

Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 23 июля 2019 года

Аудитор Счетной палаты Российской Федерации
М.А.МЕНЬ

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ «АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕР
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ, ВКЛЮЧАЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ
БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ, ВЫДЕЛЕННЫХ В 2017–2018 ГОДАХ
И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ 2019 ГОДА НА ПОДДЕРЖКУ РАЗВИТИЯ
КОНЦЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ВКЛЮЧАЯ СОЗДАНИЕ ВИРТУАЛЬНЫХ КОНЦЕРТНЫХ ЗАЛОВ
В ГОРОДАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Цели

1. Проверить законодательную и нормативно-правовую базу в области развития концертной деятельности на достаточность и соответствие стратегическим документам.
2. Проанализировать состав мер государственной поддержки концертной деятельности в Российской Федерации, а также определить эффективность использования бюджетных средств, в том числе на создание виртуальных концертных залов в городах России.
3. Оценить влияние реализации Концепции развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации.

Итоги проверки

Счетная палата провела оценку результативности развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации.

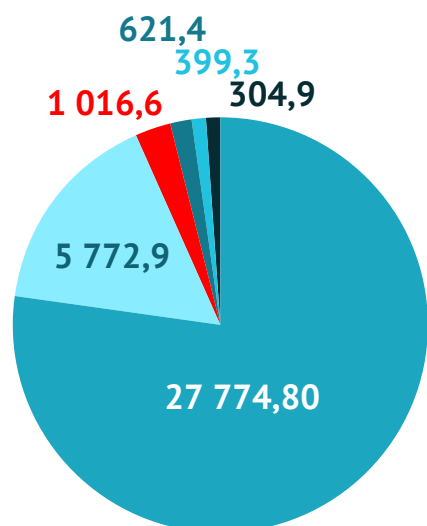
В ходе проверки установлено, что документы, предусматривающие направление и механизмы развития государственной культурной политики, сбалансированы по целям и задачам.

Вместе с тем нормативная база в области развития концертной деятельности сформирована не в полном объеме. Так, Минкультуры России не утверждены 6 из 8 нормативно-методических документов, предусмотренных планом мероприятий по реализации Концепции. Меры государственной поддержки законодательно не закреплены. Стратегические документы не содержат формы, виды и порядок предоставления государственной поддержки развития концертной деятельности.

Государственная поддержка развития концертной деятельности в Российской Федерации оказывается на основании отдельных решений Президента и Правительства Российской Федерации. При этом не используются альтернативные источники финансовой поддержки развития концертной деятельности (государственно-частное

партнерство, льготные преференции, стимулирование благотворительной деятельности и меценатства).

Финансирование концертных организаций, млн рублей



- бюджетные средства учредителя
- поступления из бюджетов других уровней
- предпринимательская деятельность
- основные виды уставной деятельности
- благотворительные и спонсорские средства
- сдача в аренду и иная деятельность

План мероприятий Концепции реализуется неэффективно. По состоянию на 1 июля 2019 года из 10 мероприятий со сроком выполнения в 2016–2018 годах исполнены только 5.

В отношении федеральных концертных организаций, подведомственных Минкультуры России, независимая оценка качества оказания ими услуг не осуществляется. Кроме того, сфера культуры в международной статистике освещена ограниченно, что не позволяет провести оценку качественного уровня концертной деятельности.

Выводы

Правовые, организационные и методические условия оказания государственной поддержки развития концертной деятельности в области академической музыки отсутствуют.

Неприменение системных подходов и стратегических документов повышает риск недостижения цели Стратегии развития государственной культурной политики на период до 2030 года в части формирования гармонично развитой личности.

Рекомендации Счетной палаты Правительству Российской Федерации

- Законодательно закрепить меры государственной поддержки развития концертной деятельности;
- включить в план реализации Концепции мероприятия по внедрению механизма государственно-частного партнерства в сфере организации концертной деятельности;
- рассмотреть вопрос об обеспечении равномерного охвата территорий субъектов Российской Федерации гастролями федеральных концертных организаций.

Рекомендации Счетной палаты Министерству культуры Российской Федерации

- Подготовить предложения в Правительство Российской Федерации по обеспечению сопоставимости ожидаемых результатов реализации Концепции, Госпрограммы развития культуры, Стратегии развития государственной культурной политики;
- принять нормативно-методические документы, предусмотренные планом реализации мероприятий Концепции;
- проработать вопрос формирования перечня приоритетных всероссийских и международных творческих конкурсов.

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 3.11.0.13, 3.11.0.13.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Оценка результативности деятельности участников Концепции развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации, Программы развития системы российского музыкального образования на период с 2015 по 2020 год, концертной деятельности в Российской Федерации и эффективности реализации Концепции.

Цели экспертно-аналитического мероприятия

1. Оценить законодательную и нормативно-правовую базу в области развития концертной деятельности на достаточность, а также соответствие стратегическим документам.
2. Проанализировать состав мер государственной поддержки концертной деятельности в Российской Федерации, а также определить эффективность использования бюджетных средств, выделенных в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года на поддержку развития указанной области культуры, в том числе на создание виртуальных концертных залов в городах Российской Федерации.
3. Оценить влияние реализации плана мероприятий Концепции на развитие концертной деятельности в Российской Федерации.

Объект экспертно-аналитического мероприятия (по запросам)

Министерство культуры Российской Федерации (г. Москва).

Исследуемый период

2017–2018 годы и истекший период 2019 года.

Срок проведения экспертно-аналитического мероприятия

Январь–июль 2019 года.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия

При подготовке отчета использованы: материалы, представленные по запросам Счетной палаты Российской Федерации 3 федеральными органами исполнительной власти, 85 субъектами Российской Федерации, 46 федеральными бюджетными учреждениями (24 концертные организации, 12 образовательных организаций, 10 иных организаций); результаты контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года, направленных на развитие концертной деятельности в Российской Федерации» (далее – контрольное мероприятие); сведения федерального статистического наблюдения за деятельностью организаций культуры за 2017–2018 годы, представленные ФГБУ «Главный информационно-вычислительный центр Министерства культуры Российской Федерации» (далее – ГИВЦ).

Одним из направлений сферы культуры является концертная деятельность. Концерт выступает формой организации культурно-досуговой деятельности, которая обеспечивает наибольший охват аудитории и является достаточно распространенным способом проведения свободного времени населения. Концерт как часть культурной жизни общества выполняет культурно-просветительскую и воспитательную функции, что придает его качеству и содержанию высокое значение. Таким образом, концертная деятельность оказывает прямое влияние на развитие нравственной культуры личности.

Цель 1. Оценить законодательную и нормативно-правовую базу в области развития концертной деятельности на достаточность, а также соответствие стратегическим документам

1.1. Одним из основных направлений Стратегии развития государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 года № 326-р (далее – Стратегия), является формирование гармонично развитой личности. Реализация указанного направления предусмотрена в том числе путем сохранения единого культурного пространства (включая языковое, образовательное и информационное).

Анализ направлений Стратегии (раздел III) показал, что в целях сохранения культурного наследия и создания условий для развития культуры предполагается, в том числе: развитие материально-технической базы музыкальной культуры, включая переоборудование старых и строительство новых специализированных акустических концертных залов большой вместимости; развитие гастрольной деятельности в области академического музыкального искусства в России.

Формирование новой модели культурной политики направлено на:

- обеспечение межведомственного, межуровневого и межрегионального взаимодействия в реализации государственной культурной политики;
- существенное увеличение доли внебюджетных инвестиций в совокупных расходах на культуру, в том числе посредством государственно-частного партнерства;
- стимулирование благотворительной деятельности, меценатство, льготные преференции и иные альтернативные механизмы финансирования культуры.

Для усиления и расширения влияния российской культуры в иностранных государствах предусматривается продвижение международного имиджа России посредством популяризации отечественной музыки в иностранных государствах. Кроме того, базовым сценарием реализации Стратегии предусмотрено организовать виртуальные концертные залы во всех субъектах Российской Федерации (пункт 3 раздела II).

Одним из инструментов достижения задач и реализации соответствующих направлений, установленных Стратегией, является Концепция развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации.

Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2015 года № 2395-р (далее – Концепция).

Направления Стратегии нашли отражение в Концепции. Так, целью Концепции является создание организационно-творческих, экономических и правовых условий для эффективного осуществления концертной деятельности в области академической музыки. Для достижения поставленной цели в Концепции определено 5 основных задач, направленных на:

- формирование и развитие общественных потребностей в академическом музыкальном искусстве;
- обеспечение единого концертного пространства;
- поддержку создания высокохудожественного продукта в области академической музыки;
- расширение репертуарного предложения;
- интеграцию России в мировой музыкальный рынок.

Кроме того, задачи Концепции соответствуют стратегическим задачам в сфере культуры, установленным Правительству Российской Федерации пунктом 12 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) в части обеспечения детских музыкальных школ, училищ и школ искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами; создания виртуальных концертных залов. При этом указанные мероприятия нашли отражение в составе федеральных проектов национального проекта «Культура»¹.

Таким образом, стратегические документы, предусматривающие направление и механизмы развития государственной культурной политики, в том числе развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации, сбалансированы.

¹ Паспорт национального проекта «Культура» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 года № 16: федеральный проект «Цифровая культура» содержит мероприятия по созданию виртуальных концертных залов; федеральный проект «Культурная среда» – мероприятия по оснащению образовательных учреждений в сфере культуры (школ искусств и училищ) музыкальными инструментами, оборудованием и учебными материалами.

Согласно федеральному статистическому наблюдению по форме № 12-НК «Сведения о деятельности концертной организации, самостоятельного коллектива»² общее число концертных организаций и творческих коллективов за период реализации Концепции (2016–2018 годы) не изменилось и в 2018 году составило 349 единиц, в том числе 22 организации федерального ведения, 327 организаций регионального и муниципального ведения. Из 349 концертных организаций и творческих коллективов 153 единицы являются концертными организациями, 196 единиц – самостоятельными коллективами.

Следует отметить, что в 4 субъектах Российской Федерации отсутствуют концертные организации (Ленинградская область, Ненецкий и Чукотский автономные округа, г. Севастополь). В г. Севастополе и Ненецком автономном округе отсутствуют самостоятельные филармонические коллективы. В то же время в Ленинградской области, несмотря на отсутствие концертных организаций, свою деятельность осуществляют самостоятельные коллективы 2 камерных оркестров (ансамбля), в Чукотском автономном округе – 1 коллектив.

Наибольшее количество концертных организаций находится в г. Москве – 39 организаций (7 концертных организаций и 32 самостоятельных коллектива) и г. Санкт-Петербурге – 16 организаций (8 концертных организаций и 8 самостоятельных коллективов), что составляет 15,7% общего количества организаций. В 23 субъектах Российской Федерации концертную деятельность осуществляет 1 организация, в 12 регионах – по 2 организации.

Самостоятельные коллективы отсутствуют в 24 субъектах Российской Федерации³ из 83 регионов⁴. При этом в каждом из указанных регионов есть творческие коллективы в составе филармоний.

