



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Культура», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (промежуточный, срок – сентябрь 2019 года)



Краткие итоги экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Культура», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (промежуточный, срок – сентябрь 2019 года)

Национальный проект «Культура» охватывает решение всех задач, установленных Указом № 204. Нормативно-правовая база, необходимая для реализации национального проекта в 2019 году, разработана и принята Правительством Российской Федерации в установленные сроки. Соглашения о реализации региональных проектов заключены в полном объеме.

По состоянию на 1 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий НП «Культура» составило 10 332,5 млн рублей, или 72,9 % от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью.

Плановые значения показателей национального проекта, установленные на III квартал, достигнуты. При этом ряд показателей федеральных проектов «Культурная среда», «Творческие люди», установленных на весь 2019 год, были исполнены к ноябрю 2019 года.

В частности, создано и отремонтировано 159 объектов организаций культуры, грантовую поддержку получили 20 любительских творческих коллективов, в программу «Волонтеры культуры» вовлечены более 19 тысяч волонтеров.

Критические отклонения по срокам достижения контрольных точек национального проекта отсутствуют.

Кроме того, в целях достижения показателей НП «Культура» реализуются мероприятия, не вошедшие в показатели федеральных проектов «Творческие люди» и «Цифровая культура», но влияющие на их достижение.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Культура», необходимых для выполнения задач, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (промежуточный, срок – сентябрь 2019 года)

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 10 сентября 2019 г. № 49К (1345))

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год (пункты 2.4.13, 2.4.13.1).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность участников, исполнителей и соисполнителей по разработке и реализации мероприятий национального проекта «Культура»;
- документы национального проекта, включая паспорт национального проекта, а также результаты мониторинга реализации национального проекта «Культура» и входящих в него федеральных проектов (далее – НП «Культура», национальный проект), законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятые в целях реализации мероприятий национального проекта, документы, отражающие формирование, управление и распоряжение средствами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленными на реализацию мероприятий национального проекта.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Оценить качество и достаточность нормативной и методической базы, регламентирующей реализацию мероприятий национального проекта «Культура»,

организацию мониторинга и контроля достижения целей, задач, результатов и показателей федеральных проектов.

3.2. Оценить ход реализации национального проекта «Культура», а также полученные фактические результаты, в том числе в части установленных целей, задач, результатов и показателей федеральных и региональных проектов.

3.3. Оценить ожидаемые результаты, возможности достижения целей и риски реализации национального, федеральных и региональных проектов.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- **4.1.** Министерство культуры Российской Федерации.
- **4.2.** Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (85 субъектов Российской Федерации).

5. Исследуемый период

2018–2019 годы, при необходимости более ранние периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 27 июня 2019 года по 30 апреля 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Цель 1. Оценить качество и достаточность нормативной и методической базы, регламентирующей реализацию мероприятий национального проекта «Культура», организацию мониторинга и контроля достижения целей, задач, результатов и показателей федеральных проектов

7.1.1. Оценить наличие и своевременность утверждения нормативной и методической базы на федеральном и региональном уровнях, необходимой для реализации мероприятий национального, федеральных и региональных проектов

В соответствии с Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года¹ (далее – ОНД-2024), НП «Культура» отнесен к ключевым инструментам достижения национальной цели «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере»². При этом в соответствии с Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2024 года³ (далее – Единый план), национальный проект отнесен к ключевым инструментам достижения национальной цели «Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа». Таким образом, Единый план и ОНД-2024 не согласуются между собой в части отнесения НП «Культура» к ключевым инструментам достижения национальных целей.

Национальный проект включает в себя три федеральных проекта: «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры» (далее – ФП «Культурная среда»), «Создание условий для реализации творческого потенциала нации» (далее – ФП «Творческие люди») «Цифровизация услуг и формирование информационного пространства в сфере культуры» (далее – ФП «Цифровая культура»).

Национальный проект предусматривает решение всех задач, установленных Указом № 204 в сфере культуры. В частности, мероприятия ФП «Культурная среда»

-
1. Утверждены Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 года.
 2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) национальная цель развития Российской Федерации на период до 2024 года в сфере культуры отдельно не установлена.
 3. Утвержден Правительством Российской Федерации 17 мая 2019 года.

направлены на решение 6 задач⁴, ФП «Творческие люди» – 4 задач⁵ и ФП «Цифровая культура» – 1 задачи⁶.

В паспорте ФП «Культурная среда» в рамках решения задачи «Создать (реконструировать) культурно-образовательные и музейные комплексы, включающие в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства» установлен результат по созданию четырех культурно-образовательных и музейных комплексов, включающих в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства со сроком – на 1 декабря 2024 года.

При этом паспортом НП «Культура» не предусмотрено финансовое обеспечение мероприятий по созданию указанных комплексов.

Финансовое обеспечение реализации национального проекта осуществляется, в том числе за счет межбюджетных трансфертов и субсидий юридическим (физическим) лицам.

Нормативно-правовая база, необходимая для реализации национального проекта в 2019 году, включая правила предоставления субсидий и их распределение, разработана Минкультуры России, Минпромторгом России и Росмолодежью и принята Правительством Российской Федерации в соответствии с планами⁷ реализации федеральных проектов НП «Культура».

По ФП «Культурная среда» в 2018–2019 годах издано 4 нормативных правовых акта (далее – НПА) об утверждении правил распределения и предоставления субсидий⁸.

По ФП «Творческие люди» – 2 НПА⁹ об утверждении правил распределения и предоставления субсидий юридическим (физическим) лицам. По ФП «Цифровая

4. Подпункты «а», «б», «в», «д», «ж», «и» пункта 12 Указа № 204.

5. Подпункты «а», «г», «з», «к» пункта 12 Указа № 204.

6. Подпункт «е» пункта 12 Указа № 204.

7. Размещенные в ГИИС «Электронный бюджет».

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2019 г. № 281 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание модельных муниципальных библиотек в целях реализации национального проекта «Культура»; постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2019 г. № 80 «О внесении изменений в приложение № 8 к государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» (Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку отрасли культуры); постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 1693 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» (Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных и муниципальных театров юного зрителя и театров кукол путем их реконструкции, капитального ремонта); постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2018 г. № 1788 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» (Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию государственных программ (подпрограмм государственных программ) субъектов Российской Федерации, направленных на устойчивое развитие сельских территорий).

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2018 г. № 741 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета некоммерческим организациям (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) на реализацию творческих проектов в сфере музыкального, театрального, изобразительного искусства и народного творчества и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» и постановление Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2019 г. № 449 «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидии Общероссийской общественно-государственной организации «Российское военно-историческое общество».

культура» – 1 НПА¹⁰ об утверждении правил распределения и предоставления иных межбюджетных трансфертов.

Функциональная структура НП «Культура» соответствует Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации¹¹. Организация реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации осуществляется путем формирования регионального проектного офиса в органе государственной власти, формированием региональных проектов, направленных на реализацию национальных и федеральных проектов и достижение соответствующих целей и показателей.

Органы управления проектной деятельностью в сфере культуры



10. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 марта 2019 г. № 253 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание виртуальных концертных залов в городах Российской Федерации».

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

В ходе анализа системы управления разработкой и реализацией региональных проектов во всех субъектах Российской Федерации подтверждено создание региональных проектных офисов.

На 1 августа 2019 года субъектами Российской Федерации в полном объеме утверждены и размещены в подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – ГИИС «Электронный бюджет») паспорта по региональным проектам для реализации целей, показателей и достижения результатов ФП.

Параметры и показатели федеральных проектов, включенных в НП «Культура», декомпозируются по субъектам Российской Федерации путем заключения соглашений между кураторами региональных проектов и руководителями федеральных проектов, в которых устанавливаются требования по реализации региональных проектов. Данные соглашения заключены в полном объеме и сформированы в ГИИС «Электронный бюджет» в соответствии с Методическими указаниями по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта.

