

УДК 351.71

ББК 65.497

Я.С. ЗАХАРОВ

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ОБЪЕКТАМИ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ПРИКЛАДНЫЕ АСПЕКТЫ

Ключевые слова: государственное управление, объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, оценка эффективности, показатели результативности, охрана культурного наследия, публичное управление, интегральный индекс, государственный контроль, общественная ценность.

На территории Российской Федерации учтено свыше 155 тыс. объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения, что делает отечественный фонд памятников одним из наиболее масштабных в мире. Вместе с тем в сфере их охраны и использования сложились структурные риски: по официальным данным, доля объектов в неудовлетворительном и аварийном техническом состоянии составляет 18% (из них три тысячи объектов фактически утрачены), единая научно обоснованная методология оценки эффективности государственного и муниципального управления в этой сфере не сформирована. Отсутствие такого инструментария ограничивает возможности обоснованного распределения бюджетных средств, объективной оценки работы органов охраны и формирования долгосрочной стратегии сохранения невосполнимого культурного ресурса.

Цель исследования – разработка теоретически обоснованной и практически применимой системы показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления объектами культурного наследия, а также выработка рекомендаций по совершенствованию механизмов такой оценки с учетом специфики российской институциональной среды.

Материалы и методы. Основными материалами для проведения исследования послужили данные Единого государственного реестра объектов культурного наследия (ЕГРОКН), нормативно-правовые акты, а также опубликованные научные труды отечественных и зарубежных авторов. В работе использованы общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция, системный и структурно-функциональный подходы) и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический, экспертно-аналитический и метод кейс-стади) методы.

Результаты. На основе интеграции концепций общественной ценности и надлежащего управления, адаптированных к специфике управления невосполнимыми культурными ресурсами, сконструирована авторская система из 24 показателей оценки эффективности деятельности органов публичной власти, структурированных в четырех аналитических блоках: сохранность и техническое состояние объектов, доступность объектов для населения, финансово-экономическое обеспечение, качество нормативного регулирования и правоприменительной деятельности. Разработана концептуальная модель интегрального индекса эффективности управления объектами культурного наследия, апробированная на материалах семи субъектов Российской Федерации. Выявлены и систематизированы ключевые системные риски, препятствующие повышению эффективности публичного управления в исследуемой сфере, включая институциональные разрывы, кадровые дефициты и информационную асимметрию.

Выводы. Разработанная система показателей и интегральный индекс эффективности управления объектами культурного наследия являются эффективным инструментом для комплексной оценки государственного и муниципального управления объектами культурного наследия. Результаты пилотной апробации подтвердили значительную дифференциацию уровней эффективности управления в субъектах

Российской Федерации и выявили системный характер управленческого дефицита в исследуемой сфере. Обоснованы практические рекомендации по совершенствованию механизмов оценки и повышению результативности управленческой деятельности, включая предложения по модификации федерального законодательства, созданию интегрированной цифровой платформы управления и развитию механизмов привлечения внебюджетных инвестиций. Необходимо также отметить, что разработка подобных инструментов формирует необходимую методическую и научную базу для дальнейших исследований в области публичного управления невосполними культурными ресурсами.

Введение. Объекты культурного наследия представляют собой уникальный, невосполнимый ресурс, определяющий историческую идентичность народов, культурную и цивилизационную преемственность поколений. В контексте современных процессов глобализации и урбанизации их значение как фактора устойчивого социально-экономического развития территорий неуклонно возрастает, что подтверждается стратегическими документами ЮНЕСКО, Совета Европы и ОЭСР. Российская Федерация располагает одним из крупнейших в мире массивов памятников истории и культуры – по данным Единого государственного реестра объектов культурного наследия (ЕГРОКН), на территории страны учтено более 155 тыс. объектов культурного наследия федерального, регионального и местного значения, а также порядка 90 тыс. выявленных объектов, ожидающих включения в реестр.

Вместе с тем накопившиеся за десятилетия проблемы в данной сфере приобрели характер устойчивых структурных рисков, не поддающихся устранению отдельными мерами точечного воздействия. По экспертным оценкам Министерства культуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации, доля объектов культурного наследия в неудовлетворительном и аварийном состоянии составляет от 35 до 45% в зависимости от региона, причем динамика показателя за последнее десятилетие не демонстрирует устойчивой тенденции к улучшению. Значительный процент объектов в неудовлетворительном состоянии, слабая координация между уровнями публичной власти и недостаточность финансового обеспечения охранных мероприятий – совокупность этих факторов свидетельствует о необходимости системного переосмысления управленческих подходов на основе научно обоснованной методологии оценки эффективности.

Особую методологическую и практическую значимость в этом контексте приобретают вопросы оценки эффективности государственного и муниципального управления в сфере охраны и использования объектов культурного наследия. Несмотря на закрепленные в Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹ механизмы государственного контроля, охраны и учета, единой, научно обоснованной системы показателей результативности управленческой деятельности в данной области до настоящего

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Фед. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318.

времени не выработано. Это существенно ограничивает возможности для принятия взвешенных управленческих решений, эффективного распределения бюджетных ресурсов, привлечения внебюджетных инвестиций и объективной оценки качества работы органов публичной власти.

Цель исследования состоит в разработке теоретически обоснованной и практически применимой системы показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления объектами культурного наследия, а также в выработке рекомендаций по совершенствованию механизмов такой оценки с учетом специфики российской институциональной среды.

Материалы и методы. Методологическую основу исследования составляют общенаучные (анализ, синтез, дедукция, индукция, системный и структурно-функциональный подходы) и специальные (сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический, экспертно-аналитический, метод кейс-стади) методы. Эмпирическая база исследования включает данные ЕГРОКН, материалы проверок Счетной палаты Российской Федерации за 2018–2024 гг., результаты анкетирования руководителей региональных органов охраны культурного наследия, а также материалы пилотной апробации разработанной методики на данных семи субъектов Российской Федерации.

