



2021

Отчет

о результатах экспертно-
аналитического мероприятия
«Оценка доступности услуг
культуры для населения»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 29 июня 2021 г.



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Цель

Целью экспертно-аналитического мероприятия (далее – ЭАМ) является оценка доступности услуг культуры для населения.

Итоги проверки

Проведен анализ актуальности и достаточности нормативно-правовой и методической базы, финансового обеспечения деятельности сети учреждений культуры и ее развития, уровня обеспеченности населения услугами учреждений культуры по видам учреждений, в том числе в отдаленных районах и сельской местности, состояния материально-технической базы учреждений культуры и доступа к информационным технологиям, а также удовлетворенности граждан услугами в сфере культуры.

В ходе мероприятия установлено, что ряд положений Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года¹ (далее – Стратегия) не актуализирован с учетом национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года, установленных в Указе Президента Российской Федерации², отдельные запланированные мероприятия Стратегии так и не были реализованы.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры»³ (далее – Госпрограмма) не содержит качественных показателей, позволяющих оценить удовлетворенность населения доступностью и качеством услуг в сфере культуры, а также показателей обеспеченности субъектов Российской Федерации учреждениями культуры, характеризующих выравнивание уровня доступности услуг в сфере культуры.

Методика расчета показателя национальной цели развития «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года», не учитывающая специфику учреждений культуры и проводимых ими мероприятий, препятствует объективной оценке достижения национальных целей развития.

На протяжении 10 последних лет наблюдается стабильный рост совокупных расходов на культуру за счет всех источников в абсолютном выражении, однако их доля в ВВП растет незначительно. В 2020 году расходы составили 0,62 % ВВП. При этом Стратегией предусмотрено увеличение к 2030 году доли расходов на культуру в ВВП

-
1. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р.
 2. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
 3. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317.

до 1,4 %. Доля благотворительных пожертвований, в том числе грантов, в общем объеме поступлений у учреждений культуры незначительна, привлечение в отрасль внебюджетных источников осуществляется недостаточными темпами.

При отсутствии обязательных к применению норм и нормативов размещения учреждений культуры развитие сети осуществляется в соответствии с решениями региональных властей, что приводит к высокому уровню как региональной, так и внутрирегиональной дифференциации.

Уровень обеспеченности, например, культурно-досуговыми учреждениями варьируется от 8 % в Республике Ингушетия до 542 % в Сахалинской и Магаданской областях, музеями – от 15 % в Республике Калмыкия до 114 % в республиках Башкортостан и Татарстан. При этом даже в наиболее обеспеченных учреждениях культуры регионах имеются внутрирегиональные диспропорции между муниципальными образованиями.

Услуги в сфере культуры для сельского населения менее доступны, чем для городского, например, значительный (в 20 раз) разрыв в посещаемости киносеансов свидетельствует о недостаточной доступности услуг кинопоказа для сельского населения при его высокой востребованности.

Сокращается сеть библиотек, единственного вида учреждений культуры, предоставляющих бесплатные услуги населению, в отдельных регионах при ликвидации, реорганизации библиотек не всегда учитывается мнение жителей. При этом востребованность библиотечных услуг у населения сохраняется.

Здания муниципальных учреждений культуры имеют высокую степень изношенности, остаются острыми проблемы состояния материально-технической базы муниципальных культурно-досуговых учреждений (далее – КДУ), библиотек и музеев. Значительное количество учреждений культуры не имеют доступ к сети Интернет, что существенно сужает возможности участия граждан в культурной жизни.

Под потребности лиц с ограниченными возможностями здоровья и других маломобильных групп населения в целом по Российской Федерации не адаптированы более 70 % учреждений культуры.

В отрасли наблюдается нехватка квалифицированных кадров, сотрудники в возрасте до 35 лет составляют менее 15 % общей численности работников учреждений культуры. При этом доведение средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе, предусмотренное Указом Президента Российской Федерации⁴, обеспечено за счет высокой заработной платы в федеральных учреждениях культуры.

Анализ данных социологических опросов показал, что уровень удовлетворенности населения качеством услуг в сфере культуры при общей тенденции к росту в целом по Российской Федерации остается низким при его значительной дифференциации по регионам. Низкий уровень удовлетворенности населения услугами культуры отмечается не только в регионах с малой обеспеченностью учреждениями культуры,

4. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (далее – Указ № 597).

но и в субъектах Российской Федерации с высокой обеспеченностью. Это подтверждается результатами мониторинга доступности услуг учреждений культуры, проведенного Общественной палатой Российской Федерации в 2019 году⁵.

Вывод

Недостаточная обеспеченность учреждениями культуры субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и их неравномерное размещение по территории Российской Федерации, особенно в сельской местности, проблемы материально-технического оснащения учреждений культуры, отсутствия доступа указанных учреждений к сети Интернет, возможности получения услуг для граждан с ограниченными возможностями, дефицит в квалифицированных кадрах, в том числе связанный с низким уровнем оплаты труда, препятствуют равнодоступности услуг культуры для населения.

Предложения

Правительству Российской Федерации предложено:

- определить принципы размещения объектов инфраструктуры сферы культуры на территории Российской Федерации, учитывающие региональную специфику и отражающие потребности населения в услугах в сфере культуры;
- актуализировать стратегические отраслевые документы с включением качественных показателей, характеризующих удовлетворенность населения услугами в сфере культуры;
- разработать требования к системе оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений сферы культуры.

Для использования в работе и принятия управленческих решений направить отчет по результатам ЭАМ в адрес Минкультуры России.

5. Получены по запросу от 25 марта 2021 г. № ЗИ12-04-45/12-04.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.23.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее с 2020 года, пункт 3.11.0.10).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Законодательные, нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, методические и иные документы в сфере культуры, в том числе стратегические и программные документы;
- деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленная на повышение доступности услуг учреждений культуры;
- документы, обосновывающие выделение и подтверждающие использование бюджетных средств, направленных на финансовое обеспечение мероприятий в сфере культуры;
- документы, содержащие отчетные данные о деятельности Минкультуры России, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере культуры, статистическая и иная отчетность.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

- Цель 1. Оценить актуальность и достаточность нормативно-правовой и методической базы, регулирующей вопросы по обеспечению доступности для населения учреждений культуры.
- Цель 2. Оценить финансовое обеспечение мероприятий в сфере культуры, в том числе направленных на поддержание и развитие сети учреждений культуры.
- Цель 3. Оценить доступность услуг учреждений культуры, в том числе для населения отдаленных районов и сельской местности, людей с ограниченными возможностями жизнедеятельности.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство культуры Российской Федерации (г. Москва);
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (85 субъектов Российской Федерации).

5. Исследуемый период

2019–2020 годы, при необходимости более ранние периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 19 октября 2020 года по 29 июня 2021 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (статья 44).

В 2020 году в целом по Российской Федерации насчитывалось 88,7 тысяч учреждений культуры, из которых 98,1% относятся к региональному и муниципальному ведению. Данные в разрезе видов учреждений культуры представлены в таблице.

| Вид учреждения | Федеральные, ед. | % от общего кол-ва | Региональные и муниципальные, ед. | % от общего кол-ва | ВСЕГО, ед. |
|------------------------|------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------|------------|
| КДУ | 781 | 1,8 | 41 627 | 98,2 | 42 408 |
| Библиотеки | 274 | 0,7 | 36 645 | 99,3 | 36 919 |
| ДШИ | 260 | 5,2 | 4 782 | 94,8 | 5 042 |
| Музеи | 252 | 8,6 | 2 665 | 91,4 | 2 917 |
| Театры | 54 | 8,1 | 615 | 91,9 | 669 |
| Концертные организации | - | - | 372 | 100 | 372 |
| Парки | - | - | 286 | 100 | 286 |
| Цирки | 56 | 80 | 14 | 20,0 | 70 |
| Зоопарки | - | - | 32 | 100 | 32 |
| Итого | 1 677 | 1,9 | 87 038 | 98,1 | 88 715 |

Из общего количества учреждений культуры самыми массовыми являются КДУ (48%), общедоступные библиотеки (42%) и ДШИ (6%), оказывающие услуги в сфере культуры наиболее широкому кругу граждан на местном уровне.

В последние годы изменились приоритеты в финансовом обеспечении отрасли на федеральном уровне, больше внимания стало уделяться поддержке регионов в модернизации сети учреждений культуры, оснащении их современным оборудованием и материалами, информационными технологиями, преимущественно в малых городах и селах.

Продолжалась работа по строительству (реконструкции) ремонту и оснащению объектов культуры (КДУ, муниципальные библиотеки, ДШИ и др.). Увеличилась поддержка театральной деятельности, в том числе детских театров, кинематографии, гастрольной и выставочной деятельности, повысился уровень оплаты труда работников культуры.

Только за 2019–2020 годы в рамках реализации национального проекта «Культура»⁶ создано 306 модельных библиотек в 73 субъектах Российской Федерации, из них 111 – в сельской местности (в 2020 году услугами указанных библиотек воспользовалось более 17 млн человек); модернизировано 626 домов культуры; закуплено и поставлено 203 передвижных многофункциональных культурных центра для муниципальных учреждений в сфере культуры; оснащено новыми музыкальными инструментами, оборудованием и учебными материалами 610 ДШИ и учреждений профессионального образования в сфере культуры.

При проведении ЭАМ применялись документальные и аналитические методы (синтеза и анализа, обобщения, сравнения, классификации, выборки, динамических рядов), использовались данные Минкультуры России и Росстата, проведен анализ данных, предоставленных по запросу Счетной палаты Российской Федерации субъектами Российской Федерации, Общественной палатой Российской Федерации, Федеральной службой охраны Российской Федерации, Российской национальной библиотекой.

В ходе ЭАМ исследовались вопросы актуальности действующей нормативно-правовой и методической базы, регулирующих деятельность отрасли, скоординированности деятельности органов власти по реализации задач в части обеспечения доступности для населения услуг учреждений культуры, проведена оценка финансового обеспечения мероприятий, направленных развитие сети учреждений культуры, и оценка показателей, отражающих структуру и деятельность учреждений культуры.

6. Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) (далее – НП «Культура»).

7.1. Оценка актуальности и достаточности нормативно-правовой и методической базы, регулирующей вопросы по обеспечению доступности для населения учреждений культуры

7.1.1. Оценка актуальности и достаточности нормативно-правовой и методической базы в целях обеспечения доступности для населения услуг учреждений культуры, ее соответствия Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года и национальным целям, в том числе оценка деятельности Минкультуры России по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере культуры

Анализ нормативно-правовой и методической базы показал, что в основном документы, необходимые для реализации поставленных целей и задач в сфере культуры, приняты⁷. Вместе с тем отдельные документы требуют доработки.

Основными стратегическими документами в сфере культуры являются Основы государственной культурной политики⁸ (далее – Основы), Стратегия и Госпрограмма.

Согласно Основам и Стратегии одними из целей государственной культурной политики являются обеспечение доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам, создание условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала.

Для достижения данных целей Стратегией определены задачи, приоритетные направления, выработаны механизмы реализации, установлены целевые показатели и ожидаемые результаты.

С момента принятия Основ и Стратегии произошли существенные изменения.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) определены 10 задач в сфере культуры. Для их решения разработан и реализуется НП «Культура», основными целевыми показателями которого (в редакции до 2021 года) определены «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры» и «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам культуры в 5 раз».

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474) определена национальная цель «Возможности для самореализации и развития талантов», одним из целевых показателей

-
7. Основы, Стратегия, Госпрограмма, НП «Культура», планы мероприятий по реализации Стратегии и Госпрограммы, правила предоставления межбюджетных трансфертов, субсидий юридическим лицам, некоммерческим организациям, указы Президента Российской Федерации по отдельным направлениям культурной деятельности (от 17 мая 2021 г. № 287 «О создании Президентского фонда культурных инициатив», от 31 декабря 2015 г. № 688 «О грантах Президента Российской Федерации в области культуры и искусства», от 1 июля 1996 г. № 1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации» и т.д.)
 8. Утверждены указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808.

ее достижения является показатель – «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года».

Соответствующие изменения внесены в НП «Культура»⁹. Целевым показателем, характеризующим развитие отрасли и, соответственно, доступности услуг культуры для населения, стало увеличение посещаемости мероприятий. Однако соответствующие изменения в цели, показатели и ожидаемые результаты Стратегии не вносились.

В конце 2020 года в целях оперативного мониторинга достижения нового целевого показателя по увеличению числа посещений культурных мероприятий Минкультуры России утверждена методика его расчета (далее – Методика расчета)¹⁰.

Показатель измеряется в натуральных единицах и является суммой показателей посещений культурных мероприятий (в том числе в онлайн формате) учреждений/организаций всех типов (библиотек, КДУ, музеев, театров, концертных организаций и самостоятельных коллективов, парков, цирков, зоопарков, зоосадов, кинотеатров, ДШИ по видам искусств, образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования).

Подобный подход формирует риски недостаточной достоверности и сопоставимости, поскольку целевой показатель учитывает разные свойства единиц совокупности, представляющих частный случаи проявления изучаемой закономерности¹¹, а также риски завышения значений показателя.

Например, посещаемость театра и посещаемость парка культуры и отдыха не тождественны между собой, т. к. в первом случае она ограничена коммерческой вместимостью зала и временем показа спектакля, а во втором – таких ограничений не содержит. Установлены и иные недостатки Методики расчета (приложение № 1 к отчету).

С начала реализации Стратегии изменились формы предоставления услуг в сфере культуры, появились возможности их предоставления в цифровом виде, в том числе удаленно. Это предъявило новые требования к содержанию отраслевых методических документов в части обеспечения доступности услуг в сфере культуры для населения.

В 2017 году в целях обеспечения доступности организаций культуры путем оптимального размещения сети организаций культуры с учетом норм и нормативов, определенных распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 95-р, были утверждены Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления¹², которыми установлены

-
9. Запросы на изменение паспорта НП «Культура» утверждены протоколом Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому планированию и национальным проектам от 29 октября 2020 г. № 11.
 10. Утверждена распоряжением Минкультуры России от 16 октября 2020 г. № Р-1358 (в редакции от 3 ноября 2020 г.) «О методологии расчета показателя «Число посещений культурных мероприятий».
 11. Единица совокупности – это предел дробления объекта исследования, при котором сохраняются все свойства изучаемого процесса.
 12. Методические рекомендации субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры, утверждены распоряжением Минкультуры России от 2 августа 2017 г. № Р-965.

рекомендуемые нормы и нормативы размещения организаций культуры по типам (библиотеки, КДУ, музеи, театры, концертные организации, парки культуры и отдыха и пр.) (далее – Методические рекомендации). В качестве нормы обеспечения была установлена сетевая единица организации культуры, как базовая основа производства услуг; в качестве норматива установлены показатели по количеству сетевых единиц.