В рамках ФП «Цифровая культура» на площадках учреждений культуры (концертных организаций, домов культуры, библиотек, музеев) предусмотрено к 2024 году создать виртуальные концертные залы (далее – ВКЗ) не менее чем в 500 городах Российской Федерации, что позволит жителям в онлайн режиме участвовать в знаковых культурных мероприятиях. Согласно дополнительным и обосновывающим материалам НП «Культура» в основе концертных программ будет лежать видеозапись или онлайн трансляция, которую обеспечивает Минкультуры России. Однако не определены порядок деятельности ВКЗ, механизмы взаимодействия с регионами в части функционирования ВКЗ, а также состав и источники онлайн-трансляций Минкультуры России.

По мнению Счетной палаты, при формировании репертуара ВКЗ представляется возможным в целях создания условий доступности для жителей населенных пунктов, отдаленных от крупных культурных центров, рассмотреть вопрос о включении в репертуар ВКЗ трансляций культурно-просветительской направленности (лекций, мастер-классов, музыкально-театральных постановок и иного контента в сфере академической музыки).

7.1.2. Оценить качество постановки и достаточность целей, задач, результатов и показателей национального, федеральных и региональных проектов

Качество постановки целей и показателей

Достижение целей государственной культурной политики требует проведения регулярного мониторинга состояния общества и его культурного развития на основе специально разработанной системы целевых показателей, в которой должны

превалировать – качественные¹². Однако целевые показатели, позволяющие определить качество культурного развития общества, художественного творчества и культурного продукта, а также оценить духовно-нравственные и культурные ценности, не разработаны.

Согласно паспорту национального проекта его основная идеология – обеспечить максимальную доступность к культурным благам, что позволит гражданам воспринимать культурные ценности и участвовать в их создании.

Цель проекта: увеличить на 15 % число посещений организаций культуры и в 5 раз число обращений к цифровым ресурсам культуры, для чего разработаны соответствующие целевые показатели.

Темпы роста количественных целевых показателей за проектный период с 2019 по 2024 год по годам представлены в таблице:

| Целевой показатель | Базовое значение | Дата | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. | 2023 г. | 2024 г. |
|--|------------------|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры, % | 100,0 | 01.01.2018 | 101,0 | 103,0 | 105,0 | 107,0 | 110,0 | 115,0 |
| Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам культуры в 5 раз, млн обращений в год | 16 | 01.01.2018 | 24 | 32 | 40 | 48 | 64 | 80 |

С одной стороны, увеличение количества посещений учреждений культуры отражает повышение доступности к культурным благам и степень вовлеченности граждан.

С другой стороны, количественный рост не всегда является следствием качественных преобразований и эффективности деятельности учреждений культуры.

Например, анализ форм федерального статистического наблюдения показал, что рост количества зрителей на спектаклях театров за период 2014–2018 годов произошел в основном за счет увеличения количества мероприятий, проводимых театрами.

При этом сокращается среднее количество зрителей на одном спектакле.

Вместе с тем без анализа репертуарной и ценовой политики театров, заполняемости залов и других факторов, достоверно определить причины, влияющие на рост количества зрителей не представляется возможным.

Кроме того, установленные в НП «Культура» базовые значения целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры» согласно методике расчета целевых показателей учитывают только данные посещаемости учреждений культуры, находящихся в ведении Минкультуры России, и не охватывают показатели деятельности учреждений культуры, находящихся в ведении иных ведомств

12. Основы государственной культурной политики утверждены Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808.

(Минспорта России, Минприроды России, Минстроя России, Минобороны России и др.).

Недостаточность задач и результатов, направленных на развитие и поддержку творческого потенциала будущего поколения

Для обеспечения национальных целей развития и поддержки творческого потенциала будущих поколений необходимо развитие креативной индустрии и распространение сферы действия законодательства о культуре на творческие индустрии. В связи с этим потребуются совершенствование статистического инструментария, в том числе внесение изменений в общероссийский классификатор видов экономической деятельности и выделение раздела «Творческие индустрии».

Сегодня Россия занимает незначительную долю в мировом экспорте креативных товаров и услуг, однако это перспективный сегмент¹³. При этом в национальном проекте не уделено внимание этому блоку.

Недостаточность результатов, характеризующих повышение качества учебного процесса детских школ искусств

В рамках НП «Культура» предусмотрено решение задачи «Обеспечить детские музыкальные, художественные, хореографические школы, училища и школы искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами».

В рамках НП «Культура» планируется модернизировать 1 700 детских школ искусств (далее – ДШИ) и 100 училищ (34 % от общего числа ДШИ и 42 % от общего числа училищ по состоянию на 1 января 2017 года) за счет обновления музыкальных инструментов и приобретения современного оборудования.

Для решения указанной задачи в рамках ФП «Культурная среда» предусмотрено мероприятие «Оснащение образовательных учреждений в сфере культуры (школ искусств и училищ) музыкальными инструментами, оборудованием и учебными материалами», по результатам которого к 2024 году 1 800 ДШИ (по видам искусств) и училищ будут оснащены музыкальными инструментами, оборудованием и учебными материалами (по 300 образовательных организаций ежегодно).

В частности, к концу 2019 года в рамках совместной программы Минпромторга России и Минкультуры России планируется оснастить ДШИ в 27 субъектах Российской Федерации 900 пианино отечественного производства.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации поставка музыкальных инструментов в регионы включает услуги по доставке, которые оплачиваются Минпромторгом России. Финансовое обеспечение мероприятия составило в 2019 году 400 млн рублей (средняя цена пианино – 444 тыс. рублей).

13. Культура и национальные цели развития Российской Федерации, доклад НИУ ВШЭ «Национальные цели социального развития: вызовы и решения», XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, 9 апреля 2019 г., Москва.

По состоянию на 5 ноября 2019 года в регионы поставлены 422 пианино, или 46,9 % от предусмотренного объема. Кассовое исполнение на 5 ноября 2019 года составило 61,3 %. Заключено 27 контрактов на поставку оставшихся 478 пианино.

По данным Минпромторга России, по состоянию на 22 августа 2019 года в 5 из 27 субъектов Российской Федерации контракты на поставку 144 инструментов не заключены в связи с проработкой Минрегионом России и Минкультуры России вопросов доставки инструментов до удаленных населенных пунктов. Поставка пианино предусмотрена в регионы Дальнего востока и Сибири, в связи с чем стоимость доставки крупногабаритного оборудования составляет значительную долю от стоимости оборудования.

Согласно НП «Культура» решение задачи по обеспечению детских музыкальных, художественных, хореографических школ, училищ и школ искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами улучшит качество учебного процесса, а также увеличит число учащихся в учреждениях дополнительного и профессионального образования в сфере культуры на 10 %.

Исходя из методики расчета целевых показателей НП «Культура» увеличение числа учащихся на 10 % учитывается при расчете целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)». Вклад указанного мероприятия в достижение цели «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» составляет 2 %.

Вместе с тем выявлен ряд проблем. Так, по данным формы федерального статистического наблюдения¹⁴, за 2014–2018 годы количество ДШИ ежегодно сокращается преимущественно за счет школ, расположенных в сельской местности. С 2014 по 2018 год количество ДШИ сократилось на 375 единиц, или 7,2 % и составило 4 811, из них в сельской местности – на 283 единицы, или на 15,4 %.

Число ДШИ в расчете на 10 тысяч детей также ежегодно сокращается¹⁵ – с 4,1 в 2014 году до 3,3 в 2018 году, в сельской местности – с 4,9 до 3,8 соответственно.

Охват детского населения в целом сократился с 11,9 % в 2014 году до 11,3 % в 2018 году, в сельской местности – с 8,1 % до 7,4 % соответственно.

В 4 регионах охват детского населения в сельской местности составляет менее 1 %.

При этом число учащихся, принятых на первый год обучения, ежегодно увеличивается, что свидетельствует о заинтересованности в получении художественного образования и востребованности ДШИ для реализации творческого потенциала.

Так, в 2018 году на первый год обучения принято на 10,8 % детей больше, чем в 2014 году, в сельской местности – 8 % к 2014 году.

Снижение процента охвата детского населения работами ДШИ, особенно в сельской местности, не отвечает основной идеологии НП «Культура» – обеспечению максимальной доступности для населения к культурным благам и сокращает

14. Форма федерального статистического наблюдения № 1-ДШИ «Сведения о детской музыкальной, художественной, хореографической школе и школе искусств», утвержденная приказом Росстата от 30 декабря 2015 г. № 671.

