



**ГУСЕВА Наталия Михайловна**  
Кандидат экономических наук,  
ведущий научный сотрудник

**Институт социально-экономических  
проблем народонаселения  
Российской академии наук  
117218, РФ, г. Москва,  
Нахимовский пр., 32  
Тел.: (926) 519-63-06  
E-mail: natalia\_mg@mail.ru**

#### Ключевые слова

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ  
КУЛЬТУРА  
ЭФФЕКТИВНОСТЬ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ  
ОБЩЕСТВО  
СТРАТЕГИЯ  
ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

#### Аннотация

В статье критически анализируются положения государственных стратегий в области культуры. Обсуждаются недостатки применения ряда методических положений в области оценки эффективности государственных расходов на культуру, подчеркивается, что подобные расходы должны быть подконтрольны обществу. Предлагается авторское видение критериальной основы оценки эффективности государственных расходов в области культуры, которая заключается в том, что конечными результатами подобных расходов являются развитие человеческого потенциала и достижение общественного согласия. Предлагаются конкретные рекомендации в области планирования и контроля эффективности государственных расходов на культуру.

#### JEL classification

**H52, H60, Z10**

## Оценка эффективности расходования общественных средств в сфере культуры

В настоящей статье речь пойдет о выработке подхода к планированию и оценке эффективности выделения общественных средств на финансирование культуры. При этом целью автора не является попытка оценить конкретные формы и объекты искусства как таковые, особенно с точки зрения их художественной ценности.

Выделим важнейшие принципиальные свойства общественных финансовых средств, основной объем которых сконцентрирован в государственном бюджете:

1) обязательность их уплаты всеми членами общества (при соблюдении определенных критериев), например, в форме налогов;

2) объективная ограниченность общественных средств, необходимость делать общественный выбор в рамках определенного бюджетного ограничения.

Таким образом, если любая деятельность в сфере культуры подразумевает выделение общественных средств, общество вправе требовать отчета и обоснования соответствия объема выделенных средств общественным приоритетам. Государство и государственный бюджет здесь должны рассматриваться в качестве средства достижения общественных приоритетов и быть соответствующим образом организованы.

По результатам рассмотрения официальных стратегических документов, представленных, в частности, на сайте профильного Министерства культуры, можно обозначить характерные особенности текущей ситуации в рассматриваемой сфере общественной жизни и вопросы, требующие значительного переосмысления или научно-концептуальных подходов, или практики применения. В первую очередь это:

1) понятие культуры, используемое в официальных документах;

2) культура как объект управления (государственная политика в области культуры);

3) методика и практика разработки государственных программ и стратегий в области культуры.

Рассмотрим кратко каждый из этих вопросов.

1. Понятие «культура» определения в официальных документах не имеет. [7; 10] Очевидно, что с методологической точки зрения данный факт сам по себе является существенным просчетом. Однако, изучая представленные на сайте Министерства культуры документы, можно выявить «официальное» представление о понятии «культура», являющееся базой для рассмотрения в рамках государственных стратегий. Так, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, культуре отводится ведущая роль в формировании человеческого капитала. Обратим внимание, что используется понятие «капитал», а не «потенциал», что в данном случае (государственной стратегии) не отвечает современным научным подходам к рассматриваемому вопросу, так как «человеческий капитал» традиционно по инерции рассматривается как ресурс, а не цель развития общества, какой бы смысл ни пытались вложить в него разработчики тех или иных стратегий или программ [2].

Среди основных направлений развития культуры с точки зрения официальной государственной стратегии следует выделить [10]:

- воспитание подрастающего поколения в духе правовой демократии, гражданственности и патриотизма, причастности к инновационной культуре и свободе творчества;

- развитие творческого потенциала нации, обеспечение широкого доступа всех социальных слоев к ценностям отечественной и мировой культуры;

- сохранение культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации, материального и нематериального наследия культуры России и использование его в качестве ресурса духовного и экономического развития;

# Evaluation of the Efficiency of Government Expenditure on Culture

The present work will focus on developing an approach to planning and assessing the efficiency of public funds' allocation to finance culture. It is important to note that the paper does not attempt to assess any forms and pieces of art as such, especially in terms of their artistic merit.

Let us specify the principal characteristics of public funds which are mostly concentrated in the state budget:

- 1) they are formed on the basis of the obligatory payments made by all members of the society (but allowing for certain criteria), for example, tax payments;
- 2) their amount is objectively limited, hence it is necessary to make a public choice within certain budget.

Thus, if any activity in the sphere of culture implies allocation of public funds the society has a right to claim for accountability and the proof that public priorities were taken. The state and the state budget here should be seen as a means of fulfilling public priorities and organized in a corresponding way.

