

Анализ форм статистической отчетности в сфере культуры по видам культурной деятельности на предмет корректности и полноты отражения информации, необходимой для оценки реализации государственной культурной политики

Анализ форм статистической отчетности в сфере культуры, разрабатываемых Минкультуры России как субъектом официального статистического учета, осуществляющим формирование официальной статистической информации в сфере культуры¹, позволил выявить следующие основные проблемы²:

1. Частое изменение форм статистической отчетности, невозможность анализа долгосрочных трендов³.

Необходимость обновления форм статистического наблюдения связана как с добавлением показателей, фиксирующих возникновение новых тенденций, подлежащих анализу в современных условиях, так и с выведением устаревших данных. Однако в отдельных случаях отмечается ситуация, при которой упраздняется значимый показатель, который участвовал в анализе на протяжении длительного промежутка времени.

Так, например, из формы № 9-НК «Сведения о деятельности театра» с 2019 года исключен показатель поступлений от мероприятий для детей (при сохранившемся показателе численности зрителей на мероприятиях для детей (графа 10, раздел 2), который позволял отслеживать ценовую политику театров в отношении доступности театральных услуг для детской аудитории.

При этом, анализ темпов роста средней цены на спектакль для детей как в федеральных театрах, так и в целом по российским театрам свидетельствует о складывающейся с 2016 года тенденции к снижению ценовой доступности театрального искусства для детской аудитории.

Так, например:

В 2018 году средняя цена билета в театр составила 618 рублей, на мероприятия для детей – 417 рублей. В текущих ценах рост средней цены билета в театр составил 2,1 раза по сравнению с уровнем 2011 года, а на мероприятия для детей – 2,7 раза. В 2019 году рост средней цены билета составил 2,3 раза за рассматриваемый период. Динамика средней цены одного посещения театров за

¹ В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»

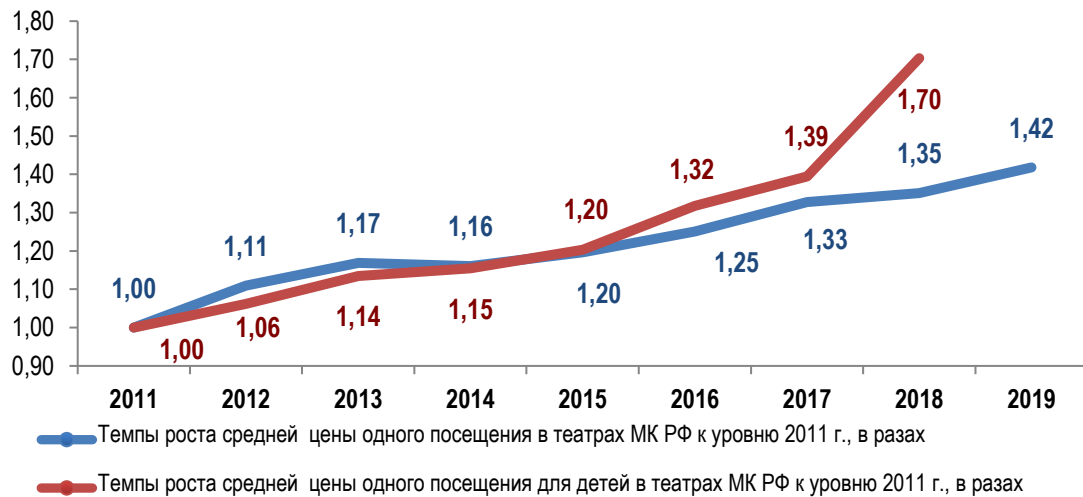
² Перечисление проблем списком, не в порядке значимости.

