

# Проблемы реализации и перспективы развития государственной политики в сфере музейной деятельности на федеральном и региональном уровне

Цинченко Г. М. \*, Орлова И. С.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; galina\_ts55@mail.ru

## РЕФЕРАТ

Актуальность темы связана с возрастающей ролью культуры в государственном управлении России. Согласно прогнозу долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2030 г. культура является приоритетным направлением государственной поддержки по обеспечению максимально возможного доступа граждан к культурным ценностям и образованию в сфере культуры, а также сохранности произведений культуры и искусства.

Музеи, как объекты хранения и демонстрации культурных ценностей, являются неотъемлемой частью культурной политики. Государственная политика в музейной области заключается в финансовой поддержке, обеспечении профессиональными кадрами, совершенствовании нормативно-правовой базы, координации деятельности федеральных и региональных властей в отношении музеев. Музеи являются сложной и специфической областью государственной политики и управления, так как каждое учреждение обладает разными по значению культурными ценностями, разными возможностями самофинансирования. Поэтому невозможно ко всем государственным музеям применить одинаковые критерии, определяющие их эффективность. В статье рассматриваются основные модели государственной культурной и музейной политики в сфере охраны, распоряжения и использования памятников культурного наследия, выявляется специфика законодательной базы и организационно-экономического обеспечения. Подводятся выводы о том, что сочетание централизованного и децентрализованного управления музейной сферой, устранение противоречий нормативно-правовой базы в музейной и культурной сфере, создание взаимно выгодного механизма государственно-частного партнерства позволит получить наиболее эффективную модель культурной и музейной политики по охране памятников культуры.

*Ключевые слова:* музейная политика, памятники культуры, наследие, культурная политика, европейский опыт, государственно-частное партнерство, децентрализация

**Для цитирования:** Цинченко Г. М., Орлова И. С. Проблемы реализации и перспективы развития государственной политики в сфере музейной деятельности на федеральном и региональном уровне // Управленческое консультирование. 2019. № 12. С. 46–58.

## Problems of Implementation and Prospects of Development of State Policy in the Sphere of Museum Activity at the Federal and Regional Level

Galina M. Tsinchenko\*, Inna S. Orlova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; galina\_ts55@mail.ru

## ABSTRACT

The topicality of the topic is connected with the growing role of culture in the state administration of Russia. According to the forecast of the long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2030, culture is a priority area of state support to ensure the maximum possible access of citizens to cultural values and education in the sphere culture, as well as the preservation of works of culture and art. Museums, as objects of storage and demonstration

of cultural values, are an integral part of cultural policy. The state policy in the museum area consists of financial support, provision of professional staff, improvement of the legal and regulatory framework, coordination of the activities of federal and regional authorities in relation to museums. Museums are a complex and specific area of public policy and governance, as each institution has different values in importance, different possibilities of self-financing. Therefore, it is impossible to apply the same criteria to all state museums that determine its effectiveness. The article examines the main models of state cultural and museum policy in the field of protection, disposal and use of cultural monuments, reveals the specifics of the legislative framework and organizational and economic support. The conclusions are drawn that the combination of centralized and decentralized management of the museum sphere, the elimination of the contradictions of the legal and legal framework in the museum and cultural sphere, the creation of a mutually beneficial mechanism of public-private partnerships will provide the most effective model of cultural and museum policy for the protection of cultural monuments.

*Keywords:* museum policy, heritage cultural monuments, cultural policy, European experience, public-private partnership, decentralization

**For citing:** Tsinchenko G.M., Orlova I.S. Problems of Implementation and Prospects of Development of State Policy in the Sphere of Museum Activity at the Federal and Regional Level // Administrative consulting. 2019. N 12. P. 46–58.

---

Музеи и музейная политика являются неотъемлемой частью культурной политики, под которой мы будем понимать «сознательное регулирование в области культуры при принятии необходимых решений по всем вопросам, относящимся к культурному развитию общества в целом» [5, с. 35]. Исследователи определяют культурную политику также как деятельность государства, регулиующую культурную жизнь общества и воздействующую на человека с целью выработки необходимой картины мира.

Одним из главных субъектов культурной политики является государство. Культурная политика осуществляется также следующими институтами: образовательными учреждениями, партиями, предприятиями и подразумевает наличие краткосрочных, среднесрочных и длительных целей, а также средств (человеческих, финансовых и административно-правовых), связанных между собой в систему [8, с. 23]. Основными задачами культурной политики является сочетание деятельности федерального центра, имеющего определенные цели, с интересами регионов и других участников культурной сферы; осуществление деятельности, связанной с материально-техническим и творческим обеспечением жизнедеятельности культуры; распределение административных, финансовых, структурных, творческих ресурсов; планирование как подготовительный процесс участия государства в сфере культуры.

Понятие культурной политики имеет теоретико-методологический уровень и управленческий. Первый уровень позволяет сформулировать стратегические цели культурного развития, тогда как второй содержит тактические рекомендации, как и за счет каких ресурсов реализовывать культурную политику.