Однако Методические рекомендации фактически не применяются субъектами Российской Федерации. Регионы самостоятельно принимают решения о структуре и размещении организаций культуры. В результате сложился высокий уровень региональной дифференциации в обеспеченности учреждениями культуры¹³.

В ходе ЭАМ проведен анализ согласованности целевых показателей Стратегии и Госпрограммы, характеризующих доступность услуг для населения.

Установлено, что из 31 показателя¹⁴ Госпрограммы соответствуют Стратегии всего 8, не соответствуют – 23 показателя, из которых 18 – соответствуют более актуальным документам: НП «Культура», Указу № 474, плану основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года¹⁵. При этом шесть показателей Стратегии не включены в показатели Госпрограммы или были исключены из нее ранее¹⁶. Анализ соответствия показателей (индикаторов) Госпрограммы показателям Стратегии приведен в приложении № 2 к отчету.

При этом в действующей редакции Госпрограммы не осталось показателей, позволяющих оценить удовлетворенность населения доступностью и качеством услуг в сфере культуры, а также показателей обеспеченности субъектов Российской Федерации учреждениями культуры¹⁷.

Целевые значения отдельных показателей, установленных Стратегией, утратили актуальность. Например, показатели охвата 15 % детского населения деятельностью ДШИ для обеспечения надлежащего воспитания детей к 2018 году, полной самокупаемости цирковых организаций к 2020 году. При этом показатели увеличения количества кинотеатральных экранов к 2030 году до 5000 и увеличения к 2020 году среднего числа посещений киносеансов одним жителем в год до 0,8 по состоянию на начало 2021 года достигнуты¹⁸.

13. Подробный анализ приведен в разделе 7.3 отчета.

14. В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 51.

15. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2021 г. № 122-р.

16. Доля расходов на культуру в ВВП (в соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации); уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере культуры; степень дифференциации субъектов Российской Федерации по показателю расходов на культуру и искусство в расчете на душу населения; увеличение числа исторических поселений федерального значения и регионального значения; доля исторических поселений, обеспеченных градостроительной документацией, учитывающей требования законодательства об охране культурного наследия, в общем количестве исторических поселений федерального значения и регионального значения; прирост числа российских лауреатов международных конкурсов и фестивалей в сфере культуры.

17. В целях реализации положений Стратегии в Госпрограмму был включен показатель «Уровень обеспеченности субъектов Российской Федерации учреждениями культуры в соответствии с социальными нормативами и нормами», который при корректировке Госпрограммы с 2020 года заменен на более узкий показатель «Уровень обеспеченности учреждениями культурно-досугового типа».

18. По данным Фонда кино (ЕАИС) в 2020 году количество залов кинопоказа (кинотеатральных экранов) в целом по Российской Федерации составило 6 374, среднее число посещений киносеансов одним жителем в 2019 году составило 1,5.

Таким образом, система целевых показателей развития отрасли, установленная Стратегией и Госпрограммой, не согласована между собой и нуждается в синхронизации.

Действующая система статистической отчетности не в полной мере отражает изменившиеся форматы работы учреждений культуры. Например, в статистической форме по библиотекам¹⁹ отсутствует информация о предоставляемом комплексе ранее не свойственных услуг (лекции, творческие кружки, мастер-классы, кинопоказы).

Кроме того, анализ форм статистической отчетности, разработанных Минкультуры России как субъектом официального статистического учета, осуществляющим формирование официальной статистической информации в сфере культуры²⁰, позволил выявить недостатки, требующие урегулирования.

Так, частое изменение форм статистической отчетности²¹ не дает возможности анализа долгосрочных трендов развития отрасли. За последние 5 лет статистические формы по КДУ менялись 5 раз, по театрам – 4 раза, по библиотекам – 6 раз, по музеям – 4 раза, по ДШИ – дважды. В частности, ранее статистическая форма о численности работников театра включала основной и вспомогательный персонал, в настоящее время – в разбивке на артистический и художественный персонал.

Отдельные показатели в сводных формах отчетности агрегируются по учреждениям культуры федерального и местного ведения. При этом в последнюю категорию включаются и региональные организации, что не дает возможности определения количества учреждений культуры местного самоуправления.

Установлено отсутствие единообразия в представлении информации по видам культурной деятельности. Например, в разделе «Поступление и использование финансовых средств» в формах статистического наблюдения по разным видам учреждений культуры указаны показатели, имеющие формально одинаковое значение, но сформулированные по-разному. Например, в формах по деятельности театров и концертных организаций содержится показатель «Благотворительные вклады от физических и юридических лиц, гранты юридических лиц», в то время как в остальных формах аналогичный показатель называется «Благотворительные и спонсорские вклады».

Несоответствие итоговых значений одних и тех же показателей в разных формах статистического наблюдения в связи с различной методологией подсчета затрудняет

-
19. Форма № 6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке», утвержденная приказом Росстата от 5 октября 2020 г. № 616.
 20. В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р «Об утверждении Федерального плана статистических работ».
 21. Например, форма № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа» (приказы Росстата от 30.12.2015 № 671; от 07.12.2016 № 764; от 08.11.2018 № 662; от 04.10.2019 № 577; от 05.10.2020 № 616); форма № 9-НК «Сведения о деятельности театра» (приказы Росстата от 30.12.2015 № 671; от 07.12.2016 № 764; от 07.08.2019 № 438; от 05.10.2020 № 616); форма № 6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке» (приказы Росстата от 30.12.2015 г. № 671; от 07.12.2016 г. № 764; от 08.11.2018 г. № 662; от 07.08.2019 № 438; от 04.10.2019 № 577; от 05.10.2020 № 616); форма № 8-НК «Сведения о деятельности музея» (приказы Росстата от 30.12.2015 № 671; от 07.12.2016 № 764; от 23.08.2019 № 468; от 26.09.2018 № 584), форма № 1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств» (приказы Росстата от 30.12.2015 № 671; от 04.04.2019 № 195).

проведение анализа по отдельным направлениям. Например, данные по численности работников учреждений культуры, содержащиеся в сводной форме о численности и оплате труда сотрудников сферы культуры²², значительно отличаются от данных форм статистического наблюдения по видам культурной деятельности (по КДУ различия составляют 44 тыс. человек, или 30 %, по ДШИ – 24 тыс. человек, или 17 %). Таким образом, отсутствует возможность анализа численности работников, занятых в сфере культуры, в целом, а также по отдельным направлениям культурной деятельности.

Подробный анализ недостатков форм статистической отчетности приведен в приложении № 3 к отчету.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденные Верховным Советом Российской Федерации 9 октября 1992 г. № 3612-1 до принятия Конституции Российской Федерации и Гражданского Кодекса Российской Федерации, практически не действуют.

До настоящего времени в отрасли отсутствует актуальный закон, который наряду с федеральными законами об отдельных видах и объектах культурной деятельности создаст особый раздел законодательства о культуре.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации²³ до 1 июля 2018 года необходимо было обеспечить разработку проектов федеральных законов «О культуре» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с принятием Федерального закона «О культуре», однако до настоящего времени данные законопроекты не разработаны.

7.1.2. Анализ согласованности и скоординированности планов и результатов деятельности федеральных и региональных государственных органов власти по достижению целей и задач документов стратегического планирования в части доступности для населения услуг учреждений культуры

Основными документами, определяющими направления деятельности федеральных и региональных государственных органов власти по достижению целей и задач стратегического планирования в части доступности для населения услуг учреждений культуры, являются Госпрограмма (ответственный исполнитель Минкультуры России) и государственные программы субъектов Российской Федерации в сфере культуры (далее – региональные программы).

Цели и задачи Госпрограммы в целом соответствуют целям и задачам, поставленным в указах № 204 и № 474, а также отраслевым документам стратегического планирования²⁴.

-
22. Форма № ЗП-культура «Сведения о численности и оплате труда работников сферы культуры по категориям персонала» утверждена приказом Росстата от 24 июля 2020 г. № 412.
 23. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте по культуре и искусству, состоявшегося 21 декабря 2017 года, от 4 февраля 2018 г. № Пр-191.
 24. Стратегия, Основы.

Целью Госпрограммы является реализация стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания для формирования гармонично развитой личности, укрепления единства российского общества и российской гражданской идентичности, повышение востребованности услуг организаций культуры и цифровых ресурсов в сфере культуры.

В 2021 году Госпрограмма утверждена в новой редакции²⁵, в том числе в показатели внесены следующие изменения: состав показателей уточнен в соответствии с Указом № 474²⁶ и новыми редакциями паспортов НП «Культура» и входящими в его состав федеральными проектами. Действующей редакцией Госпрограммы²⁷ установлен 31 целевой показатель (индикатор), в том числе 11 основных показателей.

По предложениям Счетной палаты Российской Федерации возвращен ранее исключенный из Госпрограммы показатель средней заработной платы работников учреждений культуры²⁸, уточнены наименования ряда показателей²⁹.

Формулировка цели Госпрограммы в части повышения востребованности услуг организаций культуры и цифровых ресурсов в сфере культуры соответствует целям государственной культурной политики³⁰ по обеспечению доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам, созданию условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала.

-
25. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 516.
 26. Включены новые показатели: число посещений мероприятий организаций культуры, число посещений культурных мероприятий других организаций, число участников межведомственного проекта «Культура для школьников», количество поддержанных творческих инициатив и проектов, количество граждан, принимающих участие в добровольческой деятельности, число участников культурно-просветительских программ для школьников, число воспитанников военно-исторических лагерей и др. Исключены показатели: количество любительских творческих коллективов, получивших грантовую поддержку, количество созданных виртуальных концертных залов в городах РФ, количество выставочных проектов, снабженных цифровыми гидами в формате дополненной реальности, количество онлайн-трансляций мероприятий, размещаемых на портале «Культура.РФ».
 27. В редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 51, приложение № 2 к Госпрограмме.
 28. Показатель «Отношение средней заработной платы работников учреждений культуры к среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячному доходу от трудовой деятельности) по субъекту Российской Федерации» по исполнению п. 1 поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой от 28 декабря 2020 г. № ТГ-П12-17491 в связи с письмом Счетной палаты Российской Федерации от 15 декабря 2020 г. № 01-2839/12-01 (был включен в показатели Госпрограммы до 2019 года, позднее переведен на уровень контрольных событий).
 29. Показатель «Доля объектов культурного наследия (являющихся объектами недвижимости), находящихся в удовлетворительном состоянии, в общем количестве объектов культурного наследия федерального значения, регионального значения и местного (муниципального) значения, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (ЕГРОКН)» изменен на «количество объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии». Показатель «количество волонтеров, вовлеченных в программу «Волонтеры культуры» изменен на: «количество граждан, принимающих участие в добровольческой деятельности».
 30. Установленным в Основах, Стратегии.

Достижение цели Госпрограммы осуществляется посредством решения трех взаимосвязанных и взаимодополняющих задач: создание условий для обеспечения прав граждан на доступ к культурным ценностям и информации; создание условий для обеспечения прав граждан на участие в культурной жизни; реализация творческого потенциала нации и создание благоприятных условий для устойчивого развития сферы культуры. Все три задачи направлены на повышение доступности услуг культуры для населения.

В ходе ЭАМ установлено, что цели и задачи региональных программ в основном соответствуют целям и задачам Госпрограммы, с учетом региональной специфики.

Региональные программы конкретизируют положения и направления развития сферы культуры с учетом специфики условий и доступных ресурсов, при этом должно обеспечиваться соответствие их целей, инструментов и механизмов достижения целей, а также целевых индикаторов и показателей Госпрограммы.

Анализ показал, что региональные программы зачастую принимались без учета сроков реализации Госпрограммы, в связи с чем имеют различные горизонты стратегического планирования, что делает невозможным сопоставление ожидаемых результатов их реализации. Например, региональная программа «Культура Еврейской автономной области» утверждена на 2020–2025 годы, региональная программа Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Культурное пространство» – на 2019–2025 годы и на период до 2030 года, региональная программа «Культура Бурятии» – на 2014–2017 годы и на период до 2022 года.

Из 31 показателя Госпрограммы только 7³¹ декомпозированы по регионам³² (в предыдущей редакции – 10 показателей из 25).

Установленный Указом № 474 показатель «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года» декомпозирован на три показателя Госпрограммы: число посещений мероприятий организаций культуры, число посещений культурных мероприятий других организаций, число обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры.

Проектом Единого плана по достижению национальных целей, разработанным Правительством Российской Федерации, предусмотрена декомпозиция показателя «Число посещений культурных мероприятий, тыс. единиц» по субъектам Российской Федерации, однако данный показатель в региональных программах отсутствует, в том числе в связи с тем, что до настоящего времени они не полностью приведены в соответствие с Указом № 474.

Вместе с тем в Госпрограмме сохранен и декомпозирован по регионам неактуальный показатель «Количество посещений организаций культуры по отношению к уровню

-
31. Количество посещений организаций культуры по отношению к уровню 2017 года; количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры; количество организаций культуры, получивших современное оборудование; количество поддержанных творческих инициатив и проектов; количество граждан, принимающих участие в добровольческой деятельности; доля зданий учреждений культуры, находящихся в удовлетворительном состоянии, в общем количестве зданий данных учреждений; количество специалистов, прошедших повышение квалификации на базе центров непрерывного образования и повышения квалификации творческих и управленческих кадров в сфере культуры.
32. Приложение № 2 к Госпрограмме.

2017 года» предыдущей редакции паспорта НП «Культура»³³. Данный показатель включен в большинство региональных программ.

Анализ согласованности целевых индикаторов и показателей Госпрограммы и региональных программ (приложение № 4 к отчету) показал следующее.

Состав показателей региональных программ в сфере культуры значительно отличается от установленных в Госпрограмме не только из-за региональной специфики³⁴.

Например, в региональную программу Амурской области включены отсутствующие в Госпрограмме показатели потребления коммунальных ресурсов учреждениями культуры³⁵, количества объектов культуры, на строительство (реконструкцию) которых разработана проектно-сметная документация, доли населения, посещающего театральные зрелищные, концертные мероприятия, а также охваченного музейным обслуживанием. В региональной программе Владимирской области установлены показатели количества новых постановок в областных государственных театрах, концертных учреждениях, количества музеев, обеспеченных охраной музейных фондов.

Структура региональных программ отличается от структуры Госпрограммы.

В программах Республики Бурятия, Тверской области и др. устанавливаются только плановые значения показателей, без фактических значений в предыдущие периоды.

По ряду показателей их значения, в том числе базовые, единицы расчета, измеримость (нарастающим итогом или в абсолютных значениях), а также сроки, установленные в региональных программах, не соответствуют Госпрограмме.