Результаты исследования. Категория эффективности в науке о государственном управлении традиционно рассматривается в двух взаимосвязанных измерениях: как соотношение полученных результатов и затраченных ресурсов и как степень достижения публично значимых целей деятельности органов власти. В англоязычной литературе данное разграничение дополняется понятием *efficacy* – способности системы управления производить желаемый эффект в конкретных условиях. Применительно к сфере управления объектами культурного наследия все три измерения приобретают специфическое содержание, обусловленное уникальной природой предмета управления.

Историческая эволюция подходов к оценке эффективности публичного управления может быть описана через три последовательных парадигмы, каждая из которых вносит существенный вклад в методологию оценки управления культурным наследием.

Первая парадигма – классическая бюрократическая модель, восходящая к М. Веберу и В. Вильсону, – трактует эффективность как строгое следование нормативным предписаниям, соблюдение установленных процедур и правил [15, 16]. В контексте управления культурным наследием данный подход проявляется в ориентации на формальные показатели: количество проведенных проверок, число выданных охранных обязательств, полнота реестровых записей. При всей ограниченности такого подхода он остается релевантным для оценки качества нормативного регулирования и правоприменительной деятельности.

Вторая парадигма – концепция нового государственного менеджмента, получившая широкое распространение с 1980-х гг. в рамках реформ государственного управления в Великобритании, Новой Зеландии, Австралии и впоследствии в значительной части стран ОЭСР [12]. В рамках данной концепции эффективность публичного управления рассматривается преимущественно через

призму рыночных механизмов и измеримых результатов деятельности: управление по результатам, бюджетирование, ориентированное на результат, аутсорсинг, бенчмаркинг. Применительно к культурному наследию данный подход обнаруживает существенные методологические ограничения, поскольку ценность объектов культурного наследия не может быть сведена исключительно к их рыночной стоимости, туристическому потенциалу или генерируемым денежным потокам.

Более подходящей методологической рамкой представляется третья парадигма – подход «Public Value Management», разработанный М. Муром [13]. В соответствии с данным подходом критерием эффективности публичного управления выступает создание общественной ценности, понимаемой как совокупный вклад государственной деятельности в благосостояние общества, причем такой вклад может иметь как материальное, так и нематериальное, символическое измерение. М. Мур выделяет три условия создания общественной ценности: наличие существенного общественного запроса, политическая и институциональная легитимность управленческих решений и организационная способность к их реализации. Объекты культурного наследия являются воплощением общественной ценности в ее наиболее концентрированном виде – они формируют идентичность сообществ, обеспечивают связь между поколениями, создают символический капитал территории, что делает данный теоретический подход особенно продуктивным для исследования управленческих процессов в этой сфере.

Наряду с указанными концепциями, для целей настоящего исследования принципиальное значение имеет подход «Good Governance» (надлежащее управление), разработанный в рамках деятельности международных организаций, прежде всего ПРООН, Мирового банка и Совета Европы [10]. Согласно данному подходу, ключевыми характеристиками эффективного публичного управления являются: законность, подотчетность, прозрачность, участие граждан, эффективность и результативность, равенство и инклюзивность. Применительно к управлению культурным наследием особую значимость приобретают такие параметры, как обеспечение права граждан на доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции Российской Федерации¹), прозрачность расходования бюджетных средств, вовлеченность гражданского общества и профессиональных сообществ в принятие управленческих решений.

Объекты культурного наследия обладают рядом принципиальных особенностей, существенно осложняющих формирование адекватной системы оценки эффективности управления ими. Теоретическое осмысление этих особенностей имеет не только академическое, но и непосредственное практическое значение для конструирования системы показателей.

Во-первых, невосполнимость ресурса. Разрушение или существенное повреждение памятника представляет собой необратимую утрату культурного

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399.

достояния, которая не может быть компенсирована никакими материальными ресурсами. В отличие от большинства объектов государственного управления (инфраструктура, жилой фонд, производственные мощности), культурное наследие в принципе не подлежит воспроизводству. Эта характеристика имеет фундаментальное значение для методологии оценки: система показателей должна включать «предотвращающие» индикаторы, фиксирующие сохранность объекта как таковую и отражающие динамику утрат. В предлагаемой системе эта особенность учтена в показателях КС-5 (число утраченных объектов) и КС-6 (динамика технического состояния).

Во-вторых, многомерность ценности. Объекты культурного наследия обладают сложной многоуровневой ценностью, включающей историческую, культурную, архитектурную, художественную, мемориальную, социальную, туристическую и экономическую составляющие. Эта многомерность существенно затрудняет выработку единого интегрального показателя их «качества» или «состояния». Утрата отдельных аутентичных элементов памятника при общем сохранении его архитектурного облика может быть неприемлема с точки зрения научного сообщества, но незаметна для массового посетителя.

В-третьих, множественность и конфликтность интересов стейкхолдеров. Управление объектами культурного наследия осуществляется в условиях принципиальной множественности и нередко конфликтности интересов различных субъектов от федеральных органов власти до собственников объектов и граждан. Эффективная система управления должна обеспечивать институционализированное согласование этих интересов при безусловном приоритете задачи сохранения исторической и культурной ценности объекта, что предопределяет включение в систему оценки показателей, отражающих качество координационных механизмов.

В-четвертых, экономическая значимость и мультипликативные эффекты. Вопреки расхожим представлениям об охране культурного наследия как исключительно затратной деятельности, управление объектами культурного наследия является экономически значимой деятельностью. По данным исследований ОЭСР, в развитых странах сектор культурного наследия формирует до 1,5–2% валовой добавленной стоимости с учетом мультипликативных эффектов в смежных отраслях (туризм, гостиничный бизнес, общественное питание, транспорт, торговля, креативные индустрии) [14]. В России этот потенциал реализован значительно слабее и не имеет достаточного инфраструктурного обеспечения, что подтверждает необходимость включения экономических показателей в систему оценки.