³ Например, форма № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа» менялась пять раз за последние пять лет (см. Приказы Росстата от 30.12.2015 г. № 671; от 07.12.2016 г. № 764; от 08.11.2018 г. № 662; от 04.10.2019 г. № 577; от 05.10.2020 г. № 616). Форма № 9-НК «Сведения о деятельности театра» менялась четыре раза за последние пять лет (см. Приказы Росстата от 30.12.2015 г. № 671; от 07.12.2016 г. № 764; от 07.08.2019 г. № 438; от 05.10.2020 г. № 616). Форма №6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке» менялась шесть раз за последние пять лет (см. Приказы Росстата от 30.12.2015 г. № 671; от 07.12.2016 г. № 764; от 08.11.2018 г. № 662; от 07.08.2019 г. № 438; от 04.10.2019 г. № 577; от 05.10.2020 г. № 616). Форма №8-НК «Сведения о деятельности музея» менялась четыре раза за последние пять лет (см. Приказы Росстата от 30.12.2015 г. № 671; от 07.12.2016 г. № 764; от 23.08.2019 г. № 468; от 26.09.2018 г. № 584). Напротив, форма №1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств» менялась дважды за последние пять лет (см. Приказы Росстата от 30.12.2015 г. № 671; от 04.04.2019 г. № 195). Аналогичная ситуация наблюдается и с формой №1-ОПИК «Сведения об объектах культурного наследия» (см. Приказы Росстата от 05.03.2015 г. № 87; от 20.09.2017 г. № 612).

2011 – 2018 годы представлена в нижеследующей таблице.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Средняя цена одного посещения мероприятия	288	342	389	425	482	529	584	618	668
Средняя цена одного посещения мероприятия для детей	154	175	202	226	259	298	328	417	с 2019 г. исключен

В сопоставимых ценах (с учетом индекса потребительских цен) средняя цена билета в театр увеличилась в 1,42 раза с 2011 по 2019 год. При этом с 2016 года темпы роста цен на билеты на мероприятия для детей стали опережать темпы роста цен на билеты в целом. В 2018 году этот разрыв увеличился максимально за рассматриваемый период⁴. Темпы роста средней цены одного посещения федеральных театров за 2011 - 2018 годы представлены на графике ниже.



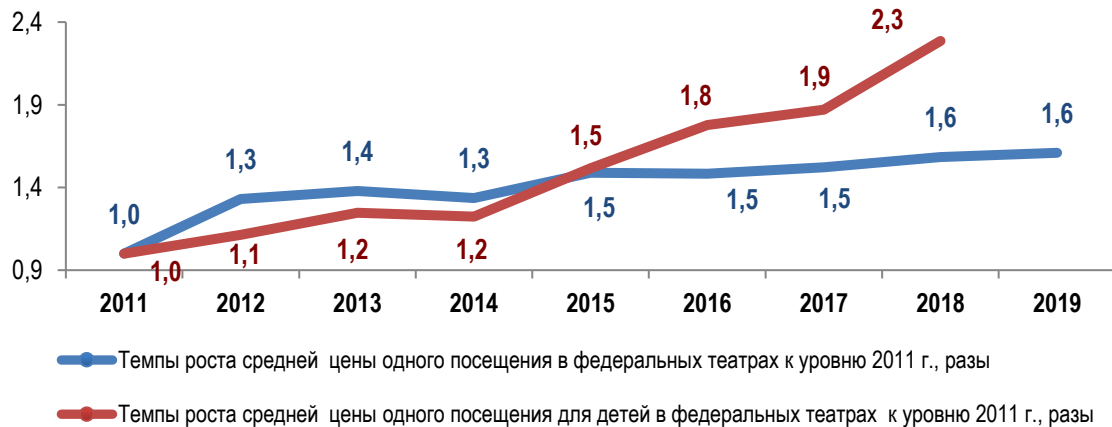
Средняя цена билета в федеральные театры в 2019 году составила 1780 рублей, что в 2,7 выше средней цены посещения в целом по российским театрам, или в 3,2 раза выше средней цены в целом по региональным и местным театрам (559 рублей). Динамика средней цены одного посещения федеральных театров за 2011 - 2018 годы представлена в нижеследующей таблице.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Средняя цена одного посещения мероприятия в федеральном театре	676	962	1077	1149	1408	1473	1 572	1 700	1780
Средняя цена одного посещения мероприятия для детей в федеральном театре	468	558	675	728	992	1222	1 337	1 699	с 2019 г. исключен