Например, в региональных программах республик Адыгея, Бурятия, Владимирской и Ульяновской областей не соответствуют Госпрограмме значения показателя по количеству посещений организаций культуры, в Амурской, Брянской и Тверской областях – по количеству созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры. В региональных программах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Брянской области единицы расчета показателя посещаемости не совпадают с установленными Госпрограммой.

Отдельные показатели Госпрограммы, в том числе декомпозированные по субъектам Российской Федерации, в региональных программах вовсе отсутствуют. Например, в региональных программах Краснодарского края, Республики Бурятия, Владимирской и Ульяновской областей отсутствует показатель «Количество созданных

33. Обновленная редакция утверждена президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 29 октября 2020 г. № 11).

34. К региональной специфике можно отнести такие показатели, как: количество действующих на территории области организаций народных художественных промыслов (Вологодская область); количество культурных акций и программ, направленных на сохранение этнокультурной самобытности народов, проживающих в Республике Татарстан; обеспеченность населения социально значимой, национальной литературой, в том числе изданиями классиков литературы и о государственных деятелях Якутии; средняя сумма премии Главы Республики Мордовия в области театрального, музыкального, изобразительного искусства и музейного дела; количество национально-культурных обществ города Севастополя; количество объектов культурного наследия, связанных с событиями Великой Отечественной войны, по которым определены предметы охраны и составлены акты технического состояния и количество восстановленных воинских захоронений (Республика Крым); количество мероприятий, популяризирующих декоративно-прикладное искусство (Тюменская область).

35. Удельный расход электрической энергии в учреждениях, кВт ч/кв. м; Удельный расход тепловой энергии в учреждениях, Гкал/кв. м; Удельный расход топливно-энергетических ресурсов на отопление в учреждениях, кг у.т./кв. м; Удельный расход воды в учреждениях, куб. м/чел.

(реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры», Амурской области – показатель «Количество посещений организаций культуры по отношению к уровню 2017 года», Республике Адыгея, Ульяновской области и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры – показатель «Доля зданий учреждений культуры, находящихся в удовлетворительном состоянии, в общем количестве зданий данных учреждений».

Указанное несоответствие во многом объясняется несвоевременным внесением в Госпрограмму изменений паспортов федеральных проектов, на основании которых вносятся изменения в паспорта соответствующих региональных проектов в части корректировки показателей.

В ходе ЭАМ установлено, что методология расчета отдельных показателей требует уточнения в целях объективной оценки состояния отрасли.

Так, по данным уточненного отчета о реализации Госпрограммы в 2020 году значение показателя «Доля зданий учреждений культуры, находящихся в удовлетворительном состоянии, в общем количестве зданий данных учреждений» в целом по Российской Федерации составило в 2019 году 84 %, в 2020 году – 85,2 %. Это можно трактовать как в целом удовлетворительное состояние зданий учреждений культуры.

Вместе с тем расчет данного показателя основывается на данных форм статистической отчетности, в соответствии с указаниями по заполнению которых³⁶ информация о состоянии зданий вносится исключительно на основании актов, заключений и иных официальных документов, полученных не на все объекты, находящиеся в неудовлетворительном состоянии. Учитывая уровень наполняемости бюджетов муниципальных образований, зачастую работы по получению заключения специализированных организаций, признающего здание аварийным или требующим капитального ремонта, финансируются по остаточному принципу, в основном по объектам, на которых планируется проведение ремонтных работ или получены предписания органов государственного контроля. По сведениям, полученным от регионов, количество находящихся в неудовлетворительном состоянии зданий учреждений культуры значительно больше заявленного в статистической отчетности³⁷, однако значительная их часть официально таковыми не признана и из мониторинга исключена. В формах федерального статистического наблюдения отсутствуют сведения о количестве объектов без водопровода и канализации.

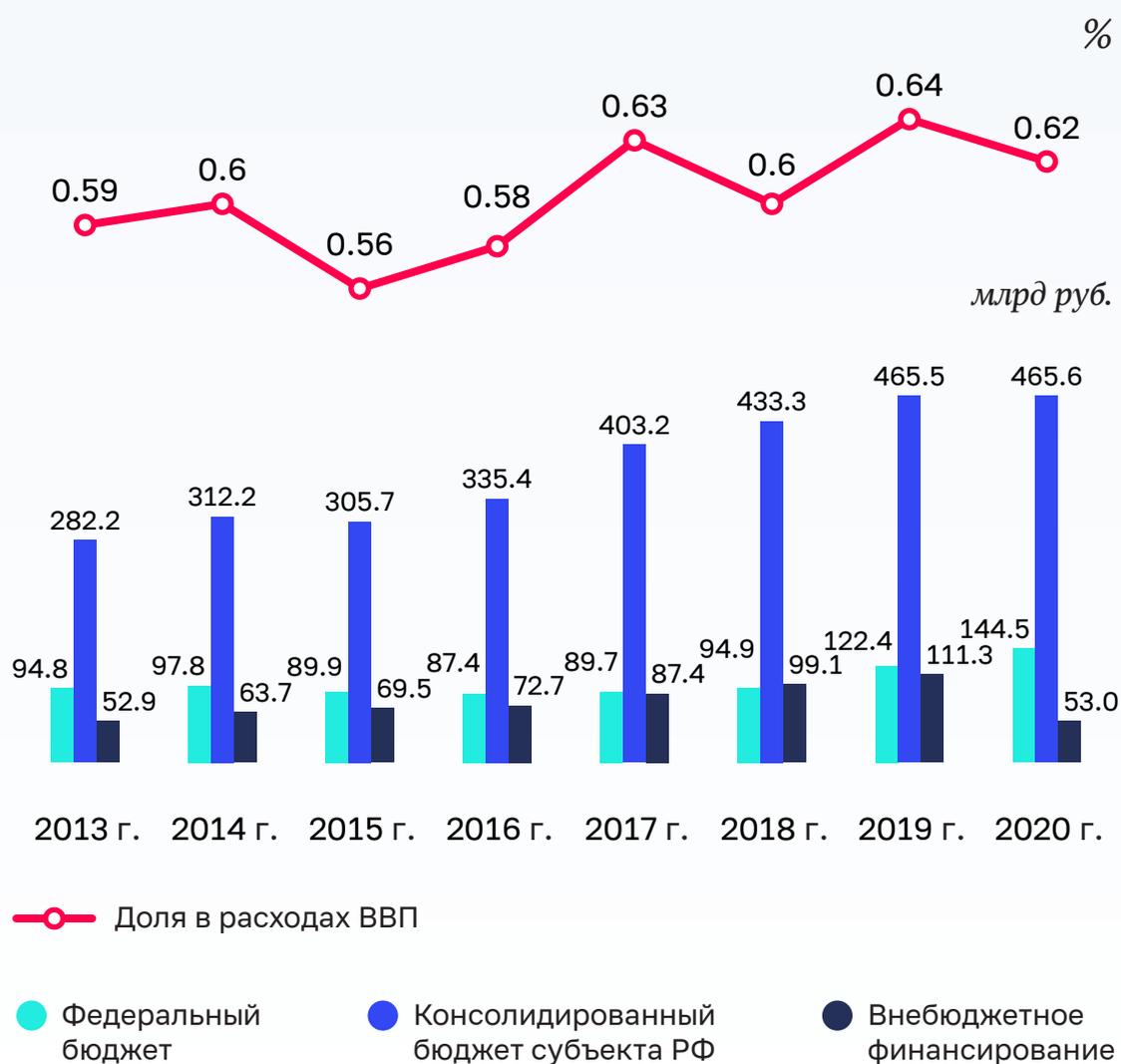
36. Приказы Росстата от 5 октября 2020 г. № 616, от 26 сентября 2018 г. № 584, от 30 октября 2020 г. № 658.

37. Например, в соответствии с формой № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа», утвержденной приказом Росстата от 5 октября 2020 г. № 616, по состоянию на 01.01.2021 из 1011 зданий муниципальных учреждения клубного типа Московской области находятся в неудовлетворительном состоянии (аварийные и (или) требующие капитального ремонта) – 84 здания (из них 7 признаны аварийными, 77 – требующими капитального ремонта). При этом согласно результатам мониторинга, проведенного Министерством культуры Московской области, число зданий, находящихся в неудовлетворительном состоянии, в 3 раза больше, а именно 266 объектов, из них требующих капитального ремонта – 246, находящихся в аварийном (предаварийном) состоянии – 20.

7.2. Оценка финансового обеспечения мероприятий в сфере культуры, в том числе направленных на поддержание и развитие сети учреждений культуры

7.2.1. Анализ структуры и объема расходов в 2019–2020 годах за счет средств федерального бюджета, средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников на обеспечение деятельности и развитие сети учреждений культуры

Структура и объемы расходов в 2013–2020 годах за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников на культуру



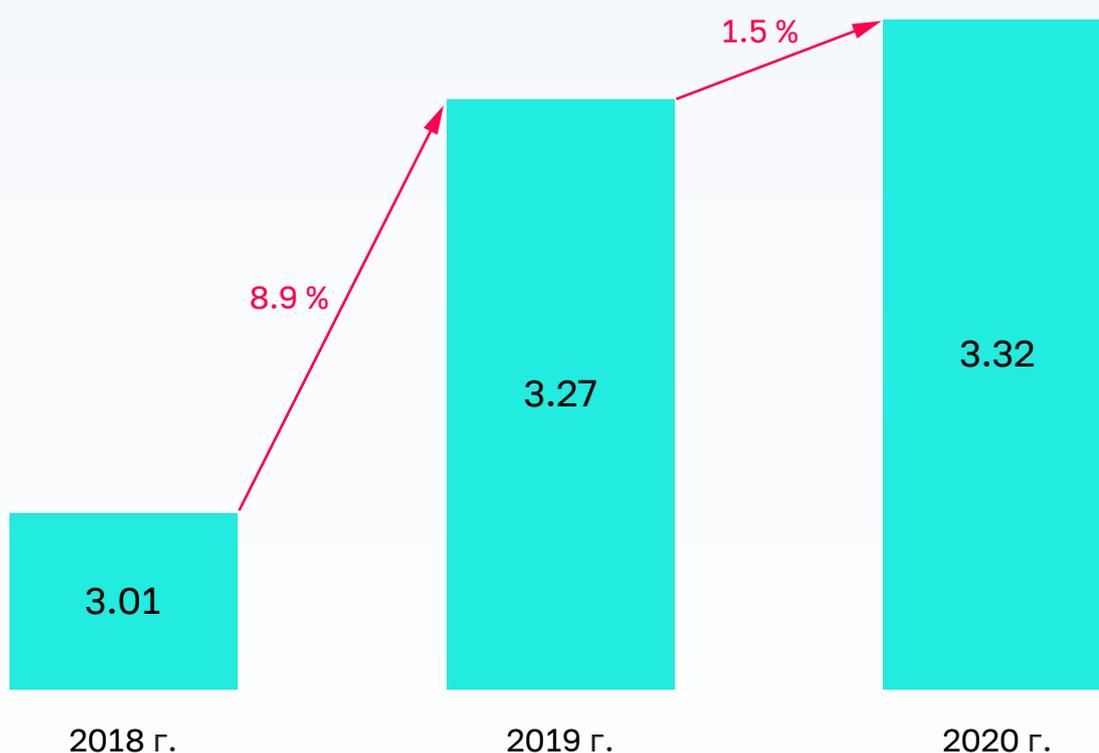
Доля совокупных расходов на культуру за счет всех источников в валовом внутреннем продукте (далее – ВВП) растет незначительно, несмотря на стабильный рост расходов в абсолютном выражении.

В 2020 году указанные расходы составили 0,62 % ВВП. В то же время в соответствии с базовым сценарием Стратегии к 2020 году эта доля должна была достичь 0,8 % ВВП, а к 2030 году – возрасти до 1,4 % ВВП.

Объем расходов на культуру из консолидированного бюджета Российской Федерации за 2013–2020 годы вырос в 1,6 раза. Финансирование из федерального бюджета увеличилось на 53 %, а из консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – на 65 %. Доля расходов федерального бюджета в структуре бюджетных расходов практически не изменилась, оставшись на уровне примерно 25 %.

Расходы на культуру в расчете на душу населения в 2018–2020 годах

тыс. руб.



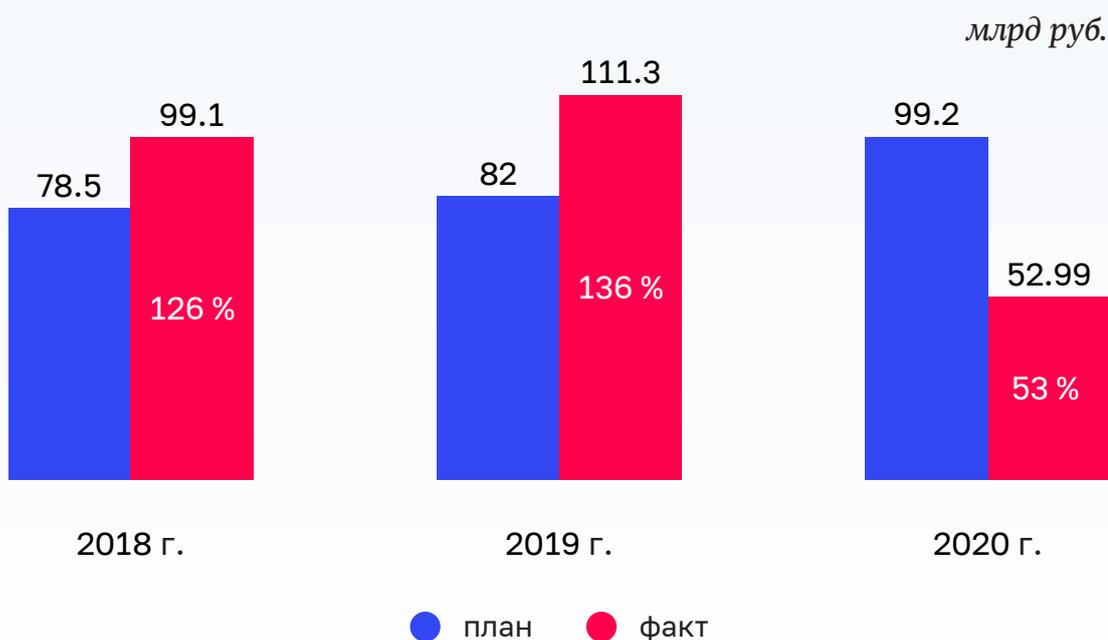
В целом по России указанные расходы показывают рост, однако наблюдается значительная региональная дифференциация, составляющая более 10 раз.

Так, наибольшие расходы на культуру в расчете на душу населения в 2020 году составили в Ненецком АО – 17,7 тыс. рублей, Ямало-Ненецком АО – 13,5 тыс. рублей, Магаданской области – 15,6 тыс. рублей, Чукотском АО – 23,2 тыс. рублей.

