике на первом плане закономерно находится тема ее содержательных приоритетов. Речь идет об отношении к традициям и экспериментам, самобытности и общемировым трендам, просветительству и удовлетворению спроса, роли религиозной составляющей культуры и т.п. При этом если не в текстах, то в подтексте многих актуальных высказываний просматривается представление о том, что государство недостаточно использует свои инструменты для воздействия на сферу культуры. Разногласия касаются того, какой именно активности недостает. Спектр мнений простирается от призывов как можно больше поощрять эксперименты и разнообразие до требований предельно конкретизировать идеологические критерии поддержки культурной деятельности или даже ее допустимости.

Однако во всех случаях речь фактически идет о *взаимосвязях целей культурной политики* и ее *экономической составляющей* в широком понимании термина. Имеются

---

\* Работа выполнена при финансовой поддержке Правительства РФ в рамках реализации “Дорожной карты” Программы 5/100 Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”.

*Якобсон Лев Ильич* – доктор экономических наук, профессор, первый проректор Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: 101000, Москва, Мясницкая ул., д. 20. E-mail: ljacobson@hse.ru.

*Рудник Борис Львович* – кандидат экономических наук, директор Института управления государственными ресурсами НИУ ВШЭ. Адрес: 101000, Москва, Мясницкая ул., д. 40. E-mail: brudnik@hse.ru.

в виду не только величина и структура расходов, но также экономические институты, в рамках которых создаются и потребляются культурные блага. Это, в частности, условия, на которых организации и деятели культуры получают поддержку со стороны государства, предоставляемые им экономические гарантии и льготы, соотношение государственного (муниципального) и негосударственного секторов рассматриваемой сферы, особенности складывающихся в ней рынков и их регулирования, разнообразие и мера самостоятельности государственных организаций и т.д.

Провозглашаемая культурная политика действенна настолько, насколько выдвигаемые цели находят опору в таких институтах. Осознавая это, авторы работ о культурной политике зачастую формулируют разнообразные *требования* к экономическим условиям, в которых функционирует сфера культуры. Однако гораздо реже встречается тщательный анализ *экономических реалий* этой сферы. Дефицит таких исследований в немалой степени восполняется в статье [Рубинштейн, Музычук 2014]. В ней прослежены тенденции потребления культурных благ и государственного финансирования культуры за последние 30 лет, приводятся данные опроса профессионалов сферы культуры и общественных деятелей, дающие представление об их оценках сложившейся ситуации.

Оценки в целом негативны, что побуждает авторов к призыву резко усилить поддержку этой сферы, приняв законы, которые стали бы “абсолютным прорывом в жизни культуры и общества”. Идея сориентировать финансирование на мнения профессионалов обосновывается тем, что “цели развития культуры *существуют в виде экспертного знания*” лишь “у определенной части общества” [Рубинштейн, Музычук 2014, с. 18]. Авторы призывают в союзники Платона с его мыслью о правлении философов. Но как не вспомнить, что в “Государстве” эта мысль соседствует с, мягко говоря, селективным подходом к художественному творчеству [Платон 1971, 401a–403c]. Вообще, выдающиеся мыслители не часто призывали к безоглядному меценатству. Приходится догадываться, что с точки зрения авторов статьи правление философов суть продвижение в политическую элиту предпочтений элиты художественной.

Финансирование театров и музеев (как, впрочем, и стадионов, монументов и ракетных комплексов), несомненно, зависит от личных склонностей носителей власти и их советников. Но не ставит ли им пределы состояние общественной среды? И что особенно интересно, не влияет ли ее эволюция на *меру автономии элиты* в определении масштабов, целей и форм воздействия на культурные процессы с помощью широко понимаемых экономических инструментов государства? Не претендуя на исчерпывающие ответы, мы попытаемся спроецировать эти вопросы на реалии того же периода, о котором идет речь в [Рубинштейн, Музычук 2014].

## О типах культурной политики

Взаимосвязи целей и средств государственных интервенций в сферу культуры традиционно фиксируются с помощью типологий культурной политики (например, [Драгичевич-Шешич 1999; Wahl-Zieger 1980; Chartrand, McCaughey 1989]). Представление о подходах, которые при этом предлагались, можно составить, например, по последней из названных работ. В ней различаются четыре варианта поведения государства в сфере культуры: “государство-вдохновитель”, “государство-патрон”, “государство-архитектор” и “государство-инженер”. Для первого (прообраз – США) характерны скромные масштабы финансирования и поощрение инициатив с помощью налоговых льгот и грантов. Второй вариант (прообраз – Великобритания) предполагает относительно щедрое финансирование в сочетании с отстраненностью политиков и чиновников от распределения средств, которыми распоряжаются коллегиальные органы, состоящие из деятелей культуры и экспертов. В рамках третьей модели (прообраз – Франция) государство целенаправленно развивает сферу культуры, не подчиняя, однако, это развитие текущим политическим целям. В четвертом случае (прообраз – Восточная Европа до 1990 г.) сфера культуры оказывается в роли инструмента государства. Подобные

типологии удачно фиксируют интуитивно воспринимаемые особенности культурной политики в тех или иных странах, связывая их с историей государств и обществ. Проблема, однако, в том, что они зачастую апеллируют к образному мышлению, что ограничивает возможности анализа, особенно в части оценки границ и закономерностей выбора вариантов культурной политики.

