

УДК 338.246.027.4

DOI: 10.31249/espr/2025.04.06

А.В. Чухарев*

**ПРОГРАММА «ЗЕМСКИЙ РАБОТНИК КУЛЬТУРЫ»
КАК НОВЫЙ ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ
ПО РАЗВИТИЮ ОТРАСЛИ КУЛЬТУРЫ
В МАЛЫХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТАХ**

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются содержание и первые результаты реализации запущенной в 2025 г. программы «Земский работник культуры». Эмпирическую базу исследования составили официальные статистические публикации Росстата, отчет Минкультуры России и финансовая информация, закреплённая в российских нормативно-правовых актах. В ходе изучения было установлено, что, несмотря на довольно глубокую проработанность содержательного наполнения программы и общий успех ее первичной имплементации, масштаб программы остается недостаточным для решения кадрового вопроса в сфере культуры в российских регионах. Кроме того, было выявлено несовершенство механизма распределения субсидий в рамках программы между субъектами РФ. На основании результатов корреляционного анализа предложена альтернативная модель распределения финансовых средств.

Ключевые слова: культура; Россия; государственная политика в сфере культуры; меры поддержки; распределение субсидий; малые населённые пункты, корреляционный анализ.

Для цитирования: Чухарев А.В. Программа «Земский работник культуры» как новый инструмент государственной политики по развитию отрасли культуры в малых населённых пунктах // Экономические и социальные проблемы России. – 2025. – № 4. – С. 94–112.

* Чухарев Андрей Владимирович, младший научный сотрудник Отдела экономики Института научной информации по общественным наукам РАН (Москва, Россия); andrewv100@mail.ru.

Chukharev Andrey, junior researcher of the Department of Economics, Institute of Scientific Information for Social Sciences, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia); andrewv100@mail.ru.

A.V. Chukharev

**The «Zemskii rabotnik kulturi» program as a new instrument
of state policy for the development of culture in small settlements**

Abstract. This article examines the content and first results of the implementation of the «Zemskii rabotnik kulturi» program, launched in Russia in 2025. The empirical basis of the study was made up of official statistical publications of Rosstat, reports of the Ministry of Culture of Russian Federation and financial information fixed in Russian regulatory legal acts. In the course of the study, it was found that, despite the rather deep elaboration of the program's content and the overall success of the first iteration in its actual implementation, the scale of the program remains insufficient to solve the issue of staff shortage in the field of culture in the regions of Russia. In addition, the imperfection of the subsidy distribution mechanism within the framework of the program between the regions of the Russian Federation was revealed, and therefore, based on the data of the correlation analysis, an alternative distribution model was developed.

Keywords: Russia; culture; state culture policy; support measures, allocation of subsidies, small settlements, correlation analysis.

For citation: Chukharev A.V. The «Zemskii rabotnik kulturi» program as a new instrument of state policy for the development of culture in small settlements. // Economic and Social Problems of Russia. – 2025. – № 4. – P. 94–112.

Введение

Сохранение и преумножение культурного богатства во всем его широком многообразии, несомненно, входят в число ключевых предпосылок поддержания гражданского мира и согласия внутри каждой страны, обеспечения ее социальной целостности и укрепления суверенной государственности. Культура, как самостоятельная сфера общественной жизни, создает прочное нравственное основание для полноценного развития личности и вносит существенный вклад в формирование человеческого капитала, на котором базируется экономика знаний [Каверина, 2017, с. 13]. Для России – страны многонациональной, многоконфессиональной и устроенной по принципу федерации – наращивание и реализация духовного потенциала населения является одним из приоритетных направлений развития, позволяющим обеспечивать единство народа. Это подтверждается включением положения о сохранении культурного и исторического наследия в перечень национальных интересов Российской Федерации [Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, 2021]. В данном контексте особенно важным для нашей страны представляется региональное измерение культурной политики.