Наименьшие (ниже 2 тыс. рублей) – сложились в 9 субъектах Российской Федерации³⁸. Самые низкие расходы зафиксированы в Республике Дагестан (1,2 тыс. рублей).

В соответствии со Стратегией важнейшим условием обеспечения эффективности культурной политики является формирование условий для постепенного увеличения внебюджетных источников финансирования. К 2030 году их доля должна составить не менее 25 % совокупных расходов на культуру за счет всех источников³⁹.

Динамика плановых и фактических объемов внебюджетного финансирования*

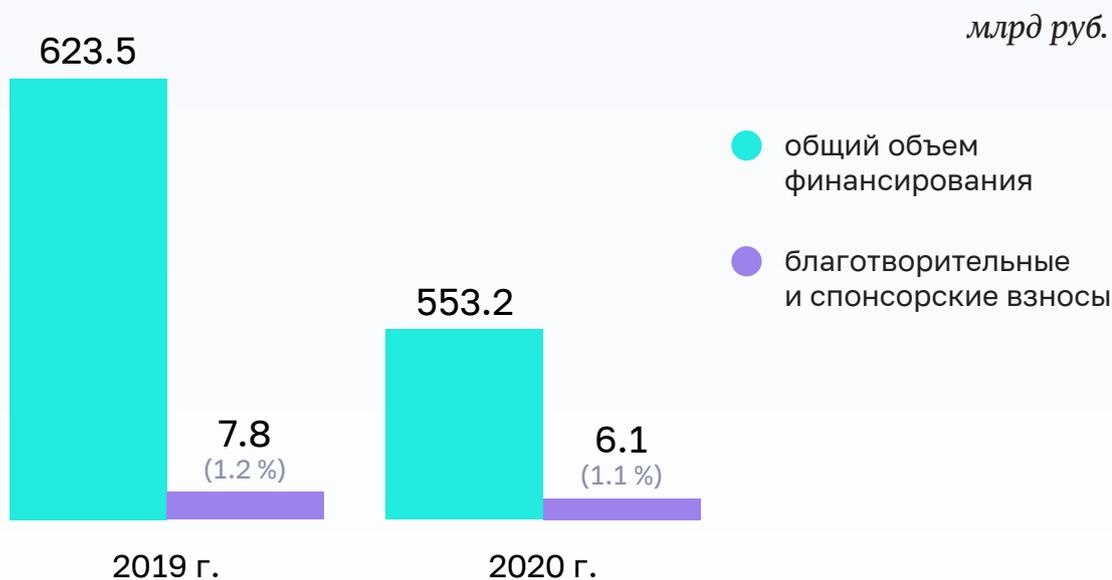


* Редакция Госпрограммы от 15 марта 2021 г.

Анализ достижения показателя «Объем средств на культуру из внебюджетных источников», установленного в Госпрограмме⁴⁰, показал, что доля внебюджетного финансирования в общих расходах на культуру, несмотря на перевыполнение запланированных значений, составляет около 15 %.

38. Брянская область – 1,99 тыс. рублей, Самарская область – 1,98 тыс. рублей, Орловская область – 1,92 тыс. рублей, Волгоградская область – 1,68 тыс. рублей, Тамбовская область – 1,85 тыс. рублей, Алтайский край – 1,85 тыс. рублей, Чеченская Республика – 1,88 тыс. рублей, Карачаево-Черкесская Республика – 1,81 тыс. рублей, Кабардино-Балкарская Республика – 1,6 тыс. рублей
39. Предполагается, что доля внебюджетных поступлений будет постепенно возрастать, повышаться эффективность государственного управления с привлечением к реализации государственной культурной политики иных субъектов культурной политики, обеспечением приоритетного культурного и гуманитарного развития.
40. Согласно методике расчета показателя «Объем средств на культуру из внебюджетных источников», утвержденной приказом Минкультуры России от 11 января 2018 г. № 8, показатель отражает объем внебюджетных средств государственных и муниципальных учреждений культуры, а также средств, направляемых на реализацию мероприятий федеральной целевой программы «Культура России (2012–2018 годы)» и мероприятий в рамках непрограммной части федеральной адресной инвестиционной программы.

Объемы и доля благотворительных пожертвований и спонсорских взносов в общем объеме поступлений в 2019–2020 годах



Анализ структуры внебюджетных доходов учреждений культуры показал, что в настоящее время доля благотворительных пожертвований и спонсорских средств в общем объеме поступлений из всех источников незначительна и составляет чуть более 1%. По видам деятельности учреждений она колеблется от 0,3% по библиотекам до 2,3% по ДШИ.

Ряд инициатив, включенных в Стратегию, не был реализован. В частности, не создана многоканальная система финансирования, которая должна включать нормативы бюджетного финансирования, не запущена общенациональная лотерея в области культуры, не сформирована эффективная система налоговых преференций. По-прежнему слабо развиты фонды целевого капитала (эндаумент-фонды) по видам культурной деятельности.

Существующий мировой опыт, в том числе государств с развитой системой поддержки культуры из внебюджетных и иных альтернативных источников финансирования, свидетельствует о широких возможностях их использования.

Так, Министерство цифровых технологий, культуры, массовой информации и спорта Великобритании сформировало инновационный фонд «Библиотеки: возможности для каждого», средства которого в размере 4 млн фунтов стерлингов (порядка 5,55 млн долларов США) направляются на финансирование различных пилотных проектов, нацеленных на повышение доступности и востребованности публичных библиотек.

Опыт Мариинского и Большого театров, Эрмитажа и других успешных отечественных культурных учреждений, имеющих мировое признание и серьезную меценатскую поддержку, также свидетельствует о потенциале этого источника финансирования культуры.

При этом, например, такой механизм как фонд целевого капитала используется не только крупнейшими мировыми лидерами, но и региональными учреждениями культуры (Омский областной музей изобразительных искусств имени М.А.Врубеля).

7.2.2. Оценка влияния мероприятий, осуществляемых в 2019–2020 годах в субъектах Российской Федерации за счет средств федерального бюджета, на развитие учреждений культуры

Поддержка и развитие учреждений культуры за счет средств федерального бюджета осуществляется путем предоставления межбюджетных трансфертов (далее – МБТ) в виде субсидий и иных МБТ, основной объем которых предоставлен в рамках НП «Культура».

Бюджетные ассигнования в виде МБТ на поддержку и развитие учреждений культуры в 2019–2020 годах представлены на диаграмме.

Объемы межбюджетных трансфертов в рамках Госпрограммы и НП «Культура» за 2019–2020 годы



В 2019–2020 годах регионам из федерального бюджета, в том числе в рамках НП «Культура», выделено почти 27 млрд рублей, которые были практически полностью освоены. Все показатели и результаты национального проекта в основном достигнуты.

Информация о достижении показателей и результатов НП «Культура» в 2019–2020 годах представлена в приложении № 5 к отчету.

Структура финансовой поддержки регионов из федерального бюджета в 2019 году

млрд руб.

Общий объем финансирования в 2019 году –
12.1 млрд руб.



Структура финансовой поддержки регионов из федерального бюджета в 2020 году

млрд руб.

Общий объем финансирования в 2020 году –
14.7 млрд руб.



Наиболее значимыми МБТ для регионов по объемам и охвату учреждений культуры являются консолидированная субсидия на государственную поддержку отрасли культуры⁴¹, иные межбюджетные трансферты на создание модельных библиотек,

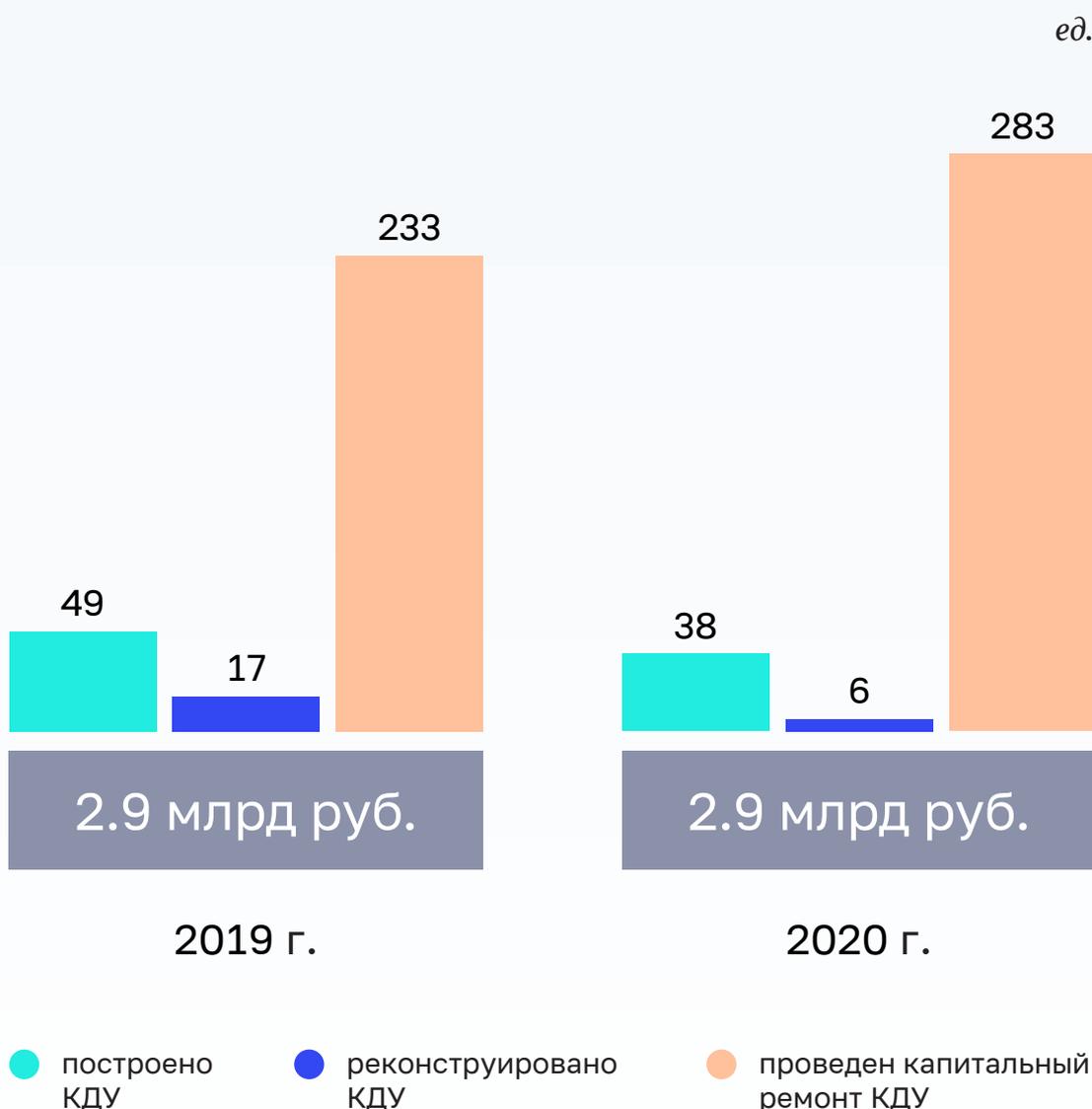
41. Включающая строительство, реконструкцию и капитальный ремонт зданий учреждений культурно-досугового типа в сельской местности, оснащение детских школ искусств музыкальными инструментами, оборудованием и материалами, закупку специализированного автотранспорта (автоклубов).

субсидии на реконструкцию и капитальный ремонт ДШИ, а также субсидии на обеспечение развития и укрепления материально-технической базы домов культуры в населенных пунктах с числом жителей до 50 тысяч человек.

В ходе ЭАМ установлено, что реализация с 2019 года НП «Культура» стимулировала процессы модернизации инфраструктуры учреждений культуры, напрямую повлияв на результаты их деятельности.

За счет средств консолидированной субсидии на государственную поддержку отрасли культуры осуществляется создание и модернизация КДУ, закупка специализированного автотранспорта (автоклубов) для обслуживания населения, в том числе в сельской местности.

Сведения о мероприятиях по созданию и модернизации КДУ



Модернизация КДУ напрямую влияет на показатели их деятельности.

Так, в Московской области после проведения капитального ремонта домов культуры⁴² значительно выросла посещаемость, количество культурно-массовых мероприятий, клубных формирований и число их участников увеличилось более чем в 2 раза, объем внебюджетных средств от проведения мероприятий на платной основе увеличился в 7,5 раза.

Вместе с тем общая потребность в финансировании строительства и капитального ремонта сельских домов культуры в несколько раз превышает предусмотренные в НП «Культура» средства и составляет 22,4 млрд рублей, в том числе объектов, обеспеченных проектно-сметной документацией, – 9,9 млрд рублей⁴³.

Для людей, проживающих в сельских населенных пунктах без стационарного культурного обслуживания, доступность культурных благ обеспечивается за счет передвижных многофункциональных культурных центров – автоклубов (информация о поставках автоклубов представлена на диаграмме).

Поставка автоклубов в рамках НП «Культура» за период 2019–2024 годов



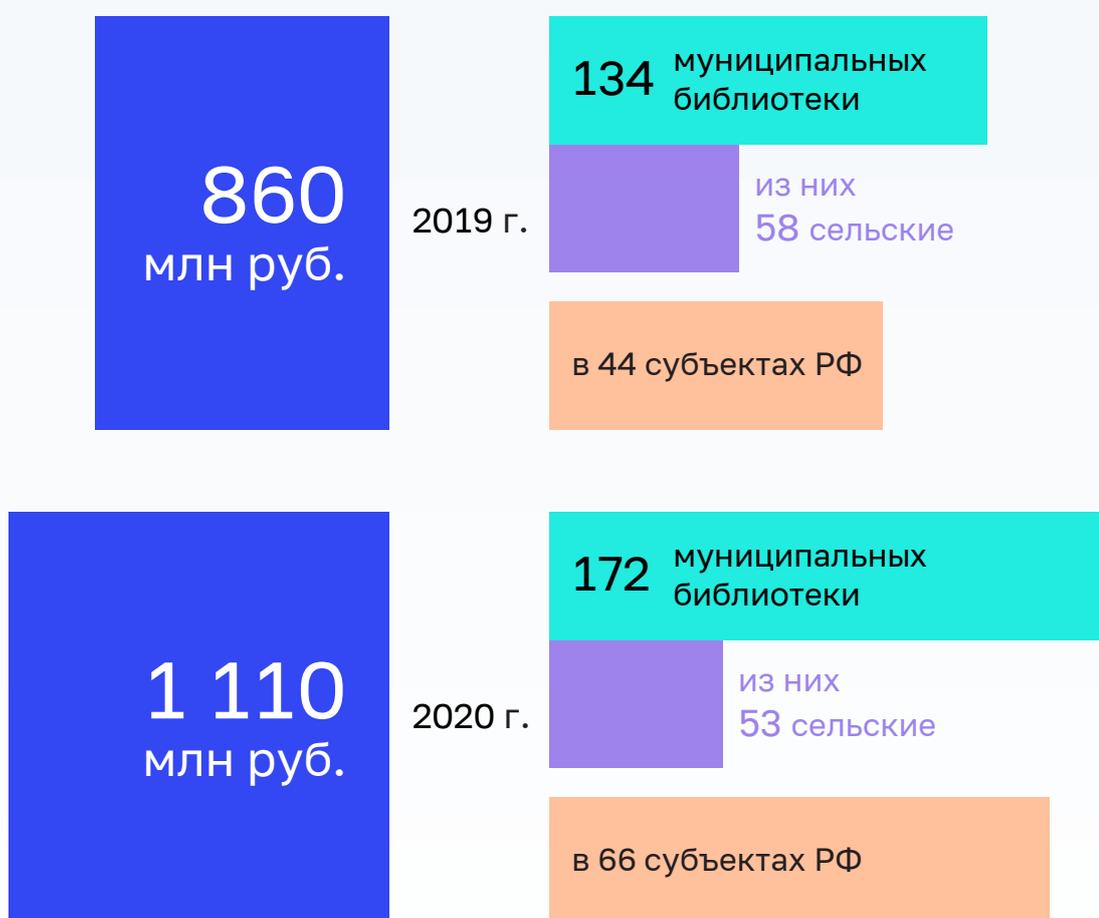
42. Например, дом культуры им. Косякова (г.о.Рошаль) и Мамонтовский сельский дом культуры (Богородский г.о.).