Согласно Концепции наиболее эффективно функцию базового коллектива при осуществлении концертной деятельности может выполнять симфонический оркестр, благодаря репертуару, охватывающему большую

² Форма № 12-НК утверждена приказом Росстата от 26 мая 2017 года № 356 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью концертной организации, самостоятельного коллектива».

³ Республики Крым, Марий Эл, Белгородская, Брянская, Ивановская, Курская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская, Вологодская, Мурманская, Псковская, Кировская, Оренбургская, Курганская, Тюменская, Кемеровская, Томская, Амурская области, Приморский и Хабаровский края, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Еврейская автономная область.

⁴ Кроме Ненецкого автономного округа и г. Севастополя – нет данных.

часть мирового музыкального наследия жанров симфонической музыки, произведений крупной формы с участием солистов, сочинений кантатно-ораториального жанра, музыки балетов, опер, театральных постановок. Учитывая их важную, стержневую функцию концерты симфонического оркестра в афише филармонии должны быть обязательными и регулярными. При отсутствии симфонического оркестра выполнение функции базового коллектива могут частично взять на себя другие крупные творческие составы (хоровая капелла, академический оркестр народных инструментов, камерный оркестр).

В Российской Федерации концертную деятельность осуществляют 852 филармонических коллектива (84 симфонических оркестра, 160 камерных оркестров и ансамблей, 78 оркестров народных инструментов, 57 духовых оркестров, 20 народных хоров, 453 прочих музыкальных коллектива).

Следует отметить, что симфонические оркестры отсутствуют в 30 субъектах⁵ Российской Федерации из 83 регионов, или в 36,1% общего количества регионов. Камерные оркестры и ансамбли отсутствуют в 25 регионах⁶, оркестры народных инструментов – в 27 регионах, духовых оркестров нет в 41 субъекте Российской Федерации, народные хоры отсутствуют в 64 регионах. В 4 субъектах⁷ Российской Федерации отсутствуют симфонические оркестры, также коллективы, способные выполнять функции базового коллектива – хоровые капеллы, академические оркестры народных инструментов, камерные оркестры.

Отсутствие в регионах симфонических оркестров, играющих ключевую роль в создании и распространении академической музыки, а также других творческих коллективов, способных выполнять функции симфонического оркестра, затрудняет достижение такого ожидаемого результата Концепции, как увеличение объема и повышение качества предложения в области академической музыки, а также увеличение общего количества концертов академической музыки в среднем по России в 2 раза.

⁵ Республики Алтай, Бурятия, Коми, Дагестан, Карачаево-Черкесская, Ингушетия, Марий Эл, Мордовия, Саха (Якутия), Пермский, Забайкальский, Камчатский края, Амурская, Астраханская, Архангельская, Ивановская, Липецкая, Мурманская, Новгородская, Магаданская, Смоленская, Тверская, Оренбургская, Пензенская, Челябинская, Сахалинская области, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, Еврейская автономная область.

⁶ Республики Калмыкия, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Чеченская, Башкортостан, Марий Эл, Удмуртская, Алтай, Тыва, Хакасия, Бурятия, Приморский край, Амурская, Орловская, Тамбовская, Ленинградская, Псковская, Нижегородская, Иркутская, Кемеровская, Томская, Магаданская области, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, Еврейская автономная область.

⁷ Республика Бурятия, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, Еврейская автономная область.

1.2. Концепция реализуется в соответствии с планом⁸, которым предусмотрено 14 мероприятий (далее – План реализации Концепции). Приказом Минкультуры России от 21 декабря 2015 года № 3185 создана рабочая группа по обеспечению плана мероприятий по реализации Концепции. Ответственными исполнителями выполнения Плана реализации Концепции определены: Минкультуры России, Минобрнауки России, Минфин России, общероссийская общественная организация «Профессиональный союз деятелей культуры «Российское Авторское Общество», ГИВЦ, образовательные учреждения, подведомственные Минкультуры России, а также профессиональные общественные институты.

По данным Минкультуры России, в проверяемый период в рамках деятельности указанной рабочей группы прорабатывались следующие вопросы: о внесении изменений в наградную систему Российской Федерации в части сокращения установленных сроков для присвоения почетных званий творческим работникам концертных организаций и творческих коллективов; о целесообразности внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 года № 218 «О минимальных ставках использования произведений литературы и искусства»; по уточнению формы федерального статистического наблюдения № 12-НК «Сведения о деятельности концертной организации, самостоятельного коллектива»; по подготовке методических рекомендаций по разработке программ (концепций) концертной деятельности в области академической музыки в регионах; по проведению анализа наличия, состояния, акустической пригодности и технической оснащенности концертных площадок.

Планом реализации Концепции предусмотрена разработка 8 нормативных правовых актов:

- постановление Правительства Российской Федерации о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 года № 218 «О минимальных ставках авторского вознаграждения за некоторые виды использования произведений литературы и искусства» (пункт 2) со сроком выполнения 2016–2017 годы;
- приказ о положениях о концертных коллективах различных составов (пункт 3) со сроком выполнения 2016–2017 годы;

⁸ План мероприятий по реализации Концепции развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации на период до 2025 года утвержден в приложении к Концепции.

- приказ о стандартах филармонических концертных залов (пункт 4) со сроком выполнения 2016–2017 годы;
- приказ о нормативах оснащённости творческих коллективов музыкальными инструментами (пункт 5) со сроком выполнения 2016–2017 годы;
- приказ о внесении изменений в приказ Федеральной службы государственной статистики от 8 октября 2015 года № 464 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью учреждений культуры» в части уточнения состава показателей, представленных в форме № 12-НК «Сведения о деятельности концертной организации, самостоятельного коллектива», и указаний по заполнению этой формы (пункт 6) со сроком выполнения 2016–2017 годы;
- приказ о проведении Всероссийского мониторинга деятельности концертных организаций и творческих коллективов (пункт 9) со сроком выполнения 2017–2018 годы;
- методические рекомендации по разработке концепций (программ) развития концертной деятельности в области академической музыки в регионах (пункт 12) со сроком выполнения 2016–2017 годы;
- методические рекомендации по формированию государственных (муниципальных) заданий концертным организациям и их финансовому обеспечению в регионах (пункт 13) со сроком выполнения 2016–2017 годы.

Анализ нормативной базы в области развития концертной деятельности показал, что она сформирована не в полном объеме.

Так, меры государственной поддержки развития концертной деятельности в Российской Федерации законодательно не закреплены. Концепция также не содержит формы и виды мер государственной поддержки развития концертной деятельности, соответственно не определены порядок и условия их предоставления. В результате концертным организациям оказывается государственная поддержка на основании разовых решений Президента Российской Федерации⁹

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 12 ноября 1993 года № 1904 «О дополнительных мерах государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации».

и Правительства Российской Федерации¹⁰. По состоянию на 1 июля 2019 года из 8 нормативно-методических документов, предусмотренных к разработке Планом реализации Концепции, 6 документов не утверждены: положение о минимальных ставках авторского вознаграждения; положение о концертных коллективах различных составов; положение о нормативах оснащённости творческих коллективов музыкальными инструментами; положение о стандартах филармонических концертных залов; порядок проведения Всероссийского мониторинга деятельности концертных организаций и творческих коллективов; рекомендации по формированию государственных (муниципальных) заданий концертным организациям и их финансовому обеспечению в регионах.

В проверяемый период подготовлены только два нормативно-методических акта, предусмотренных Планом реализации Концепции:

- издан приказ Росстата от 26 мая 2017 года № 356 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью концертной организации, самостоятельного коллектива» (пункт б);
- разработаны методические рекомендации по разработке концепций (программ) развития концертной деятельности в области академической музыки в регионах (пункт 12).

В целях реализации пунктов 3, 4, 5 и 13 Плана Концепции Минкультуры России по результатам открытого конкурса был заключен государственный контракт от 11 сентября 2017 года № 1531-01,1-41/02-17 с ООО «КиноЭкспертиза» на оказание услуг по выполнению Плана реализации Концепции общей стоимостью 1 065,0 тыс. рублей и сроком исполнения 15 декабря 2017 года. В рамках указанного контракта ООО «КиноЭкспертиза» разработаны и переданы Минкультуры России по актам сдачи-приемки оказанных услуг от 26 октября 2017 года № 1531/01 и от 26 декабря 2017 года № 1531/02 проекты приказов и методические рекомендации, предусмотренные пунктами 3, 4, 5 и 13 Плана Концепции, Министерством оплата осуществлена в полном объеме.

10 Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2014 года № 823 «О государственной поддержке (грантах) музыкальным организациям, созданным субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также независимым музыкальным коллективам».

При этом Минкультуры России полученные в рамках государственного контракта от 11 сентября 2017 года № 1531-01,1-41/02-17 разработанные проекты приказов и методические рекомендации по состоянию на 1 июля 2019 года не утверждены, что содержит признаки неэффективного использования бюджетных средств в сумме 1 065,0 тыс. рублей.

В целях реализации Концепции Минкультуры России разработаны Методические рекомендации по разработке программ (концепций) концертной деятельности в области академической музыки в регионах, которые были направлены субъектам Российской Федерации письмом от 29 ноября 2016 года № 356-01-39-АЖ.

По данным Минкультуры России, региональные концепции развития концертной деятельности разработаны и реализуются только в 8 субъектах Российской Федерации, что составляет 9,4 % общего количества регионов (Чувашская Республика, Республика Мордовия, Республика Тыва, Чеченская Республика, Архангельская область, Белгородская область, Волгоградская область, Мурманская область).

Следует отметить, что из 24 федеральных концертных организаций, подведомственных Минкультуры России, Концепция развития концертной деятельности разработана только в одном федеральном бюджетном учреждении культуры – ФГБУК «Северо-Кавказская филармония им. В.И.Сафонова».

По результатам контрольного мероприятия¹¹ установлено, что подведомственные Министерству бюджетные учреждения, осуществляющие концертную деятельность¹², участие в реализации мероприятий Концепции не принимали в связи с отсутствием соответствующих запросов от Минкультуры России как координатора и ответственного исполнителя.

В этой связи охват участников Концепции, сложившийся по состоянию на 1 июля 2019 года, недостаточен для реализации поставленных стратегическими документами в области концертной деятельности целей и задач.

¹¹ «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года, направленных на развитие концертной деятельности в Российской Федерации».

¹² ФГБУК «Федеральная дирекция музыкальных и фестивальных программ «РОСКОНЦЕРТ», ФГБОУВО «Санкт-Петербургская государственная консерватория имени Н.А.Римского-Корсакова», АНО «Русские сезоны».

Согласно Концепции решение задачи по поддержке создания высокохудожественного продукта в области академической музыки, развития новых форм художественной выразительности, творческой деятельности композиторов и исполнителей современной музыки, включая молодых музыкальных деятелей, предусмотрено и за счет укрепления кадрового потенциала концертных организаций и творческих коллективов.

Минкультуры России с 2015 года реализует Программу развития системы российского музыкального образования на период с 2015 по 2020 год, утвержденную 29 декабря 2014 года Министром культуры Российской Федерации (далее – Программа музыкального образования), мероприятия которой направлены на решение поставленных Концепцией задач.