В современных условиях рыночной экономики культура в России не является предметом исключительного ведения государства: соответствующие профильные учреждения могут представлять собой различные

формы собственности и получать доход от разнообразных видов деятельности, в т.ч. от предпринимательской. Однако государство традиционно играет ведущую роль в развитии отрасли, что, среди прочего, выражается в доминировании бюджетных источников в структуре ее финансирования [Матвеев, 2022, с. 65]. В 2025 г. расходы федерального бюджета по разделу функциональной классификации «культура, кинематография» составляют 233,7 млрд руб., что более чем в 1,7 раза превышает показатель пятилетней давности (в 2020 г. – 136,3 млрд руб.). Несмотря на значительные объемы выделяемых бюджетных средств, на региональном уровне в развитии отечественной отрасли культуры сохраняется ряд ощутимых трудностей, среди которых: недостаточные объемы финансирования; дефицит квалифицированных и, в частности, молодых специалистов; сравнительно невысокий уровень заработной платы, отстающий от среднего по стране; медленные темпы цифровизации; неоднородное качество оказания услуг в территориальном разрезе, особенно низкое в сельских районах [Песоцкая, 2021, с. 163; Смирнов, 2025, с. 84; Фалин, 2024, с. 164; Тронин, 2022, с. 377]. На преодоление этих проблем направлены различные государственные программы, в т.ч. недавно запущенная программа «Земский работник культуры». Детальному рассмотрению первых итогов и перспективных направлений ее совершенствования посвящено настоящее исследование.

Материалы и методы исследования

Методологическую основу исследования составляет теория рынков опекаемых благ, согласно которой сфера культуры относится к числу отраслей экономики, нуждающихся в особом внимании со стороны государства и нередко испытывающих потребность в формировании определенной институциональной среды, обеспечивающей эффективное функционирование рынка и реализацию общественных интересов. В силу наличия целого ряда характерных черт и особенностей культурных благ, проявляющихся в процессе их производства и потребления, они могут быть отнесены к категории чистых общественных благ [Захарова, Коджаманян, 2016, с. 256]. Однако отдельные их формы, как, например, образование в сфере культуры и искусств, определяются в качестве мериторных благ, т.е. таких, спрос на которые среди индивидуумов является нормативно «неверным» и должен корректироваться путем государственного вмешательства [Рубинштейн, 2011, с. 300–301]. Вне зависимости от конкретного способа категоризации того или иного опекаемого блага из числа культурных данное исследование исходит из аксиомы о концептуальной обоснованности государственной поддержки отрасли культуры, которая может проявляться в форме стимулирования как спроса, так и предложения. В частности, реализация программы «Земский работник культуры» в Российской Федерации рассматривается в настоящей статье в качестве меры государственной поддержки предложения на рынке услуг, ориентированных на удовлетворение культурных потребностей населения.

Расчетная часть исследования проведена на основе данных государственной статистики, предоставляемых федеральными (Минкультуры России, Росстат) и региональными (высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации в области культуры) органами власти, а также информации, содержащейся в федеральных нормативно-правовых актах. Статистика по численности населения, количеству учреждений культуры и числу их работников приводится в исследовании без учета городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, как субъектов, не участвующих в программе «Земский работник культуры» и не обладающих населением, проживающим в населенных пунктах с числом жителей до 50 тыс. человек, а также без учета новых регионов¹ ввиду отсутствия по ним официальной статистики.

Под малыми населенными пунктами в настоящем исследовании понимаются населенные пункты с числом жителей до 50 тыс. человек, в т. ч. сельские населенные пункты, рабочие поселки, поселки городского типа и города, классифицируемые согласно российской нормативной практике в качестве малых [Смирнов, Безвербный, 2022, с. 63].

Ключевым методом представленного исследования выступает анализ порядковых корреляционных связей между различными парами измерений. Расчет коэффициента корреляции осуществлялся по формуле Кендалла. Данный выбор обусловлен, прежде всего, фактом работы с реальными статистическими данными, которые в подавляющем большинстве случаев не подчиняются нормальному распределению [Орлов, 2020, с. 3]. Построение доверительного интервала при проведении означенных расчетов не требовалось, поскольку выборка статистических данных была представлена в полном объеме (за исключением заранее зафиксированных оговорок, указанных выше).

Содержание программы «Земский работник культуры» и итоги первого года ее практической реализации

Программа «Земский работник культуры» была запущена в России с 2025 г. в рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации, впервые озвученного в Послании к Федеральному собранию 29 февраля 2024 г. [Перечень поручений по реализации ... , 2024]. Данная программа призвана содействовать развитию отрасли культуры в малых населенных пунктах и основана на предоставлении материальной поддержки работникам культуры, переехавшим в такие населенные пункты для осуществления трудовой деятельности. Поддержка предоставляется в форме единовремен-

¹ Под новыми регионами в данной работе понимаются субъекты Российской Федерации, образованные в ее составе в результате подписания договоров о принятии в Российскую Федерацию от 30 сентября 2022 г.: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская область, Херсонская область.