В сопоставимых ценах (с учетом индекса потребительских цен) средняя цена на билеты в федеральные театры выросла в 1,6 раза за рассматриваемый

⁴ В связи с исключением показателя средней цены одного мероприятия для детей из форм статистического наблюдения не представляется возможным проанализировать ситуацию с ростом цен на билеты для детской аудитории.

период. С 2015 года наблюдается устойчивая тенденция опережения роста средней цены на билеты на мероприятия для детей. Темпы роста средней цены одного посещения федеральных театров представлены на графике ниже.



В абсолютном выражении в федеральных театрах средняя цена билета на мероприятия для детей практически сравнялась с общим уровнем цен на билеты в театры. Анализ темпов роста средней цены на мероприятия для детей как в федеральных театрах, так и в целом по российским театрам свидетельствует о складывающейся тенденции к снижению ценовой доступности театрального искусства для детской аудитории с 2016 года.

Без учета федеральных театров средняя цена одного посещения в российских театрах составила 559 рублей в 2019 году (452 рубля – в 2018 году). Разброс данного показателя по регионам России составил почти 40 раз: от 35 рублей в Чеченской республике до 1378 рублей в г. Москве. За вычетом театров Москвы и Санкт-Петербурга разброс значений средней цены посещения театра снизился до 17,5 раз. Средняя цена одного посещения театров в 2019 году (без федеральных театров) представлена в нижеследующей таблице.

№ п/п	10 субъектов РФ с максимальным значением данного показателя	рубли	№ п/п	10 субъектов РФ с минимальным значением данного показателя	рубли
1	Хабаровский край	453	1	Чеченская Республика	35
2	г. Севастополь	463	2	Республика Ингушетия	42
3	Пермский край	484	3	Кабардино-Балкарская Республика	99
4	Сахалинская область	499	4	Республика Дагестан	107
5	Воронежская область	502	5	Республика Адыгея	108
6	Московская область	512	6	Еврейская авт. обл.	110
7	Ленинградская область	599	7	Карачаево-Черкесская Республика	111
8	Камчатский край	614	8	Курская область	135
9	г. Санкт-Петербург	1 023	9	Забайкальский край	148
10	г. Москва	1 378	10	Чувашская Республика	148

В подавляющем большинстве регионов России средняя цена на билет в театр ниже среднероссийского показателя (559 рублей), за исключением таких регионов, как г. Москва, г. Санкт-Петербург, Камчатский край и Ленинградская

область. Цены на билеты в театры Москвы и Санкт-Петербурга в 2,5 раза и 1,8 раз, соответственно, превышают значение среднероссийского показателя. Это еще раз подтверждает тот факт, что основной рост доходов театров обеспечивается театрами столичных городов.

При этом в аналогичной форме №12-НК «Сведения о деятельности концертной организации и самостоятельного коллектива» данный показатель присутствует (графа 13, раздел 2), что позволяет анализировать ценовую политику концертных организаций для детской аудитории. Поэтому исключение данного показателя из формы №9-НК «Сведения о деятельности театра» не представляется обоснованным.

Помимо отмены отдельных показателей отмечаются изменения в наименовании показателей и структуре представления данных, что приводит к невозможности построения длинных динамических рядов и, соответственно, анализу долгосрочных трендов. Например, в действующей форме №9-НК «Сведения о деятельности театра» с 2019 года появилась новая структура численности персонала в разбивке на артистический и художественный персонал, тогда как ранее действовала другая классификация: основной и вспомогательный персонал.