Having analyzed official strategic documents present particularly on the website of the Ministry of Culture of the Russian Federation we may identify the following particularities of the current situation in the area under consideration which require substantial rethinking in terms of scientific-conceptual approaches and implementation practice:

- 1) The concept "culture" used in official documents;
- 2) Culture as an object of administration (state policy on culture);
- 3) Methodology and practice for developing state programs and strategies in the sphere of culture.

Let us consider briefly these issues.

- 1) The concept "culture" does not have a definition in official documents [7; 10]. Obviously, from methodological perspective this fact itself is a serious miscount. Yet studying the documents on the website of the Ministry of Culture it is possible to detect "official" notion of the concept "culture" which is a basis for

consideration within the frames of the state strategies. For instance, in the Concept of the long-term socio-economic development of the Russian Federation till 2020 approved by the Edict of the Government of the Russian Federation on November 17, 2008 No. 1662-r, culture is given a central role in formation of human capital. Let us pay attention to the fact that the concept "capital" is used rather than the concept "potential" what in such case (case of the state strategy) does not comply with modern scientific approaches to the issue, because "human capital" is traditionally perceived as a resource, but not as a society's objective whatever meaning the developers of various strategies and programs were trying to put into this term [2].

Among the main lines of culture development from the viewpoint of official state strategy it is possible to list the following:

- raising the younger generation in the spirit of legal democracy, good citizenship and patriotism, involvement in innovative culture and creative freedom;
- developing creative potential of the nation, providing wide access to national and world cultural heritage for people of all social strata;
- preserving cultural property and traditions of the peoples of the Russian Federation, Russia's tangible and intangible cultural heritage and using it as a resource for spiritual and economic development;
- maintaining high prestige of Russian culture abroad and promoting international cultural cooperation [10].

Without going into the obvious consideration of emerging issues, such as about "innovative" character of culture, at this in the absence of the definition of the basic concept "culture", we only note that this expression contradicts the National Security Strategy where "the dominance of mass culture", "globalization" and etc are identified as the main threats [8]. What "innovative" culture is and how it differs from "mass and globalized" culture

► **Natalia M. GUSEVA**  
Cand. Sc. (Ec.), Lead Researcher

**Institute of Social and Economic Studies of Population of the Russian Academy of Sciences**  
**117218, RF, Moscow,**  
**Nakhimovskiy Ave., 32**  
**Phone: (926) 519-63-06**  
**E-mail: natalia\_mg@mail.ru**

## Key words

HUMAN POTENCIAL

CULTURE

EFFICIENCY

GOVERNMENT EXPENDITURE

SOCIETY

STRATEGY

FINANCIAL CONTROL

## Summary

The paper critically examines the state strategies on culture. It discusses disadvantages of applying a number of methodological propositions to assess government spending on culture emphasizing that such spending should be accountable to the society. The author shares her own vision of the criteria for evaluating the efficiency of government spending on culture. It implies that the end products of such kind of expenditure are development of human potential and achievement of social harmony. Specific recommendations on planning and controlling the efficiency of the government spending on culture are suggested.

## JEL classification

**H52, H60, Z10**

- поддержание высокого престижа российской культуры за рубежом и расширение международного культурного сотрудничества.

Не вдаваясь в рассмотрение возникающих вопросов, например об «инновационности» культуры, причем в отсутствие определения базового понятия «культура», отметим лишь, что данное выражение противоречит духу Стратегии национальной безопасности, где «засилие массовой культуры», «глобализация», и т.п. выделяются как основные угрозы [8]. Что есть «инновационная» культура, чем она отличается от «массовой и глобализированной», не понятно. Очень важно отметить, что в предлагаемом понимании «культуры» полностью отсутствуют такие ее очевидные и общепризнанные элементы, как этика (в быту, в семье, а также этика отношений в обществе, этика руководства, и др.), культура производства и отношения к делу и профессии, культура отношения к природе, культура отношения и почитания национальных символов, торжеств и праздников, культура поведения на них.

В официальных документах, связанных с культурой, игнорируются достижения научной философской антропологии, где человек рассматривается как существо, определяемое культурой, как «творец и творение культуры» [9].