В «Российской музейной энциклопедии» музей определяется как многофункциональный, обусловленный историческим развитием, институт, который помогает реализовать общественную потребность в отборе и сохранении памятников культуры и природы. Такие памятники понимаются обществом как ценность, подлежащая изъятию из обыкновенной окружающей среды и передаче последующим поколениям. Необходимость сохранения культурных объектов в результате создания музеев требует государственного регулирования [13, с. 395].

Государственная политика по сохранению объектов культуры включает в себя цели, задачи, приоритетные направления, стратегические программы и план мероприятий по обеспечению сохранности объектов культуры и основывается на комплексном подходе к решению вопросов государственной охраны, сохранения,

распоряжения и использования объектов культурного наследия. Такая политика предусматривает реализацию культурной, научной, образовательной и воспитательной функций [4, с. 45].

Классификация музейных учреждений может быть проведена по разным основаниям. По форме собственности музеи могут быть государственные, муниципальные (музеи поселений, муниципального района, городского округа) и негосударственные. В зависимости от специализации музеи разделяют на: представляющие предметы для публичного просмотра и музей-усадыбы, сохраняющие архитектуру и другие культурные ценности, которыми согласно Закону «О вывозе и ввозе культурных ценностей»<sup>1</sup> признаются предметы материального мира, хранящиеся на территории России и включенные в состав российского Музейного фонда, ценность которых научно и исторически подтверждена.

Государственным регулированием музейной деятельности в России является совокупность полномочий государственных органов, осуществление которых способствует организации Музейного фонда. В данную сферу входят: помощь в упорядочивании коллекций, их формировании, надлежащем хранении, обеспечении сохранности музейных предметов, осуществлении демонстрационной экспозиционно-выставочной, а также научно-исследовательской работы.

Государственным регулирование, в том числе правовое, осуществляется с целью исполнения заложенных в Конституции РФ<sup>2</sup> прав граждан на возможность участия в культурной жизни своего государства. Органы власти, уполномоченные государством решать вопросы культурной сферы, выполняют несколько основных задач: занимаются вопросами сохранения наследия культуры, формирования единого на протяжении всего государства культурного пространства и взаимодействием отечественной и мировой культуры.

Практика государственного регулирования музейной деятельности может осуществляться в соответствии с французской или американской моделью.

Французская модель регулирования представляет собой централизованное управление государством делами музеев. Прежде всего, это касается сферы финансирования и администрирования. Государство управляет музеями из центра и с помощью специально созданных региональных отделений. Доля государственных инвестиций в данной модели превышает половину необходимого финансирования. Музеи имеют творческую свободу в выборе предметов для экспонирования, однако все операции, связанные с оборотом культурных ценностей, контролируются государством. Музеи имеют зависимую позицию от государства и находятся в роле «просителей».

Другая модель взаимоотношений государства и музеев — американская. Здесь государство снимает с себя обязанность финансирования музейной деятельности в полном объеме, ограничиваясь лишь предоставлением грантов определенным видам искусства или определенным исполнителям. Государство поддерживает частную инициативу — меценатство, за счет предоставления им налоговых льгот. Процент государственной финансовой поддержки обыкновенно не превышает 15% от общего числа музейного финансирования. Музеи собственными силами налаживают контакты с возможными меценатами, создают фонды поддержки музеев.

<sup>1</sup>Федеральный закон от 28 декабря 2017 года № 435-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сферах вывоза и ввоза культурных ценностей и архивного дела» [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/12/29/fz435-site-dok.html> (дата обращения: 12.07.2019)

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 12.07.2019)

В России, с одной стороны, оказывается значительная финансовая поддержка музеям со стороны государства напрямую через федеральные программы, субсидии, субвенции и дотации и через региональные органы власти. С другой стороны, многие музеи стремятся к самостоятельному поиску денежных средств, что приближает российскую систему взаимодействия к американской модели. Но так как меценатство в музейной сфере слабо развито, то доля государственного финансирования превышает не менее половины финансового обеспечения музейной деятельности.

Одним из важнейших законов, регулирующих музейную сферу, является закон «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»<sup>1</sup>, принятый в 1992 г. Государственная культурная политика, согласно данному закону, представляет собой совокупность устоявшихся взглядов, норм и принципов, необходимых государству для осуществления своей деятельности по сохранению предметов и сооружений, распространения в массы культурных ценностей. Право пользоваться культурными благами, как неотъемлемое право каждого человека, и приобщение людей к искусству, как ключевому средству их духовного развития, было провозглашено еще во времена французских просветителей [3, с. 5].

Федеральный закон № 54 «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»<sup>2</sup>, принятый в 1996 г., является основным законодательным актом, регулирующим музейную сферу и отношения между субъектами в данной сфере. Он определяет основной вид деятельности музеев — хранение культурных ценностей.

Постановление Правительства о «Лицензировании деятельности музеев»<sup>3</sup>, принятое в 1998 г., обязывало музеи получать лицензии — разрешения, выдаваемые Министерством культуры. Данные документы подтверждали наличие у музея необходимых условий для хранения и демонстрации произведений искусства. Но в 2002 г. указанное положение утратило силу, и музейные учреждения перестали получать лицензии. В связи со спецификой сферы культуры лицензирование данной области позволило бы государству иметь больше способов управления и регулирования. В частных музеях, содержащих культурные ценности, контроль не может осуществляться напрямую, поскольку они не подчиняются Министерству культуры. Лицензирование способствовало бы государственному контролю над сохранением культурных объектов, поскольку отсутствие или лишение музея лицензии позволило бы передать объекты в другие музеи, получившие лицензию и способные обеспечить хранение культурных ценностей.