Широко известна теоретическая схема, позволившая придать строгость во многом аналогичным представлениям о политике доходов и, шире, социальной политике в целом. Предложенная в [Esping-Andersen, Korpi 1987; Esping-Andersen 1990; Esping-Andersen 1999], она устанавливает типы социальной политики, названные режимами благосостояния. Каждому из них присущи специфические ценностные, экономические и собственно политические характеристики, находящиеся во взаимном соответствии. Ключевую роль в данном случае играет понятие *декоммодификации*, то есть относительной независимости индивидуального или группового благосостояния от действия рыночных сил.

Выделяются три режима благосостояния, названные “либеральный”, “консервативный” и “социал-демократический”. Первому соответствует наименьшая мера декоммодификации, а также фокусировка преимущественно на поддержке наиболее нуждающихся и содействие успешному участию остальных в рыночных отношениях. Второй режим характеризуется относительно большей декоммодификацией в сочетании с довольно глубокой дифференциацией социальной политики в отношении групп, различающихся не только и не столько по материальному положению. Консервативный режим существует там, где сохраняется нечто от членения общества на сословия, корпорации и т.п., обладающие собственными идентичностями и выполняющие дифференцированные роли. За ними традиционно признаются неодинаковые достоинства, чему соответствует дифференцированное отношение к их интересам. Для третьего режима характерна наибольшая декоммодификация и эгалитарный подход.

На первый взгляд, эта типология мало чем отличается от приведенной выше типологии культурной политики. Однако в работах Эспинг-Андерсена и его последователей центральное место занимает тема *благосостояния потребителей*, тогда как для разработчиков типологий культурной политики характерно приоритетное внимание к взаимоотношениям государства с *создателями культурных благ*. Это предполагает, в том числе, внимание к механизмам, обеспечивающим и ограничивающим *автономию организаций* сферы культуры. Целесообразно было бы интегрировать оба подхода при сохранении операциональности, присущей первому из них. Иными словами, отношения государственных органов с создателями благ следует анализировать в контексте *взаимоотношений* и тех и других с *большинством граждан*, влияние которых на сферу культуры в большей мере определяется их ролями избирателей, налогоплательщиков, покупателей, меценатов и т.д., чем художественными вкусами как таковыми. С нашей точки зрения, учета этого недостает многим вариантам интерпретации и прогнозирования культурной политики.

Попытка соотнести варианты культурной политики с режимами благосостояния предпринята в [Toepler, Zimmer 1996; Toepler, Zimmer 1999]. Проверялись гипотезы о том, что в странах с либеральным режимом благосостояния государственная поддержка сферы культуры по масштабам незначительна. Это компенсируется как *рыночным спросом*, так и, особенно, *меценатством*. В странах с консервативным режимом систематически поддерживаются главным образом *традиционные формы* культурной жизни и *высокая культура*, а в странах с социал-демократическим режимом щедрая поддержка оказывается *всевозможным культурным активностям*. Однако анализ, проведенный названными авторами на материале Германии, Франции, Швеции и США, обнаружил лишь умеренные различия. По-видимому, это связано с тем, что, как отмечают С. Топлер и А. Циммер, во всех названных странах лишь в последние полвека государственная поддержка культуры стала существенно выходить за рамки заботы об ограниченном круге национальных культурных ценностей. Данный тренд, очевидно, объясняется частичной сменой приоритетов налогоплательщиков. Соответ-

твенно, общей доминантой стала демократизация культурной политики, хотя прямое участие государства в управлении сферой культуры заметно ощутимее во Франции и Германии, чем в США. К тому же для последних десятилетий характерно все большее слияние рынков культурных благ стран Запада, объективно подталкивающее к конвергенции культурных политик, а социальная политика в целом испытывает влияние глобализации и особенно интеграции в рамках ЕС.

Режимы благосостояния суть варианты использования гражданами инструментов государства для реализации своих предпочтений, не вполне удовлетворяемых рынком. Очевидно, нет оснований усматривать нечто подобное в советских реалиях середины XX в., когда индивид выступал в двойной роли объекта воспитания нового человека и производственного ресурса плановой экономики. И то и другое предполагало, что личные предпочтения большинства не относятся к числу главных детерминантов политики государства. Однако с конца 1980-х гг. ситуация стала меняться. Не обращаясь здесь к предметному рассмотрению перемен, можно констатировать очевидное: в современной России экономика – в основном рыночная, хотя и с высокой зависимостью от государства, а политическая элита позиционирует себя как выразителя предпочтений рядовых граждан, хотя на практике во многом от них автономна. Это означает, что “система координат”, задаваемая режимами благосостояния, теперь в некоторой степени пригодна для анализа тенденций отечественной социальной политики, хотя не следует ожидать полного совпадения реалий с какой-либо из “координатных осей”.

В [Якобсон 2006] показано, что такой анализ обнаруживает взаимное *несоответствие провозглашаемой и фактически проводимой* политики. Первая находит выражение в декларируемых целях и отчасти в законодательных нормах, вторая – в реальных действиях государства, включая практику применения норм. В первой причудливо смешивались черты разных режимов, преимущественно социал-демократического и отчасти либерального, во второй просматривались признаки постепенного, хотя не вполне последовательного становления *консервативного режима*. Длительное сосуществование не соответствующих друг другу деклараций и реалий стало возможным за счет *мягкости социальных обязательств*, унаследованной с советских времен. Говоря коротко, амбициозные всеобщие гарантии, устанавливаемые Конституцией и базовыми законами, определяются таким образом, что допускается и даже предполагается их широчайшая дифференциация конкретизирующими решениями как легислатур, включая региональные, так и, особенно, исполнительных органов. Предстоит проследить, насколько тенденции культурной политики соответствовали тенденциям политики социальной, если, подобно Топлеру и Циммер, воспринимать те и другие сквозь призму режимов благосостояния.