2. Культура как объект управления. С точки зрения государственного управления, а именно так и надлежит рассматривать проблематику национальной безопасности, методически корректно говорить не о «развитии культуры», но о «государственной политике» в области культуры. Принципиальная разница здесь состоит в том, что культура может развиваться (или деградировать) вне государства и управления. Типичный пример тому – первобытная культура, уклады жизни народов, живущих изолированно, и т.п. Здесь мы «упираемся» в проблему некорректного определения понятия «культура», используемого официально, о чем мы сказали выше. Само по себе выражение «развитие культуры» вызывает целый ряд вопросов, даже если культура здесь предстает в «официальном» понимании, как вполне конкретный вид человеческой деятельности (типа актерства, ваяния, зодчества, писательства и т.п.). Что в данном случае есть развитие и деградация, как не субъективная оценочная категория определенной социальной группы, составляющей так называемую «культурную элиту», фактически оценивающую

саму себя и формирующую у «массового потребителя» соответствующее мнение о собственном «искусстве». Данный вопрос, при всей его дискуссионности по содержанию, имеет вполне конкретное рассмотрение с точки зрения государственной политики: как то или иное проявление культуры влияет на достижение национальных приоритетов. Например, в рассмотренных выше стратегиях «развития культуры» декларируется достижение «общности нации на основе единого культурного кода, государственная поддержка культур различных народов, и т.п.». На практике же мы наблюдаем серьезное нарастание национальных противоречий в нашей стране. Одной из важнейших причин здесь является тот факт, что сегодня на концептуальном уровне не сформулировано, в чем именно заключается тот самый «единый культурный код», так что каждый небольшой народ или социальная группа живет в основном в рамках собственного «культурного кода». В принципе конкретные достижения культуры (к примеру, театральные постановки, предметы изобразительного искусства, ваяния и зодчества, и т.п.) должны обобщать и представлять в наглядной форме элементы «культурного кода». По крайней мере, на это, в частности, должна быть направлена деятельность в сфере культуры, получающая государственную поддержку.

Интересный взгляд на проблему общественного согласия с точки зрения объективных особенностей российского общества выражает член-корреспондент РАН Г.Б. Клейнер: «...поскольку ценностная ориентация индивидов неустойчива и институционально зависима, для координации социально-экономической деятельности субъектов необходимы достаточно мощные институциональные структуры и воздействия. Деинституционализация общества в условиях России однозначно приводит к росту преступности, массовому падению моральных устоев. При этом под влиянием переключения ценностей на путь нарушения закона встали даже те люди, которые ранее не могли и помыслить об этом» [3]. Таким образом, утверждается наличие прямой связи между целенаправленным воздействием для формирования ценностных установок как на уровне индивида, так и общества в целом и итоговым уровнем общественного согласия. При этом очевидно, что достижение общественного согласия будет затруднено в

условиях, когда моральные и ценностные установки в институционализированном виде предлагаются обществу с позиции «свободы творчества», ограничиваемой лишь сознанием «творца», особенно когда подобное сознание являет образцы «радикализации» и значительных отклонений от общественных устоев, количество примеров чего в настоящее время только нарастает.

Важный вопрос, который неизбежно возникает при обсуждении вопроса осуществления государственных вложений в культуру, – выбор объектов для таких вложений. Среди упреков со стороны культурного сообщества слышится, что «чиновник не должен определять границы и вмешиваться в творчество». Принципиально не высказываясь против этого тезиса, необходимо ответить, что сам вопрос о выборе приоритетов для государственного финансирования в современных условиях фактически лишен смысла, соответственно, невозможно и дать на него сколько-нибудь вразумительный ответ. Это связано с тем, что отсутствует необходимая методологическая и методическая база. Такой базой должно стать выраженное системно (например, в виде государственной стратегии) видение развития человеческого потенциала и состояния общественного согласия в России. Только на этой основе можно всерьез рассуждать об эффективности государственных вложений в культуру, так как разговор об эффективности всегда подразумевает в первую очередь понимание целевых начал оцениваемой деятельности.

Кроме того, следует сказать, что при рассмотрении культуры как отрасли (что фактически делается в названных государственных документах) не ясно, почему ей должна быть оказана государственная поддержка, а значит, выделены государственные средства, в ущерб другим отраслям.

Учитывая изложенное, основная задача государства – способствовать достижению национальных приоритетов. Национальные приоритеты должны выражаться с точки зрения состояния человеческого потенциала, одной из форм проявления которого является культура в наиболее широком понимании. Поэтому нужно говорить не о развитии культуры, но о государственной культурной политике как части политики развития человеческого потенциала.

3. Методика и практика разработки государственных программ и стратегий в области культуры. Недостатки методи-

is not quite clear. It is important to note that the proposed understanding of "culture" completely lacks such obvious and recognized elements as ethics (both in relations in life, family and society, management ethics and other), production culture and attitude to work and profession, culture of attitude to nature, culture of attitude to and reverence for national symbols, celebrations, holidays, culture of behaving at them.

Official documents related to culture completely ignore the achievements of scientific philosophical anthropology where a human being is seen as a creature determined by culture, as "a creator and creation of culture" [9].

2) Culture as an object of administration.