Закон «О вывозе и ввозе культурных ценностей»<sup>4</sup> был разработан с целью защиты культурных ценностей, хранящихся на территории страны, от незаконного вывоза в другие страны, ввоза ценностей из других государств, а также неправомерной передачи права собственности на них.

<sup>1</sup>Закон РФ от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изменениями и дополнениями) // Гарант. 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/104540> (дата обращения: 11.08.2019).

<sup>2</sup>Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Гарант. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/123168/> (дата обращения: 15.01.2019).

<sup>3</sup>Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1998 г. № 179 «Об утверждении положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12110727> (дата обращения: 11.07.2019).

<sup>4</sup>Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (с изменениями и дополнениями) // Гарант. 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/10101361> (дата обращения: 11.07.2019).

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия народов Российской Федерации»<sup>1</sup> определяет объектами культурного наследия предметы, представляющие собой историко-культурную ценность и связанные с ними исторически территории.

Уголовный кодекс РФ устанавливает ответственность за ущерб, нанесенный памятникам культуры и предметам искусства, а также за незаконную перевозку через границу культурных ценностей. Градостроительный кодекс РФ регулирует сохранение исторически сложившихся мест, обладающих культурной значимостью, памятников культуры и архитектуры, находящихся в зоне городской застройки. Бюджетный кодекс РФ определяет способы, виды и принципы финансирования учреждений культуры.

Нормативные акты, регулирующие музейную деятельность, могут приниматься субъектами РФ. Региональные нормативные акты регулируют деятельность музеев подконтрольных региональным органам власти, не распространяясь на деятельность федеральных учреждений, расположенных на территории данного региона.

Деятельность музеев, а также нормативно-правовая основа музейной области имеют консервативный характер. Поскольку музейная деятельность связана с хранением исторических и культурных ценностей, в первоначальном состоянии поступивших в музеи предметов.

Музей — сложный организм, обладающий многообразием функций, видов деятельности, широким разнообразием специалистов от технического персонала до людей творческих профессий. К музейной деятельности не всегда можно применить стандартные для других сфер понятия, механизмы определения эффективности. Музейные учреждения имеют различия по ряду аспектов: ценности культурных объектов, хранящихся в их фондах, по специализации, по размеру и по количеству выставочных залов и помещений для хранения экспонатов, по стоимости билетов и финансовым возможностям. В этой связи к каждому учреждению необходимо подходить индивидуально при выборе способов государственного регулирования и финансирования деятельности. Даже крупные федеральные музеи не могут существовать без финансовой поддержки государства. Например, Эрмитаж, являясь одним из самых посещаемых музеев России, обладая огромными выставочными площадями, налаженной связью с меценатами, не сможет обойтись без государственного финансирования. Доля государственной финансовой поддержки на 2016 г. среди других видов финансирования составляет 63%. Право пользоваться культурными благами, как неотъемлемое право каждого человека, и приобщение людей к искусству, как ключевому средству их духовного развития, было провозглашено еще во времена французских просветителей [13, с. 105].

Министерство культуры разработало «Стратегию государственной культурной политики»<sup>2</sup> до 2030 г., реализация которой включает два основных этапа. Первый заключается в повышении эффективности деятельности культурных учреждений, разработке принципов, позволяющих оценить эффективность работы музеев и музейных работников, создании инфраструктуры, необходимой для развития региональных объектов культуры в 2016–2020 гг. Второй этап связан с созданием условий для эффективного использования объектов культуры. Одной из перспективных

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Гарант. 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12127232> (дата обращения: 11.08.2019).

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 № 326-р (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // КонсультантПлюс. 2016 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_194820/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_194820/) (дата обращения: 10.08.2019).

задач является сокращение бюджетного финансирования на реставрацию и восстановление музейных объектов и передача этих функций в частные руки на основе развития государственно-частного партнерства.

Одной из основных целей в сфере культуры является повышение качества работы специалистов за счет увеличения количества проводимых мероприятий просветительского характера, повышения удовлетворенности посетителей музеев качеством предоставляемых услуг и увеличения спектра предоставляемых культурных услуг.

Структура государственного управления музейной сферы имеет иерархическое деление. Вопросы культуры и музейной деятельности решаются на федеральном, региональном и местном уровне. Каждый из указанных уровней ведет свою деятельность в области культурной и музейной политики.

Согласно определению экономического толкового словаря, эффективность представляет собой извлечение максимально возможной выгоды и наивысших результатов с минимально возможными затратами [9].