## Непредвиденные последствия либерализации

Советская культурная политика формировалась как инструмент “развития масс” с целью привить им знания, навыки и, что наиболее существенно, взгляды, которые, по мнению теоретиков коммунизма, оказались бы востребованными в будущем обществе (см., например, [Луначарский 1925]). С течением времени назначение культурной политики стало трактоваться еще более прагматически, с акцентом не столько на развитие, сколько на защиту режима и потребности мобилизации населения на труд и оборону. В последние десятилетия советского периода цели стали формулироваться аморфно, например в терминах “нравственного и эстетического воспитания” (см. Конституцию СССР 1977 г., которая действовала с изменениями вплоть до распада СССР<sup>1</sup>). Менялись текущие задачи культурной политики и мера ее жесткости, но неоспоримым оставалось понимание ее сути как *средства обработки “человеческого*

<sup>1</sup> Текст этого и других рассматриваемых в статье законодательных актов Российской Федерации, других официальных документов размещен в российской правовой информационной системе Консультант-Плюс ([http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home&utm\\_csourсe=www&utm\\_cmedium= banner](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=home&utm_csourсe=www&utm_cmedium= banner)).

материала” в соответствии с нормативными представлениями. Последние же, в свою очередь, определялись руководством страны с помощью экспертов в области идеологии и культуры.

Данный подход предполагал максимальное огосударствление сферы культуры<sup>2</sup>. В ней полностью преобладали не только государственная собственность, но и бюджетное финансирование. Средства, получаемые от потребителей, не играли решающей роли и формировались в плановом порядке. “Меню” предлагаемых населению культурных продуктов определялось исходя из представлений об интересах государства и контролировалось органами, ответственными за идеологию. Исключения составляли в основном те сегменты сферы, которые по разным причинам оставались за рамками регулирования (например, неформальные рок-клубы).

Однако на протяжении всего советского периода рассудочному конструированию культурной политики противостояли два взаимосвязанных фактора. Первый – использование в качестве экспертов профессионалов сферы культуры, пусть и вполне лояльных властям, но не чуждых ни корпоративным интересам, ни личным пристрастиям, в том числе сформированным опытом творческой деятельности. Второй – вкусы руководителей государства, позитивно или негативно влиявшие на судьбы целых художественных направлений<sup>3</sup>. В результате политика ориентировалась не только на внешние для сферы культуры цели, но и на непосредственно относящиеся к ней *интересы и предпочтения части элиты*, тогда как большинству граждан отводилась роль аудитории. Со временем в кругу участников формирования культурной политики нарастали напряжения между, условно говоря, профессиональными руководителями и признанными экспертами, но и те и другие, как правило, пренебрежительно относились к “обывательским вкусам”. Субъекты и институты политики были менее всего подготовлены регулировать и корректировать зависимость производителей культурных благ от массового потребителя, которую устанавливает, с одной стороны, рынок, а с другой – влияние избирателей на структуру бюджета.

К моменту распада СССР в повестке дня культурной политики доминировало *изменение взаимоотношений деятелей культуры и власти*, обретение первыми свободы творчества и требование к государству содействовать творцам (см., например, [Губенко 2013, с. 56, 118]). Новая повестка стала реализовываться, но одновременно происходили изменения иного рода. Началось спонтанное замещение зависимости от авторитарной власти зависимостью от предпочтений большинства граждан, выступавших в ролях покупателей и электората. Это недостаточно осмысливалось именно потому, что для ключевых участников обсуждения политической повестки происходившее явилось вторжением профанов в сферу, принадлежавшую, по выражению из [Рубинштейн, Музычук 2014], “носителям экспертного знания”.

Как бы то ни было, вектор культурной политики интенсивно смещался в сторону *либерализации*: осознанно – эмансипацией производителей культурных благ от носителей власти, не вполне осознанно – эмансипацией потребителей от предпочтений и тех и других. Проблема в том, что это происходило на фоне резкого сокращения экономических возможностей как населения, так и государства. К тому же, с точки зрения большинства граждан, ни личные, ни государственные расходы на культуру не относились к числу главных приоритетов, а политическое представительство интересов, коренящихся в сфере культуры, было слабым.

Тренд на либерализацию отчетливо проявился в обновлении законодательства. В посвященной культуре статье новой Конституции России уже не шла речь о воспитании, зато центральное место заняла тема свободы творчества. Если судить по федеральным законам, принятым в 1990-е гг., возобладали минималистский подход к

<sup>2</sup> В сферу культуры в России традиционно включаются: библиотечная и музейная деятельность, исполнительские искусства (театральная, концертная и цирковая деятельность) и иное художественное творчество, культурно-досуговая деятельность (деятельность клубов, парков и зоопарков), кинопроизводство и кинопрокат (далее – сектора сферы культуры или сектора культурной деятельности).

<sup>3</sup> Многочисленные свидетельства содержатся в мемуарной литературе.

декоммодификации. При наличии множества деклараций об “исключительной роли творческого работника в культурной деятельности”, “обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ” (принятые в 1992 г. Основы законодательства Российской Федерации о культуре, ст. 27, 30) и т.п. конкретные *экономические гарантии* устанавливались только в отношении содержания библиотечных и музейных фондов, бесплатности библиотечного обслуживания, а также бесплатности посещения музеев для отдельных категорий граждан. Масштабы государственного финансирования сферы в целом существенно сократились по сравнению с советским периодом, а его структура сместилась в пользу *сохранения накопленного* в противоположность поддержке развития.