From the perspective of public administration, and it is exactly this perspective from which to look at the scope of problems of the national security, it is methodologically correct to speak not about "development of culture", but about "state policy" on culture. The principal distinction here is that the culture may develop (or degrade) outside the state and administration. Typical examples of this include primitive culture or the living pattern of the geographically isolated peoples, etc. Here we are again facing the problem of incorrect definition of the concept "culture" used in official documents that we have already discussed earlier. The expression "development of culture" itself poses a number of questions even if culture here is understood "officially" as a quite specific kind of human activities (like acting, making sculptures, designing and building houses, writing, etc.). What in this case development and degradation are, but not the subjective assessment concept of a certain social group making up the so called "cultural elite" who in fact are assessing themselves and shaping the corresponding opinion of a "mass consumer" of their own "art". This issue being undeniably a subject for discussion has a very concrete consideration from the standpoint of the state policy – how one or another display of culture influences achievement or underachievement of national priorities. For example, the above-mentioned strategies of "development of culture" declare the attainment of "the united nation on the basis of the single cultural code", state support of the cultures of different peoples and so on. Yet in practice our country sees a serious escalation of national tensions. One of

the most important reasons for that is a fact that today there is not any concept explaining what the "single cultural code" is, so every small people or social group lives for the most part within its own "cultural code". In principle, particular cultural achievements (for instance, theatrical performance, pieces of art, sculptures, architecture) should generalize and present visually the elements of the "cultural code". At least at this should be aimed the activities in the field of culture that are supported by the state.

An interesting view on the problem of public consent in terms of objective particularities of the Russian society is expressed by G.B. Kleiner, a corresponding member of the Russian Academy of Sciences: "...since the value orientation of individuals is unstable and institutionally dependent to coordinate socio-economic activities of subjects adequately powerful institutional structures and impacts are highly needed. Deindustrialization of a society in Russia's conditions distinctly results in rising crime, massive disintegration of moral values. At this under the influence of the switch in values the path of violating laws was chosen by the people who previously did not dare to even think of this" [3]. Thus, it is argued there is a direct link between a targeted impact that is addressed to the formation of values both at the level of an individual and the society with total level of public consent. Then it is obvious that attaining public consent will be difficult when moral stances and values in the institutionalized form are suggested to the society from the position of "creative freedom" restricted only by the consciousness of a "creator", especially when a consciousness like this gives examples of "radicalization" and significant deviations from public stances a increasing number of what is nowadays seen.

An important question inevitably arising while discussing state investment in culture is the choice of the objects for such investments. Among the reproaches voiced by cultural community there are such as that "officials should not establish borders and intervene into processes of creation". Generally not being against this thesis we need to note that the question about deciding on priorities for state funding in modern conditions virtually has no sense, hence, it is impossible to give any satisfactory answer to it, because of the lack of necessary methodological basis. In our view, a conceptually expressed (for example, in the form of a

state strategy) vision of human potential development and the condition of the public consent in Russia can and should become such basis. Only using this basis we may seriously talk about the efficiency of the state investment in culture, because the efficiency always implies, first and foremost, the understanding of targets in the activities assessed.

Besides, it should be mentioned that regarding culture as a sector (what actually is done in the examined official documents) the documents do not explain why the culture should be supported, and consequently, why budgetary funds should be allocated to it to the detriment of other sectors.

Allowing for this, the main task of the state is to encourage the fulfillment of national priorities. National priorities should be established from the viewpoint of human potential that among other forms takes the form of culture in its broadest understanding. That is why we must speak not about the development of culture but about a state policy on culture as a part of a policy on developing human potential.

3) Methodology and practice for developing state programs and strategies in the sphere of culture.

The drawbacks of the methodologies for developing strategies in the field of culture are similar to those in other fields where state strategies are devised [1]. The advisability of using the methodological concept accepted worldwide and approved within the frames of the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts by INTOSAI [4] is obvious and does not require any comment. Yet the cases of its application to evaluate the efficiency of the government spending in the Russian Federation are episodic and are not an established practice. The reasons behind this include both the lack of necessary legislation and guidelines and the implementation practice of the considered methodology itself. In our opinion the most important niceties of employing the methodology to determine the efficiency of the government spending have been described quite in detail in previous publications of the author and so there is no need to elaborate on this issue in the present article. Yet it is worth reminding that the efficiency is treated from the viewpoint of its three levels (from the bottom up) – thrift, productivity, effect. Every level implies optimizing (but not minimizing – unfortunately, the practice often sees the latter instead of