43. 37 Согласно докладу Минкультуры России в Правительство Российской Федерации от 29 июня 2020 г. № 5385п-П44.

В соответствии с методическими рекомендациями по развитию сети культуры число автоклубов в целом по России должно составлять не менее 1678, при этом в 2020 году их число составило всего 236 единиц⁴⁴. Таким образом, если целевой показатель, установленный в национальном проекте – 100 автоклубов ежегодно, будет полностью выполняться, для удовлетворения потребностей населения в данном виде услуг понадобится 14 лет.

Создание модельных муниципальных библиотек⁴⁵ представлено на диаграмме.

Создание модельных муниципальных библиотек в 2019–2020 годах



44. Форма № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа», утвержденная приказом Росстата от 5 октября.2020 г. № 616).

45. Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание модельных муниципальных библиотек в целях реализации национального проекта «Культура» утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 18 марта 2019 г. № 281.

Результатом модернизации библиотек стало увеличение числа зарегистрированных пользователей. Например, в Московской области после модернизации посещаемость библиотек выросла в среднем на 20 % даже в период пандемии, а в отдельных учреждениях – в несколько раз⁴⁶.

Библиотеки переформируются в многофункциональные учреждения культуры, оказывающие наряду с традиционными видами библиотечного обслуживания комплекс ранее не свойственных им услуг – обучающие лекции, творческие, языковые и иные кружки, мастер-классы, квизы, «библиониани», кинопоказы, выделение «тихих» зон (чтение, учеба, работа) и зон совместной (массовой) работы, коворкинг-зон и релаксационных зон, бесплатный доступ в сеть Интернет, почасовая организация мероприятий, велопарковки и зарядные станции, оборудование для учебы или творчества, 3D-принтеры и т. д.

Это соответствует поставленным в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года⁴⁷ задачам по формированию сети многофункциональных культурных комплексов⁴⁸ и увеличению количества многофункциональных центров, имеющих возможность предоставления культурно-досуговых, библиотечных, выставочных услуг, кинопоказа и др.

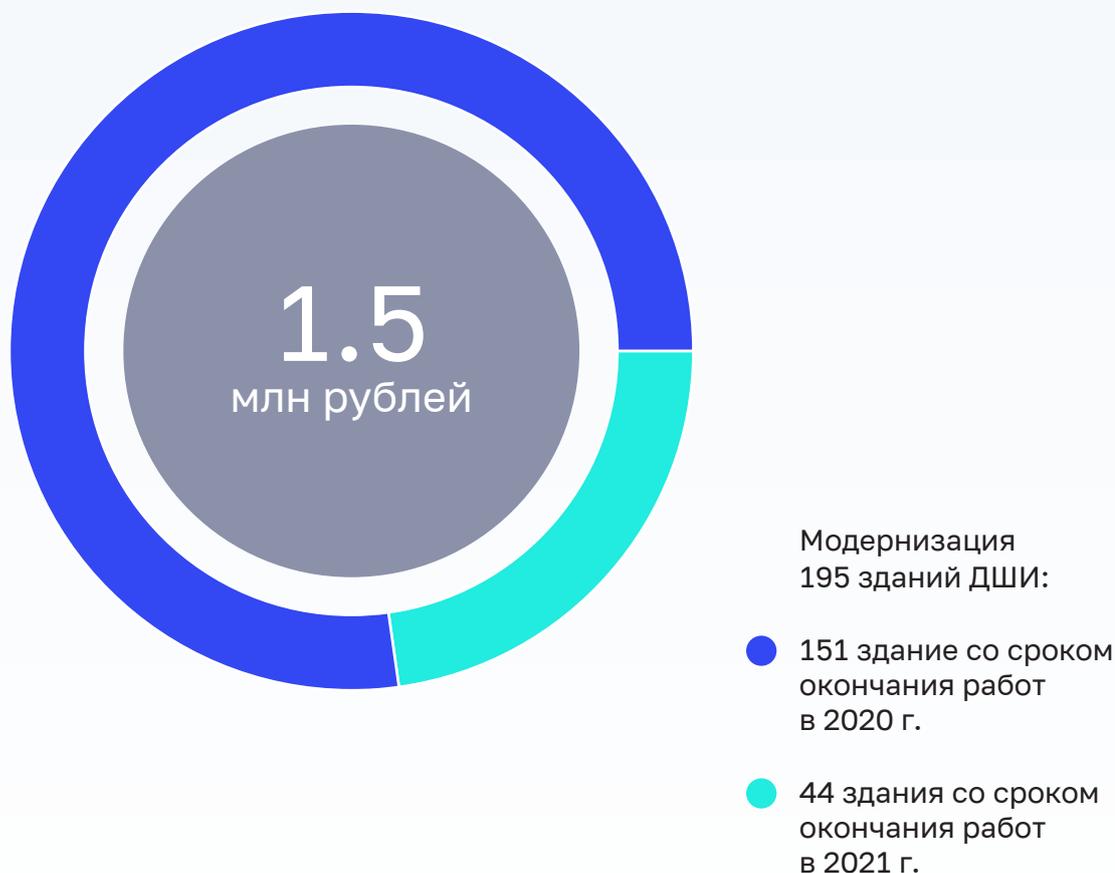
Вместе с тем в рамках НП «Культура» предполагается создание к 2024 году только 660 модельных библиотек, что составляет менее 1,6 % от их общего числа.

Большинство библиотек, прежде всего в сельской местности, не отвечает критериям отбора на обновление в рамках национального проекта. Это означает, что в них последние пять лет не было капитального ремонта, учредители не готовы оплачивать работу 2-х штатных единиц и не могут гарантировать должный уровень комплектования в течение трех лет после модернизации. Библиотечные площади малы и не позволяют создать комфортное пространство, затруднен доступ людей с ограниченными возможностями опорно-двигательного аппарата⁴⁹.

С 2020 года в рамках реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г. из федерального бюджета оказывается поддержка модернизации ДШИ путем их реконструкции и капитального ремонта (диаграмма).

-
46. Показатель «Количество зарегистрированных пользователей (суммарное за два года) увеличилось в библиотеке МБУ Вербилковский Дом культуры Талдомского городского округа на 17,7%, библиотеке №1 МБУК «Библиотечно-информационный и методический центр Одинцовского городского округа» – 38,5%, городской библиотеке №3 МБУК «Химкинская Централизованная библиотечная система» – 49,5%; показатель «Посещение библиотеки, ед.» увеличилось в вышеуказанных библиотеках соответственно на 19,6%, 92,5% и 222,3%; показатель книговыдачи – на 18%, 19,6% и 150,2%; количество проведенных мероприятий – в 4,8 раза, 6,8 раза, 6,6 раза.
47. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.
48. многопрофильных учреждений, соединяющих в едином центре клуб, библиотеку, музей, галерею, детскую школу искусств и др.
49. Например, в Рязанской области 251 муниципальная библиотека (40% от общего числа) расположена в помещениях площадью до 50 кв. метров, в Татарстане большая часть библиотек (72% от общего количества) размещена в зданиях клубов, в Республике Калмыкия только 4 библиотеки (0,02%) подходят под критерии конкурсного отбора (НИР Российской национальной библиотеки «Актуальные проблемы трансформации региональных библиотечных систем в информационном обществе»)

Модернизация зданий детских школ искусств в 2020 году



По данным федерального статистического наблюдения, на конец 2019 года в Российской Федерации 1280 зданий ДШИ нуждались в капитальном ремонте, 40 – в реконструкции.

Запланированные в федеральном бюджете на 2021–2023 годы бюджетные ассигнования по информации Минкультуры России позволят модернизировать не менее 130 ДШИ ежегодно⁵⁰. Таким образом, за счет средств федерального бюджета в 2020–2023 годах могут быть модернизированы 540 ДШИ, или 41 % потребности.

Кроме того, в регионах существует значительная потребность в строительстве новых зданий ДШИ⁵¹, не предусмотренном национальным проектом.

50. По данным Минкультуры России средняя стоимость реконструкции здания ДШИ составляет 60,0 млн рублей, капитального ремонта – 20,0 млн рублей.

51. Например, по информации Рязанской области, требуется проведение капитального ремонта в 59 зданиях ДШИ (20,7% от общего количества зданий), потребность Костромской области в 2,2 раза больше утвержденного объема средств, недостаточность средств заявлена Пермским краем, Кабардино-Балкарской Республикой и Республикой Крым, Томской, Архангельской областями.

Министерством культуры Красноярского края предложено разработать типовые проекты зданий городских и сельских ДШИ и включить в НП «Культура» мероприятия по строительству указанных зданий.

Субсидии на развитие и укрепление материально-технической базы домов культуры (и их филиалов), выполнение ремонтных работ представлены на диаграмме.

Объемы субсидий, выделенных 73 субъектам Российской Федерации за 2019–2020 годы

млрд руб.



В 2019 году за счет средств субсидии на развитие и укрепление материально-технической базы домов культуры было модернизировано 1200 домов культуры, из них текущий ремонт проведен в 330 учреждениях, обновлена материально-техническая база в 870 учреждениях, в 2020 году – 1198 домов культуры, из них текущий ремонт проведен в 334 учреждениях, обновлена материально-техническая база в 864 учреждениях.

7.3. Оценка доступности услуг учреждений культуры, в том числе для населения отдаленных районов и сельской местности, людей с ограниченными возможностями жизнедеятельности

7.3.1. На основании анализа статистической, аналитической отчетности оценка динамики количественных и качественных показателей, отражающих структуру и деятельность учреждений культуры субъектов Российской Федерации по их видам

В составе количественных показателей, отражающих структуру и деятельность учреждений культуры субъектов Российской Федерации, в ходе ЭАМ проанализированы показатели, отражающие количество учреждений и уровень обеспеченности ими, посещаемость, уровень оплаты труда работников и кадровый состав учреждений культуры, состояние их материально-технической базы, доступ к сети Интернет, доступность учреждений культуры для маломобильных групп населения.

Указанные показатели в совокупности формируют единственный качественный показатель – уровень удовлетворенности населения качеством услуг в сфере культуры.

Основами определены задачи по сохранению сложившейся сети организаций культуры и созданию условий для их развития, освоения ими новых технологий культурной деятельности.

Среднероссийский уровень обеспеченности граждан учреждениями культуры

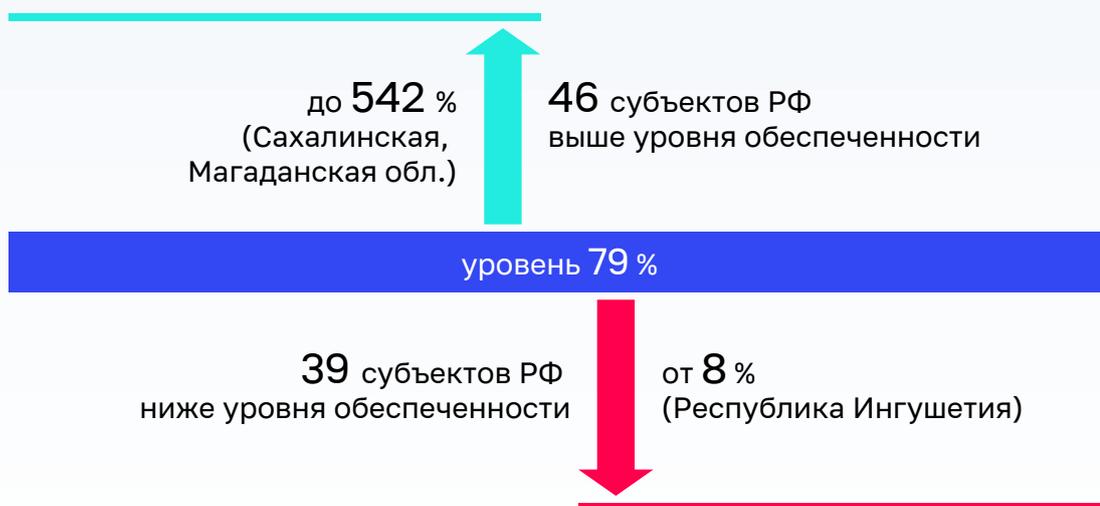
ед.



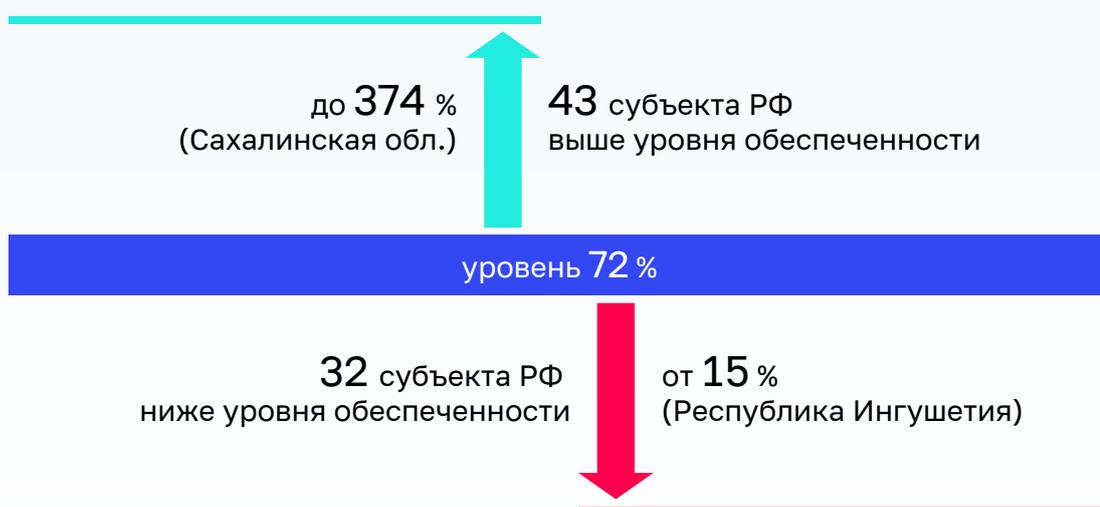
В среднем по России уровень обеспеченности составляет 71% (88,7 тыс. единиц при нормативной потребности 123,4 тыс. единиц (расчетно), в разрезе по видам учреждений – от 8% (концертные организации) до 109% (театры).