Вместе с Программой музыкального образования утвержден План мероприятий по реализации Программы музыкального образования (далее – План Программы музыкального образования). В составе Плана Программы музыкального образования предусмотрено 15 мероприятий, из которых 5 мероприятий направлены на разработку методических рекомендаций в сфере организации образовательного процесса музыкальных образовательных учреждений: о требованиях к содержанию выпускных экзаменов, прохождении учебной, педагогической практики, реализации учебного предмета «Музыка».

Согласно Программе музыкального образования основой подготовки профессиональных кадров в области академического музыкального искусства является взаимодействие трех этапов обучения – в детской школе искусств (музыкальной школе), музыкальном колледже, музыкальном вузе (консерватории). Трехуровневая модель образования в сфере культуры и искусства сохранена и реализуется в соответствии с Программой музыкального образования.

Согласно данным федерального статистического наблюдения по формам № 1-ДШИ, № СПО-1, № ВПО-1¹³ за 2018 год трехуровневая вертикаль

13 Формы федерального статистического наблюдения № 1-ДШИ – «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств» утверждена приказом Росстата от 30 декабря 2015 года № 671, № СПО-1 «Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования» утверждена приказом Росстата от 15 августа 2017 года № 535, № ВПО-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры» утверждена приказом Росстата от 15 августа 2017 года № 535.

отраслевой системы художественного образования представлена 5 252 образовательными учреждениями:

- 62 вуза, из них 47 – в ведении Минкультуры России, расположенных в 27 субъектах Российской Федерации, в которых обучается по образовательным программам разного уровня свыше 66 тыс. человек; 10 консерваторий¹⁴, Российская академия музыки имени Гнесиных;
- 236 профессиональных образовательных учреждений, из которых 10 находятся в ведении Минкультуры России¹⁵, количество учащихся – около 73,5 тыс. человек;
- 4 811 детских школ искусств (большинство из которых – в ведении муниципалитетов), количество обучающихся – свыше 1,6 млн человек;
- 143 иных образовательных организаций.

В сфере дополнительного образования детей в 2017 году была проведена Коллегия Минкультуры России по вопросу современного состояния и перспектив развития детских школ искусств (далее – ДШИ). Во исполнение решений Коллегии от 8 июля 2017 года № 16 был разработан план мероприятий («дорожная карта») по перспективному развитию ДШИ по видам искусств на 2018–2022 годы.

В системе среднего профессионального образования увеличился конкурс при приеме на бюджет, который составил около 3 человек на место в 2018 году (в 2014 году – 1,3); более 40 % выпускников училищ продолжают обучение в творческих вузах.

В области высшего образования из 47 вузов, подведомственных Минкультуры России, 21 вуз реализует многоуровневые образовательные программы.

В 2016–2018 годах на базе Московского, Краснодарского институтов культуры, Северо-Кавказского института искусств открыты Музыкальные кадетские корпуса, где обучаются дети с 5 по 11 класс по программам в области музыкального исполнительства на духовых инструментах.

¹⁴ Москва, Санкт-Петербург, Астрахань, Саратов, Екатеринбург, Новосибирск, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Казань, Петрозаводск.

¹⁵ Центральная музыкальная школа при Московской государственной консерватории им. П.И.Чайковского, Академическое музыкальное училище при московской консерватории, училище циркового искусства имени Карандаша и др.).

В целях обеспечения региональных и муниципальных учреждений культуры и образовательных учреждений отрасли культуры профессиональными кадрами вузы планомерно увеличивают количество студентов, принятых по целевому приему. Так, по данным Минкультуры России, в 2018 году целевой прием на 1 курс в подведомственных вузах составил 1049 человек и по сравнению с 2017 годом увеличился на 61,1 % (2014 год – 240 человек, 2015 год – 360 человек, 2016 год – 438 человек, 2017 год – 651 человек).

По данным Новосибирской государственной консерватории имени М.И. Глинки, контрольные цифры приема на обучение в данном учреждении по программам высшего образования за счет средств федерального бюджета с 2014 года сократились в целом на 15,3 % (в 2014 году – 130 человек, в 2019 году – 110 человек).

В то же время в анализируемый период наблюдается рост интереса к получению иностранными гражданами и соотечественниками, проживающими за рубежом, образования в российских вузах по направлениям подготовки (специальностям) в сфере искусства и культуры. В 2018 году на I курс в рамках соответствующей квоты был принят 301 иностранный гражданин, по сравнению с предыдущим периодом рост составил 15,4 %. Наиболее востребованы у иностранных учащихся в 2018 году были специальности «Музыкально-инструментальное искусство» и «Искусство концертного исполнительства».

Одной из задач Концепции и Программы музыкального образования является повышение качества проводимых на территории страны творческих мероприятий (конкурсов и фестивалей) в области музыкального искусства.

При этом в Концепции отмечается, что главной целью музыкальных конкурсов является поддержка с юного возраста талантливых музыкантов, которые в процессе публичных прослушиваний не только приобретают сценический опыт, но и становятся объектом интереса публики, агентов, менеджеров звукозаписывающих фирм, продюсеров музыкальных фестивалей, профессиональных критиков.

Однако количество музыкальных конкурсов значительно увеличилось – с 12 (1990 год) до 150¹⁶, что привело к «девальвации» конкурсной системы,

16 Раздел VIII Концепции развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации.

а увеличение числа лауреатов – к неопределенности критериев оценки качества (профессионализма) исполнительского искусства.

Так, в приложениях № 1 и № 2 к приказу Минобрнауки России от 27 ноября 2015 года № 1384 утверждены перечни олимпиад и иных интеллектуальных и (или) творческих конкурсов, мероприятий, направленных на развитие интеллектуальных и творческих способностей на 2014/15 учебный год и на 2015/16 учебный год¹⁷, согласно которым по 18 творческим конкурсам (олимпиадам) организаторами выступают федеральные учреждения, подведомственные Минкультуры России. Также Минкультуры России обеспечивает финансирование Международного конкурса имени П.И.Чайковского, Всероссийского музыкального конкурса.

В то же время выплаты победителям (лауреатам) конкурсов грантов (стипендий) является одной из эффективных мер государственной поддержки данного вида искусства.

В этой связи требуется системный подход к организации творческих конкурсов и представляется целесообразным определить единый перечень приоритетных всероссийских и международных творческих конкурсов и фестивалей, проводимых за счет федеральных средств на территории Российской Федерации.

В целях повышения качества профессиональной подготовки творческих кадров в области академического музыкального искусства необходимо укрепление начального звена – ДШИ, которые находятся в муниципальном подчинении.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия по предоставлению дополнительного образования (в том числе в ДШИ) закреплены за местными органам власти, что привело к целому комплексу системных проблем в отраслевой системе художественного образования: к значительному сокращению сети этих учреждений и ухудшению качества образования, многолетнему недофинансированию школ, к потере методических и творческих связей

17 Приказ Минобрнауки России от 27 ноября 2015 года № 1384 «Об утверждении перечней олимпиад и иных интеллектуальных и (или) творческих конкурсов, мероприятий, направленных на развитие интеллектуальных и творческих способностей, способностей к занятиям физической культурой и спортом, интереса к научной (научно-исследовательской), творческой, физкультурно-спортивной деятельности, а также на пропаганду научных знаний, творческих и спортивных достижений, на 2014/15 учебный год и на 2015/16 учебный год».

с отраслевыми колледжами и вузами искусств, обветшанию материально-технической базы.

Следует отметить, что число обучающихся по программам высшего образования по группе специальностей 53.00 «Музыкальное искусство» за счет ассигнований федерального бюджета, начиная с 2015 года, неуклонно сокращается, при этом возрастает число обучающихся по договорам об оказании платных образовательных услуг.

Аналогичная тенденция к снижению количества обучающихся на бюджетной основе наблюдается и по программам среднего профессионального образования.

Так, в целом по Российской Федерации число обучающихся по программам высшего образования за счет ассигнований федерального бюджета сократилось к 2017 году¹⁸ по сравнению с 2015 годом на 3,5 %, число обучающихся по договорам об оказании платных образовательных услуг увеличилось на 12,8 %, по программам среднего профессионального образования (к 2018 году) – на 21,9 % и 38,8 % соответственно.

Снижение количества бюджетных мест в системе российского музыкального образования влечет за собой недостаток профессиональных творческих кадров.

В связи с вышесказанным необходимо пересмотреть расчет контрольных цифр приема за счет целевых квот, включая целевую подготовку исполнительских и педагогических кадров для нужд региональных и муниципальных образовательных организаций и учреждений культуры, в том числе в сельской местности.

18 Статистика по форме ВПО-1 за 2018 год поступит 30 июля 2019 года.

		Период	Обучаются по программам высшего образования	Обучаются по программам среднего профессионального образования
Численность студентов, обучающихся по укрупненной группе специальностей (53.00.00)		2015	19 929	33 113
		2016	19 915	3 355
		2017	20 186	35 413
Из них обучаются	за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета	2015	12 804	3 479
		2016	12 489	2 884
		2016/2015, %	-2,46	-17,1
		2017	12 357	2 764
		2017/2016, %	-1,06	-4,16
		2017/2015, %	-3,49	-20,55
	по договорам об оказании платных образовательных услуг	2015	5 027	2 033
		2016	5 290	2 270
		2016/2015, %	5,23	11,66
		2017	5 671	2 612
		2017/2016, %	7,20	15,07
		2017/2015, %	12,81	28,48

В настоящее время в целях исполнения пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 25 декабря 2017 года № Пр-2692, пункта 6 поручения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2017 года № ОГ-П44-8820 Минкультуры России совместно с субъектами Российской Федерации проработан вопрос о передаче муниципальных ДШИ в ведение органов управления культурой субъектов Российской Федерации. В 2018 году два региона (Томская и Курская области) стали пилотными площадками по реализации проекта по передаче ДШИ с муниципального на региональный уровень.

В ряде субъектов Российской Федерации местные органы власти осуществляют массовую передачу отраслевых ДШИ в ведение органов управления образованием (Московская, Ленинградская, Орловская, Вологодская области, Пермский край) и присоединение их к иным учреждениям дополнительного образования (кружкам). Несмотря на имеющееся поручение Президента Российской Федерации от 25 декабря 2017 года № Пр-2692 (пункт 2) о возвращении ДШИ искусств в ведение

региональных органов управления культурой, 22 субъекта Российской Федерации данное поручение выполнять не планируют.

Учитывая изложенное, для решения указанной проблемы требуется нормативное закрепление принадлежности всех образовательных организаций, составляющих отраслевую систему музыкального образования (ДШИ, колледжи и вузы искусств) к органам управления культурой в целях осуществления единой государственной политики в области отраслевого образования.

В ходе контрольного мероприятия¹⁹ в проверяемый период ФГБОУВО «Санкт-Петербургская государственная консерватория имени Н.А.Римского-Корсакова» (далее – Консерватория) по программе среднего профессионального образования в области искусств, интегрированной с образовательными программами основного общего образования, обучалось 7 человек из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не достигших 18-летнего возраста.

В соответствии с пунктом 4 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее – Федеральный закон № 159-ФЗ) детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации наряду с полным государственным обеспечением выплачиваются государственная социальная стипендия и ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В ходе проверки установлено, что указанные выплаты данной категории детей в 2017–2018 годах не осуществлялись.