В-пятых, темпоральная специфика управленческих эффектов. Результаты управленческих решений в сфере культурного наследия проявляются с существенным временным лагом: деградация памятника, обусловленная ненадлежащим управлением, может стать очевидной лишь через годы или десятилетия; аналогично, эффект от проведенных реставрационных работ или внедренных охранных мер может быть достоверно оценен лишь в долгосрочной перспективе. Эта особенность требует включения в систему оценки как текущих

(краткосрочных), так и стратегических (долгосрочных) показателей, а также обуславливает необходимость формирования временных рядов данных для анализа трендов.

Правовую основу государственного управления в сфере охраны объектов культурного наследия составляет Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ). В данном законе, принятом взамен утратившего силу Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры»¹, определены правовые, организационные, финансовые и иные основы государственной охраны объектов культурного наследия, установлены категории историко-культурного значения, регламентирован порядок ведения государственного реестра, закреплены права и обязанности собственников и пользователей объектов.

За более чем 20-летний период действия Федерального закона № 73-ФЗ в него было внесено свыше пятидесяти пяти существенных изменений и дополнений, что свидетельствует как о динамичном развитии законодательства, так и о недостатках первоначальной редакции, обнаружившихся в ходе правоприменительной практики. К числу наиболее значимых изменений следует отнести: введение обязательной историко-культурной экспертизы земельных участков в зонах охраны объектов культурного наследия (Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ²); установление единого порядка проведения историко-культурной экспертизы (2010); регламентацию вопросов использования объектов религиозными организациями (2010, 2012); введение института защитных зон объектов культурного наследия (Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 95-ФЗ³); расширение перечня оснований для исключения объектов из реестра (2015); уточнение механизмов государственного контроля и надзора в рамках «регуляторной гильотины» (2020–2021).

Критический анализ действующего нормативно-правового регулирования позволяет выделить ряд существенных пробелов, негативно влияющих на эффективность управления. Прежде всего, действующее законодательство не содержит систематизированных требований к оценке эффективности государственного управления в сфере охраны культурного наследия. Отдельные положения, касающиеся контрольно-надзорной деятельности и отчетности уполномоченных органов, разрознены по различным нормативным актам и не образуют

¹ Об охране и использовании памятников истории и культуры: Закон РСФСР от 15.12.1978 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4663.

² О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Фед. закон от 22.10.2014 № 315-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170104.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и статью 15 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»: Фед. закон от 05.04.2016 № 95-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196294.

целостной системы результативного управления. Кроме того, значительная часть подзаконных нормативных актов страдает неполнотой, внутренней противоречивостью, а в ряде случаев – существенным отставанием от реальной практики управления и технологических возможностей. Отсутствует единая методика расчета показателей состояния объектов культурного наследия, что делает невозможным корректное межрегиональное сравнение. Вследствие этого создает прецеденты паразитизма на объектах культурного наследия [3].

Управление в сфере охраны объектов культурного наследия осуществляется многоуровневой системой органов публичной власти, в которой можно выделить три институциональных контура. На федеральном уровне функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на Министерство культуры Российской Федерации; функции по государственному контролю и надзору реализуются как непосредственно министерством, так и через его территориальные органы, а также через органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которым соответствующие полномочия переданы в порядке делегирования.

На региональном уровне уполномоченными органами являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, созданные в различных организационных формах: самостоятельные комитеты или инспекции по охране культурного наследия (в большинстве регионов); структурные подразделения органов управления культурой (в ряде субъектов); межотраслевые органы с совмещенными функциями (культура, туризм, архивное дело). Проведенный анализ организационных структур органов охраны культурного наследия в 89 субъектах Российской Федерации выявил 14 организационных моделей, что само по себе является фактором, существенно осложняющим сравнительную оценку эффективности управления: отличие организационных форм предопределяет различия в объемах полномочий, ресурсах, степени административной автономии и политическом весе органов охраны.

На муниципальном уровне ситуация еще более неоднородна. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ¹, к вопросам местного значения городских и муниципальных округов отнесены сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности, а также охрана объектов местного (муниципального) значения, при этом в большинстве случаев данные функции исполняются по совместительству. Ключевой институциональной проблемой, имеющей характер системного «разрыва», является несоответствие между объемом нормативно закрепленных полномочий муниципальных образований в сфере охраны культурного наследия и реально доступными ресурсами для их реализации. По существу, многие муниципальные образования оказываются в ситуации «нефинансируемого мандата», когда федеральное и региональное законодательство возлагает на них обязанности по охране объектов, не обеспечивая при этом ни финансовых, ни кадровых, ни информационных ресурсов для их

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Фед. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571.

надлежащего выполнения. Результатом является формальное исполнение полномочий, неспособность к квалифицированной оценке технического состояния объектов и, в конечном счете, ускоренная деградация и утрата объектов культурного наследия, в том числе в связи с множеством иных внешних факторов, риски которых не принимаются в расчет [8].

В международной практике разработан ряд методологических инструментов оценки состояния объектов культурного наследия и эффективности управления ими, критический анализ которых позволяет выявить как продуктивные методологические решения, пригодные для адаптации к российским условиям, так и объективные ограничения существующих подходов [4].

Наиболее авторитетной международной системой является методология ЮНЕСКО, предусматривающая периодическую оценку состояния объектов Всемирного наследия на основе стандартизированных отчетов государств-участников. Критерии оценки включают: выдающуюся универсальную ценность объекта, его целостность и аутентичность, наличие системы охраны и управления, достаточность выделяемых ресурсов. Несмотря на ограниченность применения данной методологии (она охватывает лишь объекты Списка Всемирного наследия – в России их 32, тогда как общее число охраняемых объектов превышает 155 тысяч), концептуальная ценность рассматриваемого подхода состоит в его системности и ориентации на долгосрочное сохранение.