15. Данные справочника ДШИ, размещенного в АИС «Статистическая отчетность отрасли» ГИВЦ Минкультуры России за 2017–2018 годы.

возможности реализации каждым человеком его творческого потенциала и творческого потенциала будущих поколений.

Несмотря на сокращение в 2018 году количества аварийных и требующих капитального ремонта зданий, в которых расположены ДШИ, на 27,8 % по сравнению с 2014 годом, доля таких зданий в общем количестве за указанный период сократилась только на 8,8 % и составляет 17,2 %. В сельской местности доля зданий, находящихся в неудовлетворительном состоянии выше и составляет около 18 %.

Начиная с 2016 года, ежегодно сокращается число учебных комнат в ДШИ, а также учебная площадь помещений школ. Так, в 2018 году по сравнению с 2016 годом сократилось на 2,5 % число учебных комнат.

НП «Культура» не предусмотрены мероприятия по строительству и реконструкции зданий ДШИ. В то же время, учитывая тенденцию к сокращению учебных площадей, неудовлетворительное состояние значительной доли зданий ДШИ, а также ежегодный рост числа обучающихся, увеличение числа учащихся на 10 % без потери качества учебного процесса представляется затруднительным.

Для решения данной проблемы рабочей группой Государственного совета Российской Федерации по направлению «Культура» Минкультуры России рекомендовано включить в НП «Культура» мероприятия по строительству и реконструкции зданий ДШИ с целью увеличения числа учащихся¹⁶.

Анализ преемственности результатов реализации национального проекта с результатами, достигнутыми в рамках других программ и проектов

Задачи (мероприятия) национального проекта и вошедших в него мероприятий федеральных проектов ранее отражались в стратегических документах сферы культуры на 50 % (в Государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы» и ФЦП «Культура России (2012–2018 годы)»¹⁷).

Например, в рамках Государственной программы «Развитие культуры и туризма» ранее реализовывались мероприятия, направленные на развитие цифровых технологий в сфере культуры в рамках Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», которые соответствуют задачам национального проекта и оказывают прямое влияние на их решение. Однако по данным мероприятиям ключевые показатели эффективности (КПЭ) не устанавливались, поэтому не представляется возможным доказать их эффективность.

16. Протокол заседания рабочей группы от 4 июля 2019 года № 5.

17. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 186.

7.2. Цель 2. Оценить ход реализации НП «Культура», а также полученные фактические результаты, в том числе в части установленных целей, задач, результатов и показателей федеральных и региональных проектов

7.2.1. Провести анализ состава и объема финансовых и иных ресурсов, предусмотренных и фактически направленных на реализацию национального, федеральных и региональных проектов

Общий объем финансового обеспечения на реализацию НП «Культура»¹⁸ на период 2019–2024 годов предусмотрен в сумме 113 470,6 млн рублей, в том числе:

- средства федерального бюджета – 109 710,4 млн рублей (из них межбюджетные трансферты – 52 780,1 млн рублей);
- средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 3 760,2 млн рублей. Внебюджетные средства – 0,0 млн рублей.

На 2019 год на реализацию НП «Культура» предусмотрено финансирование в объеме 15 026,53 млн рублей, в том числе:

- средства федерального бюджета – 14 171,85 млн рублей (из них межбюджетные трансферты – 6 773,36 млн рублей);
- средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 854,68 млн рублей. Внебюджетные средства не предусмотрены.

В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ) на реализацию НП «Культура» общий объем бюджетных ассигнований на 2019 год утвержден в сумме 12 971,8 млн рублей, или 91,5 % от объема финансового обеспечения, предусмотренного паспортом нацпроекта на 2019 год. Уточненной сводной бюджетной росписью (СБР) бюджетные ассигнования на финансирование нацпроекта «Культура» утверждены в объеме 14 171,9 млн рублей.

В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹⁹ реализация инновационного варианта развития сферы экономики приведет за 2007–2020 годы к увеличению расходов бюджетной системы на культуру и кинематографию с 0,7 % до 1,5 % ВВП.

Общий объем бюджетных расходов по разделу 0800 «Культура, кинематография» составил:

- в 2017 году – 499 793,08 млн рублей (средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 410 243,98 млн рублей, средства федерального бюджета – 89 549,8 млн рублей);

18. По данным из ГИИС «Электронный бюджет» на 8 августа 2019 года.

19. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

- в 2018 году – 535 948,8 млн рублей (средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 441 253,1 млн рублей, средства федерального бюджета – 94 695,6 млн рублей).

Общий объем бюджетных расходов по разделу 0800 «Культура, кинематография» с учетом НП «Культура» на 2019 год предусмотрен в объеме 620 706,3 млн рублей (средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 480 184,7 млн рублей, средства федерального бюджета – 140 521,6 млн рублей), что на 13,6 % больше объемов 2018 года и на 19,6 % больше объемов 2017 года.

Объем средств, предусмотренных НП «Культура» на 2019 год, в общей структуре плановых значений всех бюджетных расходов на культуру на 2019 год составляет 2,3 %.

Таким образом, расходы бюджетной системы на культуру и кинематографию составили: в 2017 году – 0,54 % ВВП²⁰; в 2018 году – 0,52 % ВВП²¹; в 2019 году – 0,57 % ВВП²².

То есть расходы бюджетной системы на культуру и кинематографию в 2019 году с учетом НП «Культура» планируются с увеличением всего на 0,03 % ВВП от показателей 2017 года, что в 3 раза ниже запланированных показателей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Анализ расходов домашних хозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия показал, что с 2004 по 2016 год расходы увеличились в номинальном выражении в 5,1 раза, в реальном – в 1,8 раза, при этом их доля в расходах домохозяйств возросла с 5,9 % до 6,4 % соответственно.

Несмотря на то, что по доле расходов домохозяйств на организацию отдыха и культурные мероприятия за последние 10 лет в России наблюдается положительная динамика, мы отстаем от таких развитых стран как Великобритания (11,1 %), Австрия (10,1 %), Германия (9,1 %). Однако есть регионы, которые приближаются к европейским значениям показателей – Московская область (14,9 %), Хабаровский край (9,7 %), Санкт-Петербург (7,7 %), Ленинградская область (7 %), Москва (6,5 %) ²³.

В большинстве стран расходы домохозяйств на культурные мероприятия и организацию отдыха остаются достаточно стабильными и составляют около 5 % ВВП. В России за последние 5 лет этот показатель немного выше 2 % ²⁴.

Доля сектора экономики «деятельность в области культуры, спорта, организаций досуга и развлечений» в структуре ВВП 2018 года составила 0,9 процентного пункта.

20. ВВП в 2017 году – 92 101,3 млрд рублей, по данным Росстата.

21. ВВП в 2018 году – 103 626,6 млрд рублей, по данным Росстата.

22. ВВП на 2019 год – 109 086,0 млрд рублей, прогнозное значение Минэкономразвития России.

23. Культура и национальные цели развития Российской Федерации, доклад НИУ ВШЭ «Национальные цели социального развития: вызовы и решения», XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, 9 апреля 2019 год, Москва.

24. Там же.

Таким образом, рост объема расходов бюджетной системы в 2019 году на культуру и кинематографию с учетом НП «Культура» является незначительным.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что в целях финансового обеспечения реализации национального, федерального и региональных проектов не предусмотрено применение альтернативных источников (инструментов) финансовой поддержки.

В международной практике есть такие формы финансирования деятельности организаций культуры, как встречное финансирование при условии предварительного сбора определенного объема спонсорских средств²⁵, перечисление 1 % стоимости строительства государственных учреждений – на приобретение произведений изобразительного искусства.

В анализируемый период по нацпроекту внесены изменения в СБР в части увеличения бюджетных назначений на 1 200,8 млн рублей, в том числе:

- 400,0 млн рублей по КБК 020 0703 024A100700 200 – за счет уменьшения бюджетных ассигнований с мероприятий Ведомственной целевой программы «Развитие дополнительного образования детей, выявление и поддержка лиц, проявивших выдающиеся способности», не отнесенных Федеральным законом № 459-ФЗ на указанные цели²⁶;
- 800,0 млн рублей по КБК 091 0707 024A360460 600 – за счет перераспределения бюджетных ассигнований, зарезервированных в соответствии с пунктом 8 части 1 статьи 21 Федерального закона № 459-ФЗ во исполнение пункта 5 раздела II протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 18 марта 2019 г. № 3.