19 Контрольное мероприятие «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года, направленных на развитие концертной деятельности в Российской Федерации» проведено в соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год (пункты 3.11.0.14, 3.11.0.14.1, 3.11.0.14.2, 3.11.0.14.3).

Несмотря на обращения Консерватории²⁰ в Минкультуры России за разъяснениями по данному вопросу, по состоянию до 1 июля 2019 года Министерством как учредителем данный вопрос не решен.

Указанная ситуация требует со стороны Минкультуры России всестороннего анализа социального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и не достигших 18-летнего возраста, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях высшего образования, подведомственных Министерству, по программам среднего профессионального образования, интегрированным с образовательными программами основного общего образования, и принятия мер по осуществлению дополнительных социальных выплат.

1.3. Достижение целей, задач и приоритетов Стратегии оценивается рядом целевых показателей (раздел IV), в том числе характеризующих сферу деятельности концертных организаций, по которым установлены количественные значения ожидаемых результатов (раздел VII).

Однако целевые показатели Стратегии не нашли отражение в составе ожидаемых результатов реализации Концепции, что повышает риск неполучения единого результата при реализации указанных стратегических документов.

Основным инструментом реализации указанных стратегических документов является государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 317 (далее – Госпрограмма). В состав целевых показателей Госпрограммы включены отдельные показатели Стратегии, но не вошли показатели Концепции. Отмечается несопоставимость единиц измерений количественных значений показателей. Кроме того, Концепция и Госпрограмма не содержат показатели, характеризующие развитие музыкального образования и ожидаемые результаты Программы музыкального образования.

Наличие признаков несопоставимости значений целевых показателей, или их отсутствие, также снижает вероятность достижения ожидаемых результатов анализируемых стратегических документов.

Сведения о целевых показателях Стратегии и Концепции приведены в следующей таблице:

20 Письмо Консерватории от 3 апреля 2018 года № 320.

Стратегия до 2030 г.	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечить долю внебюджетных инвестиций в культуру на уровне не менее 25 % совокупных расходов на культуру за счет всех источников; • увеличить долю учреждений культуры и искусства, находящихся в федеральной собственности, состояние которых является удовлетворительным, до 90 % общего количества учреждений культуры и искусства, находящихся в федеральной собственности; • привести уровень обеспеченности организаций культуры в регионах Российской Федерации в соответствие с социальными нормативами и нормами, составляющими около 80-90 %; • обеспечить соотношение оплаты труда в сфере культуры к оплате труда в среднем по экономике; • прирост числа российских лауреатов международных конкурсов и фестивалей в сфере культуры
Концепция до 2025 г.	<ul style="list-style-type: none"> • Увеличение общего количества концертов академической музыки в гг. Москве и Санкт-Петербурге в 1,5 раза, в среднем по России – в 2 раза, увеличение количества слушателей концертов в среднем по России в 2 раза; • увеличение доли концертных программ, исполняемых молодыми приглашенными солистами и дирижерами в регионах России, до 25 %; • увеличение количества выступлений ведущих творческих коллективов в регионах России в 2 раза; • увеличение количества регионов, имеющих концертные залы, отвечающие стандартам академической музыки, для проведения концертов симфонических коллективов, в 2 раза; • повышение доли государственных концертных организаций, располагающих соответствующим музыкальным инструментарием и техническим оборудованием для создания и показа концертных программ, до 80 %; • увеличение количества слушателей интернет-трансляций концертов академической музыки в 5 раз
Госпрограмма до 2024 г.	<ul style="list-style-type: none"> • Доля зданий учреждений культуры, находящихся в удовлетворительном состоянии, в общем количестве зданий данных учреждений – 90 %; • объем средств на культуру из внебюджетных источников – 95 млрд рублей; • 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 – 100 %; • количество посещений организаций культуры по отношению к уровню 2017 г. – 115 %

Указанная ситуация свидетельствует о необходимости приведения ожидаемых результатов стратегических документов и Госпрограммы к единообразию и выработке системных подходов к достижению соответствующих целей. В этой связи считаем целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации (поручить Минкультуры России) проработать предложения по внесению соответствующих изменений в Концепцию и Госпрограмму.

Цель 2. Проанализировать состав мер государственной поддержки концертной деятельности в Российской Федерации, а также определить эффективность использования бюджетных средств, выделенных в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года на поддержку развития указанной области культуры, в том числе на создание виртуальных концертных залов в городах Российской Федерации

2.1. Концепция развития концертной деятельности не предусматривает выделение на ее реализацию дополнительных средств из федерального бюджета и иных бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Доля расходов на концертную деятельность в общем объеме расходов за счет федерального бюджета на культуру составляет 5,4 %²¹.

Согласно данным федерального статистического наблюдения по форме № 12-НК общий объем поступлений на финансовое обеспечение деятельности концертных организаций и самостоятельных коллективов за счет всех источников финансирования (федеральный бюджет, консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации, внебюджетные доходы организаций) за период реализации Концепции в 2017–2018 годах увеличился на 15,1 % и составил в 2018 году 35,9 млрд рублей (в 2017 году – 31,2 млрд рублей).

Увеличение общего объема поступлений произошло преимущественно за счет роста на 17,1 % объема бюджетного финансирования, в то время как рост доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности составил всего 8,5 %. При этом доля бюджетного

21 В соответствии со сводной бюджетной росписью федерального бюджета на 2018 год утвержденный объем бюджетных назначений Минкультуры России (054) составил 92,2 млрд рублей (за исключением расходов на образование). Согласно форме № 12-НК поступления за счет федерального бюджета концертным организациям – постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 317 4,9 млрд рублей.

финансирования концертных организаций в общем объеме доходов увеличилась с 76,7 % в 2017 году до 77,4 % в 2018 году.

Снижение доли доходов от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности свидетельствует о недостаточности мер, направленных на активизацию работы со спонсорами, благотворителями и меценатами, формирование фондов целевого капитала.

В 2018 году, несмотря на увеличение объема спонсорских и благотворительных средств на 45,2 млн рублей (399,3 млн рублей), доля указанных средств в общем объеме доходов концертных организаций не изменилась и составила 1,1 %.

Таким образом, государственная поддержка концертных организаций осуществляется путем бюджетного финансирования их деятельности, в связи с чем в структуре доходов концертных организаций доля бюджетных средств составляет около 80 % и ежегодно увеличивается.

Следует отметить, что в Концепции отсутствуют подходы к мотивации бюджетных учреждений к увеличению поступлений от основных видов деятельности (предпринимательской) и иной приносящей доход деятельности, что «порождает иждивенчество».

Основным инструментом государственной поддержки концертных организаций в Российской Федерации являются субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, доля которых в общем объеме бюджетного финансирования составляет 76 %.

Вместе с тем по результатам ранее проведенных контрольных мероприятий Счетной палатой Российской Федерации установлено, что в составе типовых затрат для расчета государственного задания затраты на создание нового спектакля (концертной программы) отсутствуют, и в составе показателей объема оказываемых учреждением услуг показатель по количеству созданных спектаклей (концертных программ) не предусмотрен.

Анализ расчетов нормативных затрат на 2018 год показал, что при формировании объемов государственного задания на оказание услуги по показу (организации показа) концертных программ для концертных организаций на 2018 год применены отраслевые коэффициенты: «Создание концертов оркестров (большие составы)», «Создание концертов оркестров», «Создание концертов камерного ансамбля», «Создание концертов хора,

капеллы», использование которых позволяет увеличивать нормативные затраты на указанную услугу до 7 раз (например при создании концертов оркестров).

Однако применение указанных коэффициентов и увеличение финансового обеспечения государственного задания на создание спектаклей (концертной программы) в рамках услуг по показу (организации показа) спектаклей (театральных постановок) и концертных программ соответственно влечет риски неэффективного использования средств федерального бюджета в связи с отсутствием показателей, позволяющих оценивать достижение выполнения государственного задания в части создания спектаклей (концертов), а также не позволяет обеспечить творческую реализацию создания программы в сроки, ограниченные финансовым отчетным периодом.

Кроме того, расход субсидии на финансовое обеспечение государственного задания в рамках оказания услуг по показу (организации показа) спектаклей (театральных постановок) и показу (организации показа) концертных программ в целях создания спектаклей (концертов), исходя из затрат, предусмотренных паспортом услуги, может повлечь за собой возникновение рисков нецелевого использования средств федерального бюджета.

В то же время международный опыт показывает иные подходы финансирования деятельности концертных организаций.

Так, во многих странах правительство предоставляет гранты на условиях встречного финансирования. В Европе этот механизм сначала стали применять в Великобритании, а затем и в континентальных странах. Например, в Великобритании действует специальная программа, в соответствии с которой организации культуры могут получить грант в размере от 5 до 250 тыс. фунтов стерлингов при условии встречного финансирования проекта в соотношении 1:2. Аналогичная система встречного финансирования введена во Франции, где соотношение бюджетного взноса и средств спонсора составляет 5:1, деньги выделяются при условии предварительного сбора определенного объема спонсорских средств.

Подобные гранты не только способствуют улучшению финансового положения организаций культуры, но и помогают им адаптироваться

к рыночной среде, привлекая негосударственные финансовые источники и развивая коммерческую деятельность.

Следует отметить, что в Российской Федерации также реализуется грантовое финансирование, которое носило хаотичный порядок. Только постановлением Правительства Российской Федерации от 27 марта 2019 года № 322 утверждены общие требования к нормативным правовым актам и муниципальным правовым актам, устанавливающим порядок предоставления грантов в форме субсидий, в том числе предоставляемых на конкурсной основе.

Так, по данным Минкультуры России, в 2017 и 2018 годах количество получателей грантов Правительства Российской Федерации²² в сфере музыкального искусства составило 23 и 27 соответственно. Общий объем субсидий, предоставленных концертным организациям в проверяемый период на проведение творческих мероприятий, составил 112 240,0 тыс. рублей и 160 495,2 тыс. рублей (увеличение на 43 %).

Кроме того, Минкультуры России предоставляются субсидии на проведение творческих мероприятий юридическим лицам, за исключением бюджетных учреждений. Так, по результатам ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий установлено, что в 2018 году Минкультуры России из федерального бюджета на основании соответствующих соглашений юридическим лицам были перечислены субсидии на общую сумму 12 997 403,4 тыс. рублей. При этом в общем объеме указанных субсидий 31,5 %, или 4 093 411,9 тыс. рублей составили субсидии (гранты в форме субсидий) на финансовое обеспечение затрат, порядком (правилами) предоставления которых не установлены требования о последующем подтверждении их использования в соответствии с условиями и (или) целями предоставления. При этом 65,4 % общего объема субсидий юридическим лицам предоставляются на условиях последующего подтверждения их использования.

2.2. Согласно данным федерального статистического наблюдения по форме № 12-НК общий объем расходов концертных организаций и самостоятельных коллективов за счет всех источников финансирования

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 18 августа 2014 года № 823 «О государственной поддержке (грантах) музыкальным организациям, созданным субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также независимым музыкальным коллективам».