Либерализация коснулась положения не только творческих работников, но и *организаций* сферы культуры. В ней появился частный сектор, а также расширились права руководителей и коллективов государственных учреждений. Сокращение финансирования отчасти компенсировалось двояко. С одной стороны, появилась самостоятельность в формировании репертуара и спектра дополнительных услуг, в ценообразовании, в сдаче помещений в аренду и др. С другой стороны, типичной стала пассивность государственных органов в реализации своих полномочий. В результате нередко возникала ситуация, обрисованная в выступлении М. Козакова на IV съезде Союза театральных деятелей России: “Директора театров стали удельными князьками, владеющими недвижимостью... Они распоряжаются ею по своему усмотрению” ([http://www.litsovet.ru/index.php/material.read?material\\_id=192498&fullscreen=1](http://www.litsovet.ru/index.php/material.read?material_id=192498&fullscreen=1)).

Примечательно, что в данном случае критиковалась не бесконтрольность организаций, а нежелание директоров делиться открывшимися возможностями с творческими работниками. Прежний конфликт между творцами и властью воспроизводился на микроуровне.

Подобного рода квазиприватизация выглядела привлекательной альтернативой официальной приватизации, на практике зачастую подразумевавшей потерю государственного финансирования (формально оно допускалось и в отношении частных организаций). Закон запрещал приватизацию только в отношении культурного наследия, но обременял нового собственника рядом обязательств, включая, например, сохранение льготного обслуживания некоторых категорий населения. Если оставить в стороне сеть кинотеатров, приватизация в сфере культуры проводилась в основном в специфических случаях: заводские клубы приватизировались вместе с заводами, помещения ряда учреждений культуры возвращались религиозным организациям и т.п. [Рудник, Шишкин, Якобсон 1996]. Частные организации культуры возникали главным образом не на базе государственных, а рядом с ними, и вскоре разделились на сугубо коммерчески ориентированный шоу-бизнес и некоммерчески ориентированный сегмент. Условия 1990-х гг. не благоприятствовали выживанию последнего, и многие его организации искали и находили возможность влиться в государственный сектор [Сорочкин, Шах-Азизова 2000].

Формированию негосударственного некоммерческого сегмента сферы культуры могло бы способствовать развитие *благотворительности*. Однако ее стимулирование было ориентировано исключительно на поддержку *государственных* организаций. Это изначально относилось к льготе по подоходному налогу, а с 1995 г. также к льготе по налогу на прибыль. Вместе с тем в 1990-е гг. роль благотворительности не стала значительной и для государственного сегмента сферы культуры. Так, в доходах театров и музеев удельный вес данного источника составил к концу десятилетия лишь около 3% [Гасратян 2003]. Это объяснимо с учетом особенностей экономической ситуации и произошедшей в советский период утратой культуры благотворительности.

Невысокая платежеспособность населения не позволила резко увеличить долю выручки от платных услуг в финансировании организаций культуры. Например, в государственных театрах за 1996–2000 гг. она возросла лишь с 19,9 до 26,9% [Гасратян 2003]. Причина в том, что даже в Москве доля взрослого населения, посещающего

театры, уменьшилась на четверть, а посещающих художественные музеи и выставки – на треть [Фохт-Бабушкин 2013, с. 223]. В качестве главного фактора, препятствующего посещению, москвичи называли высокую стоимость билетов [Фохт-Бабушкин 2013, с. 209]. Замещение государственной поддержки платежеспособным спросом оказалось неполноценным. В целом для организаций системы Министерства культуры России<sup>4</sup> государственные и муниципальные расходы составили в конце 1990-х гг., по данным этого министерства, около 80% общего объема денежных поступлений.

То, что произошло со сферой культуры в 1990-е гг., можно описать как опрокидывание “треугольника взаимоотношений”, в вершинах которого находились высшее чиновничество, художественная элита и население. Пока вторая “вершина” успешно оспаривала доминирование первой, “наверху” внезапно оказалась третья. Произошло это фактически без намерения и подготовки. “Треугольник” не обрел устойчивости, поскольку преимущественно *либеральному ответу на дискутировавшуюся повестку* не соответствовали объективные условия, прежде всего *слабость частного спроса* на блага культуры, предьявляемого как на рынке, так и через каналы благотворительности.

Итогом стало переосмысление политической повестки практиками сферы культуры и интеллектуалами, представляющими ее интересы. Для первых характерно высказывание Председателя Союза театральных деятелей А. Калягина на съезде Союза: “Я довольно быстро понял, что нам, всему нашему театральному сообществу не выжить без государства, с которым надо было договориться” ([http://www.litsovet.ru/index.php/material.read?material\\_id=192498&fullscreen=1](http://www.litsovet.ru/index.php/material.read?material_id=192498&fullscreen=1)). Для вторых особую актуальность приобрела легитимация политики, отвергающей ее подчинение наиболее распространенным индивидуальным предпочтениям [Рубинштейн, 2008].