При этом наблюдается высокий уровень региональных диспропорций в обеспеченности объектами массовой культуры. Так, минимальный уровень обеспеченности наблюдается в Республике Ингушетия – 13,4%, максимальный уровень в Свердловской области – 194%. Анализ обеспеченности объектами учреждений культуры по их видам представлен на диаграммах.

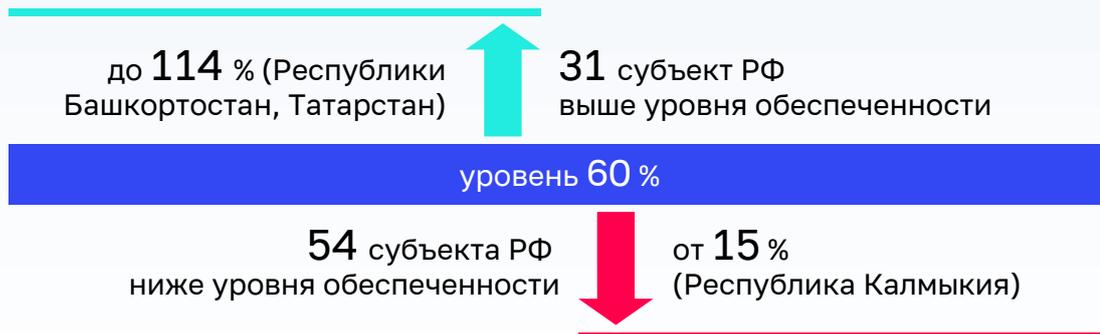
Обеспеченность КДУ



Обеспеченность библиотеками



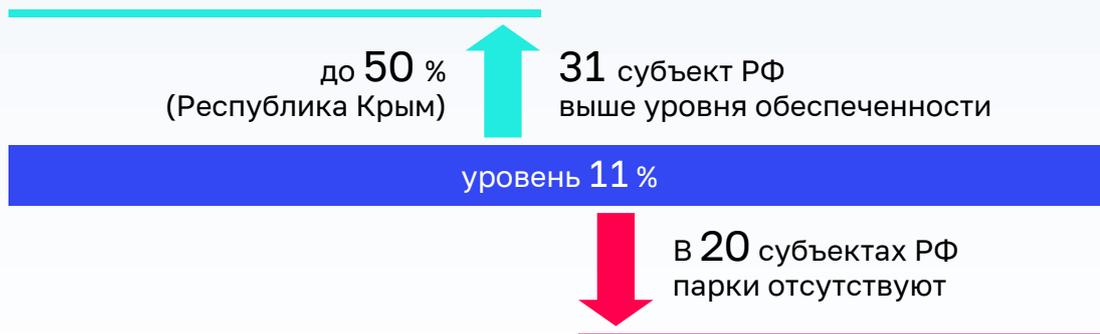
Обеспеченность музеями



Обеспеченность концертными организациями



Обеспеченность парками



При этом даже в тех регионах, где достигается максимальный уровень обеспеченности учреждениями культуры, установлено наличие диспропорций между муниципальными образованиями.

На диаграммах представлены внутрирегиональные диспропорции обеспеченности по отдельным регионам и видам учреждений культуры.

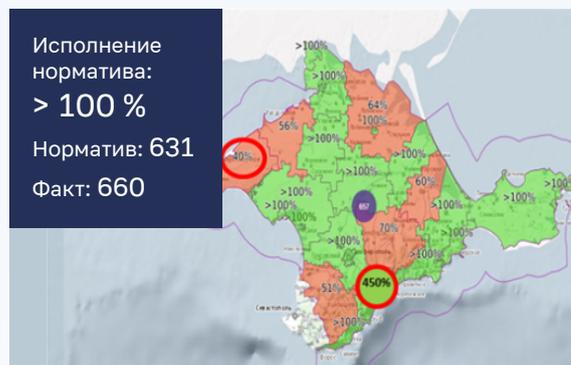
Внутрирегиональные диспропорции обеспеченности по отдельным регионам и видам учреждений культуры

Республика Коми



Внутрирегиональная диспропорция обеспеченности КДУ от 25 % (г. Воркута) до 1600 % (г. Ухта)

Республика Крым



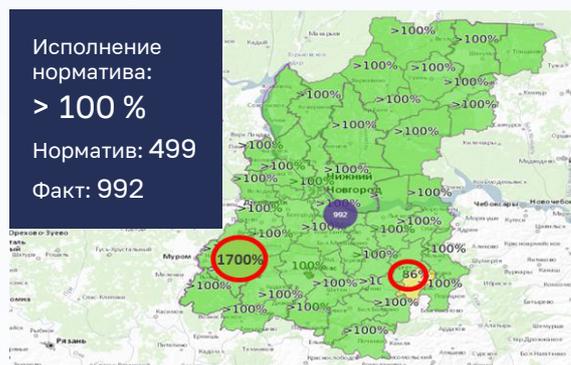
Внутрирегиональная диспропорция обеспеченности библиотеками от 40 % (пгт Черноморское) до 450 % (г. Алушта)

Астраханская область



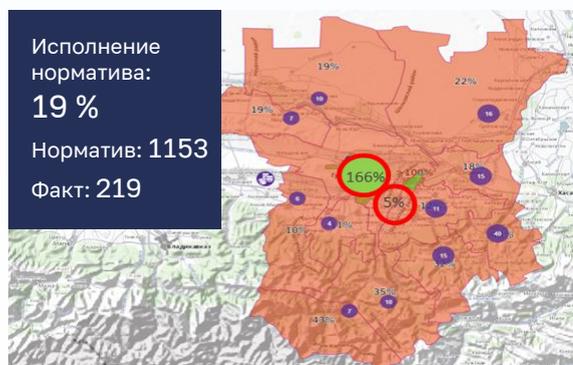
Внутрирегиональная диспропорция обеспеченности библиотеками от 24 % (Володарский район) до 67 % (Ахтубинский район)

Нижегородская область



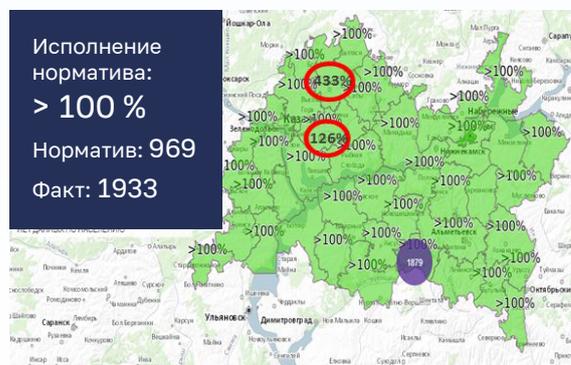
Внутрирегиональная диспропорция обеспеченности библиотеками от 86 % (Краснооктябрьский район) до 1700 % (Навашинский городской округ)

Чеченская Республика



Внутрирегиональная диспропорция обеспеченности КДУ от 5 % (Грозненский район) до 166 % (г. Грозный)

Республика Татарстан



Внутрирегиональная диспропорция обеспеченности КДУ от 126 % (Пестричинский район) до 433 % (Арский район)

Недостаточная обеспеченность учреждениями культуры (стационарные и нестационарные формы) и их неравномерное размещение по территории Российской Федерации, особенно в сельских поселениях, препятствует равнодоступности услуг культуры для населения.

Подробный анализ уровня обеспеченности населения по видам учреждений культуры приведен в приложениях № 6, 7 к отчету, по его результатам установлено следующее.

Библиотечная сеть с 2015 года уменьшилась на 5,3%. Это сокращение увеличивает диспропорцию в предоставлении и разнообразии оказываемых ими услуг в малых городах и сельской местности (приложение № 8 к отчету).

Если в 2017–2019 годах число посещений библиотек выросло на 7%, то в 2020 году число зарегистрированных пользователей библиотек сократилось на 8,7 млн человек по сравнению с 2019 годом и составило 41,7 млн человек. Сокращение произошло в 82 субъектах Российской Федерации (приложение № 9 к отчету).

Нормы библиотечного законодательства, устанавливающие необходимость проведения опроса жителей сельских поселений при принятии решения о реорганизации или ликвидации сельской библиотеки⁵², соблюдались не во всех регионах. При проведении опроса населения не всегда его результаты являлись основанием для сохранения библиотеки⁵³. По информации Российской национальной библиотеки, с нарушением законодательства в 2019 году были закрыты/реорганизованы 56 библиотек⁵⁴.

В 2019 году установленный Госпрограммой уровень показателя «Охват населения библиотечным обслуживанием» (38,1%) не достигнут в 41 субъекте Российской Федерации⁵⁵, среднероссийский показатель составил 34,3%.

В условиях сокращения стационарной библиотечной сети возрастает значение передвижных форм обслуживания. При этом передвижные библиотеки отсутствуют в 31 субъекте, а передвижные библиотеки, обслуживающие сельское население, отсутствуют в подавляющем большинстве регионов (71 субъект Российской Федерации) при значительной востребованности их услуг населением.

52. Пункт 1. 1. ст. 23 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле».

53. Администрация Верхошижемского МР Кировской области аргументировала отказ проводить опрос населения при принятии решения о закрытии Безденежновской сельской библиотеки – филиала Верхошижемской ЦБС тем, что «филиал не обладает правами юридического лица»; несогласие 90% населения одного из сел Березовского муниципального образования (МО) Пермского края с ликвидацией библиотеки не явилось поводом для ее сохранения. Местная администрация посчитала, что «результаты опроса носили рекомендательный характер» (ст. 31 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») и библиотеку закрыли. Аналогично закрыта Шуйбелякская сельская библиотека Новоторьяльского МР Республики Марий Эл.

54. В Республике Марий Эл, Пермском крае, Архангельской, Волгоградской, Воронежской, Кемеровской (Кузбасс), Кировской, Нижегородской, Орловской, Смоленской и Тверской областях.

55. С 2020 года данный показатель исключен из показателей Госпрограммы постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2020 г. № 392 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 317».

За период 2016–2020 годов количество кинозалов увеличилось на 26 %, однако по данным регионов отмечается их нехватка, а также неравномерность размещения⁵⁶. Среднее число посещений киносеансов одним жителем в 2019 году составило 1,5 единицы, при этом количество посещений киносеансов в селе и в городе отличается в 20 раз, что говорит о недоступности для сельского населения услуг кинопоказа при его высокой востребованности⁵⁷ (приложение № 10 к отчету).

За последние пять лет количество парков культуры и отдыха сократилось на 10,9 %. В 21 регионе парки культуры и отдыха отсутствуют⁵⁸. Даже при сохраненных парковых массивах учреждения регистрируются как культурно-досуговые либо включаются в структуру многофункциональных муниципальных учреждений, не относящихся к учреждениям культуры. Таким образом, статистические данные не в полной мере отражают информацию о количестве и деятельности парков культуры и отдыха.

В целях обеспечения надлежащего воспитания детей в соответствии со Стратегией охват детей занятиями в ДШИ к 2030 году должен составить не менее 18 %, к 2020 году⁵⁹ – 12 %.

К 2020 году данный показатель не только не достигнут, но и снизился по отношению к 2015 году (11,8 %) и составил 7,4 %. Показатель охвата детей занятиями в ДШИ (12 %) в городах соответствует только в семи регионах⁶⁰, в сельских поселениях – только в четырех⁶¹. Даже в городах федерального значения с развитой инфраструктурой уровень охвата детей занятиями в ДШИ не превышает 6 %.

Увеличивается разрыв между доступностью образовательных программ ДШИ в городах и сельской местности, в том числе связанный с их сокращением в сельской местности за период с 2015 по 2020 год на 11,4 % (в целом по Российской Федерации за этот же период количество ДШИ сократилось на 1,3 %).

-
56. Например, Алтайский край: «В настоящее время в крае наблюдается заметный рост рынка кинопоказа, однако...отмечается неравномерность их размещения. Кинотеатры преимущественно размещены на территории городов...».
- Камчатский край: «...организации кинопоказа находятся в центральной части Камчатского края, ввиду этого в 75 населенных пунктах не оказываются услуги кинопоказа...». Кемеровская область: «Неравномерный доступ граждан к произведениям российского кинематографа и новинкам кинопроката в связи с недостаточным обеспечением муниципальных учреждений культуры региона цифровым кинооборудованием». Ярославская область: «...только 10 муниципальных образований области (55 % от общего числа) имеют возможность предоставлять услуги населению по показу кино в современных кинозалах...».
57. По данным Мониторинга доступности услуг учреждений культуры, проведенного Общественной палатой Российской Федерации в 2019 году, 59,5% респондентов малых городов и сельских поселений считают, что учреждением культуры, необходимым в их населенном пункте в случае его отсутствия, является кинотеатр.
58. Ямало-Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Еврейская автономная область, Ярославская, Ульяновская, Тульская, Самарская, Орловская, Московская, Ленинградская, Курская, Костромская, Кемеровская, Калужская, Белгородская области, Камчатский край, Республики Калмыкия, Тыва, Татарстан, Марий Эл, Коми.
59. Согласно Плану основных мероприятий до 2020 года, проводимых в рамках десятилетия детства Минкультуры России, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2018 г. № 1375-р, к 2020 году охват детей в возрасте от 5 до 18 лет деятельностью детских школ искусств должен составить 12 %.
60. Чукотский АО, Смоленская область, Тамбовская область, Костромская область, Пензенская область, Магаданская область, Ямало-Ненецкий АО.
61. Республика Саха (Якутия), Костромская область, Ямало-Ненецкий АО, Московская область.

Анализ материально-технической базы муниципальных учреждений культуры показал высокую степень изношенности зданий, оборудования, инженерных коммуникаций, что не способствует их востребованности и качественному оказанию услуг.