за период реализации Концепции в 2017–2018 годах увеличился на 13,2 % и в 2018 году составил 35,7 млрд рублей (в 2017 году – 31,6 млрд рублей).

В структуре расходов указанных организаций наибольшую долю составляют затраты на оплату труда (в 2018 году – 59 %), которые к уровню 2017 года увеличились на 2,9 % (в 2017 году – 56,1 %).

Несмотря на увеличение в 2018 году к уровню 2017 года объема затрат на капитальный ремонт (реконструкцию, строительство) и приобретение оборудования на 73 051 тыс. рублей, их доля в структуре расходов в указанный период не изменилась и составила 4 %.

Анализ расходов на создание виртуальных концертных залов показал, что по состоянию на 1 января 2019 года в Российской Федерации количество виртуальных залов составило 167 и по сравнению с аналогичным периодом 2017 года увеличилось на 50 %.

Следует отметить, что в 26 субъектах Российской Федерации виртуальные концертные залы отсутствуют.

В проверяемый период объем расходов на создание и техническую поддержку виртуальных залов увеличился в 5,9 раза и в 2018 году составил 69 082,1 тыс. рублей (в 2017 году – 12 430,6 тыс. рублей). Основное увеличение объема указанных расходов связано с открытием новых виртуальных залов, в том числе в рамках реализации абзаца 6 подпункта «н» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики».

Так, Московская государственная академическая филармония с десятилетним опытом трансляций из Концертного зала имени П.И.Чайковского проводит популярные онлайн-трансляции благодаря сотрудничеству порталов «Всероссийский виртуальный концертный зал» и «Культура РФ» с российскими социальными сетями «ВКонтакте» и «Одноклассники», которые набирают до 409 тысяч просмотров. Свердловская филармония предлагает своим посетителям картинку в формате Full HD с высококачественным звуком и производит съемку концертов с нескольких ракурсов. Интернет-страница Пермской краевой филармонии даже имеет возможность обратного отсчета времени до начала онлайн-трансляции концерта. В Тверской филармонии, помимо филармонического сайта, трансляции концертов проводятся на базе музеев, библиотек, домов культуры и школ. Санкт-Петербургская академическая

филармония имени Д.Д.Шостаковича не проводит онлайн-трансляций, однако предоставляет пользователям записи концертов, а также интервью с выдающимися российскими деятелями культуры.

Следует отметить, что в рамках федерального проекта «Цифровая культура» национального проекта «Культура» предусмотрено мероприятие «Создать виртуальные концертные залы не менее чем в 500 городах Российской Федерации» со сроком реализации до 2024 года.

С 2019 года на реализацию указанного мероприятия бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета предоставляются межбюджетные трансферты в соответствии с Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 9 марта 2019 года № 253. По состоянию на 1 июля 2019 года бюджетам субъектов Российской Федерации указанные межбюджетные трансферты доведены в общем объеме 200 000 тыс. рублей.

Важным условием деятельности творческих коллективов служит оснащенность музыкальным инструментарием.

С 2017 года Минкультуры России совместно с Минпромторгом России начата программа поставки в детские школы искусств музыкальных инструментов отечественного производства. В рамках федерального проекта «Культурная среда» национального проекта «Культура» с 2019 по 2024 год 1700 школ искусств и 100 училищ (34 % от общего числа ДШИ и 42 % от общего числа училищ) предполагается модернизировать посредством обновления парка музыкальных инструментов, приобретения современного оборудования и учебной литературы. Общий объем средств, направленных на эти цели, прогнозируется в 2019–2024 годах около 9 млрд рублей. В 2019 году в федеральном проекте участвуют 4 федеральных округа (Центральный, Северо-Западный, Уральский, Дальневосточный) – 309 образовательных организаций.

По данным Минкультуры России, в анализируемый период Министерством было заключено 45 государственных контрактов на общую сумму 61 271,7 тыс. рублей на оказание услуг по организации и проведению творческих мероприятий.

В ходе анализа установлено, что закупка товаров, работ, услуг, осуществленная Минкультуры России в 2017 году у единственного поставщика (исполнителя) в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), на общую сумму 400 тыс. рублей имела признаки дробления на суммы до 100 тыс. рублей.

Так, Минкультуры России в 2017 году (с ОГБУК «Концертно-выставочный центр «Губернский» как с единственным поставщиком) было заключено 4 государственных контракта (от 5 декабря 2017 года №№ 2102-01.1-41/02-17, 2103-01.1-41/02-17, 2104-01.1-41/02-17, 2105-01.1-41/02-17) на общую сумму 400 тыс. рублей (КБК 054 0801 1150099998 244), предметом которых предусмотрено оказание услуг по организации и проведению концертных программ в соответствии с планом мероприятий по реализации ФЦП «Культура России (2012–2018 годы)».

В технических заданиях указанных государственных контрактов содержатся одинаковые требования к участникам концертной программы, а именно к показу концертной программы общей продолжительностью не менее 50 минут и не более 1 часа, а также условие обеспечить участие в мероприятиях бюджетного учреждения культуры города Москвы «Государственная капелла Москвы имени Вадима Судакова» (хоровой и инструментальный состав, привлекаемый для проведения концертной программы, должен быть общей численностью 22 человека).

Таким образом, Минкультуры России при заключении вышеуказанных контрактов на оказание услуг по организации и проведению концертных программ предусмотрело в технических заданиях условия, которые содержат признаки ограничения конкуренции, что не соответствует требованиям пункта 2 части 1 статьи 17 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также принципу обеспечения конкуренции, предусмотренному частью 1 статьи 8 Федерального закона № 44-ФЗ.

Анализ системы «Спарк» показал, что Минкультуры России было заключено 23 государственных контракта, основной вид деятельности которых не соответствует предмету закупки, что составляет 51 % от общего количества заключенных государственных контрактов. При этом в 2017 году заключено 13 контрактов, в 2018 году – 10 контрактов.

Так, государственные контракты заключались с исполнителями на оказание услуг по мероприятиям концертной деятельности, основной

вид деятельности которых согласно выпискам из ЕГРЮЛ ФНС России от 20 июля 2019 года, полученных через систему «Спарк», не соответствовал установленному в конкурсной документации (аукционной документации) – коду 90.02.12.000 «Услуги по организации показа спектаклей, концертов и иных зрелищных программ (произведений исполнительского искусства), включая мероприятия по продвижению исполнительских искусств», то есть с непрофильными организациям, что содержит риски оказания услуг ненадлежащего качества, и, как следствие, неэффективного использования бюджетных средств (см. пункт 1.2).

2.3. Согласно разделу X Концепции «Финансовое обеспечение концертной деятельности в области академической музыки» реализация основных направлений развития концертной деятельности в сфере академической музыки предполагает увеличить доходы концертных организаций за счет расширения аудитории филармонических концертов.

Согласно федеральному статистическому наблюдению по форме № 12-НК общий объем поступлений концертных организаций от мероприятий в анализируемый период изменился незначительно (на 4 %) при уменьшении числа мероприятий на 0,2 %. При этом число зрителей концертных программ увеличилось на 6,3 %.

Доля благотворительных и спонсорских вкладов в общем объеме доходов концертных организаций в 2018 году составила около 5,5 % (399,3 млн рублей) и, несмотря на увеличение указанных доходов в денежном выражении (на 45,2 млн рублей) к уровню 2016 года, сократилась на 0,2 %.

Согласно Концепции реализация основных направлений развития концертной деятельности в сфере академической музыки предусматривает возможность увеличить ее доходы, в том числе за счет увеличения доходов от гастрольной деятельности российских исполнителей за рубежом и выступлений ведущих зарубежных артистов в России.

Однако анализ ведомственной статистики показал, что доходы от гастрольной деятельности российских концертных организаций за рубежом в 2018 году сократились на 2 % по сравнению с 2017 годом при увеличении числа мероприятий на 7,4 %.

При этом доходы от мероприятий, проводимых концертными организациями в пределах своей территории (на своей площадке, от выездных мероприятий и гастролей в пределах региона), возросли

на 4 % и составили в 2018 году 4 431,6 млн рублей (в 2017 году – 4 261,6 млн рублей), в том числе от филармонических концертов увеличились с 3 338,8 млн рублей в 2017 году до 3 439,2 млн рублей в 2018 году, или на 3 %.

В проверяемый период в субъектах Российской Федерации федеральными концертными организациями в рамках гастрольной деятельности проведено 335 мероприятий, из них: в 2017 году – 93, в 2018 году – 174, в истекшем периоде 2019 года – 68. В 2018 году количество мероприятий увеличилось почти в 2 раза по сравнению с 2017 годом.

Следует отметить, что концертные мероприятия федеральными концертными организациями в рамках гастрольной деятельности проводились только в 38 субъектах Российской Федерации.

Количество зрителей, посетивших указанные концертные мероприятия в проверяемый период, составило 219,3 тыс. человек, из них: в 2017 году – 81 тыс. человек, в 2018 году – 103,1 тыс. человек, в истекшем периоде 2019 года – 35,1 тыс. человек. Наблюдается динамика роста количества зрителей, которая связана в основном с увеличением количества проводимых мероприятий.

Поступления от проведения федеральными концертными организациями мероприятий в проверяемый период составили 109 706,4 тыс. рублей, из них: в 2017 году – 32 798,5 тыс. рублей, в 2018 году – 53 520,5 тыс. рублей, в истекшем периоде 2019 года – 23 387,1 тыс. рублей.

Согласно разделу V Концепции гастроли творческих коллективов и солистов имеют существенное значение в деле нивелирования региональных различий и популяризации академического музыкального искусства. Однако неравномерный охват субъектов Российской Федерации гастролями федеральных учреждений свидетельствует о невозможности достижения поставленных задач в части обеспечения единого концертного пространства в области академического музыкального искусства в Российской Федерации без создания новой системы организации гастролей.

Указанная ситуация обусловлена отсутствием инструмента определения регионов для проведения гастролей при установлении государственного задания подведомственным концертным организациям, а также взаимодействия между Минкультуры России и субъектами Российской Федерации.

Федерации по вопросам потребности субъектов Российской Федерации в гастрольных мероприятиях в части доступности для населения с учетом особенности регионов.

Таким образом, считаем целесообразным рекомендовать Правительству Российской Федерации поручить Минкультуры России установить механизм определения регионов и отбора федеральных концертных организаций для организации гастролей при установлении государственного задания подведомственным концертным организациям, а также взаимодействия с субъектами Российской Федерации по вопросам организации гастролей.

По состоянию на 1 июля 2019 года стандарты современных филармонических концертных залов и нормативы оснащенности творческих коллективов музыкальными инструментами, предусмотренные в Планах реализации Концепции со сроками разработки в 2016–2017 годах, не утверждены.

В 2018 году количество концертных залов в регионах по сравнению с 2017 годом уменьшилось на 4 единицы, при этом их вместимость увеличилась на 2,6 %. В то же время увеличилось количество дополнительных репетиционных помещений на 10,6 %.

По данным Минкультуры России, предложения о строительстве новых (в том числе вместимостью более 800 мест) (реконструкции действующих) филармонических концертных залов для их включения в федеральную адресную инвестиционную программу (пункт 7 Плана реализации Концепции) не поддержаны, средства федерального бюджета на софинансирование строительства новых и реконструкции действующих филармонических концертных залов в 2017–2019 годах не предусмотрены.