В Великобритании агентством «Историческая Англия» (Historic England) разработана и внедрена система Heritage at Risk – ежегодно обновляемый реестр объектов, находящихся под угрозой разрушения или деградации. Система включает детализированную классификацию рисков по шести категориям (от «минимального риска» до «критического»), дифференцированную по типам объектов (здания и сооружения, археологические памятники, исторические парки и сады, места сражений, объекты морского наследия) [11]. Методологическая ценность британского опыта для настоящего исследования состоит в том, что система Heritage at Risk непосредственно ориентирована на управленческое использование: по ее результатам формируются приоритеты распределения государственного финансирования, что создает прямую связь между мониторингом и принятием решений.

В Российской Федерации система мониторинга и оценки состояния объектов культурного наследия находится на стадии становления. Ключевым инструментом служит ЕГРОКН, ведение которого организовано Министерством культуры Российской Федерации с 2015 г.

На основе критического анализа отечественного и зарубежного опыта, теоретических подходов, рассмотренных в первом разделе, предлагается авторская система из 24 показателей оценки эффективности государственного и муниципального управления в сфере охраны объектов культурного наследия, структурированная в четырех аналитических блоках.

Блок I. Показатели сохранности и технического состояния объектов культурного наследия – центральный блок системы, отражающий реализацию основной функции управления в данной сфере. Включает: долю объектов в удовлетворительном техническом состоянии (КС-1); долю объектов, имеющих утвержденный предмет охраны (КС-2); долю объектов, включенных в ЕГРОКН,

из числа выявленных (КС-3); коэффициент обеспеченности охранными документами (КС-4); число утраченных объектов за отчетный период (КС-5); число объектов, улучшивших категорию технического состояния (КС-6).

Блок II. Показатели доступности объектов культурного наследия для населения – блок, отражающий реализацию конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции РФ). Включает: долю объектов, открытых для посещения (КД-1); число посещений на 1000 жителей (КД-2); долю объектов с информационными обозначениями (КД-3); наличие и актуальность информационных ресурсов (КД-4); индекс удовлетворенности граждан (КД-5); долю объектов, доступных для лиц с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) (КД-6).

Блок III. Финансово-экономические показатели – блок, отражающий ресурсное обеспечение и экономическую результативность управления. Включает: объем бюджетных ассигнований на один объект (КФ-1); реализацию бюджетных средств (КФ-2); объем привлеченных внебюджетных инвестиций (КФ-3); соотношение расходов и доходов от использования объектов (КФ-4); экономический эффект от туристической привлекательности (КФ-5); стоимость единицы реставрационных работ в сопоставлении с нормативными расценками (КФ-6).

Блок IV. Показатели качества нормативного регулирования и правоприменительной деятельности – блок, отражающий институциональную состоятельность системы управления. Включает: степень соответствия регионального законодательства федеральным требованиям (КП-1); интенсивность контрольно-надзорной деятельности (КП-2); долю устраненных нарушений (КП-3); число административных правонарушений (КП-4); сроки рассмотрения обращений (КП-5); долю судебных решений в пользу органа охраны (КП-6). Система показателей оценки эффективности управления объектами культурного наследия (основные индикаторы) представлена в табл. 1.

Таблица 1

Показатели индекса эффективности

Блок	Показатель	Ед. изм.	Целевое значение
I. Сохранность	КС-1. Доля объектов в удовлетворительном состоянии	%	≥ 70
	КС-2. Доля с утвержденным предметом охраны	%	100
	КС-3. Доля объектов, включенных в ЕГРОКН	%	100
	КС-4. Коэффициент обеспеченности охранными документами	%	100
	КС-5. Число утраченных объектов	ед.	0
	КС-6. Число объектов, улучшивших категорию состояния	ед.	5% от числа объектов
II. Доступность	КД-1. Доля объектов, доступных для посещения	%	100
	КД-2. Посещения на 1 000 жителей	ед.	рост > 5%/год
	КД-3. Доля объектов с информационными обозначениями	%	100
	КД-4. Наличие и актуальность информационных ресурсов	%	100
	КД-5. Индекс удовлетворенности граждан	баллы	≥ 7,0
	КД-6. Доступность для лиц с ОВЗ	%	≥ 30

Окончание табл. 1

Блок	Показатель	Ед. изм.	Целевое значение
III. Финансы	КФ-1. Объем бюджетных ассигнований на один объект	тыс. руб./м ²	0
	КФ-2. Реализация бюджетных средств	%	≥ 95
	КФ-3. Внебюджетные инвестиции	млн руб.	рост > 10%/год
	КФ-4. Соотношение расходов и доходов от использования объектов	тыс. руб.	1/5 (расход/доход)
	КФ-5. Экономический эффект от туристической привлекательности	тыс. руб./м ²	100
	КФ-6. Внебюджетные инвестиции	млн руб.	рост > 10%/год
IV. Правоприменимость	КП-1. Степень соответствия регионального законодательства федеральным требованиям	%	100
	КП-2. Интенсивность контрольно-надзорной деятельности	количество мероприятий	3
	КП-3. Доля устраненных нарушений	%	100
	КП-4. Число административных правонарушений	%	100
	КП-5. Сроки рассмотрения обращений	дней	≤ 30
	КП-6. Доля судебных решений в пользу органа охраны	%	100

Для обеспечения возможности сравнительной оценки эффективности управления на различных территориях и в различные периоды времени предлагается расчет интегрального индекса эффективности управления объектами культурного наследия (ИИУКН). Данный индекс рассчитывается на основе нормированных значений показателей, входящих в четыре блока, с использованием взвешенного агрегирования.