Показатели кассового исполнения по состоянию на 5 ноября 2019 года (согласно данным Федерального казначейства, размещенным в ИАС УВГА) приведены в таблице:

| Наименование ФОИВа | Предусмотрено, млн руб. | Кассовое исполнение на 5 ноября 2019 г. | |
|--|----------------------------|---|------|
| | | млн руб. | % |
| Всего на нацпроект «Культура», в том числе: | 14 171,85 | 10 332,5 | 72,9 |
| Минкультуры России | 12 971,85 | 9 560,2 | 73,7 |
| из них субсидии субъектам | 6 933,4 | 4 464,0 | 64,4 |
| Минпромторг России | 400,0 | 245,1 | 61,3 |
| Росмолодежь | 800,0 | 527,1 | 65,9 |

25. Франция (соотношение бюджетного взноса и средств спонсора составляет 5:1), Великобритания (соотношение встречного финансирования проекта – 1:2).

26. Справка от 11 апреля 2019 г. № 1-03-000/0294.

Соглашения с субъектами Российской Федерации на предоставление межбюджетных трансфертов на 1 июля 2019 года Минкультуры России заключены в полном объеме. Распределение объемов межбюджетных трансфертов по направлениям представлено в таблице:

(млн руб.)

| Направление расходов наименование | Вид расходов | Вид расходов наименование | Бюджетные ассигнования на 2019 г. |
|--|--------------|--|-----------------------------------|
| Создание модельных муниципальных библиотек | 540 | Иные межбюджетные трансферты | 860,0 |
| Модернизация театров юного зрителя и театров кукол | 521 | Субсидии, за исключением субсидий на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности | 734,96 |
| Модернизация театров юного зрителя и театров кукол | 522 | Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности | 115,46 |
| Государственная поддержка отрасли культуры | 523 | Консолидированные субсидии | 4740,0 |
| Обеспечение устойчивого развития сельских территорий | 522 | Субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности | 282,94 |
| Создание виртуальных концертных залов | 540 | Иные межбюджетные трансферты | 200,0 |
| Всего | | | 6 933,36 |

Кассовое исполнение межбюджетных трансфертов на 5 ноября 2019 года составило всего 4 464,0 млн рублей, или 64,4 % от объемов предоставленных регионам межбюджетных трансфертов.

По информации Минкультуры России, на темп освоения бюджетных средств в субъектах Российской Федерации оказали влияние необходимость формирования нормативно-правовой базы (по ряду мероприятий) на местах и длительность проведения конкурсных процедур при заключении договоров на оказание услуг.

7.2.2. Провести анализ фактически достигнутых значений показателей, результатов и контрольных точек, а также уровня решения задач и выполнения мероприятий национального, федеральных и региональных проектов

В соответствии с Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации мониторинг реализации национальных и федеральных проектов представляет собой систему мероприятий по измерению их фактических параметров, расчету отклонения фактических параметров от плановых, анализу их причин, прогнозированию хода реализации национальных и федеральных проектов, принятию управленческих решений по определению, согласованию и реализации возможных корректирующих воздействий.

В ходе мониторинга реализации национального и федеральных проектов формируются ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты.

В соответствии с запросом Счетной палаты Минкультуры России представлены²⁷ отчеты о ходе реализации НП «Культура» и входящих в него федеральных проектов на 30 июня 2019 года, которые не соответствуют форме, установленной Методическими указаниями.

Так, представленные отчеты о ходе реализации НП «Культура», ФП «Культурная среда» и ФП «Творческие люди» подписаны 11 июля 2019 года администратором национального проекта вместо руководителей проектов.

Кроме того, Минкультуры России не представлены сведения об одобрении проектным комитетом по национальному проекту отчетов о ходе реализации национального проекта и входящих в него федеральных проектов (соответствующие реквизиты протокола в отчете не указаны).

Согласно сведениям, представленным Минкультуры России плановые значения показателей национального проекта «Культура», установленные на III квартал 2019 года достигнуты. Фактическое значение целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» НП «Культура» составило 78,7 % (615,8 млн посещений) при плане 75,0 % млн посещений.

Значение показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений в год)» в анализируемом периоде составило 32,9 млн обращений при годовом плановом значении 24,0 млн обращений. Указанная ситуация свидетельствует о недостаточном качестве планирования (занижение плановых значений показателей).

Сведения о достижении целевых показателей на 5 ноября 2019 года представлены в таблице:

27. Письмо Минкультуры России от 6 августа 2019 г. № 11948-01.1-52-ОЯ.

| № п/п | Наименование целей и показателей | Единица измерения (по ОКЕИ) | Фактическое значение за преды- дущий год | Плановое значение на конец года | Процент достижения |
|---------------------------------------|---|-----------------------------------|---|--|-----------------------|
| Национальный проект «Культура» | | | | | |
| 1. | Цель (целевой показатель): «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры» | % | 100 | 101 | 78,7 |
| 2. | Цель (целевой показатель): «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз» | млн обращений в год | 16 | 24 | 137,1 |
| Федеральный проект «Культурная среда» | | | | | |
| 1.1. | Основной показатель: «Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры (ед.) (нарастающим итогом)» | ед. | 721 | 723 | 7950 |
| 1.2. | Основной показатель: «Количество организаций культуры, получивших современное оборудование (ед.) (нарастающим итогом)» | ед. | 789 | 2 399 | 41,5 |
| 1.3. | Дополнительный показатель: «Доля граждан Российской Федерации, удовлетворенных качеством предоставления услуг в сфере культуры (%) (нарастающим итогом)» | % | 0 | 0 | 0 |
| Федеральный проект «Творческие люди» | | | | | |
| 1.1. | Основной показатель: «Количество специалистов, прошедших повышение квалификации на базе центров непрерывного образования (нарастающим итогом) (тыс. ед.)» | ед. | 0 | 14 | 66,4 |
| 1.2. | Основной показатель: «Количество любительских творческих коллективов, получивших грантовую поддержку (ед.) (нарастающим итогом)» | ед. | 0 | 20 | 100,0 |
| 1.3. | Дополнительный показатель: «Количество волонтеров, вовлеченных в программу «Волонтеры культуры» (чел.) (нарастающим итогом)» | ед. | 0 | 10 000 | 190,02 |

| № п/п | Наименование целей и показателей | Единица измерения (по ОКЕИ) | Фактическое значение за преды- дущий год | Плановое значение на конец года | Процент достижения |
|--|--|-----------------------------------|---|--|-----------------------|
| 1.4. | Дополнительный показатель: «Доля граждан Российской Федерации, удовлетворенных условиями для занятия творчеством в сфере культуры» (%) (нарастающим итогом)» | % | 0 | 0 | 0 |
| Федеральный проект «Цифровая культура» | | | | | |
| 1.1. | Основной показатель: «Количество созданных виртуальных концертных залов (нарастающим итогом) (ед.)» | ед. | 323 | 403 | 73,75 |
| 1.2. | Основной показатель: «Количество выставочных проектов, снабженных цифровыми гидами в формате дополненной реальности (нарастающим итогом) (ед.)» | ед. | 100 | 175 | 40,0 |
| 1.3. | Основной показатель: «Охват молодежной аудитории контентом, направленным на укрепление гражданской идентичности и духовнонравственных ценностей (ед.)» | ед. | 0 | 251 | 92,6 |
| 1.4. | Дополнительный показатель: «Количество онлайн-трансляций мероприятий, размещаемых на портале «Культура.РФ» (ед.)» | ед. | 0 | 100 | 82 |

По состоянию на 5 ноября 2019 года достигнуты плановые значения ряда показателей федеральных проектов «Культурная среда», «Творческие люди», установленные на 2019 год:

- значение показателя «Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры» составило 880 единиц при плановом значении 723;
- значение показателя «Количество любительских творческих коллективов, получивших грантовую поддержку» составило 20 единиц, что составляет 100 % от планового значения на 2019 год;
- значение показателя «Количество волонтеров, вовлеченных в программу «Волонтеры культуры» составило 19 002 человек при плановом значении 10 000 человек.