Однако залы с вместимостью более 800 мест имеются только в 28 регионах.

Минкультуры России в 2017 году проведены инвентаризация и анализ наличия, состояния, акустической пригодности и технической оснащенности имеющихся концертных залов (площадок) в 75 субъектах Российской Федерации.

По данным Минкультуры России, у концертных организаций собственные концертные площадки (залы) отсутствуют в 6 субъектах Российской Федерации.

Так, здание Дагестанской государственной филармонии находится в аварийном состоянии. Действует только летняя эстрада с мая по сентябрь. В Республике Ингушетия отсутствуют концертные площадки с соответствующей материально-технической базой для осуществления концертной деятельности в области академической музыки.

В Республике Саха (Якутия) в связи с отсутствием собственной концертной площадки филармонические концерты проводятся на 8 арендованных площадках, в том числе акустически не пригодных.

В 67 субъектах Российской Федерации действуют 152 основные концертные площадки, в том числе 15 площадок, которые не являются основными залами для ведения концертной деятельности в области академической музыки (театры, детские школы искусств и иные), из них только 100 являются акустически пригодными. Частично пригодными являются 25 площадок. Требуют ремонта, реконструкции и реставрации 10 площадок, в том числе пригодные для проведения концертов академической музыки. Находится в стадии реконструкции 1 площадка. Акустически пригодные для проведения концертов академической музыки площадки есть в 57 регионах.

Таким образом, отсутствие утвержденных стандартов современных филармонических концертных залов и нормативов оснащенности творческих коллективов музыкальными инструментами не позволят реализовать программы строительства новых (реконструкции действующих) филармонических концертных залов и обеспечить реализацию такого приоритетного направления Стратегии государственной культурной политики до 2030 года, как «Развитие материально-технической базы музыкальной культуры, включая переоборудование старых и строительство новых специализированных акустических концертных залов большой вместимости для повышения экономической эффективности концертной деятельности».

Важным условием деятельности творческих коллективов служит оснащенность музыкальными инструментами. Для симфонических оркестров наличие музыкальных инструментов определенного качества является одним из показателей их уровня. При этом большинство инструментов необходимо регулярно обновлять.

В то же время по состоянию на 1 июля 2019 года нормативы оснащенности творческих коллективов музыкальными инструментами,

предусмотренные в Плане реализации Концепции со сроками разработки в 2016–2017 годах, не утверждены.

По данным Минкультуры России, в 12 субъектах Российской Федерации выявлен дефицит музыкальных инструментов (республики Тыва, Карелия, Еврейская автономная область, Астраханская, Владимирская, Воронежская, Иркутская, Магаданская, Псковская, Тульская, Челябинская, Ярославская области).

Так, по данным Республики Тыва, музыкальные инструменты для симфонического оркестра не закупались в течение почти 30 лет. Артисты оркестра играют на изношенных музыкальных инструментах, срок амортизации которых полностью исчерпан.

В Республике Карелия оснащенность симфонического оркестра духовыми инструментами составляет 60 %, ударными – 65 %. При этом в наличии имеются 2 арфы, старый и новый контрабас. Оркестр народных инструментов оснащен гусями и баяном. Все остальные инструменты являются собственностью артистов. Также отмечается недостаточная обеспеченность инструментами симфонического оркестра Псковской области.

Согласно федеральному статистическому наблюдению по форме № 12-НК в 2018 году на приобретение музыкальных инструментов концертными организациями израсходовано 309,4 млн рублей, что составляет менее 1 % от общих расходов учреждений (35 747,3 млн рублей).

Следует отметить, что кроме расходов на приобретение музыкальных инструментов должны предусматриваться средства на страхование музыкальных инструментов (их величина в зависимости от стоимости инструментов может достигать значительных размеров), на приобретение и аренду нотного материала, а также на ремонт и покупку расходных материалов.

Учитывая отсутствие нормативов оснащенности творческих коллективов музыкальными инструментами, а также низкую долю расходов на приобретение музыкальных инструментов при выявленном дефиците музыкальных инструментов и их физический износ, реализация такого приоритетного направления Стратегии государственной культурной политики до 2030 года, как «Развитие материально-технической базы музыкальной культуры, включая переоборудование старых и строительство новых специализированных акустических концертных залов большой

вместимости для повышения экономической эффективности концертной деятельности», представляется затруднительной.

2.4. В разделе III Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года одним из направлений достижения соответствующих задач по созданию условий для развития культуры предусмотрено создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в культуру с использованием различных механизмов государственно-частного партнерства, включая создание нормативной базы для заключения соглашений в отношении интеллектуальной, творческой деятельности в сфере культуры.

В соответствии с разделом II Концепции для решения задач развития концертной деятельности предусматривается в том числе внедрение механизмов многоканального финансирования, включая развитие государственно-частного партнерства.

В разделе X Концепции указано на необходимость выделения бюджетных средств на формирование современной материально-технической базы концертной деятельности (строительство новых (реконструкцию действующих) филармонических концертных залов, приобретение сценического оборудования). При этом снизить инвестиционную нагрузку на бюджеты разных уровней предполагалось с помощью привлечения частного капитала в рамках развития государственно-частного партнерства.

Вместе с тем Планом реализации Концепции мероприятия по разработке механизма для развития государственно-частного партнерства не предусмотрены.

По данным Минкультуры России, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП), направленные на развитие концертной деятельности в части формирования современной материально-технической базы по объектам строительства и реконструкции с участием средств федерального бюджета, не применялись.

Отсутствие действенных мер по внедрению механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), направленных в том числе на развитие концертной деятельности, не позволит эффективно реализовать задачи как Концепции, так и Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года в целом.

Следует отметить, что в настоящее время внедрение механизмов ГЧП для развития и поддержки творческой деятельности невозможно в силу отсутствия соответствующего нормативного регулирования.

В то же время анализируя опыт ГЧП как зарубежных стран, так и субъектов Российской Федерации в сфере культуры, мы видим, что наиболее эффективной является концессионная схема при реализации проектов реконструкции, реставрации, строительства объектов капитального строительства.

По состоянию на 1 января 2019 года общее количество помещений (зданий), находящихся в оперативном управлении концертных организаций субъектов Российской Федерации, составило 308 единиц и к уровню 2017 года уменьшилось на 6,7% (на 22 единицы). В общем количестве указанных помещений (зданий) 30,2% (93 единицы) находятся в неудовлетворительном состоянии (требуют капитального ремонта, являются аварийными). В этой связи механизмы государственно-частного партнерства наиболее востребованы и позволили бы снять с государства существенную долю как инвестиционной, так и организационной и временной нагрузки.

Таким образом, в целях реализации задач в области развития творческой культуры, включая концертную деятельность, предусмотренных стратегическими документами: Стратегией государственной культурной политики на период до 2030 года и Концепцией, Минкультуры России необходимо (в кратчайшие сроки) разработать план внедрения (применения) механизмов ГЧП в сфере культуры.

Цель 3. Оценить влияние реализации Плана мероприятий Концепции на развитие концертной деятельности в Российской Федерации

3.1. Реализация Концепции в соответствии с разделом XII проходит в два этапа, первый из которых планируется завершить в 2019 году.

На первом этапе (2015–2019 годы) предусмотрено создание правовых, организационных и методических условий.

На втором этапе (2020–2025 годы) предполагается использовать ранее созданные условия для обеспечения нового качества концертной деятельности в области академической музыки; сформировать федеральные и региональные программы поддержки концертной деятельности в области

академической музыки с учетом данных Всероссийского мониторинга деятельности концертных организаций и творческих коллективов; реализовать программы строительства новых (реконструкции действующих) филармонических концертных залов.

План реализации Концепции включает в себя 14 мероприятий, по 7 из которых ответственным исполнителем является Минкультуры России.

Из 10 мероприятий, срок исполнения по которым наступил на момент проведения проверки (2016–2018 годы), выполнено менее половины мероприятий (4 мероприятия).

Анализ полноты исполнения мероприятий в установленные Планом реализации Концепции сроки (2016–2018 годы) выявил следующее.

В целях исполнения пункта 6 Плана реализации Концепции Минкультуры России совместно с Росстатом и ГИВЦ уточнены показатели формы федерального статистического наблюдения № 12-НК «Сведения о деятельности концертной организации, самостоятельного коллектива». В результате приказом Росстата от 26 мая 2017 года № 356 утверждена новая форма федерального статистического наблюдения № 12-НК, в которой уточнен состав и наименование основных показателей работы концертной организации, предусмотренных разделом 2 уточненной формы № 12-НК. Кроме того, добавлен раздел 4 «Сведения о постоянных коллективах и исполнителях, работающих в составе концертной организации».

Одной из задач Концепции является поддержка создания высокохудожественного продукта в области академической музыки, расширения репертуарного предложения, развития новых форм художественной выразительности, творческой деятельности композиторов и исполнителей современной музыки, в том числе молодых музыкальных деятелей.

Согласно Концепции создание художественного продукта – это процесс, который вбирает все виды профессиональной творческой и интеллектуальной деятельности, а его результатом служит разнообразие и обеспечение высокого уровня репертуарно-исполнительского предложения в области академической музыки. Функцию создания музыкального продукта выполняют творческие коллективы, дирижеры и солисты.

Следует отметить, что решение задачи Концепции по поддержке создания высокохудожественного продукта в области академической музыки, расширения репертуарного предложения, развития новых форм художественной выразительности, творческой деятельности композиторов и исполнителей современной музыки, в том числе молодых музыкальных деятелей, предусматривает формирование долгосрочной репертуарной политики в области академической музыки на уровне всех субъектов концертной деятельности, а также создание адекватной современным условиям системы распространения высокохудожественного продукта в области академической музыки, в том числе за счет осуществления взаимодействия с приглашенными дирижерами, солистами и коллективами (привлечения к участию в концертных программах молодых солистов и дирижеров).

Результатом решения указанной задачи должно стать увеличение объема и повышение качества предложений в области академической музыки, а также развитие общественных потребностей в академической музыке, повышение востребованности высокохудожественного музыкального продукта.

В качестве ожидаемого результата указанной задачи в Концепции установлен целевой показатель «Увеличение доли концертных программ, исполняемых молодыми приглашенными солистами и дирижерами в регионах России, до 25 процентов», планируемый к достижению к 2025 году.

Вместе с тем из состава основных показателей работы организации (раздел 2 формы № 12-НК) исключен показатель «Мероприятия, проведенные с привлечением сторонних коллективов или исполнителей» (строки 07 и 11), позволяющий формировать сведения о количестве мероприятий, проводимых концертной организацией на своей (их) площадке (ах) или за пределами своего региона с участием привлеченных коллективов и исполнителей.

Учитывая отсутствие в формах федерального статистического наблюдения показателя, позволяющего формировать сведения о количестве мероприятий, проведенных с привлечением сторонних коллективов или исполнителей, в том числе молодых солистов и дирижеров, достижение целевого показателя «Увеличение доли концертных программ, исполняемых молодыми приглашенными солистами и дирижерами в регионах России, до 25 процентов» представляется затруднительным.