Формула расчета ИИУКН имеет следующий вид:

$$\text{ИИУКН} = w_1 \text{ИБ}_1 + w_2 \text{ИБ}_2 + w_3 \text{ИБ}_3 + w_4 \text{ИБ}_4,$$

где ИБ_к – субиндексы по каждому из четырех блоков, рассчитываемые как средневзвешенные значения нормированных показателей внутри блока; w_k – веса блоков в интегральном индексе.

Предлагаемое распределение весов блоков, обоснованное результатами экспертного опроса методом Дельфи (три итерации, 18 экспертов из числа специалистов по государственному управлению, охране культурного наследия, реставрации и бюджетному планированию): w_1 (сохранность) = 0,40; w_2 (доступность) = 0,25; w_3 (финансово-экономические показатели) = 0,20; w_4 (нормативное регулирование и правоприменение) = 0,15. Приоритет блока сохранности обусловлен фундаментальным характером задачи физического сохранения объектов и любой последующей деятельности по их использованию и популяризации. Коэффициент конкордации Кендалла для итоговых экспертных оценок составил $W = 0,74$ ($p < 0,01$), что свидетельствует о высокой степени согласованности мнений экспертов.

Нормирование отдельных показателей осуществляется по методу min-max нормализации:

$$x_{norm} = \frac{(x - x_{min})}{(x_{max} - x_{min})}.$$

Для показателей с нормативно установленными целевыми значениями нормализация производится относительно целевого значения. Для показателей обратной направленности (число утрат, сроки рассмотрения) применяется инвертирование шкалы.

Значения ИИУКН интерпретируются по следующей шкале: 0,80–1,00 – высокий уровень эффективности управления; 0,60–0,79 – выше среднего; 0,40–0,59 – средний уровень; 0,20–0,39 – ниже среднего; 0,00–0,19 – низкий уровень. Пороговые значения шкалы откалиброваны на основе распределения значений показателей по субъектам Российской Федерации и верифицированы экспертным методом.

По данным Правительства Российской Федерации, по состоянию на декабрь 2024 г. в реестр включено 157 373 объекта, из которых: 86% общего количества объектов культурного наследия, включенных в реестр объектов культурного наследия, поддерживаются в удовлетворительном состоянии¹. В неудовлетворительном состоянии находятся 13 975 объектов, в том числе 6 706 объектов гражданского назначения (усадебные, здания, дома, флигели и др.), 2 676 объектов религиозного назначения, 1 388 многоквартирных домов, 1 047 сооружений (мосты, ворота и др.). Кроме того, на государственном учете состоит около 90 тыс. выявленных объектов культурного наследия – памятников, которые обладают признаками культурного наследия, но официально не включены в реестр.

Анализ технического состояния объектов культурного наследия выявляет тревожную картину. Руководитель Федерального агентства по управлению государственным имуществом В. Яковенко на выступлении в Совете Федерации проинформировал, что в рамках инвентаризации выявлено 1 818 объектов культурного наследия в неудовлетворительном состоянии [6]. Наиболее уязвимыми являются памятники деревянного зодчества, усадебные комплексы, объекты промышленной архитектуры.

Пилотная апробация предложенной методики была проведена на материалах семи субъектов Российской Федерации, отобранных методом целенаправленной выборки с учетом критериев максимальной вариативности по численности объектов культурного наследия, социально-экономическому развитию, институциональным характеристикам системы управления, и представлена в табл. 2.

Результаты расчета ИИУКН выявили значительную дифференциацию уровней эффективности управления – разброс значений индекса составляет

¹ Об утверждении программы «Сохранение объектов культурного наследия народов Российской Федерации» на период 2025–2045 годов и плана мероприятий по ее реализации: распоряжение Правительства Российской Федерации от 12.12.2025 № 3773-п // [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_521685.

0,30 пункта (от 0,44 до 0,74), что свидетельствует о существенной неоднородности условий и качества управления в различных субъектах Российской Федерации. Ни один из обследованных регионов не достиг высокого уровня эффективности ($ИИУКН \geq 0,80$), что позволяет констатировать наличие системного управленческого дефицита в данной сфере.

Таблица 2

Значения ИИУКН по субъектам Российской Федерации (пилотная апробация)

Регион	ИБ ₁	ИБ ₂	ИБ ₃	ИБ ₄	ИИУКН	Уровень
Москва	0,78	0,81	0,76	0,52	0,74	выше среднего
Санкт-Петербург	0,75	0,79	0,70	0,55	0,71	выше среднего
Республика Татарстан	0,69	0,72	0,65	0,60	0,67	выше среднего
Нижегородская область	0,65	0,60	0,58	0,56	0,61	выше среднего
Ярославская область	0,62	0,57	0,52	0,57	0,58	средний
Республика Башкортостан	0,55	0,54	0,50	0,47	0,52	средний
Псковская область	0,41	0,44	0,36	0,64	0,44	средний

Полученные значения в целом подтверждают гипотезу о прямой связи между уровнем социально-экономического развития региона, объемом выделяемых бюджетных ресурсов и эффективностью управления. Коэффициент корреляции Спирмена между показателем ВРП на душу населения и ИИУКН составил $r = 0,82$ ($p < 0,05$). Вместе с тем выявлен ряд аномальных значений отдельных показателей, не вписывающихся в эту зависимость.

Во-первых, Псковская область, несмотря на относительно скромный финансовый потенциал (ВРП на душу населения – 60% от среднероссийского), демонстрирует наивысшие в выборке значения показателей блока IV ($КП = 0,64$), что объясняется сосредоточением опытных профессиональных кадров в региональном органе охраны и эффективной координацией с федеральным центром в рамках программы охраны памятников Псково-Новгородской культурной зоны. Этот пример свидетельствует о значимости институционального и кадрового факторов, не сводимых к финансовым ресурсам.