ки разработки стратегий в области культуры полностью повторяют аналогичные в других областях, где разрабатываются государственные стратегии [1]. Целесообразность использования общепринятой в мире методической концепции, утвержденной в рамках «Лимской декларации руководящих принципов контроля ИНТОСАИ» [4], в целом в комментариях не нуждается. Однако случаи ее применения для оценки эффективности государственных расходов в РФ носят эпизодический характер и не являются установленной практикой. Причина этого – отсутствие не только соответствующей законодательной базы и разъясняющих ее методических рекомендаций, но и практики применения рассматриваемой методики. Важнейшие, на наш взгляд, нюансы применения методики оценки эффективности государственных расходов достаточно подробно описаны нами в научных публикациях, и их рассмотрение не укладывается в формат данной статьи. Уместно лишь напомнить, что эффективность трактуется с точки зрения трех ее уровней (снизу вверх) – экономности, продуктивности, результативности. Каждый уровень подразумевает оптимизацию (а не минимизацию, подмена данных понятий наблюдается в практике повсеместно) расходования средств. Экономность нацелена на получение любых ресурсов, необходимых для осуществления функции; продуктивность – на достижение определенных непосредственных результатов функции, а результативность – на обеспечение конечных результатов. Таким образом, на первом месте должны стоять результаты, а не расходы. Отечественная практика использования рассматриваемых методических положений крайне бедна. Несмотря на кажущуюся простоту методики, ее положения, исходя из нашего практического опыта, являются трудно формализуемыми, так что понимание корректности применяемого подхода и полученных результатов лежит вне области формальных определений. Наш опыт показывает, что ключевым фактором адекватности разработанной системы оценки эффективности осуществления любой государственной функции является понимание разработчиком методических принципов ее построения и знание оцениваемой области деятельности.

В российской практике бюджетного планирования и контроля внимание уделяется только низшему уровню рассмотрения эффективности. Все ме-

роприятия находятся на уровне «экономности» (анализируются величины затрат на закупки и текущие расходы в целях осуществления функции) или на уровне «продуктивности» (непосредственные результаты деятельности). Высший уровень эффективности «результативность», т.е. уровень конечных результатов деятельности, практически не рассматривается. Например, для оценки эффективности работы бюджетных учреждений культуры, таких как государственные музеи, в рамках так называемого «государственного задания» наиболее часто используемый показатель – «число посетителей за период» в различных его вариациях (по возрастным и социальным группам и т.п.). Однако его нельзя относить даже к уровню непосредственных результатов – «продуктивности», к которому относится в данном случае усвоение посетителем музея определенных установок или получение определенных впечатлений, ради которых и создавалась экспозиция. Нам не известны случаи рассмотрения на государственном уровне влияния «потребления» услуг культуры населением на качество жизни, экономическую, социальную сферу жизни общества, хотя именно на это в конечном итоге направлены государственные средства (даже при отсутствии какого-либо рассмотрения и анализа данных процессов). Следует отметить, что достижение определенных целей по уровням «экономности» и «продуктивности» может противоречить достижению конечных результатов по уровню «результативности». К примеру, ситуация, часто являющаяся объектом споров между работниками культуры и «финансистами», когда в целях «оптимизации» работы бюджетных учреждений проводится сокращение штата, тормозится повышение заработной платы, работники культуры, образования не направляются на повышение квалификации и т.п. При этом по уровню «экономности» достигается уменьшение затрат, однако по уровню «продуктивности» возможно снижение качества работы учреждения ввиду перегруженности и ухудшения морального состояния сотрудников. Очевидны и негативные результаты по уровню «результативности», состоящие как просто в оттоке квалифицированных кадров высокого культурного уровня из профессии, так и в появлении общественных стереотипов о непроститности и общественной незначимости ряда областей культуры. Конечным

результатом при этом будет снижение доли культурных людей в обществе.

Для решения данной проблемы необходимо развитие и повышение квалификации как финансовых, так и отраслевых специалистов в вопросах эффективности расходов. Нынешний уровень квалификации, особенно финансовых работников, не позволит им выйти за рамки уровня «экономности» в рассмотрении вопросов эффективности государственных расходов.

С точки зрения методики описания результатов выделения государственных средств следует выделить еще одну важную проблему – возможность количественной оценки непосредственных, а тем более конечных результатов (используется терминология аудита эффективности в рамках упомянутой Лимской декларации). Приведенные выше рассуждения показывают, что зачастую количественная оценка затруднительна или чересчур упрощаются представления о реальных результатах, не давая возможности раскрыть всю их совокупность. Возможным решением проблемы здесь будет соблюдение методического принципа описания результата. Так, конечные общественно значимые результаты должны быть прежде всего сформулированы с точки зрения будущего (после выделения финансирования) состояния человеческого потенциала и уровня общественного согласия. Должна быть выполнена концептуальная проработка идей и концепций, которые будут выдвинуты и показаны в результате осуществления той или иной «культурной» деятельности. Напомним, речь идет об общественных средствах, поэтому общество вправе требовать ясности в системе критериев выбора расходования собственных средств. Одним из ярких примеров является возведение так называемых «Пермских ворот» – сооружения в виде буквы П из бревен в г. Пермь. Сооружение имеет высоту 12 метров и рассчитано на 5 лет «эксплуатации». Стоимость работ составила 9 млн р. [6]. Приняв средний уровень оплаты труда работника бюджетной сферы 15 тыс. р. в месяц, имеем 180 тыс. р. в год на одного бюджетника. Таким образом, получаем возможность оплачивать услуги 500(!) работников, например, сферы культуры или здравоохранения в течение года! На наш взгляд, довольно трудно объяснить обществу подобный выбор в распоряжении его денежными средствами. При этом, следуя текущей логике методологии «го-