ной компенсационной выплаты, размер которой един для большей части России, но в ряде регионов, где кадровый и демографический вопросы характеризуются особенной чувствительностью, увеличен. Выплаты предназначены для работников культуры, ставших победителями в специальных конкурсах, правила которых устанавливаются на уровне субъектов ответственными за организацию и проведение отборочных мероприятий ведомствами. При этом ключевыми условиями получения выплат являются наличие гражданства России, высшего или среднего профессионального образования, а также трудоустройство работника в учреждение культуры, расположенное в населенном пункте с общей численностью жителей менее 50 тыс. человек, и принятие обязательства по последующему осуществлению своих трудовых функций в данном учреждении культуры на протяжении по меньшей мере пяти лет. Компенсационная выплата предоставляется сразу после трудоустройства, однако в случае прекращения трудовых отношений до истечения положенного срока, работник должен вернуть ее государству [Правила предоставления и распределения ... , 2024, с. 106–107].

Трудоустройство в рамках участия в программе возможно только в государственную организацию культуры (она должна быть подведомственной исполнительному органу субъекта Российской Федерации в сфере культуры либо органу местного самоуправления), при этом ограничения по направлениям деятельности организации отсутствуют. Так трудоустройство возможно не только в организации, осуществляющие деятельность в сфере исполнительских искусств и публичной демонстрации культурных продуктов, но и в культурно-досуговые учреждения, музеи, библиотеки, а также в образовательные организации дополнительного образования для детей (детские школы искусств различной направленности) и профессиональные образовательные организации в сфере культуры и искусств.

В целях организации конкурсного отбора в каждом субъекте Российской Федерации, участвующем в программе, формируется перечень вакантных должностей, при замещении которых предоставляются компенсационные выплаты. Данный перечень утверждается уполномоченным органом субъекта, ответственным за организацию и проведение конкурсных процедур, и формируется на основании данных, предоставленных подведомственными высшему исполнительному органу субъекта РФ в сфере культуры учреждениями и органами местного самоуправления.

В 2025 г. в программе «Земский работник культуры» участвуют 87 субъектов Российской Федерации. Исключениями, что закономерно, выступают города федерального значения Москва и Санкт-Петербург. Стандартный размер компенсационной выплаты составляет один млн руб., но в Дальневосточном федеральном округе, а также в новых регионах – Донецкой и Луганской Народных Республиках, Запорожской и Херсонской областях – он увеличен вдвое до двух млн руб. Единовременная компенсационная выплата не облагается налогом и не предполагает ограничений по направлениям расходования предоставленных средств [Стенограмма совещания ... , 2025].

Расходные обязательства, возникающие в ходе реализации программы, принимают на себя субъекты Российской Федерации, но, несмотря на это, основная финансовая нагрузка (немногим менее 85% в 2025 г.) ложится на федеральный бюджет. Из него осуществляется субсидирование бюджетов субъектов по принципу софинансирования. Субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Минкультуры России. Их объем для каждого конкретного субъекта определяется на основании соглашения, заключенного между федеральным органом исполнительной власти и уполномоченным органом субъекта, с учетом законодательно установленного предельного уровня софинансирования [Предельный уровень софинансирования ... , 2024].

Совокупный объем денежных средств, выделяемых из бюджетов различных уровней на реализацию программы «Земский работник культуры», составляет в 2025 г. более 1,318 млрд руб., в т. ч. 1,118 млрд руб. выделено из федерального бюджета и 199,845 млн руб. из бюджетов субъектов Российской Федерации. Медианное значение объема выделенных на реализацию программы средств для всех 87 регионов составляет 10 млн руб., что предусматривает предоставление 10 стандартных компенсационных выплат или пяти повышенных. При этом фактические показатели сильно разнятся от субъекта к субъекту. Например, в Удмуртской Республике, где фиксируется рекордно высокий объем финансирования, на выплаты работникам культуры, переехавшим в населенные пункты с числом жителей менее 50 тыс. человек, выделено 72 млн руб. (72 компенсационные выплаты стандартного объема), в т. ч. 63,36 млн руб. за счет средств федерального бюджета и 8,64 млн руб. за счет средств регионального бюджета, что более чем всемерно превышает медианное число. Обратная ситуация наблюдается в Ненецком автономном округе: здесь расходы на реализацию программы составляют один миллион рублей (одна стандартная выплата) при соотношении федеральной субсидии и средств бюджета региона 80% к 20% (800 и 200 тыс. руб., соответственно). Примечательно, что единственным субъектом, выбравшим федеральную субсидию на уровне ниже предельно допустимого (86,89% или 38,23 млн руб. против максимально возможных 87%) стала Республика Башкортостан [Распределение субсидий ... , 2024].