Эффективность в управленческой сфере представляет собой комплексную оценку возможных и полученных в результате деятельности государственных органов изменений, при этом учитывается соответствие ставившихся перед органом целей и задач и имеющихся результатов деятельности. Выделяется экономическая эффективность и социальная. Экономическая эффективность демонстрирует качество экономической политики государства, вложенные инвестиции, а социальная показывает, как повысился и повысился ли вообще уровень жизни, ее качество, а также степень удовлетворения общества проводимой социальной политикой. Данные виды эффективности применимы практически ко всем сферам общественной жизни. Однако в культурной или музейной области государственного управления довольно трудно выделить и определить экономическую эффективность. Данная сфера не производит материальных ценностей, к работникам данных заведений трудно установить трудовую норму, так как работа в музее процесс творческий.

Музей получает финансовые средства от реализации билетов, экскурсий, продажи сувениров, сдачи помещений в аренду, выставок. Государство ставит задачу увеличения численности посетителей музеев за счет увеличения доступности музейных учреждений, их привлекательности, стремления к техническому совершенствованию и улучшения в целом музейной деятельности.

В 2006–2010 гг. в результате проводившейся реформы административного управления планировалось повышение качества предоставляемых государством услуг населению, в том числе культурных. Реформирование бюджетной системы предполагало переход от устоявшегося метода сметного планирования и государственного финансирования необходимых учреждениям расходов к финансированию, основанному на оценке расходов бюджета и возможности измерения результатов деятельности учреждений и их общественной значимости [6, с. 94].

Развивающаяся система рыночных отношений привнесла во многие сферы жизни понятия результативность и эффективность деятельности, в том числе и в музейную. Для определения эффективности музейной сферы было введено понятие государственного задания, устанавливающего требования к составу, качеству и (или) объему, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг [7, с. 8].

К социальным задачам музейных учреждений, прежде всего, относится обеспечение доступа широким массам населения, а также предоставление условий для хранения и сохранности музейных экспонатов, доверенных государством конкретному музею [6, с. 96]. Критериями эффективности учреждения в таком случае будут являться успехи деятельности в социальной, экономической, производственной сферах. Обоснованием необходимости поддержки данного учреждения госу-

дарством, в том числе финансовой, будут общие показатели эффективности работы организации.

Музейным учреждением, имеющим самый высокий уровень самофинансирования в Санкт-Петербурге, является Государственный Эрмитаж, доля самофинансирования в 2016 г. составила 33% от общего числа финансового обеспечения [11, с. 67].

К показателям, которые демонстрируют социальную эффективность учреждения, относятся: во-первых, количественный показатель, который отражает число посетителей данного музея, а также изменения, которые произошли в количестве выставочных мероприятий и посещаемость; во-вторых, количество проведенных экскурсий и количество посетивших их граждан; в-четвертых, соотношение проведенных в музее мероприятий для наименее защищенных слоев населения к общему количеству мероприятий; в-пятых, количество мероприятий нового (современного) формата по отношению к общему числу мероприятий, проведенных музеем.

К показателям эффективности экономической сферы музейной деятельности можно отнести доходы, поступающие в музей от его предпринимательской деятельности (сувенирные магазины, диски или приложения с видеозаписями). Другой показатель связан с определением средней стоимости билета в музей по отношению к размеру минимальной оплаты труда в данном регионе. Важным показателем является размер заработной платы сотрудников музея и ее соотношение со средней зарплатой в данном регионе.

Производственная эффективность музейной деятельности также имеет свои показатели. К ним относятся, например, количественный показатель людей, посетивших музей в соотношении с площадью выставленной экспозиции; количество экспонатов, находящихся в выставочных залах, по отношению к общему фонду предметов, хранящихся в музее, и число экспонатов, поступивших в музей за определенный период, и число предметов искусства, внесенных в электронный каталог.

Оценка эффективности работы связана с учетом общественного мнения посетителей учреждения. Такой учет производится посредством проведения мониторинга общественного мнения, отражающего качество предоставленных услуг музеем, уровня экскурсионного обслуживания, что позволяет наладить взаимосвязь между населением, музеем и учредителем музея — государством. Это предоставляет широкие возможности для повышения эффективности управления музейными учреждениями.

Эффективность управления культурой связана с такими понятиями, как децентрализованное и централизованное управление сферой культуры. Здесь важно отметить, что в каждом из этих двух вариантов есть свои плюсы и минусы. В централизованном варианте, музейные учреждения гарантированно получают необходимую поддержку от государства, но при этом сами деятели культуры здесь становятся зависимыми от управленческих структур. В противоположность централизованному варианту управления существует более эффективный вариант — децентрализованный. Федеральные органы власти разрабатывают лишь общее направление развития культуры, а управление конкретными музеями, в том числе решение по количеству финансирования для каждого из государственных музейных учреждений, передается региональным органам власти.

В децентрализованной системе управления часто создаются специальные консультационные органы — советы по вопросам культуры, которые включают в свой состав непосредственно деятелей культуры для определения наиболее нуждающихся в поддержке учреждений культуры.