В целях достижения показателей национального проекта реализуются мероприятия, не вошедшие в показатели федеральных проектов «Творческие люди» и «Цифровая культура», но влияющие на их достижение:

- проведено 8 из 9 запланированных на 2019 год выставочных проектов;

- созданы все 30 запланированных на 2019 год памятных мест, связанных с военной историей России;
- проведено 3 военно-исторических лагеря (14 смен) на территории 3 субъектов Российской Федерации (100 % от запланированных на 2019 год);
- проведено 2 фестиваля детского творчества. Проведение еще 6 фестивалей запланировано до конца 2019 года;
- на 2019 год запланирована поддержка реализации 123 творческих проектов некоммерческими организациями, 60 из которых уже состоялись;
- реализованы все 10, запланированных на 2019 год, всероссийских и международных творческих проектов в области музыкального, театрального и изобразительного искусства;
- оцифрованы и включены в Национальную электронную библиотеку 8 000 книжных памятников (100 % от плана на 2019 год).

В отчетных данных за 1 полугодие 2019 года не в полном объеме содержатся сведения о достижении показателей в разрезе регионов. Так, по ФП «Культурная среда» из 85 субъектов Российской Федерации информацию о достижении значений показателей не представили 32 субъекта Российской Федерации (37,6 % от общего числа регионов).

Согласно данным указанного отчета всего по федеральным проектам наблюдались отклонения достижения по 14 из 106 контрольных точек.

Анализ исполнения мероприятий ФП «Культурная среда» показал, что в анализируемый период по 3 из 11 мероприятий наблюдаются отклонения достижения контрольных точек.

Так, по мероприятию «Оснащены пианино отечественного производства детские школы искусств в рамках совместной программы Минпромторга России и Минкультуры России» в отчетном периоде результат не достигнут (плановый срок реализации – 22 апреля 2019 года), заключено только 22 из 27 государственных контрактов. Мероприятие «Оснащены оборудованием кинозалы» исполнено с отклонением от планового срока (1 марта 2019 года) на 35 дней в связи с поздним доведением лимитов бюджетных обязательств.

Согласно данным Минкультуры России на 5 ноября 2019 года заключены все 27 государственных контрактов на поставку пианино, в ходе исполнения которых поставлено 422 пианино.

При этом согласно условиям указанных контрактов поставка 250 пианино запланирована на декабрь 2019 года.

В рамках реализации мероприятия «Оснащен оборудованием для оцифровки фильмовых материалов на цифровых носителях Госфильмофонд России» Минкультуры России соглашения о порядке и условиях предоставления субсидии на выполнение государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) заключены позднее планового срока (1 марта 2019 года) на 26 и 27 дней соответственно.

Достижение контрольных точек исполнено с отклонением (позже) сроков в связи с организацией закупочных процедур (включение закупок в план-график, подготовка технических заданий, проведение конкурсных процедур на заключение государственных контрактов) по 3 мероприятиям («Организация онлайн-трансляций мероприятий, размещаемых на портале «Культура.РФ»²⁸, «Создание мультимедиа-гидов по экспозициям и выставочным проектам, при посещении которых возможно получение информации о произведениях с использованием технологии дополненной реальности (нарастающим итогом)»²⁹, «Пополнение книжными памятниками фонда оцифрованных изданий Национальной электронной библиотеки»³⁰).

Критические отклонения по срокам достижения контрольных точек национального проекта «Культура» отсутствуют.

Анализ информации о ходе реализации НП «Культура» в субъектах Российской Федерации, направленной Минкультуры России в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам³¹, показал следующее.

В целях реализации национального проекта в 2019 году предусмотрено заключение субъектами Российской Федерации 7741 контрактов. По состоянию на 2 сентября 2019 года заключено 6468 контрактов (или 84 % от предусмотренного количества контрактов). По 5 субъектам Российской Федерации³² информация в части заключения контрактов в материалах Минкультуры России отсутствует.

Наименьшие показатели по заключенным контрактам отмечены по следующим направлениям:

- по модельным библиотекам заключено 1822 (73 %) из 2495 запланированных контрактов;
- по концертным виртуальным залам заключено 75 (60 %) из 124 запланированных контрактов.

Соглашениями о реализации региональных проектов предусмотрено, что мониторинг достижения значений показателей ФП в разрезе субъектов Российской Федерации, выполнение задач по достижению результатов федерального проекта в регионе, а также плана мероприятий осуществляется с использованием ГИИС «Электронный бюджет».

Руководитель регионального проекта обеспечивает формирование, утверждение и направление отчетов не позднее 4-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным периодом, в ГИИС «Электронный бюджет». Это предусмотрено пунктом 2.2.5 соглашений о реализации региональных проектов. На 1 августа 2019 года функции по формированию, утверждению и распечатке ежемесячных отчетов в ГИИС «Электронный бюджет» не реализованы в полном объеме. Отчетность

28. Отклонение достижения контрольных точек от плановых сроков составило 21 и 1 день.

29. Отклонение достижения контрольных точек от плановых сроков составило 21 и 1 день.

30. Отклонение достижения контрольных точек от плановых сроков составило 74 и 22 дня.

31. Письмо Минкультуры России 28 июня 2019 г. № 9887-01.-25.1-ОЯ.

32. Ненецкий автономный округ, г. Москва, Волгоградская область, г. Севастополь, Алтайский край.

руководителей регионального проекта в ГИИС «Электронный бюджет» не сформирована. Это не позволяет провести полноценный анализ фактически достигнутых значений показателей, результатов и контрольных точек региональных проектов.

7.3. Цель 3. Оценить ожидаемые результаты, возможности достижения целей и риски реализации национального, федеральных и региональных проектов

7.3.1. Оценить качество формирования планов реализации НП «Культура»

Согласно Методическим указаниям, достижение целей, целевых и дополнительных показателей и решение задач национального проекта обеспечивается путем исполнения сводного плана мероприятий по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов.

Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации предусмотрено, что для дополнительной детализации по решению руководителя федерального проекта может разрабатываться³³ рабочий план ФП на очередной финансовый год.

Аппарат Правительства Российской Федерации письмом от 13 июня 2018 г. № П6-29821 федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации направил разъяснения по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ) и федеральных проектов.

Пунктом 2.8.7 указанного письма предусмотрены документальное подтверждение факта получения результата, достижения контрольной точки или выполнения мероприятия в форме соответствующего документа (вида документа), утвержденного, согласованного и (или) одобренного в установленном порядке. А также качественные и количественные характеристики и иные требования, предъявляемые к результату, контрольной точке или мероприятию, позволяющие однозначно определить их достижение или выполнение.

Анализ планов мероприятий по реализации федеральных проектов НП «Культура» показал, что они составлены по установленной форме и в целом соответствуют задачам и результатам утвержденных паспортов проектов. При этом по отдельным контрольным точкам установлены сроки, формирующие риски несвоевременного выполнения мероприятий в 2019 году.

Так, в рамках задачи ФП «Творческие люди» предусмотрена реализация творческих проектов некоммерческих организаций (НКО), направленных на укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов Российской Федерации, включая мероприятия, направленные на популяризацию русского языка и литературы, народных

33. В соответствии с методическими указаниями президиума Совета при Президенте Российской Федерации и (или) методическими рекомендациями проектного офиса Правительства Российской Федерации в сфере проектной деятельности.

художественных промыслов и ремесел. Для решения данной задачи паспортом ФП «Творческие люди» предусмотрено в период с 2019 по 2024 год выделить НКО не более 600 субсидий (по 100 субсидий ежегодно) на творческие проекты.

Субсидии выделяются в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета НКО (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) на реализацию творческих проектов в сфере музыкального, театрального, изобразительного искусства и народного творчества³⁴.