### Консервативный тренд

Начало XXI в. стало для России периодом довольно быстрого экономического роста и опережающего, по сравнению с динамикой ВВП, увеличения расходов на социальные цели. Сфера культуры не была исключением, хотя существенно проигрывала, например, здравоохранению в темпах прироста как государственного, так и частного финансирования. При этом *доминирование внебюджетного государственного спроса над частным*, будь то активность покупателей или благотворителей, не только сохранилось, но и усилилось. Так, по данным Министерства культуры России, средства, распределяемые по его каналам, увеличились с начала 2000-х гг. более чем в 2,5 раза в реальном выражении. Вместе с тем доля внебюджетных средств в финансировании организаций, входящих в систему этого министерства, за 2000–2008 гг. сократилась с 22 до 16% и в дальнейшем оставалась близкой к этому уровню. В свою очередь, внебюджетные средства – это почти исключительно плата за услуги, тогда как благотворительные пожертвования составляют немногим более 1% общего объема финансовых поступлений в данную систему. К тому же при в целом ограниченных масштабах благотворительности основными ее бенефициарами в сфере культуры стали те организации, которым свойствен особый *статус, присвоенный государством*, и в попечительских советах которых вместе с меценатами заседают влиятельные представители власти. Иными словами, в сфере культуры активность благотворителей во многом *следует выбору государства*, и лишь в ограниченной мере формирует альтернативные приоритеты.

Подобные тенденции, разумеется, несовместимы с приближением к либеральному или социал-демократическому режиму благосостояния, но органичны для становления режима консервативного. Это соответствует и более широко понимаемому тренду

---

<sup>4</sup> К таким организациям относятся общедоступные организации культуры, подчиненные федеральным, региональным или местным органам управления культурой.

последних полутора десятилетий<sup>5</sup>. Его возникновение, по-видимому, закономерно для периода, когда государство укреплялось и активизировалось существенно быстрее, чем рыночные институты и гражданское общество. Данному тренду соответствовало сохранение *скромных масштабов негосударственного сегмента* сферы культуры и *сужение самостоятельности организаций*, принадлежащих к государственному сегменту.

В начале 2000-х гг. прошла дискуссия по законопроекту, предусматривавшему возможность преобразования государственных учреждений в негосударственные некоммерческие организации. Обсуждение показало, что в профессиональных сообществах сферы культуры к тому времени сформировалось *неприятие идеи разгосударствления* [Лисин, Рудник 2012]. Что же касается ограничения самостоятельности государственных учреждений рассматриваемой сферы, то оно шло своего рода волнами, с “приливами” и частично корректировавшими их последствия “отливами”. Практически каждая из “волн” представляла собой попытку решить реальную проблему, например справиться с теневой приватизацией, неконтролируемой коммерциализацией или коррупцией в закупках. Однако воздвижение барьеров для нежелательных инициатив опережало формирование условий и стимулов для желательных.

Уже в 2000 г. внебюджетные средства, получаемые государственными учреждениями культуры, как и других отраслей бюджетного сектора, приобрели, согласно законодательству, статус доходов тех бюджетов, из которых финансировались эти учреждения. За данным решением могла последовать логически вытекающая из него концентрация внебюджетных средств в распоряжении государственных и муниципальных органов. Однако обоснованные опасения демотивировать работу учреждений на рынках привели к выбору компромиссного варианта. Учреждения могли и впредь распоряжаться своими заработками, но лишились права хранить их на банковских счетах и привлекать кредиты. Все операции как с бюджетными, так и с внебюджетными средствами теперь проходили через казначейскую систему, что сделало учреждения гораздо более подконтрольными госорганам, чем прежде.

Следующие изменения произошли в 2004 и 2005 гг. Первое из них касалось регулирования приносящей доход деятельности. Если ранее учреждение могло относительно свободно определять ее виды, то теперь все эти виды должны были соответствовать целям, ради которых учреждение создано, и исчерпывающим образом описываться в уставе, который утверждается органом власти, выступающим в роли его учредителя. Второе изменение – введение закупочного законодательства, которое в первоначальном варианте отдавало решительное предпочтение предотвращению сговоров и минимизации издержек перед обеспечением выбора надежных поставщиков и качественных объектов закупки. Это особенно болезненно сказалось на организациях, занятых творческой деятельностью. Например, театры фактически лишились права выбирать художника постановки в соответствии с режиссерским замыслом и т.п., что провоцировало нарушения закона. Подобные крайности постепенно исключались с помощью десятков поправок, которые претерпел закон о госзакупках, со временем уступивший место закону о контрактной системе.

В 2006 г. был принят закон, не сужавший, а потенциально расширявший права учреждений. Речь идет о законе об автономных учреждениях. Он позволял учреждениям с согласия учредителя избирать статус автономных, возвращая им в этом случае право на размещение средств в коммерческих банках и пользование кредитом, а также предоставляя относительно большую свободу в осуществлении закупок. Не менее существенно, что основная деятельность автономного учреждения стала финансироваться государством не по смете, как у бюджетного учреждения, а единой суммой без постатейной разбивки. Однако для автономного учреждения, в отличие от бюджетного,

---

<sup>5</sup> При широчайшем спектре интерпретаций (ср., например, [Современный... 2011] и [Шевцова 2014]) наличие консервативного тренда практически никем не оспаривается.

не предусматривалась субсидиарная ответственность учредителей (государственных и муниципальных органов) по долгам.

История подготовки этого закона и его реализации в сфере культуры демонстрирует, насколько ее ведущие деятели, разочарованные в либерализации 1990-х гг., опасаются ослабления связей с государством и уменьшения его ответственности за состояние своих организаций. По настоянию представителей именно этой сферы в лице Союза театральных деятелей была отвергнута первая версия законопроекта, наделявшая общественный орган (наблюдательный совет автономного учреждения) относительно широкими полномочиями. СТД предложил не только сузить их, но и предусмотреть возможность, не создавая совет, возлагать его полномочия на госорган. Хотя предложение было принято, автономные учреждения в сфере культуры получили довольно ограниченное распространение.