Эффективность управления культурной сферой неразрывно связана с оценкой эффективности культурных и музейных учреждений, определением критериев, от-

ражающих уровень развития каждого конкретного музейного учреждения. Деятельность государства по управлению в данной области в основном связана с распределением различного вида ресурсов, чаще всего финансовых, которые должны поддерживать жизнеспособность данных заведений, а также поощрять и стимулировать их деятельность. Кроме того, деятельность государственных органов направлена на сохранение культурного наследия, для осуществления данной функции государство выделяет региональным и федеральным органам управления культурой финансирование на реставрацию памятников и поддержание состояния музейных хранилищ. Функционирование музейных учреждений в России, на данный момент, невозможно без финансовой помощи государства, поскольку средства, получаемые музеями в результате осуществления собственной деятельности, не могут полностью обеспечить жизнедеятельность учреждений. Даже крупные музеи, обладающие большими возможностями для заработка собственных средств, более чем на половину зависят от государства.

В условиях рыночной экономики учреждения культуры и, в частности, музеи вынуждены доказывать необходимость финансовой поддержки государства и бороться за объем данной поддержки путем увеличения эффективности работы учреждения и повышения производительности труда. В России музеи — один из наиболее доступных и динамично развивающихся общественных институтов. Музеи являются уникальным ресурсом культурной идентичности народов. В настоящее время в России почти 3000 государственных музеев федерального, регионального и муниципального уровня, из них 64 федеральных музея, находящихся в Министерства культуры [10], имеющие широкую известность в стране и за рубежом.

Одним из важных индикаторов состояния дел в музейной отрасли является динамика посещаемости, как главный ресурс роста музейной экономики. В последние годы этот показатель стабильно растет, даже несмотря на кризис в экономике и сокращение, в ряде случаев, бюджетного финансирования. Так, в 2017 г. российские музеи посетило почти 125 млн чел., что показало прирост по сравнению с 2012 г. 51%, а доходы федеральных музеев от предоставления платных услуг выросли на 123% [10]. Такая динамика стала возможной вследствие расширения спектра функций музея и предлагаемых услуг. Самыми посещаемыми федеральными музеями по итогам минувшего года стали Государственный музей-заповедник «Петергоф» (5,3 млн посетителей), Государственный Эрмитаж (4,2 млн посетителей), Государственный музей-заповедник «Царское село» (3,8 млн посетителей) [10]. Однако в целом по отрасли для повышения уровня посещаемости предстоит многое сделать. Работа должна вестись с использованием инструментария современных маркетинговых технологий по интенсификации взаимодействия с населением, информационному подключению новых социальных групп, предоставлению более широкого спектра услуг посетителям, образовательным программам, «квестам», фестивалям и т.д., что обеспечит рост внебюджетных доходов. Планомерная работа в этом направлении позволит постепенно снижать зависимость музейных учреждений от бюджетного финансирования. Выставочная деятельность также демонстрирует рост. В 2017 г. федеральными музеями проведено 3558 выставок (прирост по сравнению с 2016 г. составил 4,9%, а по сравнению с 2011 г. — 74,6%). Федеральными музеями было организовано 1418 внешних выставок (рост по сравнению с 2011 г. на 107,6%) [10].

Важным показателем работы музеев в новых условиях стало увеличение количества передвижных выставочных проектов, в том числе в регионах. В 2017 г. музеями, подведомственными Минкультуры России, реализовано в субъектах РФ 676 выставок (прирост по сравнению с 2011 г. на 31,2%), причем увеличилось количество передвижного выставочного фонда музеев. В 2017 г. общее число музейных предметов, показанных на выставках, достигло 8 млн единиц, что на 21,2% выше уровня 2016 г. [10]. Однако мониторинг выставочных проектов показывает



их слабую материально-техническую и ресурсную оснащенность площадок, трудность многих населенных пунктов, недостаточное финансирование региональных музеев, что ограничивает возможность экспонирования в малых городах и сельских поселениях.

Существенным фактором национальной культурной политики стало эффективное использование российскими музеями выставочных проектов. Так, в 2017 г. было реализовано 257 проектов в 45 странах мира (рост по сравнению с 2011 г. составил 53%) [10]. Среди наиболее знаковых международных мероприятий 2017 г. можно выделить выставочный проект Музеев Московского Кремля «Людовик Святой и реликвии Сент-Шапель», выставку Государственного музея изобразительных искусств имени Пушкина «Венеция Ренессанса. Тициан, Тинторетто, Веронезе. Из собраний Италии и России», российско-итальянский проект Российского национального музея музыки «Миф Страдивари».

Министерство культуры приоритетными направлениями музейной сферы считает: расширение доступа населения к культурным ценностям, в том числе, путем информатизации отрасли; укрепление материально-технической и ресурсной базы государственных музеев как центров сохранения уникальных образцов российской и мировой культуры; активизацию просветительской, научно-исследовательской и образовательной деятельности; совершенствование постоянно действующих экспозиций; увеличение выставочных проектов, в том числе, вне музеев в регионах Российской Федерации и за рубежом; реализацию передвижных выставочных проектов в малых и средних городах; развитие сотрудничества музеев с творческими индустриями, интеграцию музеев в систему культурно-познавательного туризма; а также утверждение «Практических рекомендаций по развитию музейного дела» [10].

Развитие семейного посещения учреждений культуры также входит в число приоритетных направлений развития музейной отрасли, при этом, с одной стороны, необходимо расширение перечня предлагаемых услуг, а с другой — совершенствование системы льгот для семей при получении платных образовательных услуг.