В рамках реформы бюджетного сектора учреждениям культуры рекомендовалось⁵ переводить технический персонал на аутсорсинг в целях экономии бюджетных средств. Анализ статистических данных свидетельствует о том, что доля основного персонала в общей численности работников театров выросла с 44% в 2010 году до 67% в 2018 году.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Численность работников театров МК РФ, чел.	82994	85994	86280	85453	86264	86263	86596	85939	86925
Из них: основной персонал	36204	43936	43769	44085	49969	54900	55141	55379	58133
Доля основного персонала в общей численности работников театров МК РФ, %	44	51	51	52	58	64	64	64	67

С изменением с 2019 года структуры представления данных по численности занятых в театральной сфере в форме №9-НК не представляется возможным отслеживать данные параметры в дальнейшем, нарушается возможность анализа данных трендов при сравнительном анализе численности занятых по различным направлениям культурной деятельности, а также в целом по сфере культуры.

2. Наличие отдельных некорректных показателей в формах статистического наблюдения или в сводной отчетности.

В сводной отчетности некорректно агрегируется информация по государственным (муниципальным) учреждениям культуры в региональном разрезе. В сводных отчетах отдельно представлена информация: в целом по России; по учреждениям культуры федерального ведения; по учреждениям

⁵ Методические рекомендации по разработке и реализации программы оптимизации расходов бюджета субъекта Российской Федерации от 26 февраля 2018 г.

культуры *местного* ведения. В последнюю категорию попадают организации, учредителями которых являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления. Таким образом, в категорию местного ведения попадают организации регионального и муниципального подчинения, при целесообразности агрегировать информацию по 4-м уровням: в целом по России, по учреждениям культуры федерального значения, по учреждениям культуры регионального ведения, по учреждениям культуры муниципального ведения.

В разделе «Поступление и использование финансовых средств» в разных формах статистического наблюдения содержится показатель *«благотворительные вклады от физических и юридических лиц, гранты юридических лиц»* или *«благотворительные и спонсорские вклады»*. В законодательстве отсутствуют понятия и определения вышеназванных показателей⁶. Кроме того, некорректно вместе учитывать благотворительные пожертвования и спонсорские средства, т.е. суммарно учитывать средства, полученные на безвозмездной и коммерческой основе.

В форме №1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств» содержится показатель *«целевые взносы (добровольные пожертвования)»* (графа 9, раздел 5), который входит как слагаемое в агрегированный показатель «средства от оказания услуг (выполнения работ) на платной основе и от иной приносящей доход деятельности» (графа 5, раздел 5). Наряду с этим показателем отдельно выделяются «благотворительные и спонсорские вклады» (графа 7, раздел 5)⁷. Кроме того, если под целевыми взносами (благотворительными пожертвованиями) подразумевается родительская плата за учащихся на возмездной основе, тогда целесообразно этот показатель назвать соответствующим образом: доходы от оказания платных услуг.

Таким образом, целесообразно скорректировать формы статистического наблюдения с точки зрения корректности входящих в них показателей.

3. Отсутствие единообразия в представлении и агрегировании информации по видам культурной деятельности.

В разных формах статистического наблюдения указаны показатели с отличными друг от друга наименованиями, хотя по сути обозначающие одно и то же.

Например, в разделе «Поступление и использование финансовых средств» в разных формах статистического наблюдения приведена различная структура финансовых средств и по-разному сформулированы названия показателей.

⁶ Понятие спонсорского вклада содержалось в ст. 19 Федерального закона от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе» (утратил силу с 1 июля 2006 года).

Действующие определения:

- «благотворительная деятельность» - Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве»);

- «вклад участника хозяйственного товарищества или общества» - Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. N 51-ФЗ

- «банковский вклад» - Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. N 395-1 «О банках и банковской деятельности»

⁷ В разделе «Указания по заполнению формы федерального статистического наблюдения» приказа Ростата от 4 апреля 2019 г. № 195 «Об утверждении формы федерального статистического наблюдения с указаниями по ее заполнению для организации министерством культуры российской федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью детских музыкальных, художественных, хореографических школ и школ искусств» инструкции по заполнению граф 7 и 9 раздела 5 не приводятся.