В совокупности по всей территории России в 2025 г. программой предусмотрено замещение 1138 вакантных должностей работников культуры в населенных пунктах с числом жителей менее 50 тыс. человек, и, соответственно, предоставление равного числа компенсационных выплат, в т. ч. 958 компенсационных выплат в размере одного млн руб. и 180 выплат в размере двух млн руб. По состоянию на 22 сентября 2025 г. более 350 участников программы в различных субъектах России уже приступили к исполнению своих трудовых обязанностей на новых рабочих местах и получили предусмотренные выплаты, более 700 человек трудоустроены и находятся в процессе оформления выплат [Более 350 земских работников ... , 2025].

Следует отметить, что по официальной информации, предоставляемой ответственными за организацию и проведение отбора органами субъектов, в ряде регионов фиксировались отказы победителей конкурсов от дальнейшего трудоустройства (например, в Республике Крым, где первоначальный список победителей конкурсного отбора на 21 человека был впоследствии сокращен до 9 человек [Программа «Земский работник культуры», 2025]). В редких случаях конкурсы по некоторым вакансиям объявлялись несостоявшимися (к примеру, в Республике Алтай, в связи с отсутствием заявок [Объявлены победители ... , 2025]). Решением, практически применимым для обеих ситуаций, выступило объявление дополнительного конкурсного отбора.

Таблица 1

Распределение компенсационных выплат работникам культуры, переехавшим в населенные пункты с числом жителей менее 50 тыс. человек, и источники их финансирования в разрезе федеральных округов Российской Федерации*

Федеральный округ	Всего выплат, ед.	Размер выплаты, тыс. руб.	Выделено средств		Среднее значение предельного уровня софинансирования, %
			из федерального бюджета, тыс. руб.	из бюджетов субъектов, тыс. руб.	
Центральный	186	1000	149 400	36 600	82,2
Северо-Западный	144	1000	110 840	33 160	79,5
Южный	117	1000	104 580	12 420	90,3
Северо-Кавказский	44	1000	41 730	2 270	94,9
Приволжский	280	1000	233 354	46 646	84,6
Уральский	71	1000	44 920	26 080	56
Сибирский	116	1000	100 350	15 650	87,2
Дальневосточный	107	2000	188 440	25 560	83,7
Новые регионы	73	2000	144 540	1460	99
Всего	1138	—	1 118 154	199 845	83,8

*Источник: составлено автором по данным [Правила предоставления и распределения ... , 2024, с. 106–107; Распределение субсидий ... , 2024; Предельный уровень софинансирования ... , 2024].

Как следует из данных, представленных в табл. 1, распределение числа компенсационных выплат работникам культуры и объемов выделенных с целью их предоставления средств из федерального и региональных бюджетов различаются в разрезе федеральных округов (ФО). Больше всего компенсационных выплат – 280 единиц – предусмотрено в Приволжском

ФО, далее следуют Центральный и Северо-Западный ФО (186 и 144 единовременные компенсационные выплаты, соответственно). В свою очередь, Северо-Кавказский ФО замыкает перечень ФО, ранжированных по числу предусмотренных компенсационных выплат, с общим их количеством в 44 единицы. При этом его разрыв с Уральским ФО, находящимся на позицию выше, составляет более 60% (71 выплата).

Это актуализирует вопрос о принципах распределения числа выплат в разрезе субъектов федерации. Как предполагается, оно должно отталкиваться от оценки потребности малых населенных пунктов субъекта в работниках культуры. Крупнейшие субсидии из федерального бюджета получили Приволжский (233,354 млн руб.) и Центральный (149,4 млн руб.) ФО, а также субъекты РФ, относящиеся к группе новых регионов (144,54 млн руб.). В Приволжском и Центральном ФО одновременно фиксируются наибольшие объемы выделенных на реализацию программы средств из бюджетов субъектов (суммарно – порядка 83 млн руб.). Вместе с тем участие региональных бюджетов в финансировании программы в новых регионах минимально (около 1,5 млн руб.), что объясняется установлением для них наивысшего предельного уровня софинансирования – 99%.

Корреляционный анализ распределения числа компенсационных выплат в разрезе субъектов Российской Федерации

Анализ нормативно-правовых документов, на основании которых реализуется программа «Земский работник культуры», не позволил в полной мере прояснить принципы распределения общего объема средств субсидии и, как следствие, количества единовременных компенсационных выплат между субъектами Российской Федерации. Вместе с тем данный вопрос является крайне важным, поскольку общее число компенсационных выплат распределяется между регионами не равномерно, а скорее адресно, что в определенной мере свидетельствует в пользу существования в рамках программы более и менее приоритетных направлений региональной культурной политики.