Системный характер имеет разработка платформенных решений, которыми могут воспользоваться все учреждения культуры. Примером такого решения является «Артефакт» — мобильный мультимедийный гид по музеям с применением технологии дополненной реальности. Важным фактором успешной реализации проекта является то, что «Артефакт» представляет собой платформу, на которой музеи могут создавать собственные проекты без дополнительных затрат на привлечение дорогостоящих специалистов в области дополненной реальности. Публичный запуск проекта состоялся на фестивале «Интермузей» в мае 2017 г.

Активно развивается сотрудничество музеев с общественными организациями и некоммерческим сектором. В числе примеров — строительство мемориала «Расстрел» и масштабной выставки по истории российско-польских отношений в филиале «Катинский мемориал» Государственного центрального музея современной истории России, военно-исторический лагерь «Бородино» в одноименном музее-заповеднике, выставочные проекты в сотрудничестве с Музеем Победы, Государственным историческим музеем, участие в программе бесплатного экскурсионного обслуживания учащихся «Дороги Победы», и др.

Однако эффективность учреждений культуры, определяемая количественными показателями, общими для всех видов учреждений, является проблемой, поскольку эффективность учреждения, деятельность которого направлена в первую очередь на достижение социального эффекта, невозможно измерить исключительно количественными показателями.

Санкт-Петербург является первым городом России, где стали использовать государственно-частное партнерство (ГЧП) в различных видах государственной де-

тельности с принятием в 2006 г. закона «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»<sup>1</sup>, однако в культурной области взаимодействие началось гораздо позже.

Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры выделил 30 объектов культурного наследия, которые могли бы участвовать в программе льготной аренды памятников культуры. Однако, в настоящий момент, передать в аренду органы государственной власти готовы только 6 памятников, находящихся в аварийном состоянии и не используемые в связи с этим государством.

В области ГЧП для государства есть риск утратить культурную ценность восстанавливаемых объектов. Сохранение культурных ценностей является обязанностью государства, этот вопрос гораздо более важен государственной стороне контракта, чем частной, которой не выгодно заниматься кропотливыми изысканиями в архивах художественных особенностей предоставленного им в аренду памятника. Поэтому передача частному инвестору составление проекта реставрации объекта культурного наследия нежелательна, а способом решения проблемы сохранения в проекте реставрации объекта первоначально существовавших особенностей памятника архитектуры является передача в аренду объекта на аукционе с готовым проектом реставрации специалистами. Государственным органам остается контроль соответствия проекта реставрации и реконструкции. Это повысит первоначальные затраты на осуществление программы ГЧП, но снизит риск возможной утраты культурного объекта.

Необходимо закрепить законодательно гарантии частного инвестора возможности возвращения вложенных средств при одностороннем изъятии объекта со стороны государства, так как в рамках программы ГЧП по льготной аренде инвестор не имеет возможности оформить объект в собственность, а аренда предоставляется на длительный срок — 49 лет. Это поможет привлечь большее количество инвесторов. Особенностью применения механизмов ГЧП в области культуры является то, что частный инвестор на протяжении длительного времени, а может и всего срока льготной аренды, не сможет вернуть потраченные на реставрацию объекта средства, поскольку культурные объекты имеют социальное предназначение. Налоговые льготы способствовали бы привлечению в сферу культуры новых инвесторов. Необходимо урегулировать вопрос по срокам восстановления объектов. В Санкт-Петербурге инвестору предоставляется 7 лет на разработку проекта и полную его реставрацию, включая восстановление или новое подключение всех инженерных коммуникаций. Срок восстановления не зависит ни от состояния объекта, ни от размера, ни от других составляющих, которые могут повлиять на увеличение срока реставрации. При определении срока необходимо учитывать состояние конкретного памятника. Частный инвестор не защищен перед государством ввиду отсутствия законодательно закрепленных гарантий, он берет на себя обязанность по дорогостоящему восстановлению объекта, с условиями льготной аренды на 49 лет, но гарантий, что арендная плата не повысится, что не изменятся условия договора или он не лишится восстановленного объекта, инвестор не получает. Это не способствует интересу к такому виду ГЧП со стороны частного сектора.

Важным вопросом совершенствования государственной политики в музейной сфере является совершенствование кадровой политики учреждений. Поскольку от профессиональности и эффективности работы кадрового состава учреждения за-

<sup>1</sup> Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах (принят Законодательным собранием Санкт-Петербурга 20.12.2006) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=6822704493989825851028> (дата обращения: 10.10.2018).

висит развитие музейного учреждения, повышение его популярности среди посетителей, а также возможность пополнения музейного фонда новыми предметами и экспонатами, от чего также зависят престиж и популярность учреждения. Отсутствие заинтересованности молодых специалистов в области культуры и искусства в продолжении своей профессиональной деятельности в виде работы в музее связано с очень низким уровнем оплаты труда. Отсутствие разработанных критериев оценки деятельности сотрудников музеев не позволяет руководителям учреждений и государственным органам оценить эффективность труда своих специалистов. Все сводится к оценке количественных показателей: принятых в фонд новых предметов, проведенных экскурсий, выставок, а качество предоставленных услуг и творческая составляющая, свойственная культурным учреждениям, в данном случае не оценивается.