Во-вторых, Республика Татарстан демонстрирует сбалансированно высокие значения по всем четырем блокам, что связано с последовательной региональной политикой, реализуемой в рамках республиканской программы «Сохранение, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия Республики Татарстан», а также с эффектом масштабных инвестиций в реставрацию Казанского Кремля (объект Всемирного наследия ЮНЕСКО), Свияжска и Болгара [1].

Проведенный анализ позволяет выделить и систематизировать четыре группы системных проблем, препятствующих повышению эффективности государственного и муниципального управления в сфере охраны объектов культурного наследия. Принципиально важно, что выявленные проблемы носят взаимосвязанный, взаимоусиливающий характер и не могут быть решены по отдельности: необходим комплексный подход, охватывающий всю совокупность дисфункций.

Первая системная проблема – недофинансирование охраны и реставрации объектов культурного наследия, а также сложность реализации данных работ [9]. Разрыв между потребностями и ресурсами нарастает вследствие инфляции стоимости реставрационных работ (по данным отрасли, за 2024–2025 гг. стоимость реставрационных материалов и работ выросла на 22–28%), а также в связи с расширением реестра охраняемых объектов [2]. В условиях бюджетных ограничений приоритетное значение приобретает разработка механизмов привлечения внебюджетных инвестиций.

Вторая системная проблема – институциональная фрагментация и межведомственное рассогласование. Управление объектами культурного наследия затрагивает предметы ведения множества органов: культуры, градостроительства, имущественных отношений, природоохраны, земельных отношений. Отсутствие эффективных механизмов координации нередко приводит к принятию взаимоисключающих решений.

Третья системная проблема – информационная асимметрия и слабость мониторинга. Несмотря на создание ЕГРОКН, единой информационной системы для комплексного мониторинга в Российской Федерации не существует. Отсутствие актуальных, стандартизированных данных о техническом состоянии объектов существенно затрудняет принятие управленческих решений. Перспективным направлением является внедрение технологий дистанционного зондирования, фотограмметрии, трехмерного сканирования и систем искусственного интеллекта для автоматического выявления деградации объектов [5].

Четвертая системная проблема – дефицит общественного участия. Формально действующие механизмы (публичные слушания, общественные советы) нередко носят декларативный характер. Между тем международный опыт убедительно демонстрирует, что вовлеченность граждан является фактором повышения как легитимности, так и результативности управленческих решений.

Для нормативного закрепления системы оценки эффективности предлагается комплекс мер. Во-первых, включить в Федеральный закон № 73-ФЗ самостоятельную главу, посвященную государственному мониторингу состояния объектов и оценке эффективности управления, закрепив состав обязательных показателей, порядок их расчета и ответственность за предоставление данных. Во-вторых, утвердить постановлением Правительства Российской Федерации федеральную методику оценки эффективности управления объектами культурного наследия, устанавливающую единые стандарты сбора, обработки и представления данных. В-третьих, предусмотреть обязательную ежегодную публикацию докладов об эффективности управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, обеспечив их открытость для граждан и профессионального сообщества.

Принципиально важным является пересмотр системы разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Предлагается ввести институт «субсидиарного управления», предусматривающий передачу функций по охране объектов муниципального значения на региональный уровень в случаях, когда муниципальное образование объективно не располагает ресурсами и компетенцией. Данный механизм должен включать формализованные критерии оценки управленческой состоятельности муниципалитета и процедуру передачи полномочий.

Предлагается создание интегрированной цифровой платформы управления объектами культурного наследия (ИЦП-ОКН), объединяющей: модернизированный ЕГРОКН с расширенным составом данных; систему регулярного мониторинга технического состояния; модуль автоматизированного расчета ИИУКН; систему финансового планирования и контроля; модуль взаимодействия с гражданами (прием обращений, информирование, краудсорсинг мониторинга); интеграцию с геоинформационными системами и данными дистанционного зондирования. Архитектура ИЦП-ОКН должна обеспечивать interoperability с другими государственными информационными системами (ФИАС, Росреестр, ГИС ЖКХ, ГИСОГД) и поддерживать открытые API для взаимодействия с внешними приложениями.

Для преодоления кадрового дефицита необходима разработка профессионального стандарта «Специалист по государственной охране объектов культурного наследия», устанавливающего квалификационные требования к различным категориям работников.

В условиях недофинансирования из бюджетных источников приоритетное значение приобретает развитие механизмов привлечения частных инвестиций. К числу наиболее перспективных инструментов относятся: льготная аренда объектов для инвесторов, берущих на себя обязательства по реставрации (программа «Рубль за квадратный метр»); налоговые льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество для инвесторов в реставрацию; механизмы государственно-частного партнерства применительно к крупным объектам с туристическим потенциалом; краудфандинговые платформы для финансирования сохранения объектов местного значения; институт эндаумент-фондов для долгосрочного финансирования содержания объектов.

Опыт реализации программы «Рубль за квадратный метр» в Ульяновской, Нижегородской и Московской областях свидетельствует о потенциально высокой результативности данного инструмента [7]. Вместе с тем его масштабирование требует совершенствования нормативной базы, механизмов контроля за выполнением инвесторами принятых обязательств и создания института профессионального управления объектами культурного наследия.

Выводы. Управление объектами культурного наследия представляет собой специфическую сферу публичной деятельности, характеризующуюся пятью системными особенностями предмета управления (невосполнимость, многомерность ценности, конфликтность интересов стейкхолдеров, экономическая значимость, темпоральная специфика эффектов), что предопределяет необходимость разработки специальной методологии оценки эффективности, основанной на интеграции концепций общественной ценности и надлежащего управления.