Следует отметить, что в проводимом Минкультуры России в рамках пункта 9 Плана реализации Концепции Всероссийском мониторинге деятельности концертных организаций и творческих коллективов в регионах также отсутствуют показатели, позволяющие оценить долю концертных программ, исполняемых молодыми приглашенными солистами и дирижерами в регионах России.

Таким образом, возникают риски недостижения таких ожидаемых результатов реализации Концепции, как «увеличение объема и повышение качества предложения в области академической музыки» и «развитие общественных потребностей в академической музыке, повышение востребованности высокохудожественного музыкального продукта различными социальными слоями и возрастными группами населения», которые планируется достигать в том числе за счет целевого показателя «Увеличение доли концертных программ, исполняемых молодыми приглашенными солистами и дирижерами в регионах России».

Учитывая изложенное, представляется целесообразным рекомендовать Минкультуры России дополнить статистические инструменты показателями, характеризующими реализацию Концепции.

В соответствии с пунктом 7 Плана реализации Концепции Минкультуры России проведен анализ наличия, состояния акустической пригодности концертных площадок для ведения концертной деятельности в области академической музыки в стране (в соответствии со СНИП: СП 51.13330-2011), итогом которого стала сводная аналитическая справка Минкультуры России.

Следует отметить, что сводная аналитическая справка Минкультуры России не содержит сведений обо всех пригодных для проведения концертов академической музыки площадках. Так, не учитываются сведения о состоянии площадок, расположенных в муниципальных образованиях регионов, что не позволяет оценить реальные потребности в обеспеченности необходимыми площадками и развивать сеть концертных залов в регионах. При этом в сводной аналитической справке Минкультуры России содержатся сведения только о 3 площадках, расположенных в г. Уфе.

Так, в Московской области, по оценке региона, действуют 49 акустически пригодных концертных площадок в муниципальных домах и дворцах культуры. Вместе с тем аналитическая справка Минкультуры России содержит только сведения о строящемся концертном зале вместимостью 500 человек.

По данным Республики Башкортостан, на территории региона находятся 10 концертных залов, отвечающих стандартам академической музыки, для проведения концертов филармонических коллективов.

В сводной аналитической справке Минкультуры России приведены сведения об отсутствии концертных площадок в 6 субъектах Российской Федерации. В то же время, по данным федерального статистического наблюдения (форма № 12-НК), концертные площадки отсутствуют в 27 регионах.

Таким образом, отсутствие достоверных данных о наличии и акустической пригодности концертных площадок в регионах, а также о количестве регионов, имеющих концертные залы, отвечающие стандартам академической музыки, не позволит достичь целевой показатель развития концертной деятельности «Увеличение количества регионов, имеющих концертные залы, отвечающие стандартам академической музыки, для проведения концертов симфонических коллективов в 2 раза», а также принимать необходимые управленческие решения в ходе реализации Концепции.

Кроме того, отсутствие достоверных данных о состоянии концертных площадок не позволяет Минкультуры России проводить последовательную работу по подготовке предложений о строительстве новых и реконструкции действующих филармонических концертных залов для включения в федеральную адресную инвестиционную программу, предусмотренных пунктом 8 Плана реализации Концепции, и своевременно принимать управленческие решения.

В целях реализации пункта 9 Плана реализации Концепции Минкультуры России ежегодно на основании запросов проводится Всероссийский мониторинг деятельности концертных организаций и творческих коллективов.

При этом в используемой Минкультуры России системе целевых показателей оценки деятельности регионов по развитию концертной деятельности отсутствуют показатели, учитывающие количество концертов академической музыки с участием молодых приглашенных солистов и дирижеров, что не позволяет оценить достижение целевого показателя «Увеличение доли концертных программ, исполняемых молодыми приглашенными солистами и дирижерами в регионах России».

Таким образом, состав установленных Минкультуры России целевых показателей развития концертной деятельности в регионах не позволяет в полной мере осуществлять мониторинг реализации Концепции и нуждается в корректировке.

Пунктами 10 и 11 Плана реализации Концепции предусмотрено в период с 2016 по 2020 год разработать и реализовать образовательные программы (учебные и учебно-тематические планы) профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников концертных организаций и творческих коллективов, а также актуализировать или в случае необходимости разработать новые федеральные государственные образовательные стандарты среднего профессионального и высшего образования.

По данным Минкультуры России, 5 подведомственными Минкультуры России консерваториями в 2018 году реализовывались образовательные программы дополнительного профессионального образования (программы курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки) для работников концертных организаций и творческих коллективов: музыкантов-исполнителей на духовых инструментах, на оркестровых струнных и народных инструментах, дирижеров хоровых коллективов.

В соответствии с пунктом 11 Плана реализации Концепции приказами Минтруда России утверждены профессиональные стандарты в области академической музыки. На основании требований указанных профессиональных стандартов Минобрнауки России разработано и утверждено 19 федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования (далее – ФГОС ВО) по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 53.00.00 «Музыкальное искусство», одобренные Национальным советом при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям, которые вступили в силу 30 декабря 2017 года.

В системе среднего профессионального образования в рамках укрупненной группы профессий, специальностей 53.00.00 «Музыкальное искусство» реализуются 9 специальностей. Минобрнауки России утверждены актуализированные ФГОС ВО, предусматривающие приобретение профессиональных компетенций в области исполнительской деятельности в концертных организациях, ансамблевых и оркестровых коллективах, а также руководства творческими коллективами.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что План мероприятий Концепции реализуется неэффективно. Из 10 мероприятий со сроком выполнения в 2016–2018 годах по состоянию на 1 июля 2019 года исполнены только 5.

Вопрос о внесении изменений в наградную систему Российской Федерации в части сокращения сроков для присвоения почетных званий творческим работникам концертных организаций и творческих коллективов (пункт 1 Плана реализации Концепции) остается открытым.

Так, согласно Докладу за 2018 год, подготовленный Минкультуры России проект указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в положение о почетных званиях «Народный артист Российской Федерации» и «Заслуженный артист Российской Федерации», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 года № 1099» получил согласование Минтруда России и Минфина России и внесен в Правительство Российской Федерации письмом от 20 февраля 2017 года № 2442-01.1-27-ВА. Согласно письму Аппарата Правительства Российской Федерации от 2 марта 2018 года № П17-10963 проект указа возвращен на доработку с учетом замечаний Минюста России (повторно возвращен письмом от 18 августа 2017 года № П102-43745). До настоящего времени разногласия между Минкультуры России и Минюстом России не устранены.

Изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 года № 218 «О минимальных ставках авторского вознаграждения за некоторые виды использования произведений литературы и искусства» (далее – Постановление № 218), предусмотренные пунктом 2 Плана реализации Концепции, Минкультуры России на момент проведения проверки не внесены.

По данным Минкультуры России, в 2017 году Союзом концертных организаций России (далее – СКОР) совместно с Российским Авторским Обществом (далее – РАО) утверждена типовая форма лицензионного договора, закрепляющая унифицированную методику применения ставок при расчете авторского вознаграждения. Согласно письму генерального директора федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Московская государственная академическая филармония» – Президента Союза концертных организаций России от 26 марта 2018 года № 01-218, учитывая, что в случае внесения изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1994 года № 218 потребуется пересмотр типовой формы лицензионного договора,

разработанной совместно СКОР и РАО и используемой в настоящее время всеми российскими филармониями, вносить изменения в указанное постановление нецелесообразно.

Минкультуры России в установленный срок (2017 год) не разработаны нормативные и методические документы, необходимые для совершенствования нормативно-правовой базы в целях эффективного осуществления концертной деятельности в области академической музыки и предусмотренные первым этапом реализации Концепции.

Вместе с тем отсутствие правовых, организационных и методических условий для эффективного осуществления концертной деятельности в области академической музыки, предусмотренных первым этапом реализации Концепции в целях создания условий для реализации Концепции в целом, не позволит обеспечить новое качество концертной деятельности, что влечет за собой риски недостижения установленных Концепцией целевых показателей и ожидаемых результатов, и, как следствие, цели Концепции в целом к 2025 году.

В 2018 году Союзом концертных организаций проведен мониторинг деятельности региональных симфонических оркестров России за 2018 год, который выявил в том числе кадровый дефицит профессиональных музыкантов, недостаточную обеспеченность музыкальными инструментами.

Планом реализации Программы музыкального образования предусмотрена реализация мероприятия «Обеспечение государственной поддержки развитию системы повышения квалификации и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений, реализующих образовательные программы в области музыкального искусства и педагогики» со сроком выполнения 2015–2020 годы.

По данным Минкультуры России, с 2012 года на базе подведомственных образовательных учреждений проводятся курсы повышения квалификации для преподавателей и руководителей образовательных учреждений, в том числе детских школ искусств (в среднем в год – от 1 до 1,5 тыс. человек).

В период 2019–2024 годов в рамках национального проекта «Культура» (федеральный проект «Творческие люди») на базе 15 ведущих отраслевых вузов страны предусмотрено создание центров непрерывного образования и повышения квалификации творческих и управленческих кадров в сфере культуры, что предоставит возможность увеличить число работников отрасли

культуры, повышающих квалификацию, до 200 тыс. человек (24 % от общей численности работников отрасли культуры, 36 % основного персонала).

В первом полугодии 2019 года начали работу 7 центров²³, в которых уже в первый год работы повысят профессиональную квалификацию 14 тыс. человек (2,5 % из числа основных работников отрасли в каждом регионе страны), из них более 4 тыс. человек – преподаватели музыкальных образовательных учреждений. По состоянию на 1 июля 2019 года в указанных центрах квалификацию повысили более 800 преподавателей ДШИ и училищ отрасли культуры.

Кроме того, в рамках реализации мероприятия Программы музыкального образования «Проведение мониторинга вакансий в образовательных организациях, осуществляющих подготовку кадров в области музыкального искусства и педагогики, а также учреждениях культуры (театрах, филармониях, оркестровых и хоровых коллективах)» со сроком выполнения 2015–2020 годы на сайте Минкультуры России создана база вакансий учреждений отрасли культуры, которая пополняется ежеквартально на основании данных от субъектов Российской Федерации.

3.2. В соответствии с положениями статьи 36.1 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» проводится независимая оценка качества условий оказания услуг организациями культуры.

В соответствии с приказами Минкультуры России от 7 августа 2015 года № 2169 и от 2 марта 2018 года № 219 независимая оценка качества условий оказания услуг в отношении федеральных концертных организаций, подведомственных Минкультуры России, не осуществляется.

Следует отметить, что сфера культуры как объект и предмет наблюдения международной статистики освещена ограниченно, что не позволяет провести оценку качественного уровня развития отдельных направлений указанной сферы, в том числе концертной деятельности.

Концертные организации при содействии общественных институтов сферы культуры представляют итоги своей деятельности в различные международные рейтинги, что носит хаотичный и не регулярный характер.

23 Это центры на базе Всероссийского государственного институт кинематографии имени С.А.Герасимова, Академии Русского балета имени А.Я.Вагановой, Российского института театрального искусства – ГИТИС, Российской академии музыки имени Гнесиных, Дальневосточного государственного института искусств, Санкт-Петербургского и Краснодарского институтов культуры.