Однако работа в музее предоставляет молодым специалистам широкий круг направлений развития своего творчества: от научно-исследовательской работы в выбранной сфере, до создания лекционного курса и мастер-классов. Музейный работник может работать и в удаленном доступе, развивая электронную версию музея для широкого доступа. Санкт-Петербург, в соответствии с докладами Министерства культуры за 2016 и 2017 гг., является лидером среди других регионов по наличию интернет-ресурсов у культурных учреждений. Электронная площадка «Культура.РФ», активно развиваемая государством, включила в себя уже более 100 электронных музеев. Данный ресурс позволяет ознакомиться с виртуальными экспонатами, с интерьерами музея, а также узнать информацию о мероприятиях, готовящихся в каждом из музеев [1].

Использование новейших технологий в области связей с общественностью может привлечь в музеи большее количество посетителей, а значит, увеличить их прибыль. Для уменьшения объема государственного финансирования музейных учреждений возможно проводить слияние нескольких музейных учреждений, сохраняющих предметы искусства одного типа/времени в один комплекс для более эффективного использования.

Существующие недоработки и противоречия нормативно-правовой базы в музейной и культурной сфере данной области зачастую не дают новым направлениям, проникающим в музейную деятельность, развиваться в полной мере. Изменений требует закон «О Музейном фонде», который определяет в качестве объектов, включенных в Музейный фонд, только те, что отражены в едином электронном каталоге, и игнорирует объекты, не внесенные в данный каталог. Таким образом, под защитой государства находится только 10% существующих музейных предметов [1]. Музеи, в отношении данных предметов, сталкиваются со сложностями при необходимости государственной поддержки в области хранения и реставрации. Включение в Музейный фонд всех учтенных музеями предметов поможет сохранению данных предметов.

Закрепление гарантий сохранения права аренды культурного объекта по льготным условиям за частным инвестором на уровне нормативно-правового акта, а также закрепление там конкретных причин, по которым контракт может быть расторгнут одной из сторон, привлекло бы большее количество частных лиц к восстановлению объектов культуры, находящихся в аварийном состоянии.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что музейная сфера обладает рядом проблем, которые требуют решения.

В процессе реализации культурной политики в музейной сфере в России, в частности в Санкт-Петербурге, проявились проблемы в области использования в сфере культуры ГЧП, эффективности работы музейных сотрудников, противоречий и недоработок в нормативно-правовой базе культурной сферы. Решение данных проблем позволит сократить объем бюджетного финансирования, затрачиваемого

на культурную сферу. Внедрение в область культуры ГЧП, с одной стороны, снимает с государства многие проблемы по восстановлению и содержанию памятников культуры, с другой стороны, недоработки законодательства в этой сфере не позволяют в полной мере использовать положительные стороны от реализации совместных государственно-частных проектов. С другой стороны, государство сталкивается с возможностью утраты культурной значимости объекта ввиду желания инвестора быстрее завершить работы и получить льготную стоимость аренды, пренебрегая при этом качеством работ.

Д. Кейнс, являясь сторонником централизованного управления музейной сферой и централизованного финансирования учреждений, считает, что музеи не способны получать достаточное самофинансирование от собственной деятельности [9]. И. А. Бутенко и К. Э. Разлогов поддерживают идею децентрализованной системы управления музейными учреждениями, которая связана с утверждением, что музеи имеют разное финансовое положение и социальную значимость, и регионы, лучше разбираясь в данной проблеме, могут распределять материальные и нематериальные ресурсы и поддерживать необходимое состояние музеев [2]. Сочетание двух указанных моделей управления музейной сферой с наличием эффективного законодательства, регулирующего данную сферу, и структур, наделенных необходимыми полномочиями с целью контроля исполнения законов в этой сфере [12, с. 152], позволит получить наиболее эффективную модель взаимодействия государства и музеев. Использование информационных технологий в музейной сфере предоставляет широкие возможности для преодоления неравенства в степени доступности культурного наследия по географическим особенностям страны и факторам экономического характера. Широкое внедрение новых технологических решений, повышение доступности культурных благ позволяют сделать культурную среду более насыщенной, отвечающей растущим потребностям личности и общества.