Согласно размещенному в ГИИС «Электронный бюджет» плану мероприятий ФП «Творческие люди» по указанному мероприятию на 2019 год установлены в том числе следующие контрольные точки:

- (04) представлен отчет о выполнении соглашения о предоставлении субсидии юридическому (физическому) лицу – срок 31 декабря 2019 года;
- (05) заключено соглашение о предоставлении субсидии юридическому (физическому) лицу – срок 31 декабря 2019 года.

Минкультуры России не предусмотрены в плане контрольные точки по заключенным соглашениям в течение 2019 года, соответственно заключение указанных соглашений и представление отчетности по ним запланировано на конец 2019 года. В этой связи в отчете о ходе реализации ФП «Творческие люди» на 30 июня 2019 года отсутствует информация о 100 заключенных соглашениях, что не позволяет осуществлять мониторинг хода реализации данного мероприятия и принимать своевременные меры.

7.3.2. Оценить риски, связанные с управлением национальным, федеральными и региональными проектами, в том числе при взаимодействии объектов экспертно-аналитического мероприятия на федеральном и региональном уровнях, а также риски, связанные с их ресурсным обеспечением, и выработать рекомендации по их снижению

Риски, связанные с управлением национальным, федеральными и региональными проектами

1) Риском, связанным с управлением национальным, федеральными и региональными проектами, является отсутствие обеспечения оперативного мониторинга хода реализации национального проекта в ГИИС «Электронный бюджет».

Так, субъектами Российской Федерации (например, Республика Адыгея и Чувашская Республика) отмечено, что разработчиком программного обеспечения в ГИИС «Электронный бюджет» не в полном объеме реализованы функции по формированию, утверждению и распечатке ежемесячных отчетов.

Результаты анализа материалов, предоставленных исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, показали, что отчеты формируются ежемесячно. При невозможности загрузки данных в ГИИС «Электронный бюджет» отчеты направляются на бумажных носителях, что затрудняет

34. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2018 г. № 741.

проведение оперативного анализа и управление ходом реализации национального проекта.

Данные риски подтверждаются и Минкультуры России. По информации Министерства, основным проблемным моментом, отрицательно влияющим на реализацию национального проекта, с учетом мнения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, является работа ГИИС «Электронный бюджет» с паспортами региональных проектов, входящих в состав соответствующих федеральных проектов. Функционал данной системы имеет технические неисправности, что, в свою очередь, затягивает процедуры, связанные с утверждением и изменениями паспортов региональных проектов.

Минкультуры России проводит регулярную работу с Минфином России по оперативному решению технических сложностей работы с паспортами региональных проектов в ГИИС «Электронный бюджет». За каждым субъектом Российской Федерации закреплен куратор по вопросам работы в ГИИС «Электронный бюджет».

2) При анализе утвержденной Минкультуры России Методики расчета показателей НП «Культура»³⁵ выявлена возможность манипуляции данными в случае недостижения плановых значений целевых показателей национального проекта.

Так, в ходе анализа методики расчета целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» выявлены изменения подходов к расчету значений показателей по отдельным типам организаций культуры.

За счет изменения методики сбора первичных данных по показателям появляется возможность достижения предусмотренных темпов роста значений показателей с опережением.

Например, для учета числа посещений музеев в составе целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» предусмотрен показатель «Количество посещений государственных, муниципальных и негосударственных организаций музейного типа в отчетном году», источником данных для которого является форма федерального статистического наблюдения № 8-НК «Сведения о деятельности музеев» (далее – форма № 8-НК), при этом не установлено, что считается посещением музея.

Приказом Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584³⁶ утверждена новая форма № 8-НК, согласно которой раздел «Научно-просветительская работа» дополнен графой «Число посещений музея – всего, тыс. человек», включающей в себя данные по числу посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений, а также численность участников массовых и культурно-образовательных мероприятий.

В качестве значения базового показателя «Количество посещений государственных, муниципальных и негосударственных организаций музейного типа в отчетном году»

35. Распоряжение Минкультуры России от 19 апреля 2019 г. № Р-655.

36. Приказ Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью музеев» (далее – приказ Росстата от 26 сентября 2018 г. № 584).

национальным проектом использованы данные показателя форма № 8-НК³⁷ «Число посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений, всего, тыс. человек».

Методика расчета целей и целевых показателей национального проекта не содержит конкретных указаний на то, значение какого показателя форм статистической отчетности необходимо использовать. Это создает риск манипуляции данными в случае недостижения рекомендованного темпа роста по типу учреждения культуры, в данном случае, музеями.

Так, значение показателя «Число посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений, всего, тыс. человек», взятое Минкультуры России в качестве базового значения, составило по итогам 2017 года 113 574 тыс. человек (данные по музеям ведения Минкультуры России), в 2018 году – 109 548,9 тыс. человек и сократилось по сравнению с 2017 годом на 3,5 %.

«Число посещений музея – всего, тыс. человек» в 2017 году составило 135 966 тыс. человек, в 2018 году – 148 953 тыс. человек и увеличилось по сравнению с 2017 годом на 9,6 %.

В результате утверждения новой формы федерального статистического наблюдения № 7-НК «Сведения об организации культурно-досугового типа»³⁸ (далее – форма № 7-НК) произошло изменение методики сбора данных по показателю «Количество посещений культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры, тыс. человек».

Так, количество посещений культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры складывается из посещений культурно-массовых мероприятий на платной основе и бесплатных мероприятий. Доля посетителей платных мероприятий составляет около 25 % от общего количества.

До 2018 года сведения о количестве посещений культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры собирались на основании формы № 7НК³⁹, данные которой использованы для установления значения базового показателя для расчета.

Так, согласно указаниям по заполнению формы № 7-НК в строке «Посещения на платных мероприятиях, человек» раздела «Культурно-массовые мероприятия» указывается число посещений платных мероприятий. При этом число посещений культурно-массовых мероприятий учитывается по входным билетам или приглашениям (платным или бесплатным, также по листкам списка участников). Число посещений платных мероприятий должно совпадать с количеством проданных билетов или приглашений.

Приказом Росстата № 662 раздел «Культурно-массовые мероприятия» дополнен строкой «Число посещений мероприятий», в которой аккумулируются сведения обо

37. Приказ Росстата от 7 декабря 2016 г. № 764 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью организаций культуры» (далее – приказ Росстата от 7 декабря 2016 г. № 764).

38. Приказ Росстата от 8 ноября 2018 г. № 662 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством культуры Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью общедоступных (публичных) библиотек и организаций культурно-досугового типа» (далее – приказ Росстата № 662).

39. Утверждена приказом Росстата от 7 декабря 2016 г. № 764.

всех посещениях культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры (включая митинги, шествия, карнавалы, демонстрации), в том числе на платной основе.

3) Анализ статистических данных за период 2014–2018 годов по показателям, выбранным Минкультуры России в качестве базовых для расчета целевого показателя, выявил возможные риски в достижении темпов роста показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)».

Достижение заданного темпа роста целевого показателя в целом, а также в 2024 году, возможно либо при условии достижения заданных значений по каждому показателю, либо при условии значительного превышения по отдельным показателям при недостижении значений остальных показателей.

В 2018 году по сравнению с 2017 годом отмечается снижение количества посещений по 5 из 12 показателей посещаемости по типам организаций культуры, предусмотренных НП «Культура» в составе целевого показателя.

Так, на 3,5 % сократилось количество посещений выставок, экспозиций и экскурсионных посещений музеев ведения Минкультуры России, на 10,5 % – число посещений культурно-массовых мероприятий на платной основе в культурно-досуговых учреждениях.

Количество посещений общедоступных (публичных) библиотек в 2018 году по сравнению с 2017 годом сократилось незначительно – всего на 0,1 %, однако, учитывая постепенное сокращение числа библиотек и ежегодное сокращение числа посещений с 2014 года⁴⁰, указанная тенденция может сохраниться.

Несмотря на рост количества цирковых представлений, количество посещений цирков сократилось на 15,5 %, что связано в первую очередь с сокращением количества цирков с 66 до 60 единиц и зрительных залов – с 53 до 48 залов, в том числе в связи с реконструкцией. Следует отметить, что по состоянию на 1 января 2018 года цирки отсутствуют в 48 регионах.