Вместе с тем в 2010 г. отдельные черты автономных учреждений (выделение ассигнований без разбивки по статьям в сочетании с отсутствием субсидиарной ответственности государства) были распространены на большинство организаций бюджетного сектора<sup>6</sup>. Однако уже в 2011 г. последовали новые шаги к ограничению их самостоятельности. В частности, был установлен по сути неограниченный контроль госорганов над формированием планов финансово-хозяйственной деятельности подведомственных учреждений, включая автономные. На практике органы сферы культуры, как правило, довольно пассивны в использовании соответствующих полномочий, но потенциально последние обесценивают не только новый порядок выделения ассигнований, но и право распоряжаться внебюджетными доходами<sup>7</sup>.

Описанные тенденции в экономической составляющей культурной политики не находят непосредственного соответствия в документах стратегического характера, относящихся к содержанию культурной деятельности. В них, как правило, просматривается подход “за все хорошее” без четкой субординации приоритетов, что оставляет широкий простор для выбора текущих бюджетных и административных решений. Именно на уровне таких решений можно уловить тяготение к той или иной модели культурной политики. Данному подходу следуют, в том числе, “Основы государственной культурной политики”, утвержденные в конце 2014 г. Однако некоторая эволюция приоритетов просматривается, например, в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному собранию. В документах 2008, 2009 и 2011 гг. большой акцент сделан на инновационную составляющую культурной деятельности по сравнению с традиционной. Например, в послании 2009 г. говорилось: “...надо уделить большое внимание поддержке новаторских, экспериментальных направлений в искусстве... Ведь следует помнить: то, что сегодня именуется классикой, создавалось зачастую вопреки канону, через отказ от привычных форм, разрыв с традицией”. Вместе с тем в посланиях 2012 и последующих годов тезисы, относящиеся к культурной политике, стали формулироваться в основном в терминах опоры на традиции. Подобная тенденция видна и на уровне тактических решений. Например, в 2015 г. резко изменилась концепция новых культурных центров в малых городах России. До последнего времени они позиционировались как инновационные, но теперь будут переориентированы на духовное и патриотическое воспитание жителей этих городов на основе традиционных ценностей отечественной культуры (см. дайджест газеты “Известия” от 9 февраля 2015 г. ч. III).

### Устойчив ли тренд?

Чтобы судить об устойчивости консервативного тренда в сфере культуры, важно иметь представление об отношении к нему тех, кто составляют элиту данной сферы. К сожалению, свидетельства на этот счет фрагментарны. В данном отноше-

<sup>6</sup> Исключения составляют казенные учреждения, не типичные для сферы культуры.

<sup>7</sup> Подробнее этапы и особенности реформирования учреждений изложены в [Лисин, Рудник 2012].

нии работа [Рубинштейн, Музычук 2014] также выделяется из общего ряда. Судя по приведенным в ней предварительным результатам опроса известных деятелей культуры, искусствоведов, управленцев отрасли и общественников, настроения в этой среде явно тяготеют к той культурной политике, которая в понимании [Toepler, Zimmer 1996; Toepler, Zimmer 1999] ассоциируется с консервативным режимом благосостояния. В самом деле, например, выражается обеспокоенность отторжением молодежи от традиционной отечественной культуры и распространением “культурных суррогатов, коверкающих вкусы и пристрастия наших соотечественников”. Этому, по мнению экспертов, следует противопоставить финансируемые государством культурные проекты, в том числе в Интернете, воссоздание домов культуры и т.п. Настаивая на решительном усилении финансовых гарантий для субъектов культурной деятельности, респонденты опроса называют наряду с потребителями культурных благ лишь *государственные и муниципальные* организации сферы культуры, а также работников *этих* организаций. Подобное противопоставление государственного сектора негосударственному было бы вряд ли мыслимым в общественной атмосфере, адекватной становлению либерального или социал-демократического режима благосостояния.

Трудно судить, насколько мнения респондентов опроса разделяются в более широком кругу людей, причастных к сфере культуры. Если же основываться на оценках, приведенных в названной статье, призыв к прорыву в культурной политике суть требование последовательнее осуществлять именно то, в чем выражается *дистанцирование от ситуации 1990-х гг.* Налицо стремление как можно дальше сдвинуть “треугольник взаимоотношений” к положению, при котором имеющиеся вкусы населения не слишком влияли бы на происходящее в сфере культуры. Вероятно, это отчасти объясняется тем, что для большинства граждан поддержка сферы культуры по-прежнему не входит в число главных приоритетов. Например, по данным репрезентативного опроса населения России, проведенного в апреле 2014 г. по заказу НИУ ВШЭ, только 6% респондентов включили развитие учреждений культуры в число пяти политических приоритетов, значимых для них лично (для сравнения – качество медицинского обслуживания назвали почти половина опрошенных). Что касается взаимоотношений художественной элиты с властями, первая, по-видимому, уже не столько оспаривает доминирование высшего чиновничества в определении культурной политики, сколько стремится убедить его уделять больше внимания своим нуждам. Основное содержание запроса на перемены – резкое наращивание государственной ресурсной поддержки сферы культуры, которая началась в 2000-е гг. Безусловно сочувствуя этому запросу, трудно признать его реализуемым в начавшийся период прекращения или в лучшем случае резкого замедления экономического роста.