## Литература

1. *Бабенкова Е. А.* Создание портала «Культура.РФ» как способ совершенствования государственной политики в сфере развития музейного дела в России [Электронный ресурс] // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2019. № 1 (28) [Электронный ресурс]. URL: [https://alley-science.ru/aktualnye\\_voprosy\\_politiki\\_i\\_prava\\_1\\_28\\_\\_2019/](https://alley-science.ru/aktualnye_voprosy_politiki_i_prava_1_28__2019/) (дата обращения: 29.09.2019).
2. *Бутенко И. А., Разлогов К. Э.* Культура и культурная политика в России. М. : Искусство, 2000.
3. *Востряков Л. Е.* Государственная культурная политика: понятия и модели : монография. СПб. : Издательство СЗИ РАХНИГС, 2011.
4. *Востряков Л. Е.* Культурная политика: подходы и концепции западных исследователей // Научные труды СЗАГС. 2011. Т. 2. Вып. 1. С. 42–52.
5. *Драгичевич-Шешич М., Стойкович Б.* Культура: менеджмент, анимация, маркетинг. Новосибирск : Издательский дом «Тигра». 2000.
6. *Иванова Ю. А.* Эффективность деятельности государственных музейных учреждений в условиях рыночной экономики // Журнал правовых и экономических исследований. 2012. С. 92–96.
7. *Игнатьева Е. Л., Коваль В. О.* Стандарты качества бюджетных услуг в области культуры // Справочник руководителя учреждения культуры. 2008. № 10. С. 7–24.
8. *Лапина В. Г., Любивая А. И.* Социокультурный сервис за рубежом. СПб., 2007.
9. *Кейнс Д.* Общая теория занятости процента и денег. М. : Гелиос, 2002.
10. *Конюхов В.* Актуальные вопросы развития музейной отрасли в России [Электронный ресурс]. URL: <https://histrf.ru/biblioteka/b/aktualnye-voprosy-razvitiia-muzeinoi-otrasli-v-rossii> (дата обращения: 29.09.2019).
11. Отчет Государственного Эрмитажа. 2016 / Государственный Эрмитаж. СПб. : Изд-во Гос. Эрмитажа, 2017.

12. Палий К. Р. Реализация политики в области сохранения материальных объектов культурного наследия: европейский опыт // Управленческое консультирование. 2018. № 12. С. 142–153.
13. Российская музейная энциклопедия. Т. I. М. : Прогресс ; Рипол Классик, 2001.
14. Экономика. Толковый словарь. М. : ИНФРАМ, 2000.

#### **Об авторах:**

**Цинченко Галина Михайловна**, доцент кафедры связей с общественностью и социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат социологических наук, доцент; galina\_ts55@mail.ru

**Орлова Инна Степановна**, доцент кафедры связей с общественностью и социальных технологий Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат педагогических наук, доцент; oca-oca@mail.ru

#### **References**

1. Babenkova E. A. Creation of the portal “Culture.RF” as a way to improve the state policy in the field of museum development in Russia [Electronic resource] // Scientific and practical electronic journal of the Alley of Science [Nauchno-prakticheskii elektronnyi zhurnal Alleya Nauki]. 2019. № 1(28). URL: [https://alley-science.ru/aktualnye\\_voprosy\\_politiki\\_i\\_prava\\_\\_1\\_28\\_\\_2019/](https://alley-science.ru/aktualnye_voprosy_politiki_i_prava__1_28__2019/) (In rus)
2. Butenko I. A., Razlogov K. E. Culture and cultural policy in Russia. M. : Art, 2000. (In rus)
3. Vostryakov L. E. State cultural policy: concepts and models: monograph. SPb. : Publishing House of NWI of RANEPa, 2011. (In rus)
4. Vostryakov L. E. Cultural Policy: Approaches and Concepts of Western Researchers // Scientific Works of the SZAGS [Nauchnye trudy SZAGS]. 2011. V. 2. Iss. 1. P. 42–52. (In rus)
5. Dragichevich-Sheshich M., Stoykovich B. Culture: management, animation, marketing. Novosibirsk: Publishing House “Tigra.” 2000. (In rus)
6. Ivanov Yu. A. Efficiency of State Museum Institutions in Market Economy // Journal of Legal and Economic Research [Zhurnal pravovyykh i ekonomicheskikh issledovaniy]. 2012. P. 92–96. (In rus)
7. Ignatieva E. L., Koval V. O. Standards of Quality of Budgetary Services in the Field of Culture // Directory of the Head of the Cultural Institution [pravochnik rukovoditelya uchrezhdeniya kul'tury]. 2008. N 10. P. 7–24. (In rus)
8. Lapina V. G., Lubivaya A. I. Sociocultural service abroad. SPb., 2007. (In rus)
9. Keynes D. General theory of employment interest and money. M. : Helios, 2002. (In rus)
10. Konyukhov V. Topical issues of the development of the museum industry in Russia. [Electronic Resource]. URL: <https://histrf.ru/biblioteka/b/aktualnyie-voprosy-razvitiia-muzieinoi-otrasli-v-rossii> (In rus)
11. State Hermitage report. 2016/State Hermitage. SPb. : Hermitage publishing house, 2017. (In rus)
12. Paliy K. R. Implementation of policy in the field of preservation of material objects of cultural heritage: European experience // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 12. P. 142–153. (In rus)
13. Russian Museum Encyclopedia. V. I. M. : Progress; Ripol Classic, 2001. (In rus)
14. Economy. An interpreted dictionary. M. : INFRA-M, 2000. (In rus)

#### **About the authors:**

Galina M. Tsinchenko, Associate Professor the Chair of Public Relations and Social Technologies of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Sociology, Associate Professor; galina\_ts55@mail.ru.

Inna S. Orlova, Associate Professor the Chair of Public Relations and Social Technologies of North-West Institute of Management of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), PhD in Pedagogy, Associate Professor; oca-oca@mail.ru