По данным субъектов, проблема износа зданий и материально-технической базы является основным препятствием для развития сети КДУ. Так, несмотря на реализуемые в Амурской области программы, требуется капитальный ремонт 50 % зданий, замена устаревшего звукового и светового оборудования, оснащение музыкальными инструментами, обновление костюмного фонда. Мероприятия, проводимые в рамках Госпрограммы по капитальному ремонту, кардинально не меняют общую ситуацию, связанную с техническим состоянием зданий КДУ.

Здания, которые еще недавно можно было восстановить посредством проведения капитального ремонта, переходят в статус аварийных. Число аварийных зданий КДУ увеличилось на 3 %, а зданий, требующих капитального ремонта, сократилось на 8 % (приложение № 11 к отчету).

Количество зданий библиотек, требующих капитального ремонта или находящихся в аварийном состоянии, составило чуть менее 2 тыс. зданий (7,1 % от общего количества зданий), при этом за период 2018–2020 годов выявлена тенденция к снижению количества зданий, требующих капитального ремонта и аварийных зданий, на 241 единицу, в сельской местности – на 198 зданий.

Вместе с тем в 28 регионах число зданий, требующих капитального ремонта или находящихся в аварийном состоянии, превосходит среднероссийский показатель (от 8,8 % в Калужской области до 40 % в Республике Дагестан) (приложение № 12 к отчету).

Для большинства библиотек актуальным является несоответствие помещений санитарно-гигиеническим требованиям (небольшая площадь, недостаточная освещенность помещений, отсутствие водопровода и канализации). Например, в Московской области 186 библиотек находятся в зданиях без водопровода и/или канализации (21 % от общего количества зданий).

Ни Госпрограммой, ни НП «Культура» мероприятия по проведению капитального ремонта общедоступных библиотек не предусмотрены.

Совокупный объем библиотечного фонда (без фондов федеральных библиотек) по состоянию на 1 января 2021 года уменьшился по сравнению с 2018 годом на 14 % и составил 680,0 млн единиц, в сельской местности – на 2,5 % и составил 250,4 млн единиц. В разрезе субъектов Российской Федерации максимальное сокращение фондов произошло в Республике Тыва на 39,9 %, в Республике Коми – на 25,9 %. Обеспеченность фондами библиотек на 1 жителя с 2015 года снизилась более чем на 20 % и составила 4,7 экземпляра.

В 2020 году пополнение библиотечного фонда сократилось на 8,4 %, в библиотеки поступило 14,6 млн экземпляров, в сельской местности – на 1 %, поступило – 5,1 млн экземпляров.

Низкие темпы пополнения книжного фонда негативно влияют на удовлетворенность потребностей пользователей библиотек.

В рамках НП «Культура» не предусмотрены мероприятия по модернизации муниципальных музеев. Вместе с тем число строений музеев, требующих капитального ремонта или находящихся в аварийном состоянии, составляет 4,1 тыс. единиц (33,2 % от общего числа). В разрезе регионов ситуация еще более критична. В 7 субъектах процент таких зданий составляет от 50 до 100 %⁶².

Актуальна проблема нехватки помещений для ДШИ⁶³, при этом 17,9 % зданий нуждаются в капитальном ремонте, в аварийном состоянии – 0,6 %, в сельской местности – 18,9 и 0,6 % соответственно⁶⁴. Большое количество школ искусств (почти 30 %) имеют слабую техническую базу и нуждаются в дальнейшем существенном обновлении парка музыкальных инструментов и оборудования, а также библиотечных фондов.

Из общего количества зданий стационарных цирков (280 единиц) требуют капитального ремонта 28 % (79 единицы), находятся в аварийном состоянии – 1,4 % (4 единицы); из общего количества зоопарков (1659 единиц) требуют капитального ремонта 7,3 % (121 единицы), находятся в аварийном состоянии – 1,4 % (23 единицы)⁶⁵. Неудовлетворительное состояние материально-технической базы цирков снижает привлекательность и востребованность их услуг для зрителей.

Большинство муниципальных учреждений культуры испытывают дефицит в квалифицированных кадрах, в том числе в связи с низким уровнем оплаты труда, даже несмотря на предпринимаемые меры по его повышению.

Доведение средней заработной платы работников учреждений культуры до средней заработной платы в соответствующем регионе в соответствии с Указом № 597 планировалось обеспечить к 2018 году. Начиная с 2019 года продолжен⁶⁶ мониторинг за сохранением установленного Указом № 597 показателя оплаты труда работников учреждений культуры⁶⁷.

Информация о средней заработной плате работников учреждений культуры по Российской Федерации в 2018–2020 годах и ее отношении к средней заработной плате в соответствующем регионе представлена на диаграмме.

62. Еврейская автономная область – 50 %, Республика Крым – 53,9 %, Костромская область – 66,4 %, Республика Бурятия – 73,1 %, Чеченская Республика – 83,7 %, Карачаево-Черкесская Республика – 91,3 %, Республика Калмыкия – 100 %.

63. Согласно информации субъектов Российской Федерации.

64. По данным формы федерального статистического наблюдения № 1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств», утвержденной приказом Росстата от 4 апреля 2019 г. № 195.

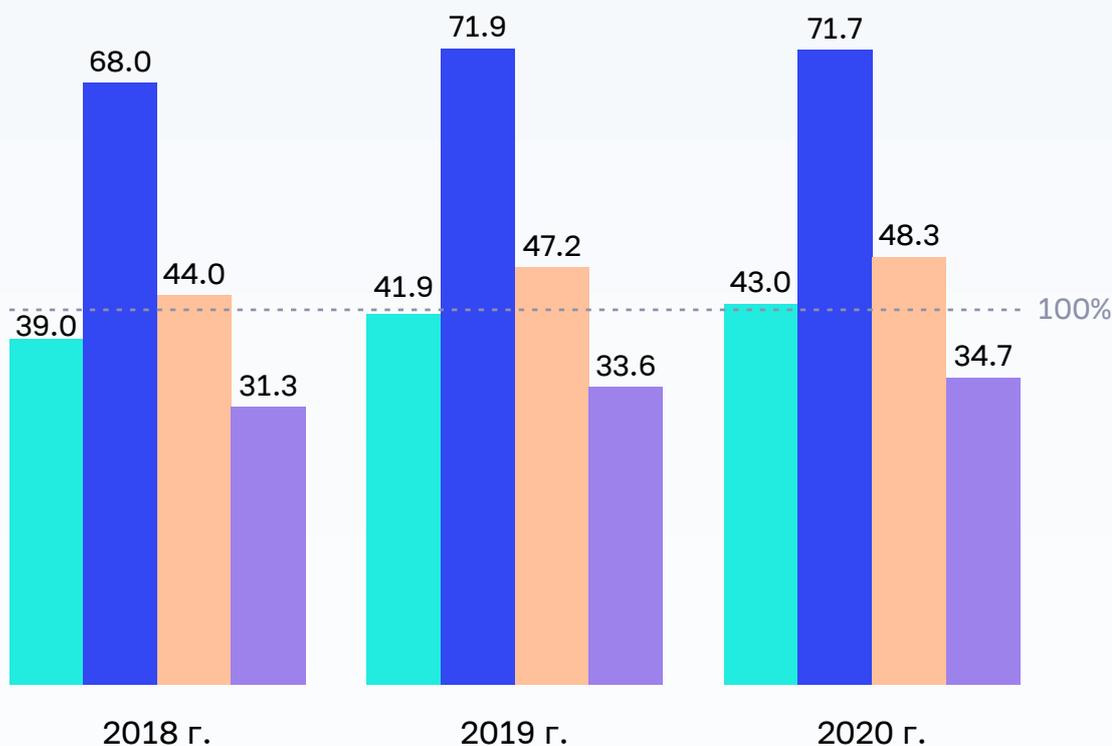
65. Наибольшее количество зданий зоопарков, требующих ремонта в Москве, Калининградской области, Республике Татарстан, Санкт-Петербурге, Красноярском крае и Забайкальском крае.

66. Во исполнение подпункта «ж» пункта 6 Перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 20 февраля 2019 г., утвержденного Президентом Российской Федерации от 26 февраля 2019 г. № Пр-294, и поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голиковой от 1 февраля 2019 г. № ТГ-П12-718.

67. Показатель Госпрограммы «Отношение средней заработной платы работников учреждений культуры к среднемесячной начисленной заработной плате наемных работников в организациях, у индивидуальных предпринимателей и физических лиц (среднемесячному доходу от трудовой деятельности) по субъекту Российской Федерации».

Средняя заработная плата работников учреждений культуры в 2018–2020 годах

тыс. руб.



- Средняя з/п работников культуры по Российской Федерации
- Федеральные учреждения
- Региональные учреждения
- Муниципальные учреждения

Целевое значение показателя, установленное в Указе № 597, в целом по Российской Федерации формально выполнено и превысило план в 100 % (в 2018 году – 102,9 %, в 2019 году – 104,9 %, в 2020 году – 101,5 %).

Основной вклад в достижение показателя вносят федеральные учреждения культуры, значительно перевыполняющие его целевые значения (2018 год – 179,6 %, 2019 год – 180,1 %, 2020 год – 169,3 %), в то время как муниципальными учреждениями данный показатель не достигнут ни к 2018 году, ни даже к 2021 году (2018 год – 82,7 %, 2019 год – 84,2 %, 2020 год – 81,9 %).

Средняя заработная плата в 2020 году



Анализ данных в разрезе регионов показал, что целевой показатель оплаты труда не достигается в значительной части субъектов Российской Федерации. В 2018 году он не был достигнут 27 субъектами Российской Федерации⁶⁸, или 31,8 % регионов, в 2019 году – 20 субъектами Российской Федерации⁶⁹, или 23,6 %, в 2020 году – 36 субъектами Российской Федерации⁷⁰, или 42 % регионов.

68. Белгородская область – 99,5 %, Курская область – 99,8 %, Тверская область – 98,5 %, Республика Коми – 99,5 %, Архангельская область – 99,2 %, Мурманская область – 96,9 %, Республика Адыгея – 99,2 %, Республика Калмыкия – 98,3 %, Краснодарский край – 99,8 %, Астраханская область – 99,4 %, Республика Дагестан – 99,1 %, Республика Марий Эл – 97,3 %, Республика Мордовия – 99,8 %, Пермский край – 98,4 %, Кировская область – 98 %, Курганская область – 98,4 %, Республика Тыва – 97,9 %, Республика Хакасия – 97 %, Красноярский край – 98,6 %, Кемеровская область – 97,8 %, Омская область – 99,8 %, Забайкальский край – 98,1 %, Камчатский край – 99,6 %, Амурская область – 99 %, Магаданская область – 98,6 %, Еврейская АО – 97,8 %, Чукотский АО – 99,3 %.
69. Ненецкий автономный округ – 98,7 %, Архангельская область – 99,2 %, Республики Калмыкия – 97,6 %, Пермский край – 97,7 %, Кировская область – 99,6 %, Курганская область – 96,1 %, Республика Алтай – 95,1 %, Республика Тыва – 96 %, Республика Хакасия – 96,9 %, Иркутская область – 99,4 %, Кемеровская область – 99,5 %, Томская область – 97,7 %, Республика Бурятия – 98,3 %, Забайкальский край – 94,7 %, Камчатский край – 98 %, Хабаровский край – 98,4 %, Амурская область – 98,4 %, Магаданская область – 96,9 %, Еврейская АО – 93,2 %, Чукотский АО – 98,9 %.
70. Костромская область – 97,9 %, Орловская область – 96,8 %, Тверская область – 97,7 %, Республика Коми – 95,2 %, Ненецкий автономный округ – 91,7 %, Мурманская область – 95 %, Республика Адыгея – 96,9 %, Республики Калмыкия – 91,7 %, Краснодарский край – 98,4 %, Республика Ингушетия – 97,4 %, Карачаево-Черкесская Республика – 97,5 %, Республика Северная Осетия – Алания – 96,1 %, Республика Марий Эл – 94,1 %, Республика Мордовия – 97,4 %, Чувашская Республика – 99,3 %, Пермский край – 92,4 %, Кировская область – 96,8 %, Самарская область – 99 %, Ульяновская область – 98,8 %, Курганская область – 95 %, Республика Алтай – 98,1 %, Республика Тыва – 93 %, Республика Хакасия – 88 %, Красноярский край – 96,3 %, Иркутская область – 94,8 %, Кемеровская область – 98,6 %, Омская область – 97,5 %, Томская область – 97,8 %, Республика Саха (Якутия) – 98,2 %, Забайкальский край – 92,8 %, Камчатская область – 95,2 %, Хабаровский край – 99,4 %, Амурская область – 99,1 %, Магаданская область – 97,7 %, Еврейская АО – 98,7 %, Чукотский АО – 95 %.

В учреждениях культуры преобладают «возрастные» кадры, сотрудники в возрасте до 35 лет составляют менее 15 %, при этом более трети преподавателей ДШИ (36,2 %) имеют непрофильное высшее или среднее образование, а в библиотеках этот показатель достигает 50 %. Кроме того, почти у трети основного персонала КДУ отсутствует профессиональное образование.

Государственной программой «Доступная среда»⁷¹ на период до 2025 года поставлена задача по созданию правовых, экономических и институциональных условий, способствующих интеграции инвалидов в общество и повышения уровня их жизни.

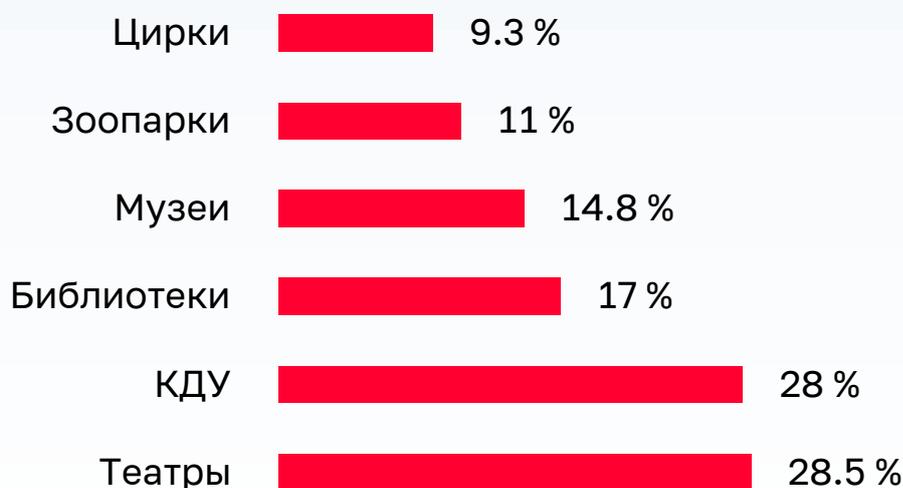
Согласно законодательству о социальной защите инвалидов⁷² федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации независимо от их организационно-правовых форм должны обеспечивать инвалидам условия для беспрепятственного доступа, в том числе к учреждениям культуры и к предоставляемым в них услугам.