Итак, в той мере, в какой тенденции в сфере культуры прослеживаются на доступном нам материале, экономические составляющие культурной политики эволюционируют в сторону *консервативного режима*, причем влиятельные представители интересов рассматриваемой сферы выступают за усиление присущих ему черт. Разумеется, идентификация тенденций не равнозначна ни признанию их неизменными, ни призыву подкреплять их собственными усилиями. Так, симпатизируя призывам лучше финансировать сферу культуры, уместно было бы вместе с тем выступать против преимущественной поддержки государственного сектора в противовес негосударственному и традиционных форм культурной деятельности в противовес инновационным.

Вопросы о том, продлится ли становление консервативного режима благосостояния в России и как возможные перемены отразятся на сфере культуры, выйдут далеко за рамки темы данной статьи. Ограничимся замечанием, что длительная стагнация, вероятно, помешала бы становлению любых устойчивых институтов социальной политики, а успешная смена модели экономического роста смогла бы создать предпосылки для постепенного формирования либерального или социал-

демократического режима. Второе станет возможным, если появится новая доминанта экономической жизни взамен распределения ренты и ее источников, что по определению составляет функцию государства и делает исключительной роль формальных и неформальных статусов, возникающих в ходе его распределительной активности.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гасратян К. (2003) Проблемы развития сферы культуры в России // Вопросы экономики. № 10. С. 117–129.
- Губенко Н.Н. (2013) Театр абсурда. Во что превратили Россию. М.: Алгоритм.
- Драгичевич-Шешич М. (1999) Культурная политика в переходном обществе: фрагменты политологического и культурологического анализа // Наука о культуре: итоги и перспективы: Науч.-информ. сб. М.: РГБ. Вып. 1. С. 48–64.
- Лисин Н.В., Рудник Б.Л. (2012) Реформа бюджетного сектора: проблемы, риски и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. № 2. С. 60–77.
- Луначарский А.В. (1925) В.И. Ленин о науке и искусстве // Народное просвещение. № 1 (<http://www.lunacharsky.newgod.su/lib/chelovek-novogo-mira/lenin-v-ego-otnoshenii-k-nauke-i-iskusstvu>).
- Платон. Государство (1971) // Платон. Соч. В 3 т. Т. 3. Ч. 1. М.: Мысль.
- Рубинштейн А.Я. (2008) Экономика общественных предпочтений. СПб.: Алетейя.
- Рубинштейн А.Я., Муzychuk В.Ю. (2014) Оптимизация или деградация? Между прошлым и будущим российской культуры // Общественные науки и современность. № 6. С. 5–22.
- Рудник Б., Шишкин С., Якобсон Л. (1996) Приватизация в социально-культурной сфере: проблемы и возможные формы // Вопросы экономики. № 4. С. 18–32.
- Современный российский консерватизм. Сборник статей (2011). Санкт-Петербург: НП-Принт.
- Сорочкин Б.Ю., Шах-Азизова Т.К. (2000) Театральное искусство и театральная деятельность // Культура и культурная политика в России. М.: ЗАО “Первый печ. Двор”. С. 63–71.
- Фохт-Бабушкин Ю.У. (2013) Искусство в жизни населения нашей страны // Культурологические записки. Выпуск 15. Социология искусства между прошлым и будущим. М.: Государственный институт искусствознания. С. 222–249.
- Шевцова Л. (2014) Мы: жизнь в эпоху безвременья. М.: Карнеги-Центр.
- Якобсон Л.И. (2006) Социальная политика: коридоры возможностей // Общественные науки и современность. № 2. С. 52–66.
- Chartrand H., McCaughey C. (1989) The Arm’s Length Principle and the Arts: an International Perspective – Past, Present and Future // Who’s to Pay for the Arts: the International Search for Models of Support, New York: American Council for the Arts, New York: American Council for the Arts, pp. 43–80.
- Esping-Andersen G. (1999) Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford: OUP Oxford.
- Esping-Andersen G. (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Esping-Andersen G., Korpi W. (1987) From Poor Relief to Institutional Welfare States: the Development of Scandinavian Social Policy // The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research. London: M.E. Sharpe, pp. 39–74.
- Toepler S., Zimmer A. (1996) Cultural Policies and the Welfare State: the Cases of Sweden, Germany, and the United States // The Journal of Arts Management, Law, and Society, no. 26 (3), pp. 167–193.
- Toepler S., Zimmer A. (1999) The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States // The Journal of Cultural Economics, no. 23 (1/2), pp. 33–49.
- Wahl-Zieger E. (1980) The Performing Arts and the Market: Anglo-American and German Approaches to Theater and Orchestra in Market Economics // Economic Policy for the Arts, pp. 224–235.

---

# Economic aspects of cultural policies in post-Soviet Russia

L. JAKOBSON\*, B. RUDNIK\*\*

\* **Jakobson Lev** – doctor of Economics, professor and first vice rector of the National Research University “Higher School of Economics”. Address: 20, Myasnitskaya st., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: ljacobson@hse.ru.

\*\* **Rudnik Boris** – PhD in Economics, director of the Institute for Public Resources Management, National Research University Higher School of Economics. Address: 40, Myasnitskaya str., Moscow, 101000, Russian Federation. E-mail: brudnik@hse.ru.