Сравнительный анализ структуры финансовых поступлений и названий отдельных показателей в разных формах статистического наблюдения представлен в нижеследующей таблице.

Форма статистического наблюдения	Названия аналогичных показателей в формах статистического наблюдения				
№ 9-НК (театр); № 12-НК (концертная организация)	Остаток финансовых средств на начало года (субсидий от учредителя; внебюджетных средств) (гр. 2 и 3)	Средства (субсидии), полученные от учредителя (гр. 5)	Гранты, субсидии в виде грантов из бюджетов бюджетной системы РФ (гр. 6)	Поступления от оказания услуг (выполнения работ) на платной основе и иной приносящей доход деятельности (гр. 7)	Доходы от оказания платных услуг (гр. 8) (далее в разбивке: от основных видов уставной деятельности (гр. 9); от иных видов уставной деятельности) (гр. 10)
№ 7-НК (клуб); № 11-НК (парк культуры и отдыха); № 13-НК (цирк); № 14-НК (зоопарк);	отсутствует	Бюджетные ассигнования учредителя (гр. 3)	Финансирование из бюджетов других уровней (гр. 4)	От предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (гр. 5)	От основных видов уставной деятельности (гр. 6); от предпринимательской деятельности (гр. 8)
№ 6-НК (библиотека)	отсутствует				
№ 8-НК (музей); № 6-НК (библиотека)	отсутствует	Бюджетные ассигнования учредителя: всего (гр. 3); в том числе на финансовое обеспечение выполнения госзадания (гр. 4); в том числе субсидий, представляемых в соответствии с абз. 2 п. 1 ст. 78.1 Бюджетного кодекса РФ (гр. 5); в том числе субсидий на осуществление капитальных вложений (гр. 6); в том числе грантов в форме субсидий (гр. 7)	Финансирование из бюджетов других уровней (гр. 8)	<i>Иная структура:</i> Поступления от оказания услуг (выполнения работ) на платной основе и иной приносящей доход деятельности: всего (гр. 9); в том числе от основных видов уставной деятельности (гр. 10); в том числе благотворительные и спонсорские вклады (гр. 11); в том числе поступления от иной приносящей доход деятельности (гр. 12); в том числе поступления от сдачи имущества в аренду (гр. 13).	
№1-ДШИ	отсутствует	<i>Иная структура:</i> Средства бюджетов всех уровней (гр. 3); в том числе на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания (гр. 4)		от оказания услуг (выполнения работ) на платной основе и иной приносящей доход деятельности (гр. 5)	От основных видов уставной деятельности (гр. 6)

Кроме того, в формах №9-НК «Сведения о деятельности театра» и №12-НК «Сведения о деятельности концертной организации и самостоятельного коллектива» содержится показатель «благотворительные вклады от физических и юридических лиц, гранты юридических лиц», в то время как в других формах аналогичный показатель называется «благотворительные и спонсорские вклады».

В форме №1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств» есть показатель «доходы от собственности», тогда как в других формах он называется «доходы от сдачи имущества в аренду».