Мероприятия по развитию циркового искусства, направленные на реновацию цирков, не включены в федеральные и региональные проекты НП «Культура». При этом дополнительными и обосновывающими материалами темп роста посещаемости для цирков к 2024 году предусмотрен на уровне 15 %.

Количество участников клубных формирований увеличилось незначительно, всего на 0,3 %.

Значительный рост отмечается только по 2 показателям – «Количество посещений зоопарков, тыс. человек» – на 35,5 % и «Количество посещений парков культуры и отдыха, тыс. человек» – на 17 %.

При этом зоопарки отсутствуют в 56 субъектах Российской Федерации, парки культуры и отдыха – в 40 регионах.

40. В 2018 году по сравнению с 2014 годом число общедоступных библиотек сократилось на 2 826 единиц, или на 7,1 %, число посещений общедоступных библиотек – на 4,8 %.

В то же время не предусмотрены мероприятия, направленные на развитие данных учреждений культуры федеральными и региональными проектами НП «Культура».

| Показатели посещаемости по типам организаций культуры | Базовое значение, млн чел. на 01.01.2018 | Значение, млн чел. на 01.01.2019 | Динамика, (+/-), % |
|--|--|----------------------------------|--------------------|
| Количество посещений театров, тыс. чел. | 38,8 | 39,8 | +2,5 |
| Количество посещений музеев, тыс. чел. | 113,5 | 109,5 | -3,5 |
| Количество посещений общедоступных (публичных) библиотек, тыс. чел. | 414,6 | 414,0 | -0,1 |
| Количество посещений культурно-массовых мероприятий клубов и домов культуры, тыс. чел. | 106,2 | 95,1 | -10,5 |
| Количество участников клубных формирований, тыс. чел. | 6,1 | 6,1 | 0,0 |
| Количество посещений концертных организаций, тыс. чел. | 22,3 | 23,7 | +6,3 |
| Количество посещений зоопарков, тыс. чел. | 8,5 | 11,5 | +35,5 |
| Количество зрителей на сеансах отечественных фильмов, тыс. чел. | 54,7 | 57,9 | +5,8 |
| Охват населения услугами автоклубов, тыс. чел. | 0,6 | н/д | |
| Количество посещений парков культуры и отдыха, тыс. чел. | 1,8 | 2,2 | +18,0 |
| Количество посещений цирков, тыс. чел. | 5,8 | 4,9 | -15,5 |
| Количество обучающихся ДШИ и училищ, тыс. чел. | 1,67 | н/д | |
| Всего | 774,6 | 764,7 | - |
| Всего (без учета автоклубов и участников ДШИ) | 772,3 | 764,7 | -0,98 |

4) Также риском, связанным с управлением национальным проектом, является отсутствие на данный момент полного инструментария для расчета целевых показателей НП «Культура».

Согласно «Подходам к определению показателей» в дополнительной информации к паспорту НП «Культура» в расчет целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» предлагается включить посещаемость негосударственных организаций культуры⁴¹, система учета которых запланирована к разработке в 2019 году.

41. Частные театры и музеи, прогноз Минкультуры России на уровне 5 % и 3 % соответственно.

По состоянию на 5 ноября 2019 года указанная система не разработана и, по данным Минкультуры России, планируется к разработке в декабре 2019 года. Согласно «Подходам к определению показателей» в дополнительной информации к паспорту НП «Культура» в расчете целевого показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений в год)» учитывается количество обращений к информационным ресурсам культуры в сети Интернет, включенным в Перечень ресурсов, способствующих распространению традиционных российских духовно-нравственных ценностей. Критерии включения информационных ресурсов в указанный Перечень утверждаются ведомственным актом Минкультуры России.

По данным Минкультуры России, критерии включения информационных ресурсов в Перечень цифровых информационных ресурсов о культуре утверждены в Методике расчета целей и целевых показателей национального проекта «Культура»⁴².

Также в дополнительной информации к паспорту НП «Культура» указано, что подсчет числа обращений к информационным ресурсам, включенным в данный Перечень, производится автоматически. Сведения о фактах взаимодействия аудитории с подключенным информационным ресурсом поступают в специализированную систему Минкультуры России – АИС «Цифровая культура», создание которой запланировано на 2019 год.

При этом по состоянию на 5 ноября 2019 года АИС «Цифровая культура» не создана и, по данным Минкультуры России, будет создана только в конце 2019 года.

5) Методика расчета целевых показателей НП «Культура» не позволяет своевременно формировать данные о достижении показателей.

Согласно Методике расчета целевых показателей НП «Культура» для расчета целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» предлагается учитывать число посещений всех организаций культуры⁴³ в соответствии с приоритетами по темпам роста и видам учреждений, самостоятельно определяемыми каждым субъектом Российской Федерации.

Для расчета посещаемости по типам организаций культуры используются 12 показателей, для 10 из которых источником данных являются данные форм федерального статистического наблюдения⁴⁴. Для показателя «Количество зрителей на сеансах отечественных фильмов, тыс. человек» используются данные ЕАИС «Сведения о показах фильмов в кинозалах». По показателю «Охват населения услугами автоклубов» статистическое наблюдение будет проводиться только с 2019 года.

Согласно Методике расчета целевых показателей НП «Культура» срок расчета целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» установлен 10 июня отчетного года.

42. Утверждена распоряжением Минкультуры России от 19 апреля 2019 г. № Р-655 и согласована Минэкономразвития России (письмо от 25 декабря 2018 г. № Д03и-507) и Росстатом (письмо от 17 декабря 2018 г. № СЕ-01-7/1300-ПМ).

43. Театров, музеев, библиотек, культурно-досуговых учреждений (число участников мероприятий и участников клубных формирований), концертных организаций, парков культуры и отдыха, цирков и зоопарков, кинотеатров (количество зрителей на сеансах отечественных фильмов), охват населения услугами автоклубов.

44. Формы № 6-НК, № 7-НК, № 8-НК, № 9-НК, № 1-ДШИ, № СПО-1, № 11-НК, № 12-НК, № 13-НК, № 14-НК.

Вместе с тем согласно приказам Росстата⁴⁵ срок представления данных для расчета показателя «Количество обучающихся ДШИ и училищ, тыс. человек», который используется при расчете целевого показателя НП «Культура», установлен до 5 октября.

Таким образом, в установленный Методикой расчета показателей национального проекта срок, целевой показатель «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» будет рассчитан на неполной информации.

б) Методика расчета целевого показателя НП «Культура» «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)» не учитывает целевые группы (целевую аудиторию), что не позволяет оценить вовлеченность в культурную деятельность отдельных категорий граждан, например, в разрезе возрастных групп (взрослые граждане, пожилые люди и пенсионеры).

Так, формы федерального статистического наблюдения, на основании которых рассчитывается число посещений различных организаций культуры, из общего количества посещений выделяют только следующие возрастные категории: дети в возрасте до 14 лет и молодежь в возрасте от 15 до 30 лет (согласно формы № 6-НК) и от 15 до 24 лет (согласно формы № 7-НК).

Риски, связанные с ресурсным обеспечением национального, федеральных и региональных проектов

В Минкультуры России отсутствует информация о достаточности ресурсного обеспечения для последующего содержания объектов, создаваемых в рамках национального проекта.

Для каждого создаваемого объекта (центр культурного развития, культурно-досуговые учреждения в сельской местности, региональные и муниципальные театры юного зрителя и кукольные театры, передвижные многофункциональные культурные центры (автоклубы) Минкультуры России рассчитаны примерные показатели стоимости их последующего содержания. При расчетах использованы метод финансового мониторинга и данные отраслевой статистики.

Стоимость содержания одного учреждения культуры по итогам 2017 года составляла в среднем:

- 1) Театры кукол и театры юного зрителя в субъектах Российской Федерации – 56,1 млн рублей.
- 2) Культурно-досуговые учреждения в сельской местности – 1,7 млн рублей.
- 3) Центры культурного развития – 11,5 млн рублей.

45. Приказ Росстата 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», приказ Росстата от 15 августа 2017 г. № 535 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством образования и науки Российской Федерации федерального статистического наблюдения за деятельностью образовательных организаций».

4) Передвижные многофункциональные культурные центры (автоклубы) – 1,1 млн рублей.