the former) of the government spending. Thrift should be demonstrated during the allocation of all resources needed for the fulfillment of a certain function; productivity means achievement of particular results of the function whereas the level of effect aims at maintaining final results. Therefore, the central role should be played by the results, but not the expenditure. The domestic practice of applying these methodological propositions is rather poor. Despite the seeming simplicity of the methodology, according to our practical experience its main propositions are very difficult to formalize thus the understanding to what extent the approach implemented and the results obtained were correct is beyond any formal definitions. Our experience shows that the key factor in the adequacy of the developed system to assess the efficiency of fulfillment of any state function is how well the author of the system understands the methodological principles of its structure and knows the field subjected to assessment.

The Russian practice of budgetary planning and audit only pays attention to the lowest level of examining the efficiency. All measures are taken either at the level "thrift" (i.e. the analysis of the costs to perform the function) or at the level "productivity" (i.e. level of the direct results of an activity). The highest level "effect" (i.e. the level of end results) is hardly taken into account. For instance, in the evaluation of the efficiency of the state-owned cultural organizations, such as state museums, within the so called "state assignment" the indicator "the number of visitors for the period" in numerous variations (by age and social groups) is the most frequently used. It could not be even attributed to the level of direct results – the "productivity" which in this case implies understanding particular paradigms or getting impressions that probably were the objective of the exhibition arranged. We are not aware of any attempts at the state level to look closely at the impact of cultural services "consumption" on the population's life quality, economic and social spheres, yet it is this the government expenditure is ultimately aimed at (even in the absence of any examination of these processes). It is worth noting that the achievement of the targets at the levels "thrift" and "productivity" may sometimes contradict the achievement of the final results at the level "effect". A perfect example is the situation that often provokes debates

between cultural workers and "financiers" when in order to "optimize" the operations of state-owned organizations their staff is reduced, pay rises are delayed, academic and cultural workers are not offered trainings etc. Thus, at the level "thrift" the costs are cut, however, at the level "productivity" we may see the deteriorating quality of the organizations' work due to excessive workload and undermined morale of employees. Negative results at the level "effect" seem to be obvious: skilled labour drains and lost prestige along with appearing erroneous stereotypes about public unimportance of cultural sectors. Finally all these lead to a decrease in the share of people with good cultural background in the society. To handle this problem it is necessary to develop and improve the qualification of both the financial and sectoral specialists in issues concerning the efficiency of the government expenditure on culture. The existing qualification (especially of financial workers) will not permit them to act at a higher level than "thrift" while dealing with the efficiency of the government spending.

From the methodological point of view it is useful to point out one more important problem – the possibility to quantitatively measure direct and final results. The above-given reasoning shows that quantitative evaluation frequently either poses difficulties or too much simplifies the idea of the real results, so failing to describe them fully and objectively. The possible solution can be to follow a strict methodological principle in the result description. In this instance, the final socially-significant results should be formulated from the standpoint of the future state of human potential and level of public consent (after the funds will have already been allocated). The ideas and concepts that are going to be put forward and demonstrated publicly as an outcome of one or another "cultural" activity should be conceptually worked out and thoroughly examined. Importantly, here we are talking about public funds, that is why the society has a right to claim for clarity in the system of criteria for public funds allocation. A telling example is the erection of the so called "Perm gates" – the building in the shape of the letter "P" made of logs in city of Perm. The construction is 12 metres high and designed for a five-year of "operation". Its building cost 9 million rubles [6]. If taking an average salary of an employee in the public sector equal