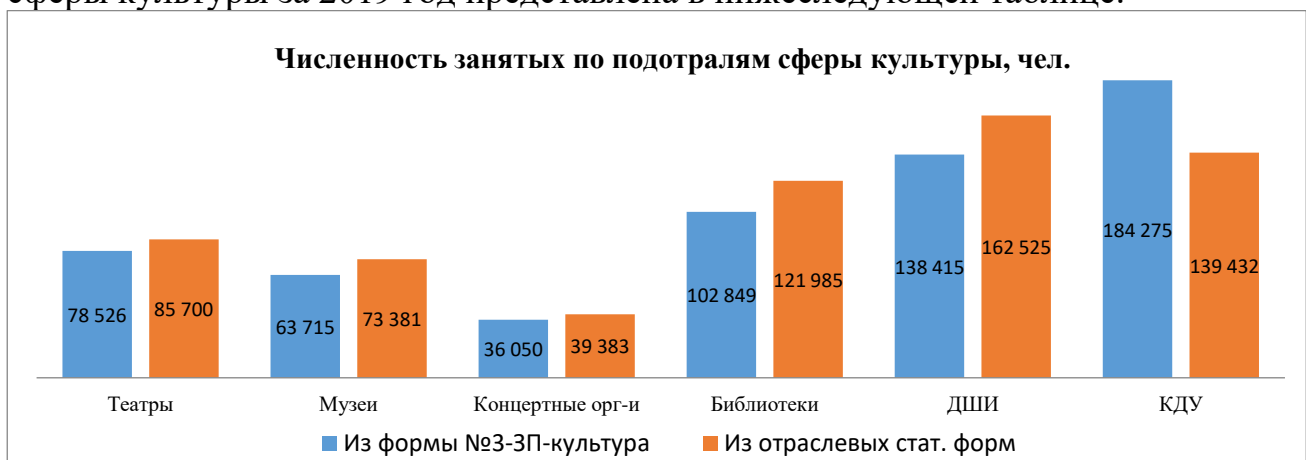
В форме №8-НК «Сведения о деятельности музея» содержится показатель «поступления от реализации ценных бумаг» (графа 14, раздел 9). В формах №9-НК «Сведения о деятельности театра» и №12-НК «Сведения о деятельности концертной организации и самостоятельного коллектива» содержится показатель «иные поступления» (графа 13, раздел 3). В статистических формах по другим видам культурной деятельности не предусмотрены иные поступления.

В форме №8-НК «Сведения о деятельности музея» приводится численность сотрудников по штатному расписанию (графа 3, раздел 8), а в форме №9-НК «Сведения о деятельности театра» – численность работников списочного состава (графа 23, раздел 1).

Целесообразно привести формы статистического наблюдения по разным видам культурной деятельности к единообразию в структуре представления информации и наименованию аналогичных показателей.

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

Речь идет о несопоставимости данных, содержащихся в форме №3П-культура «Сведения о численности и оплате труда работников сферы культуры по категориям персонала» и формах статистического наблюдения по видам культурной деятельности в части такого показателя, как численность занятых в той или иной подотрасли сферы культуры. Численность занятых по подотраслям сферы культуры за 2019 год представлена в нижеследующей таблице.



При существенных разночтениях следует уточнить методологию подсчета численности занятых в сфере культуры, как в сводной специализированной форме

статистического наблюдения, так и в статистических формах по подотраслям.

5. Отсутствие отдельной формы статистического наблюдения за деятельностью в области кинематографии.

Показатель «число посещений киносеансов» учитывается при расчете показателя «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года»⁸, включенного в перечень показателей национальной цели развития Российской Федерации «Возможности для самореализации и развития талантов». Однако с 2015 года в России отсутствуют специальные формы статистического наблюдения в области кинематографии.

Постановлением Росстата от 8 октября 2015 г. № 464 «Об утверждении статистического инструментария для организации Роскультуры статистического наблюдения за деятельностью организаций культуры, искусства, кинематографии» были отменены действовавшие 4 статистические формы в области кинематографии: №2-ПФ «Сведения о производстве фильмов»; №3-ПР «Сведения о количестве зрителей, просмотревших новые художественные фильмы»; №10-НК «Сведения о работе организации, осуществляющей кинопоказ»; №К-2РИК «Сведения о наличии и эксплуатации киноустановок».

Отказ от форм статистического наблюдения в области кинематографии был обусловлен созданием Единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах (далее – ЕАИС), оператором которой является Федеральный фонд социальной и экономической поддержки кинематографии (далее – Фонд кино).