В Правилах предоставления и распределения субсидий на поддержку работников культуры, переехавших в населенные пункты с числом жителей менее 50 тыс. человек, указано, что одним из критериев отбора субъекта для предоставления субсидии выступает наличие заявки на участие в программе, содержащей сведения о потребности в средствах федерального бюджета в целях восполнения вакантных должностей работников культуры. Однако не содержится никакой информации о том, в какой степени данная потребность может быть удовлетворена [Правила предоставления и распределения ... , 2024, с. 105–106]. Субсидии предоставляются на основании бюджетных соглашений высших исполнительных органов субъектов с Минкультуры России и в пределах лимитов бюджетных обязательств. Поскольку первичным получателем средств федерального бюджета выступает Минкультуры России, логично пред-

положить, что окончательное решение об объеме субсидии для каждого конкретного региона принимается именно Министерством.

Ввиду того что регионы получают субсидии в неравных объемах и программа «Земский работник культуры» ориентирована на малые населенные пункты, большинство из которых относится к сельским, в рамках исследования была выдвинута гипотеза о том, что количество выделенных в определенном субъекте Российской Федерации компенсационных выплат для работников учреждений культуры будет демонстрировать статистическую корреляцию с числом жителей малых населенных пунктов, а также сельских населенных пунктов в рассматриваемом субъекте. Таким образом, субъекты с большей численностью населения, проживающего в малых населенных пунктах, получали бы справедливое преимущество, поскольку в учреждения культуры, расположенные на территории указанных субъектов, в рамках программы было бы привлечено большее число специалистов.

В данном контексте важно заметить, что по состоянию на 1 января 2024 г. в Российской Федерации в населенных пунктах с числом жителей до 50 тыс. человек проживало немногим менее половины нестоличного населения страны: 46,6% или 59433 тыс. человек, в т. ч. 22810 тыс. жителей рабочих поселков, поселков городского типа и малых городов (38,4% от числа жителей малых населенных пунктов или 17,9% от совокупного нестоличного населения страны) и 36624 тыс. сельских жителей (61,6% и 28,7% населения соответственно) [Численность постоянного населения ... , 2024]. С данными показателями в разрезе субъектов хорошо коррелируют данные о числе сельских организаций культуры (библиотек, детских школ искусств, культурно-досуговых учреждений), которых в общей сложности насчитывалось в 2024 г. 69983 организации, а также численности работников этих организаций: 197562 человека [Свод годовых сведений о деятельности ... , 2025; Свод годовых сведений о детских ... , 2025; Свод годовых сведений об организациях ... , 2025].

Коэффициенты корреляции составляют 0,64 для пар массивов показателей «численность жителей малых населенных пунктов – число сельских учреждений культуры»; 0,67 для пар массивов показателей «численность жителей малых населенных пунктов – число работников сельских учреждений культуры»; 0,66 для «численности жителей сельских населенных пунктов – число сельских учреждений культуры» и 0,7 для «численности жителей сельских населенных пунктов – числа работников сельских учреждений культуры». Полученные значения указанных коэффициентов могут быть интерпретированы как маркеры значительной (коэффициент от 0,5 до 0,7 по шкале Чеддока) и даже сильно выраженной (от 0,7 до 0,9) прямой корреляционной статистической связи [Орлов, Орлов, 2024, с. 35].

Такие результаты указывают на наличие логически обоснованной статистической взаимосвязи между численностью населения малых, в т. ч. сельских населенных пунктов и количеством учреждений культуры, ведущих свою деятельность в данных населенных пунктах, а также числом работников указанных учреждений культуры. Чем выше число жителей малых

(сельских) населенных пунктов в субъекте, тем больше в нем функционирует сельских библиотек, детских школ искусств и культурно-досуговых учреждений и тем большее число сотрудников осуществляют свою профессиональную деятельность в данных организациях культуры. На основании данных результатов представляется вполне обоснованным предположение о том, что с увеличением численности населения субъекта, проживающего в сельских населенных пунктах, рабочих поселках, поселках городского типа и малых городах с совокупной численностью жителей до 50 тыс. человек, будет возрастать и его потребность в замещении работников культуры в профильных учреждениях, расположенных в указанных населенных пунктах.