## Abstract

This article seeks to investigate the evolution of cultural policies in post-Soviet Russia based on the analysis of economic conditions that underlie the development of the cultural sphere. The analysis is guided by a theoretical model suggested by S. Toepler and A. Zimmer on the basis of G. Esping-Andersen’s typology of welfare regimes. The authors find that the liberalization, which prevailed on the cultural policy agenda of the late 1980s and 1990s, was not rooted in the economic institutes of the cultural sphere. This led to a conservative trend which was in line with broader tendencies of public welfare policies typical of the 2000s.

**Keywords:** cultural policies, welfare regime, cultural sphere, economic independence, charity.

## REFERENCES

- Butenko I.A., Razlogov K.Je. (1998) *Kul’turnaja politika Rossii* [Russia’s cultural policy] Moscow: Liberija.
- Chartrand H., McCaughey C. (1989) The Arm’s Length Principle and the Arts: An International Perspective – Past, Present and Future. *Who’s to Pay for the Arts: The International Search for Models of Support*, New York: American Council for the Arts, pp. 43–80.
- Dragichevich-Sheshich M. (1999) Kul’turnaja politika v perehodnom obshchestve: fragmenty politologicheskogo i kul’turologicheskogo analiza [Cultural policy in the transitional society: aspects of political and cultural analysis] *Nauka o kul’ture: itogi i perspektivy. Nauchno-informacionnyj Sbornik*. Moscow: RGB, no. 1, pp. 48–64.
- Esping-Andersen G. (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: OUP Oxford.
- Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Esping-Andersen G., Korpi W. (1987) From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*, London: M.E. Sharpe, pp. 39–74.
- Foht-Babushkin Ju.U. (1997) *Hudozhestvennaja zhizn’ sovremennogo obshchestva v 4 t.* [Cultural life of the contemporary society in 4 volumes] Saint-Petersburg: Dmitrij Bulanin, vol. 2.
- Foht-Babushkin Ju.U. (2013) Iskusstvo v zhizni naselenija nashej strany [Art in the life of the population of our country] *Kul’turologicheskie zapiski*. Vyp. 15. *Sociologija iskusstva mezhdru proshlym i budushhim*, pp. 222–249.
- Gasratjan K. (2003) Problemy razvitiya sfery kul’tury v Rossii [Problems of the cultural sphere development in Russia]. *Voprosy ekonomiki*, no. 10, pp. 117–129.
- Gubenko N.N. (2013) *Teatr absurda. Vo chto prevratili Rossiju?* [The theater of absurd. What have they turned Russia into?], Moscow: Algoritm (<http://www.lunacharsky.newgod.su/lib/chelovek-novogo-mira/lenin-v-ego-otnoshenii-k-nauke-i-iskusstvu>).
- Jakobson L.I. (2006) Social’naja politika: koridory vozmozhnostej [Social policy: corridors of possibilities] *Obshchestvennye nauki i sovremennost’*, no. 2, pp. 52–66.

Lisin N.V., Rudnik B.L. (2012) Reforma bjudzhetnogo sektora: problemy, riski i perspektivy [Public sector reform: problems, risks and perspectives] *Voprosy gosudarstvennogo i municipalnogo upravlenija*, no. 2, pp. 60–77.

Lunacharskij A.V. (1925) V.I. Lenin o nauke i iskusstve [V.I. Lenin about science and art] *Narodnoe prosveshhenie*, no. 1 (<http://www.lunocharsky.newgod.su/lib/chelovek-novogo-mira/lenin-v-ego-otnoshenii-k-nauke-i-iskusstvu>).

Platon. *Gosudarstvo* [Platon. The State] (1971) *Platon. Sochinenija v trjoh tomah* [Platon. Compositions in three volumes] Moscow: Mysl', vol. 3, part 1.

Rubinshtejn A.Ja. (2008) *Jekonomika obshhestvennyh preferencij* [Economics of the public preference] Moscow: Aletejja.

Rubinshtejn A.Ja., Muzychuk V.Ju. (2014) Optimizacija ili degradacija? Mezhdru proshlym i budushhim rossijskoj kul'tury [Optimization or degradation? Between the past and the future of Russian culture] *Obshhestvennye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 5–22.

Rudnik B., Shishkin S., Jakobson L. (1996) Privatizacija v social'no-kul'turnoj sfere: problemy i vozmozhnye formy [Privatization in the social and cultural sphere: problems and potential formats] *Voprosy ekonomiki*, no. 4, pp. 18–32.

Shevtsova L. (2014) *My: zhizn' v jepohu bezvremen'ja*. [We: life in the epoch of timelessness] Moscow: The Carnegie Moscow Center.

Sorochkin B.Ju., Shah-Azizova T.K. (2000) Teatral'noe iskusstvo i teatral'naja dejatel'nost' [Theater arts and theatrical activity] *Kul'tura i kul'turnaja politika v Rossii*. Moscow: ZAO "Pervyj pech. Dvor", pp. 63–71.

*Sovremennyj rossijskij konservatizm. Sbornik statej* (2011) [The Contemporary Russian Conservatism. Collection of articles]. Sankt-Petersburg: NP-Print.

Toepler S., Zimmer A. (1996) Cultural Policies and the Welfare State: the Cases of Sweden, Germany, and the United States. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, no. 26 (3), pp. 167–193.

Toepler S., Zimmer A. (1999) The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States. *The Journal of Cultural Economics*, no. 23 (1/2), pp. 33–49.

Wahl-Zieger E. (1980) The Performing Arts and the Market: Anglo-American and German Approaches to Theater and Orchestra in Market Economics. *Economic Policy for the Arts*, pp. 224–235.

© Л. Якобсон, Б. Рудник, 2015