Минкультуры России утверждены требования доступности к учреждениям культуры с учетом особых потребностей инвалидов и других маломобильных групп населения, а также порядки обеспечения условий доступности для инвалидов по отдельным видам учреждений культуры⁷³, в которых учтены положения законодательства о социальной защите инвалидов в части беспрепятственной доступности учреждений культуры.

Однако реализация федерального законодательства и программных документов затруднена отсутствием безбарьерной среды, ориентированной на интеграцию инвалидов в общество (диаграмма).

-
71. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 363.
 72. Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»
 73. Приказы Минкультуры России от 9 сентября 2015 г. № 2400 «Об утверждении требований доступности к учреждениям культуры с учетом особых потребностей инвалидов и других маломобильных групп населения», от 16 ноября 2015 г. № 2803 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов музеев, включая возможность ознакомления с музейными предметами и музейными коллекциями, в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов», от 10 ноября 2015 г. № 2761 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов библиотек и библиотечного обслуживания в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите инвалидов».

Наличие безбарьерной среды в зданиях учреждений культуры



Под потребности инвалидов и маломобильных групп населения адаптированы только 9,3 % зданий цирков, 11 % зоопарков, 14,8 % музеев, 17 % библиотек, 28 % КДУ, до 28,5 % театров. Вместе с тем в разрезе субъектов Российской Федерации показатели доступности еще ниже, например, ниже 14,8 % доступность для инвалидов: библиотек – в 45 регионах, музеев – в 32 регионах, КДУ – в 17 регионах, театров – в 6 регионах (приложение № 13 к отчету).

Собственный интернет-сайт, доступный для слепых и слабовидящих, имеют только 11 % КДУ, 13 % библиотек⁷⁴, 18,6 % цирков.

Одним из основных факторов предоставления онлайн-услуг населению является наличие интернета.

Количество КДУ, имеющих доступ к сети Интернет, составляет 41,7 % (17,7 тыс. единиц), в сельской местности – 35,8 %; общедоступных библиотек – 87,1 % (31,9 тыс. единиц), в сельской местности – 84 %.

Например, в Удмуртской Республике доступ в интернет есть только у 34 % КДУ.

Установленный «дорожной картой»⁷⁵ показатель «Доля общедоступных библиотек, подключенных к сети Интернет от их общего количества» на 2019 и 2020 годы в объеме 100 % достигнут только в 6 субъектах Российской Федерации.

В ряде регионов он находится на низком уровне, например, 25,4 % – в Республике Мордовия (в том числе 17,1 % в сельских библиотеках), 37,6 % – в Республике Северная Осетия – Алания.

74. В разрезе субъектов Российской Федерации от 0 % в Ненецком автономном округе, 84 % в Ямало-Ненецком автономном округе, в сельской местности такой сайт имеют только 8 % библиотек.

75. План мероприятий («дорожная карта») по перспективному развитию общедоступных библиотек Российской Федерации на 2017–2021 годы, утвержденный первым заместителем Министра культуры Российской Федерации 27 апреля 2017 г.

По состоянию на 1 января 2021 года доступ в интернет предоставляют посетителям 78,3 % библиотек.

В среднем по России только 24 % библиотек имеют собственный интернет-сайт или интернет-страницу, при этом в 11 регионах⁷⁶ такого сайта не имеют все библиотеки, расположенные в сельской местности (более 2 тыс. библиотек) (приложение № 14 к отчету).

В 2020 году из-за введенных ограничений, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции, отмечается рост получателей виртуальных услуг. Число обращений к библиотечным услугам через сеть Интернет выросло на 7,1 % и составило 156,3 млн обращений, в отдельных субъектах Российской Федерации рост достигал 183 %⁷⁷.

Анализ показал, что увеличилось число музеев, имеющих доступ в интернет, в 2020 году их количество составило 2,6 тыс. единиц, или 90,8 % от всех музеев, 2,5 тыс. музеев имеют собственные интернет-сайты, из их числа 61,9 % доступны для слепых и слабовидящих (1,6 тыс. единиц).

В то же время предусмотренный Госпрограммой до 2019 года показатель «Доля музеев, имеющих сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в общем количестве музеев Российской Федерации» на уровне 90 %, достигнут только 8 субъектами Российской Федерации, среднероссийский показатель составил 84,6 %.

Количество музеев, наличие доступа в интернет и собственного Интернет-сайта в 2018–2020 годах



76. Владимирская, Тверская, Мурманская, Псковская, Калининградская, Кировская, Ульяновская, Магаданская области, г. Севастополь, Ненецкий и Чукотский АО.

77. 87,6 % – в Амурской области, 126,3 % – в Саратовской области, 183 % – в Республике Саха (Якутия).

7.3.2. Анализ наличия оценки удовлетворенности и уровня удовлетворенности населения доступностью услуг учреждений культуры, включая оценку качества услуг

Показателей, позволяющих оценить удовлетворенность населения доступностью и качеством услуг в сфере культуры, ни Госпрограмма, ни НП «Культура» не содержат.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 684 «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» ФСО России проводятся социологические опросы в субъектах Российской Федерации по ряду показателей, в том числе удовлетворенности населения Российской Федерации качеством предоставления услуг в сфере культуры.

За 2016–2019 годы число лиц, удовлетворенных качеством услуг в сфере культуры, выросло на 6,7 %, с 48,5 % до 55,2 %⁷⁸. Однако в целом уровень удовлетворенности качеством услуг в сфере культуры остается низким, что отмечается не только в регионах с низким уровнем обеспеченности учреждениями культуры, но и в субъектах Российской Федерации, не испытывающих такого дефицита.

Так, в 2019 году в Республике Дагестан при обеспеченности учреждениями культуры 111,4 % уровень удовлетворенности качеством услуг составил всего 33 %; в Кемеровской области при обеспеченности 82,7 % уровень удовлетворенности – 40,3 %; в Еврейской автономной области при обеспеченности 71 % уровень удовлетворенности – 40,4 %; в Республике Бурятия при обеспеченности 124,5 % уровень удовлетворенности – 47,6 %; в Калининградской области при обеспеченности 159,6 % уровень удовлетворенности – 44,3 %.

Низкий уровень удовлетворенности населения услугами культуры подтверждается результатами мониторинга доступности услуг учреждений культуры в малых городах и сельских поселениях, проведенного Общественной палатой Российской Федерации в 2019 году.

Так, 59,5 % респондентов указали на отсутствие кинозалов в их населенных пунктах, 31,8 % – отсутствие домов культуры (сельских клубов), 10 % – отсутствие сельских библиотек.

Почти 60 % респондентов отметили неудовлетворительное состояние учреждений культуры (материально-техническая оснащенность, ремонт и т. д.).

В мониторинге также отмечается, что многие учреждения находятся в аварийном состоянии, а в зимний период вынуждены работать при температуре 15 градусов тепла в помещении.

Кроме того, в мониторинге среди наиболее острых также отмечены проблемы кадрового обеспечения учреждений культуры и их обеспеченности современными информационно-коммуникационными технологиями.

78. В 2020 году значение показателя снизилось из-за введения ограничительных мер, связанных с пандемией и составило 45,3 %. Данные ФСО России (письмо от 14 мая 2021 г. № 9/4/9/3-217)

8. ВЫВОДЫ

8.1. Нормативно-правовая и методическая база, регулирующая отрасль, в целом актуальна и достаточна. Вместе с тем отдельные положения требуют доработки.

В Стратегии отсутствуют показатели и ожидаемые результаты по увеличению числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года, как это предусмотрено в национальных целях развития до 2030 года. Ряд запланированных мероприятий утратил актуальность либо не был реализован.

Методика расчета целевого показателя «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года» влечет риски завышения значений показателя, его формального выполнения, что препятствует объективной оценке достижения национальной цели развития.

Субъектами Российской Федерации фактически не применяются Методические рекомендации по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения их услугами, устанавливающие рекомендуемые нормы и нормативы размещения учреждений.

Формы официальной статистической отчетности не позволяют объективно оценивать различные аспекты осуществления культурной деятельности и принимать соответствующие управленческие решения.

Не согласована и нуждается в синхронизации система целевых показателей развития отрасли, установленная Стратегией и Госпрограммой.

В Госпрограмме отсутствуют качественные показатели, позволяющие оценить удовлетворенность населения доступностью и качеством услуг в сфере культуры. При этом, несмотря на тенденцию к росту, общий уровень удовлетворенности качеством услуг в сфере культуры остается низким, при его значительной дифференциации по регионам.

8.2. Цели и задачи региональных программ в сфере культуры в основном соответствуют целям и задачам Госпрограммы с учетом региональной специфики отрасли. Проблем декомпозиции показателей Госпрограммы в показатели региональных программ большинством регионов не отмечено.

Вместе с тем отдельные региональные программы не соответствуют Госпрограмме по срокам их реализации, а также по целевым индикаторам и показателям, что обусловлено недостаточной скоординированностью действий федеральных и региональных органов власти по реализации стратегических документов в отрасли и делает невозможным сопоставление ожидаемых результатов реализации.

8.3. На протяжении последних лет наблюдается стабильный рост совокупных расходов на культуру за счет всех источников в абсолютном выражении. Однако их доля в ВВП растет незначительно. В 2020 году расходы составили 0,62 % ВВП. В то же время в соответствии с базовым сценарием Стратегии к 2020 году эта доля должна была достичь 0,8 % ВВП, а к 2030 году возрасти до 1,4 % ВВП.

Федеральная поддержка в виде межбюджетных трансфертов, несмотря на ее востребованность и результативность, не может кардинально повлиять на повышение уровня обеспеченности учреждениями культуры, улучшение технического состояния их зданий и материально-технического обеспечения.

Привлечение в отрасль внебюджетных средств недостаточно, доля благотворительных пожертвований, в том числе грантов, в общем объеме поступлений в культуру незначительна и составляет чуть более одного процента. Не все механизмы, предусмотренные Стратегией по данному направлению, были реализованы.

8.4. При отсутствии регулирования на федеральном уровне регионы самостоятельно принимают решения о структуре и размещении организаций культуры. В результате при среднероссийском уровне обеспеченности граждан учреждениями культуры 71% сложился высокий уровень региональных дифференциаций. При этом даже в наиболее обеспеченных учреждениями культуры регионах имеются внутрирегиональные диспропорции между муниципальными образованиями.

Недостаточная обеспеченность учреждениями культуры (стационарные и нестационарные формы) и их неравномерное размещение по территории Российской Федерации, особенно в сельских поселениях, препятствуют равнодоступности услуг культуры для населения.

8.5. Продолжается сокращение сети библиотек как одного из самых массовых учреждений культуры и единственного, осуществляющего бесплатно основные виды обслуживания, при сохранении востребованности их услуг у населения. При этом не во всех регионах учитывается мнение жителей сельских поселений при принятии решения о реорганизации или ликвидации сельской библиотеки.

Передвижные библиотеки отсутствуют в 31 субъекте Российской Федерации, передвижные библиотеки, обслуживающие сельское население, отсутствуют в подавляющем большинстве регионов (71 субъект Российской Федерации) при значительной востребованности населением.

8.6. Показатель охвата детей занятиями в ДШИ в целях обеспечения их надлежащего воспитания к 2020 году не только не достигнут, но и снизился по отношению к 2015 году. В городах запланированный 12% охват детей занятиями в ДШИ достигнут только в семи регионах России, в сельских поселениях – только в четырех регионах.

Увеличивается разрыв между доступностью образовательных программ ДШИ в городах и сельской местности, где за последние пять лет число ДШИ сократилось значительно сильнее, чем в среднем по Российской Федерации (на 11,4 и 1,3% соответственно). Остро стоит проблема нехватки помещений для ДШИ, при этом 19% зданий ДШИ нуждаются в капитальном ремонте и/или в реконструкции.

8.7. За последние пять лет количество кинозалов увеличилось на 26 %, однако отмечается их нехватка, а также неравномерность размещения. Количество посещений киносеансов в селе и в городе отличается в 20 раз, что говорит о недоступности для сельского населения услуг кинопоказа при его высокой востребованности.

8.8. Материально-техническая база муниципальных учреждений культуры имеет высокую степень изношенности зданий, оборудования, инженерных коммуникаций. Наиболее острая ситуация сложилась в муниципальных КДУ, библиотеках, музеях. Мероприятия по капитальному ремонту, проводимые в рамках Госпрограммы, кардинально не меняют общую ситуацию, связанную с техническим состоянием зданий КДУ, мероприятия по капитальным ремонтам общедоступных библиотек и муниципальных музеев ни в Госпрограмме, ни в НП «Культура» не предусмотрены.

8.9. Большинство муниципальных учреждений культуры испытывают острый дефицит в квалифицированных кадрах, в том числе в связи с низким уровнем оплаты труда.

Целевой показатель повышения оплаты труда работников учреждений культуры, установленный Указом № 597, в целом по стране достигнут за счет высокой заработной платы в федеральных учреждениях.

В отрасли преобладают «возрастные» кадры, у значительной части сотрудников профессиональное образование отсутствует или не соответствует профилю.

8.10. Более половины КДУ (58,3 %) не имеют доступ к сети Интернет, в сельской местности их число составляет 64,2 %. Запланированное подключение 100 % библиотек к сети Интернет в 2019 и 2020 годах достигнуто только в 6 регионах.

Отсутствие подключения к сети Интернет оказывает негативное влияние на качество и количество услуг, оказываемых учреждениями культуры, ограничивает доступ к современным информационным ресурсам.

8.11. Обеспечение доступа к услугам в сфере культуры для людей с ограниченными возможностями здоровья и других маломобильных групп населения затруднено отсутствием безбарьерной среды: под их потребности адаптирована только небольшая часть зданий (помещений) и сайтов учреждений культуры: музеев – 15 %, библиотек – 17 %, КДУ – 28 %, театров – 28,5 %. Собственный Интернет-сайт, доступный для слепых и слабовидящих, имеют только 13 % библиотек, в сельской местности – только 8 % библиотек.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением рассмотреть вопросы:

- обеспечения синхронизации показателей Госпрограммы, НП «Культура» и Стратегии, а также включение в указанные документы качественных показателей, характеризующих удовлетворенность населения услугами в сфере культуры;
- определения принципов размещения объектов инфраструктуры сферы культуры в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, позволяющих учитывать региональную специфику и отражающих потребности населения в услугах, оказываемых учреждениями культуры;
- привлечения внебюджетного финансирования в учреждения сферы культуры;
- разработки требований к системе оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений сферы культуры.

9.2. Направить отчет о результатах ЭАМ в Министерство культуры Российской Федерации в целях изучения и использования в работе по обеспечению доступности услуг в сфере культуры.

9.3. Направить отчет о результатах ЭАМ в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