В рамках ФП «Культурная среда» всего к 2024 году запланировано создание (строительство, капитальный ремонт и реконструкция) 605 таких учреждений культуры, из них в 2019 году – 90 учреждений.

Также в Минкультуры России отсутствует информация об обеспеченности профессиональными кадрами культурных организаций, создаваемых в субъектах Российской Федерации в рамках НП «Культура», с учетом данных, представленных регионами.

8. Выводы

8.1. Национальный проект «Культура», утвержденный президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, охватывает решение всех задач, установленных Указом № 204. Нормативно-правовая база, необходимая для реализации национального проекта в 2019 году, разработана и принята Правительством Российской Федерации. Соглашения о реализации региональных проектов заключены в полном объеме. Критические отклонения по срокам достижения контрольных точек национального проекта «Культура» отсутствуют.

8.2. В рамках национального проекта создано и отремонтировано 159 объектов организаций культуры, грантовую поддержку получили 20 любительских творческих коллективов, в программу «Волонтеры культуры» вовлечены более 19 тысяч волонтеров.

За 10 месяцев 2019 года проведено 8 из 9 запланированных на весь год выставочных проектов, обеспечена поддержка реализации 60 из запланированных 123 творческих проектов некоммерческих организаций. Созданы все 30 запланированных памятных мест, связанных с военной историей России. Проведены 3 военно-исторических лагеря (14 смен) и 2 фестиваля детского творчества. До конца 2019 года запланировано проведение еще 6 таких фестивалей.

Реализованы все 10, запланированных на 2019 год, всероссийских и международных творческих проектов в области музыкального, театрального и изобразительного искусства. Оцифрованы и включены в Национальную электронную библиотеку 8 000 книжных памятников.

8.3. Всего на реализацию НП «Культура» на период 2019–2024 годов за счет всех источников предусмотрено финансирование в объеме 113,5 млрд рублей, в том числе средства федерального бюджета – 109,7 млрд рублей (из них межбюджетные трансферты – 52,8 млрд рублей), средства бюджетов субъектов Российской Федерации – 3,8 млрд рублей.

В 2019 году на реализацию национального проекта предусмотрено финансирование в объеме 15,0 млрд рублей, что составляет 2,3 % от всех бюджетных расходов на культуру и кинематографию, запланированных на 2019 год.

Расходы бюджетной системы на культуру и кинематографию с учетом национального проекта запланированы в 2019 году на уровне 0,57 % ВПП, что в почти 3 раза ниже показателей Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, согласно которым к 2020 году расходы бюджетной системы на культуру и кинематографию должно составить 1,5 % ВВП.

8.4. На 5 ноября 2019 года кассовое исполнение мероприятий национального проекта «Культура» составило 10 332,5 млн рублей, или 72,9 % от ассигнований, установленных сводной бюджетной росписью.

8.5. Единый план и ОНД–2024 не согласуются между собой в части отнесения национального проекта к ключевым инструментам достижения национальных целей.

8.6. Нормативно-правовая база, необходимая для реализации национального проекта в 2019 году, включая правила предоставления субсидий и их распределение, разработана и принята Правительством Российской Федерации в соответствии с планами реализации федеральных проектов НП «Культура».

Соглашения о реализации региональных проектов между руководителями федеральных и региональных проектов, а также соглашения с субъектами Российской Федерации на предоставление межбюджетных трансфертов заключены в полном объеме.

8.7. Для достижения заявленных целей НП «Культура» предусмотрено 2 целевых показателя: «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры» и «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам культуры в 5 раз», которые по своей сути отражают количественные изменения и не позволяют объективно оценить качественные преобразования в сфере культуры по итогам НП «Культура».

Отсутствие качественной составляющей в основных целевых показателях НП «Культура» не позволит проводить оценку культурного развития общества, которая согласно Основам государственной культурной политики должна проводиться на основе разработанной системы качественных целевых показателей.

8.8. Плановые значения целевых показателей национального проекта «Культура», установленные на III квартал достигнуты.

8.9. Для решения задачи по обеспечению детских музыкальных, художественных, хореографических школ, училищ и школ искусств необходимыми инструментами, оборудованием и материалами в рамках НП «Культура» планируется модернизировать 1700 школ искусств и 100 училищ за счет обновления парка музыкальных инструментов, приобретения современного оборудования. В результате этого

ожидается улучшение качества учебного процесса, а также увеличение числа учащихся.

Учитывая тенденцию к сокращению учебных площадей и учебных комнат, значительную долю зданий ДШИ, находящихся в неудовлетворительном состоянии, а также ежегодный рост числа обучающихся в ДШИ с 2014 по 2018 год, увлечение контингента ДШИ на 10 % без потери качества учебного процесса представляется затруднительным.

8.10. В ходе анализа реализации мероприятий по оснащению в 2019 году 900 пианино отечественного производства ДШИ в 27 субъектах Российской Федерации в рамках совместной программы Минпромторга России и Минкультуры России выявлены риски недостижения контрольной точки результата «Оснащены пианино отечественного производства детские школы искусств» в установленный срок (31 декабря 2019 года).

8.11. Анализ преемственности результатов реализации НП с результатами, достигнутыми в рамках других программ и проектов, показал, что половина установленных национальным проектом результатов ранее отражалась в стратегических документах сферы культуры.

При этом в целях достижения показателей НП «Культура» реализуются мероприятия, не вошедшие в показатели федеральных проектов «Творческие люди» и «Цифровая культура», но влияющие на их достижение.

8.12. Значение показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз» на 5 ноября 2019 года составило 137,1 %, что свидетельствует о недостаточном качестве планирования (занижение плановых значений данного показателя).

Всего по федеральным проектам наблюдаются отклонения по 14 из 106 контрольных точек. Критические отклонения отсутствуют.

8.13. Анализ паспортов региональных проектов в сфере культуры, размещенных в ГИИС «Электронный бюджет», показал, что в паспортах 33 региональных проектов «Творческие люди» отсутствует раздел «Финансовое обеспечение реализации регионального проекта», что не соответствует Методическим указаниям по разработке и реализации национальных проектов. В отдельных паспортах региональных проектов отражены некорректные сведения о финансовом обеспечении.

Данные обстоятельства приводят к невозможности достоверно оценить объемы финансирования в региональных проектах на основе данных, размещенных в ГИИС «Электронный бюджет».

8.14. На 1 июля 2019 года не реализованы функции по формированию, утверждению и распечатке ежемесячных отчетов в полном объеме в ГИИС «Электронный бюджет», что не позволяет провести полноценный анализ фактически достигнутых значений показателей, результатов и контрольных точек региональных проектов.

8.15. В настоящее время отсутствует предусмотренный Методическими указаниями по разработке и реализации национальных проектов сводный план мероприятий по реализации НП «Культура», состоящий из планов мероприятий по реализации федеральных проектов.

8.16. В ходе мониторинга выявлены риски, связанные с управлением национальным, федеральными и региональными проектами, одним из которых является отсутствие обеспечения оперативного мониторинга хода реализации НП в ГИИС «Электронный бюджет».

8.17. При анализе утвержденной Минкультуры России Методики расчета показателей НП «Культура» выявлены возможности манипуляции данными в случае недостижения плановых значений целевых показателей национального проекта.

8.18. Выявлены возможные риски недостижения темпов роста показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры». Так, в 2018 году по сравнению с 2017 годом отмечается снижение количества посещений по 5 из 12 показателей посещаемости по типам организаций культуры, предусмотренных НП в составе целевого показателя.

8.19. Минкультуры России не в полном объеме сформирован инструментарий для расчета целевых показателей НП «Культура».

По состоянию на 1 сентября 2019 года не разработана система учета посещаемости негосударственных организаций культуры, включенных в расчет целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры».

Не создана специализированная система Минкультуры России АИС «Цифровая культура», используемая для формирования расчетных данных целевого показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз».

8.20. Методика расчета целевых показателей национального проекта не позволяет своевременно формировать данные о достижении показателей.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо по результатам экспертно-аналитического мероприятия в Правительство Российской Федерации.

9.2. Направить информационное письмо по результатам экспертно-аналитического мероприятия в Министерство культуры Российской Федерации.

9.3. 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.