to 15 000 rubles a month we have 180 thousand rubles a year per one employee. Consequently, we are able to pay for the labour of 500 (!) employees, for example, in culture or healthcare throughout a year! In our opinion, it is rather hard to give a satisfactory explanation to the society why the funds were allocated this way. At the same time, applying the existing logic of the methodology of the "state assignment", the project was found very successful, because the building was erected on the place near the central station, so wide audience from different social strata was in abundance. Therefore, one of the most popular "assessment indicators" – "the number of views" was likely to have been very high. Let us emphasize that this is not the problem of restricting creative freedom, but the problem of choosing an object to finance using public funds. The implementation of such projects may be financed from private funds if the projects are in demand. Again we want to stress that here we follow the cold logic of "alternative cost": if a particular idea is put into practice it means that the amount of money it costs was not spent on something else. For this reason the society has a perfect right to receive accurate and detailed information about where its funds are directed to, to what extent such spending will favour the achievement of the national priorities. Here any "mystery" or "progressive intentions" are completely unacceptable. Undoubtedly, the development of the new styles in the art can be one of the public priorities. Though, it is essential to avoid in state support the imbalances similar to the one marked above. The qualitative description of all expected results should precede any quantitative assessments. Hence, the audit of efficiency cannot be limited to the verification of quantitative indicators, even they are non-financial and express only particular characteristics of the result. What should be assessed is the qualitative model of the phenomenon under consideration.

The methodology to measure human potential is undergoing the formation stage. Yet it is possible to speak about the genesis of some approaches in this field. For example, about G.B. Medvedev's approach who introduced the concept "social-functional group" defined as "a group identified in connection with the consideration of a certain type of economic activities that comprises of the subjects-participants of this type of activities,

## Источники

1. Гусева Н.М., Медведев Г.Б. Программно-целевые методы в бюджетном процессе // Проблемы теории и практики управления. 2011. №4.
2. Гусева Н.М., Медведев Г.Б. Человеческий потенциал – цель и средство разработки и реализации государственных стратегических решений // Управленец. 2013. № 6.
3. Клейнер Г.Б. Культурно-исторические факторы формирования пропорций между различными типами агентов в России // Homo institutus – человек институциональный. Волгоград: ВолГУ, 2005.
4. Лимская декларация руководящих принципов контроля: принята IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). Лима (Республика Перу), 1977.
5. Медведев Г.Б. Обеспечение баланса интересов социально-функциональных групп в стратегии развития машиностроения // Реальный сектор экономики: условия формирования и развития / отв. ред. Л.В. Никифоров, А.С. Наумов. М.: ИЭ РАН, 2013.
6. Пермские ворота. URL: [www.wikipedia.ru](http://www.wikipedia.ru).
7. Развитие культуры и туризма 2013-2020 гг.: Государственная программа РФ, утв. распоряжением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2567-р.
8. Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 г.: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537.
9. Трубачёв С.А. Философская антропология М. Ландмана: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2006
10. Федеральная целевая программа «Культура России» на 2012–2018 гг.: постановление Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 186.

сударственных заданий», проект был признан крайне успешным, так как сооружение было воздвигнуто на привокзальной площади, значит, широкая аудитория из разных социальных слоев была ему обеспечена. Таким образом, один из популярных «оценочных показателей» – «число просмотров» находился, скорее всего, на высоком уровне. Подчеркнем, что это не проблема ограничения свободы творчества, но вопрос выбора объекта для выделения общественных средств. Подобные проекты могут быть реализованы за счет частных средств, если они востребованы. Еще раз хотим подчеркнуть, что здесь работает жесткая логика «альтернативной стоимости», так что любой замысел всегда находит конкретное воплощение в сумме общественных средств, выделяемых на осуществление именно этого замысла, а значит, не выделенных на реализацию какой-либо другой идеи. Общество вправе получать достоверную и развернутую информацию о том, куда идут его средства, насколько их расходование реально будет способствовать достижению общественных приоритетов. Здесь недопустим любой «налет таинственности» или «прогрессивности замысла». Безусловно, развитие новых направлений в искусстве также может выступать одним из общественных приоритетов. Однако здесь важно не допускать подобных указанному выше дисбалансов в уровнях государственной поддержки. Количественным оценкам должно предшествовать тщательное качественное описание всей совокупности результатов. Таким образом, аудит эффективности не может сводиться только к проверке количественных показателей, пусть даже нефинансовых и выражающих какие-либо отдельные характеристики результата. Оценке должна подлежать прежде всего качественная модель рассматриваемого явления.

Методика измерения человеческого потенциала находится в стадии формирования. Однако уже можно говорить о зарождении некоторых подходов в этом направлении. Например, подход Г.Б. Медведева и введенное им понятие «социально-функциональная группа», определяемое как «группа, выделяемая в связи с рассмотрением определенного вида экономической деятельности, включающая в себя субъектов – участников данного вида деятельности, субъектов, обслуживающих потребности участников, а также всевозможных субъектов, прямо или косвенно заин-