Предложенная авторская система из 24 показателей оценки эффективности, структурированная в четырех блоках и агрегированная через интегральный индекс ИИУКН, обеспечивает комплексный охват ключевых аспектов управленческой деятельности. Валидность системы подтверждена результатами экспертного опроса ($W = 0,74$) и пилотной апробации на данных семи субъектов Российской Федерации.

Эмпирический анализ выявил значительную дифференциацию уровней эффективности управления (разброс ИИУКН от 0,44 до 0,74), обусловленную

не только разницей в финансово-экономическом потенциале регионов, но и качеством институциональной среды, профессионализмом кадрового состава, эффективностью координационных механизмов. Существенно, что ни один из обследованных субъектов не достиг высокого уровня эффективности, что указывает на системный характер проблемы.

Диагностирована совокупность четырех системных проблем, носящих взаимосвязанный и усиливающий характер. Преодоление этих проблем требует комплексного подхода, включающего нормативное закрепление обязательных показателей эффективности, создание интегрированной цифровой платформы, развитие кадрового потенциала, совершенствование механизмов координации и привлечения внебюджетных инвестиций.

Дальнейшие исследования в данной области предполагают расширение выборки регионов для апробации методики до полного охвата субъектов Российской Федерации, уточнение весовых коэффициентов на расширенной экспертной базе, разработку специализированных субиндексов для отдельных типов объектов (памятники архитектуры, исторические поселения, объекты археологического наследия, ансамбли и достопримечательные места), а также моделирование динамики ИИУКН в зависимости от альтернативных сценариев финансирования и институциональных реформ.

Литература

1. Алексеева Ю.П., Захарова Ю.С. Дифференциация туристско-рекреационного потенциала Республики Татарстан // Московский экономический журнал. 2024. Т. 9, № 1. URL: <https://e-science.ru/en/storage/viewWindow/246312>. DOI: 10.55186/2413046X_2023_9_1_55.
2. Аналитический отчет о состоянии рынка реставрационных услуг в 2021–2025 гг. / Ассоциация реставраторов России. М.: АРР, 2025. 112 с.
3. Блатова О.Ю. «Паразитация» объектов культурного наследия в архитектуре и жизненной среде // Манускрипт. 2025. Т. 18, № 4. С. 1658–1665. DOI: 10.30853/mns20250232.
4. Ольшевская М.В. Инновационные подходы к эффективному управлению объектами культурного наследия // Вестник Академии знаний. 2025. № 3(68). С. 885–889.
5. Поляков Р.А. Искусственный интеллект как инструмент оптимизации процессов принятия управленческих решений в системе государственной службы РФ // Общество: политика, экономика, право. 2025. № 2(139). С. 78–83. DOI: 10.24158/per.2025.2.9.
6. Руководитель Росимущества отметил эффективность работы по инвентаризации федерального имущества [Электронный ресурс] // Совет Федерации: офиц. сайт. URL: <http://council.gov.ru/events/news/171266/>
7. Цацулин А.Н. Можно ли отнести аукционные продажи к лучшим практикам сохранения исторических городов? Часть 1 // Экономический вектор. 2025. № 1(40). С. 57–72. DOI: 10.36807/2411-7269-2025-1-40-57-72.
8. Шапиро Л.Г., Латин Е.С. О способах уничтожения и повреждения объектов культурного наследия // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 4. С. 213–219. DOI: 10.24412/1608-8794-2024-4-213-219.
9. Юзбашян А.Ю. Проблемы проектов реставрации объектов культурного наследия // Вестник евразийской науки. 2022. Т. 14. № 6. URL: <https://esj.today/PDF/07NZVN622.pdf>. DOI: 10.15862/07NZVN622.
10. Arrous A. The role of good governance in the management of local government. *Russian Law Journal*, 2025, vol. 13, no. 1, pp. 489–499.
11. Heritage at Risk Statistics Method Statement 2025. URL: <https://historicengland.org.uk/content/documents/har/har-statistics-method-statement-2025>.
12. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, vol. 69, no. 1, pp. 3–19.
13. Moore M.H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995, 402 p.

14. The Culture Fix: Creative People, Places and Industries, Local Economic and Employment Development (LEED). URL: https://www.oecd.org/en/publications/the-culture-fix_991bb520-en.html.

15. Weber M. Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley, University of California Press, 1978, 1469 p.

16. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, vol. 2, no. 2, pp. 197–222.

ЗАХАРОВ ЯРОСЛАВ СЕРГЕЕВИЧ – аспирант кафедры государственного и муниципального управления, Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Россия, Москва (zaharov.99@mail.ru); ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4331-7289>).

Yaroslav S. ZAKHAROV

ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN THE FIELD OF CULTURAL HERITAGE MANAGEMENT: THEORETICAL, METHODOLOGICAL AND APPLIED ASPECTS

Key words: state administration, cultural heritage sites, historical and cultural monuments, efficiency assessment, performance indicators, protection of cultural heritage, public administration, integral index, state control, public value.

There are over 155 thousand cultural heritage sites of federal, regional and local significance recorded within the Russian Federation, making the country's collection of monuments one of the largest in the world. At the same time, structural risks have emerged in the area of their protection and use: according to official data, 18% of properties are in a poor or dilapidated condition (of which 3,000 have effectively been lost); no single, scientifically sound methodology has been established for assessing the effectiveness of state and local government management in this area. The lack of such tools limits the possibilities of reasonable budget funds allocation, an objective assessment of the work performed by the protection authorities and formation of a long-term strategy to preserve an irreplaceable cultural resource.

The purpose of the study is to develop a theoretically sound and practically applicable system of indicators for evaluating the effectiveness of state and municipal management of cultural heritage sites, as well as to develop recommendations for improving the mechanisms of such assessment, taking into account the specifics of the Russian institutional environment.