ЕАИС была создана в 2014 году для обеспечения защиты исключительных прав на аудиовизуальные произведения, прав потребителей и обеспечения федерального органа исполнительной власти в области кинематографии достоверной и оперативной информацией о состоянии внутреннего рынка проката фильмов⁹. Демонстратор фильмов предоставляет в ЕАИС данные о каждом проданном билете на киносеанс¹⁰ (т.е. исключительно на платной основе), которая содержит ограниченную информацию¹¹, не включающую в себя информацию о форме собственности демонстратора фильма, месте расположения киноустановки (город, сельская местность), характеристиках киноустановке (цифровая, пленочная или DVD-установка), средней заполняемости залов и пр.

Информация о киносеансах, проводимых без взимания платы, также не включается в единую информационную систему¹². При этом, в регионах по-прежнему актуальна ситуация с бесплатными посещениями киноустановок,

⁸ Распоряжение Минкультуры России от 16 октября 2020 г. № Р-1358 (ред. от 03 ноября 2020г.) «О методологии расчета показателя «Число посещений культурных мероприятий»

⁹ Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации» (статья 6.1)

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 октября 2010 г. № 837 «О функционировании единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показе фильмов в кинозалах»

¹¹ а) название демонстратора фильма; б) название киносеанса; в) название фильма (фильмов), входящего в этот киносеанс; г) номер прокатного удостоверения демонстрируемого фильма; д) название (или номер) кинозала (если используется более 1 кинозала); е) дату и время начала киносеанса; ж) номер места; з) номер ряда; и) цену продажи билета; к) сведения о скидке на билет (при наличии)

¹² Пункт 2 Правил функционирования единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показе фильмов в кинозалах, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2010 г. № 837

расположенных в сельских клубах. Ранее, если показ осуществлялся на бесплатной основе, информация о котором включалась в форму №К-2РИК.

В настоящее время в функционал культурно-досуговых учреждений входит проведение кинопоказа, что учитывается в рамках культурно-массовых мероприятий, за исключением «публичной демонстрации киноvideофильмов, сведения о билетах, которые передаются в единую федеральную автоматизированную информационную систему сведений о показе фильмов в кинозалах»¹³. Причем в действующей форме № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа» уже не содержится сведений о киноустановках¹⁴, в том числе устаревших, хотя они по-прежнему используются в сельских клубах (замена на новое цифровое оборудование требует существенных финансовых ресурсов).

Кроме того, в силу подпункта б пункта 5 Правил функционирования ЕАИС информация, содержащаяся в ЕИС, помимо Минкультуры России предоставляется в полном объеме предоставляется только организациям по управлению правами на коллективной основе в области кинематографии, наделенным полномочиями контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторских и смежных правах, аккредитованным в соответствии со статьей 1244 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Таким образом за отсутствием форм статистической отчетности, а также ограниченного круга лиц, имеющих право получения информации из ЕАИС, органы региональной власти субъектов Российской Федерации не имеют достоверной информации о состоянии сети кинопоказа на территории своего региона.

Следует отметить, что информация, предоставленная Фондом кино¹⁵ по запросу Счетной палаты Российской Федерации, и включающая расширенный перечень данных (с разбивкой по регионам, а также по городским и сельским поселениям) носит информационный характер¹⁶.

¹³ указания по заполнению формы 7-НК

¹⁴ Приказ Росстата от 05 октября 2020 г. № 616

¹⁵ Ответ Фонда кино от 15 марта 2021 г. № ФКЗ-21-229 на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № ЗИ12-33/12-04

¹⁶ Количество кинозалов в субъектах Российской Федерации (в том числе в сельских населенных пунктах), количество кинозалов, оборудованных цифровыми киноустановками (в том числе в сельских населенных пунктах), количество киносеансов и посетителей киносеансов (в том числе в сельских населенных пунктах), средняя заполняемость зала и средняя цена билета (в том числе в сельских населенных пунктах).