тересованных в осуществлении данного вида экономической деятельности, выделяемых по критериям, учитывающим разнообразные социальные и функциональные характеристики данной группы» [5]. Таким образом, оценка степени реализации интересов различных социально-функциональных групп, на которые оказывают влияние государственные расходы, должна стать одной из основ системы измерения человеческого потенциала. К примеру, рассмотренная с данной точки зрения экономическая сторона вопроса с выделением общественных средств для членов группы, выполнившей проект «Пермских ворот», будет явно положительна, так как их интересы в самовыражении и получении материальных благ будут удовлетворены за общественный счет. Противоположная ситуация будет наблюдаться с точки зрения работников городских музеев и театров, не получивших указанные средства в целях поддержания, например, народных традиций, реальной просветительской работы среди молодежи и просто в целях общественного признания важности роли работников культуры, по крайней мере, путем выплаты им заработной платы, позволяющей иметь достойный уровень жизни. Налицо «простой» экономический выбор, сделанный вне применения методологии, позволяющей объективно обосновать его с точки зрения общественной выгоды.

Вывод: системное и объективное рассмотрение вопроса об эффективности государственных расходов на культуру в России в настоящее время крайне затруднено. Для выхода из сложившейся ситуации необходимо формирование и институционализация представлений о развитии человеческого потенциала и общественного согласия как важнейшего национального приоритета. Именно с этих позиций следует оценивать государственные вложения в культуру. Высказывания о том, что в этом случае имеет место ограничение свободы творчества, необоснованно, так как творчество, по тем или иным причинам не соответствующее общественным приоритетам развития человеческого потенциала, может развиваться на рыночной основе. ■

subjects serving the needs of the participants and also other subjects directly or indirectly interested in conducting this type of economic activity, recognized by criteria that take into account various social and functional characteristics of the present group" [5]. Thus, the assessment of the degree of maintenance of the interests of different social-functional groups that are affected by the government expenditure should become one of the bases of the system for measuring human potential. For instance, if we look from this point of view at the economic side of the issue with the public funds allocation for the "Perm gates" it will be definitely positive for the group who performed the project, because their interests in terms of self-expression and getting material goods were satisfied at the taxpayers' expense. The opposite situation will be observed, for example, from the standpoint of the personnel of the city museums and theatres who did not receive this money in order to sup-

port, for instance, national traditions, youth awareness campaigns or just for the purpose of public recognition of the importance of cultural workers at least by paying them salaries that allow decent living.

On balance, the overall picture seems to be that objective and system consideration of the issue of the efficiency of the government spending on culture is nowadays rather difficult. To handle the present situation successfully it is necessary to form and institutionalize the notions about public consent and human potential development as the key national priorities. It is exactly this perspective from which the government expenditure on culture should be assessed. The statements that creative freedom is restricted here does not have any grounds, because the creativity that for this or that reason failing to comply with public priorities of human potential development cannot evolve in market conditions. ■

## References

1. Guseva N.M., Medvedev G.B. Program-target methods in budgetary planning. [Programmno-tselevyve metody v byudzhethnom protsesse]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya – Theoretical and practical issues of management*, 2011, no. 4.
2. Guseva N.M., Medvedev G.B. Human Potential as the Purpose and the Tool of Development and Implementation of Public Strategic Decisions. [Chelovecheskiy potentsial – tsel i sredstvo razrabotki i realizatsii gosudarstvennykh strategicheskikh resheniy]. *Upravlenets – The Manager*, 2013, no. 6.
3. Kleiner G.B. Cultural and historical factors of forming the ration between different types of agent in Russia. [Kulturno-istoricheskiye faktory formirovaniya proporsiy mezhdurazlichnymi tipami agentov v Rossii]. Homo institutus – chelovek institutsionalny. Volgorad, VolGU, 2005.
4. The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts: adopted by the IX Congress of International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Lima (the Republic of Peru), 1977.
5. Medvedev G.B. [Maintaining the balance of interests of social-functional groups in the strategy of machine building industry development]. Real sector of economy: conditions of formation and development. [Realnyy sektor ekonomiki: usloviya formirovaniya i razvitiya]. Edited by L.V. Nikiforov, A.S. Naumov. Moscow, IE RAN, 2013.
6. The Perm gates. Available at: [www.wikipedia.ru](http://www.wikipedia.ru)
7. Development of culture and tourism 2013–2020: Government program of the Russian Federation approved by the Edict of the Government of the Russian Federation of December 27, 2012 no. 2567-r (in Russ.).
8. The National Security Strategy of the Russian Federation till 2020: Decree of the President of the Russian Federation of May 12, 2009 no. 537 (in Russ.).
9. Trubachev S.A. M. Landman's philosophical anthropology. Cand. Diss. (Philosophy). [Filosofskaya antropologiya M. Landmana. Diss. kand. filos. nauk]. Moscow, 2006.
10. Federal target program "The culture of Russia" for 2012–2018: the Resolution of the Government of the Russian Federation of March 3, 2012 no. 186 (in Russ.).