Так, британский журнал Gramophone, признанный во всем мире самым авторитетным изданием о классической музыке, составил собственный Топ-20 лучших оркестров мира²⁴.

В опубликованном списке первое место отведено Королевскому оркестру Концертгебау (Royal Concertgebouw Orchestra / Koninklijk Concertgebouworkest) из Нидерландов. Оркестры из России расположились плотной группой: на 14-ой строке рейтинга оркестр Мариинского театра, за ним идет Российский национальный оркестр и Академический симфонический оркестр Санкт-Петербургской филармонии. В списке семь американских оркестров и четыре оркестра из Германии.

В 2016 году Консерватория вошла в 50 лучших образовательных учреждений мира и по результатам международного рейтинга вузов искусств – QS World University Rankings by Subject Reforming Arts 2016 заняла 47 позицию наряду с Джульядской школой (Нью-Йорк), Королевской академией музыки (Лондон) (у Консерватории им. П.И.Чайковского – 27 место).

Таким образом, отсутствие независимой оценки качества условий оказания услуг концертными организациями, а также системного подхода к участию в международных рейтингах, снижает мотивацию указанных организаций к воспроизводству (созданию) продукта – концерта высокого качества (уровня).

Учитывая изложенное, представляется целесообразным предложить Минкультуры России проработать вопрос о единых подходах к представлению деятельности концертных организаций в системах международных рейтингов, характеризующих высокий уровень и качество субъектов культурно-досуговой отрасли.

3.3. В составе культурно-досуговой индустрии концертная деятельность представлена различными по организационной форме, профессиональному уровню и задачам концертными организациями: филармонии, концертные залы, оркестры, творческие коллективы, концертные агентства, продюсерские центры.

²⁴ В рейтинге учитывались только оркестры, которые исполняют произведения эпохи романтизма и более позднего периода. Отбор вело жюри из 11 профессионалов, в том числе: трех сотрудников Gramophone, двух американцев, двух представителей Азии, а также по одному критику из Le Monde (Франция), Die Welt (Германия), De Telegraaf (Нидерланды) и Die Presse (Австрия).

Организация творческих мероприятий (создание концертов) и доступность населению, включая его платежеспособность, имеют двустороннее влияние на формирование аудитории и сохранение музыкальных культурных ценностей.

Таким образом, отсутствие правовых, организационных и методических условий для эффективного осуществления концертной деятельности в области академической музыки, низкий охват субъектов Российской Федерации – участников Концепции, отсутствие системных подходов к достижению соответствующих целей стратегических документов на сегодняшний день не позволяют обеспечить достижение цели Стратегии развития государственной культурной политики на период до 2030 года в части формирования гармонично развитой личности.

Выводы

1. Стратегические документы²⁵, предусматривающие направление и механизмы развития государственной культурной политики, в том числе развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации, по целям и задачам сбалансированы.

Вместе с тем отмечаются следующие недостатки.

Так, целевые показатели Стратегии не нашли отражение в составе ожидаемых результатов реализации Концепции, что повышает риск неполучения единого результата при реализации указанных стратегических документов. В состав целевых показателей Госпрограммы, которая является одним из инструментов реализации стратегических документов, включены отдельные показатели Стратегии, но не вошли показатели Концепции. Отмечается несопоставимость единиц измерений количественных значений показателей. Кроме того, Концепция и Госпрограмма не содержат показатели, характеризующие развитие музыкального образования и ожидаемые результаты Программы музыкального образования.

²⁵ Стратегия развития государственной культурной политики на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 года № 326-р; Концепция развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2015 года № 2395-р; Государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 317; Программа развития системы российского музыкального образования на период с 2015 по 2020 год, утвержденная 29 декабря 2014 года Министром культуры Российской Федерации.

Указанная ситуация свидетельствует о необходимости подготовки предложений в Правительство Российской Федерации в части сопоставимости ожидаемых результатов реализации Концепции, Госпрограммы и Стратегии.

2. Нормативная база в области развития концертной деятельности сформирована не в полном объеме.

Минкультуры России из 8 нормативно-методических документов, предусмотренных к разработке Планом мероприятий по реализации Концепции развития концертной деятельности в области академической музыки в Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2015 года № 2395-р, 6 документов по состоянию на 1 июля 2019 года не утверждены²⁶.

Меры государственной поддержки развития концертной деятельности в Российской Федерации законодательно не закреплены. Стратегические документы также не содержат формы государственной поддержки развития концертной деятельности, включая порядок и условия их предоставления. В результате концертным организациям оказывается государственная поддержка на основании отдельных решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

3. При отсутствии законодательно закрепленных мер государственной поддержки на развитие концертной деятельности целевое финансирование указанных расходов за счет средств федерального бюджета не предусмотрено.

Основным инструментом государственной поддержки концертных организаций в Российской Федерации являются субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания, доля которых в общем объеме бюджетного финансирования составляет 76%. Однако целью указанных субсидий является обеспечение текущей финансово-хозяйственной деятельности организаций, что не способствует поддержке развития концертной деятельности как сферы искусства.

26 Не утверждены: положение о минимальных ставках авторского вознаграждения; положение о концертных коллективах различных составов; положение о нормативах оснащенности творческих коллективов музыкальными инструментами; положение о стандартах филармонических концертных залов; порядок проведения Всероссийского мониторинга деятельности концертных организаций и творческих коллективов; рекомендации по формированию государственных (муниципальных) заданий концертным организациям и их финансовому обеспечению в регионах.

Кроме того, в рамках государственной поддержки реализации творческих проектов в 2018 году Минкультуры России из федерального бюджета юридическим лицам выделены гранты в форме субсидий в общем объеме 12 997 403,4 тыс. рублей, из них 31,5 % – на финансовое обеспечение затрат, требования о последующем подтверждении их использования в соответствии с условиями и (или) целями предоставления не установлены.

Количество получателей грантов Правительства Российской Федерации в сфере музыкального искусства в 2017 и 2018 годах составило 23 и 27 соответственно с общим объемом субсидий 112 240 тыс. рублей и 160 495,2 тыс. рублей (увеличение на 43 %).

При этом в ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в целях финансового обеспечения развития концертной деятельности не применяются альтернативные источники (инструменты) финансовой поддержки, такие как: государственно-частное партнерство, льготные преференции, стимулирование благотворительной деятельности и меценатства.

4. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что Минкультуры России План мероприятий Концепции реализуется неэффективно. Из 10 мероприятий со сроком выполнения в 2016–2018 годах по состоянию на 1 июля 2019 года исполнены только 5.

Охват участников Концепции, сложившийся по состоянию на 1 июля 2019 года, недостаточен. Региональные концепции развития концертной деятельности разработаны и реализуются только в 8 субъектах Российской Федерации. Из 24 федеральных концертных организаций, подведомственных Минкультуры России, Концепция развития концертной деятельности разработана только в одном федеральном бюджетном учреждении культуры – ФГБУК «Северо-Кавказская филармония им. В.И.Сафонова».

При этом анализ деятельности рассматриваемых организаций показал, что при незначительном уменьшении количества концертных мероприятий на 0,2 % (в пределах своего региона) число зрителей увеличилось на 6,3 %.

В то же время по мероприятиям федеральных концертных организаций, проведенным в 2017–2018 годах в 38 субъектах Российской Федерации в рамках гастрольной деятельности, выявлен рост количества зрителей на 27,3 %, что свидетельствует об увеличении спроса у населения на указанные мероприятия.

В этой связи неравномерный охват субъектов Российской Федерации гастролями федеральных учреждений свидетельствует о невозможности достижения поставленных задач Концепции без создания новой системы организации гастролей в области академического музыкального искусства.

5. Независимая оценка качества условий оказания услуг в отношении федеральных концертных организаций, подведомственных Минкультуры России, не осуществляется.

Кроме того, сфера культуры как объект и предмет наблюдения международной статистики освещена ограниченно, что не позволяет провести оценку качественного уровня развития отдельных направлений указанной сферы, в том числе концертной деятельности. Концертные организации при содействии общественных институтов сферы культуры представляют итоги своей деятельности в различные международные рейтинги, что носит хаотичный характер.

Отсутствие независимой оценки качества условий оказания услуг концертными организациями, а также системного подхода к участию в международных рейтингах, снижает мотивацию указанных организаций к воспроизводству (созданию) продукта – концерта высокого качества (уровня).

В этой связи целесообразно определить единый подход участия концертных организаций в системах международных рейтингов, характеризующих высокий уровень и качество субъектов культурно-досуговой отрасли.

6. В рамках проверки ФГБОУВО «Санкт-Петербургская государственная консерватория имени Н.А.Римского-Корсакова» установлено, что по программе среднего профессионального образования в области искусств, интегрированной с образовательными программами основного общего образования, обучалось 7 человек из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не достигших 18-летнего возраста.

В соответствии с пунктом 4 статьи 6 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, наряду с полным

государственным обеспечением выплачиваются государственная социальная стипендия и ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

В ходе проверки установлено, что указанные выплаты данной категории детей в 2017–2018 годах не осуществлялись.

Несмотря на обращения Консерватории в Минкультуры России за разъяснениями по данному вопросу, по состоянию до 1 июля 2019 года Министерством как учредителем данный вопрос не решен.

Указанная ситуация требует со стороны Минкультуры России всестороннего анализа социального обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не достигших 18-летнего возраста, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях высшего образования, подведомственных Министерству, по программам среднего профессионального образования, интегрированным с образовательными программами основного общего образования, и принятия мер по осуществлению дополнительных социальных выплат.

Таким образом, отсутствие правовых, организационных и методических условий для эффективного осуществления концертной деятельности в области академической музыки, низкий охват субъектов Российской Федерации – участников Концепции на сегодняшний день влечет высокие риски недостижения цели Стратегии развития государственной культурной политики на период до 2030 года в части формирования гармонично развитой личности.

Предложения (рекомендации)

1. Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным рекомендовать следующее.

Правительству Российской Федерации:

- законодательно закрепить меры государственной поддержки развития концертной деятельности;

- включить в План реализации Концепции мероприятия по разработке внедрения механизма государственно-частного партнерства в сфере организации концертной деятельности;
- рассмотреть вопрос о системе организации гастролей, предусматривающей равномерный охват территорий субъектов Российской Федерации гастрольми федеральных концертных организаций;
- определить единый подход участия концертных организаций в системах международных рейтингов, характеризующих высокий уровень и качество субъектов культурно-досуговой отрасли.

Минкультуры России необходимо:

- подготовить предложения в Правительство Российской Федерации в части сопоставимости ожидаемых результатов реализации Концепции, Госпрограммы и Стратегии;
- принять нормативно-методические документы, предусмотренные Планом реализации Концепции;
- принять меры по осуществлению дополнительных социальных выплат детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам;
- проработать вопрос о формировании перечня приоритетных всероссийских и международных творческих конкурсов.

2. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, Федеральную службу государственной статистики с учетом результатов контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, внебюджетных источников и федеральной собственности в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года, направленных на развитие концертной деятельности в Российской Федерации».

3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.