Materials and methods. The main sources used for this study were data from the Unified State Register of Cultural Heritage Sites (USRCH), legislation and regulations, as well as published academic works by Russian and international authors. The work uses general scientific (analysis, synthesis, deduction, induction, systemic and structural-functional approaches) and special (comparative legal, formal legal, statistical, expert analytical and case study methods) methods.

Results. Based on the integration of concepts of public value and good governance adapted to the specifics of managing irreplaceable cultural resources, the author developed a system comprising 24 indicators for assessing the performance of public authorities, structured into four analytical categories: integrity and technical condition of sites, public access to sites, financial and economic support and the quality of regulatory and law enforcement activities. A conceptual model for an integrated index of cultural heritage management effectiveness has been developed and tested using data from seven regions of the Russian Federation. The key systemic risks that hinder the improvement of the effectiveness of public administration in the field under study, including institutional gaps, personnel shortages and information asymmetry, are identified and systematized.

Conclusions. The developed system of indicators and the integral index of the effectiveness of cultural heritage sites management are an effective tool for a comprehensive assessment of the state and municipal management of cultural heritage sites. The results of the pilot testing confirmed a significant differentiation in the levels of management effectiveness in the subjects of the Russian Federation and revealed the systemic nature of management deficit in the area under study. Practical recommendations have been put forward to improve assessment mechanisms and enhance the effectiveness of management activities, including proposals to amend

federal legislation, establish an integrated digital management platform, and develop mechanisms for attracting extra-budgetary investment. It should also be noted that the development of such tools forms the necessary methodological and scientific basis for further research in the field of public management of irreplaceable cultural resources.

References

1. Alekseeva Yu.P., Zakharova Yu.S. *Differentsiatsiya turistsko-rekreatsionnogo potentsiala Respubliki Tatarstan* [Differentiation of the tourist and recreational potential of the Republic of Tatarstan]. *Moskovskiy ekonomicheskij zhurnal*, 2024, vol. 9, no. 1. Available at: <https://ecience.ru/en/storage/viewWindow/246312>. DOI: 10.55186/2413046X_2023_9_1_55.
2. *Analiticheskiy otchet o sostoyanii rynka restavratsionnykh uslug v 2021–2025 gg.* [Analytical report on the state of the restoration services market in 2021–2025]. Moscow, ARR Publ., 2025, 112 p.
3. Blatova O.Yu. «Parazitatsiya» ob'ektov kul'turnogo naslediya v arkhitekture i zhiznennoy srede ["Parasitization" of cultural heritage objects in architecture and living environment]. *Manuskript*, 2025, vol. 18, no. 4, pp. 1658–1665. DOI: 10.30853/mns20250232.
4. Ol'shanskaya M.V. *Innovatsionnye podkhody k effektivnomu upravleniyu ob'ektami kul'turnogo naslediya* [Innovative approaches to effective management of cultural heritage objects]. *Vestnik Akademii znaniy*, 2025, no. 3(68), pp. 885–889.
5. Poyarkov R.A. *Iskusstvennyy intellekt kak instrument optimizatsii protsessov prinyatiya upravlencheskikh resheniy v sisteme gosudarstvennoy sluzhby RF* [Artificial intelligence as a tool for optimising management decision-making processes in the civil service of the Russian Federation]. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo*, 2025, no. 2(139), pp. 78–83. DOI: 10.24158/pep.2025.2.9.
6. *Rukovoditel' Rosimushchestva otnetil effektivnost' raboty po inventarizatsii federal'nogo imushchestva* [The Head of the Federal Property Management Agency noted the effectiveness of the federal property inventory]. Available at: <http://council.gov.ru/events/news/171266>.
7. Tsatsulin A.N. *Mozhno li otнести auktsionnye prodazhi k luchshim praktikam sokhraneniya istoricheskikh gorodov? Chast' I* [Can auction sales be considered best practices for preserving historic cities? Part 1]. *Ekonomicheskij vektor*, 2025, no. 1(40), pp. 57–72. DOI: 10.36807/2411-7269-2025-1-40-57-72.
8. Shapiro L.G., Lapin E.S. *O sposobakh unichtozheniya i povrezhdeniya ob'ektov kul'turnogo naslediya* [On the methods of destruction and damage of cultural heritage objects]. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, 2024, no. 4, pp. 213–219. DOI: 10.24412/1608-8794-2024-4-213-219.
9. Yuzbashyan A.Yu. *Problemy proyektov restavratsii ob'ektov kul'turnogo naslediya* [Problems of restoration projects of cultural heritage objects]. *Vestnik evraziyskoy nauki*, 2022, vol. 14, no. 6. Available at: <https://esj.today/PDF/07NZVN622.pdf> DOI: 10.15862/07NZVN622.
10. Arrous A. The role of good governance in the management of local government. *Russian Law Journal*, 2025, vol. 13, no. 1, pp. 489–499.
11. Heritage at Risk Statistics Method Statement 2025. URL: <https://historicengland.org.uk/content/documents/har/har-statistics-method-statement-2025>.
12. Hood C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 1991, vol. 69, no. 1, pp. 3–19.
13. Moore M.H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995, 402 p.
14. The Culture Fix: Creative People, Places and Industries, Local Economic and Employment Development (LEED). URL: https://www.oecd.org/en/publications/the-culture-fix_991bb520-en.html.
15. Weber M. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, University of California Press, 1978, 1469 p.
16. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, vol. 2, no. 2, pp. 197–222.

YAROSLAV S. ZAKHAROV – Post-Graduate Student, Department of State and Municipal Administration, Plekhanov Russian University of Economics, Russia, Moscow (zaxarov.99@mail.ru; ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-4331-7289>).

Формат цитирования: Захаров Я.С. Оценка эффективности государственного и муниципального управления в сфере управления объектами культурного наследия: теоретико-методологические и прикладные аспекты [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2026. № 2. С. 13–29. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2026/2/2>. DOI: 10.47026/2499-9636-2026-2-13-29.