В то же время число фактически выделенных единовременных компенсационных выплат в региональном разрезе коррелирует с численностью жителей малых населенных пунктов в разрезе субъектов гораздо слабее, чем того следовало ожидать. Коэффициент прямой ранговой корреляции составляет для данных показателей всего 0,36, что по упомянутой ранее шкале Чеддока интерпретируется в качестве указателя на умеренную степень корреляции, склоняющуюся к отметкам слабого уровня.

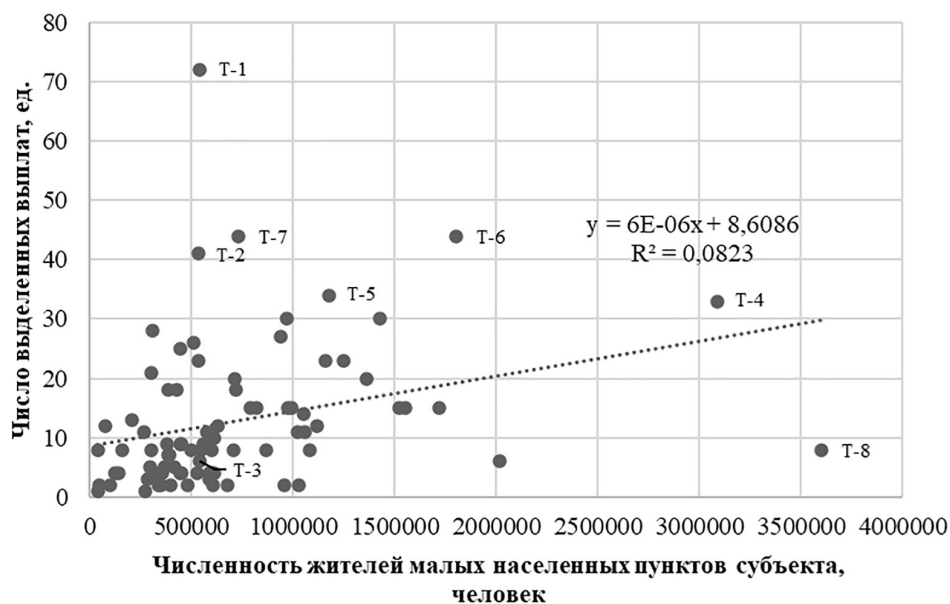


Рис. 1. Диаграмма рассеяния для показателей численности жителей малых населенных пунктов субъектов, участвующих в программе «Земский работник культуры», и числа фактически выделенных единовременных компенсационных выплат в данных субъектах в 2025 г.

Составлено автором по: [Численность постоянного населения ... , 2024;
Распределение субсидий ... , 2024].

На рис. 1 представлена диаграмма рассеяния для переменных «численность жителей малых населенных пунктов» (ось абсцисс, единицы измерения: человек) и «число фактически выделенных компенсационных выплат» (ось ординат, единицы измерения: ед.) с разбивкой по субъектам Российской Федерации. Форма полученного методом графического представления данных скопления точек также указывает на слабый характер статистической связи между переменными: скопление точек сгруппировано не кучно и крайне слабо напоминает прямую.

Вместе с тем обращает на себя внимание наличие значительного числа статистических выбросов. Так, к примеру, диаграмма наглядно демонстрирует непропорционально большое число выделенных компенсационных выплат в Удмуртской Республике (точка Т-1 на диаграмме). В данном субъекте в 2025 г. предоставляется 72 единовременные выплаты, в то время как в Липецкой области (точка Т-2) с сопоставимой численностью жителей малых населенных пунктов (544,4 и 536,1 тыс. человек, соответственно) их общее количество ниже более чем на 40% и составляет 41 единицу. В свою очередь, в Калининградской области (Т-3), где численность жителей малых населенных пунктов составляет также 544,3 тыс. человек, выделено всего 6 компенсационных выплат. Здесь, однако, следует заметить, что в последнем из перечисленных регионов группа сельского населения меньше – 242,6 тыс. человек против 491 и 414,6 тыс. человек в Удмуртии и Липецкой области соответственно. Таким образом, выделение меньшего числа компенсационных выплат может быть объяснено принятием во внимание доли собственно сельского населения. Впрочем, это до конца не объясняет наличия столь существенного разрыва в данных показателях в условиях относительной сопоставимости демографических характеристик.

Обратная ситуация наблюдается, например, с Краснодарским краем (Т-4) – вторым по численности жителей малых населенных пунктов субъектом России после Московской области, – где на 3088,3 тыс. человек, проживающих в малых населенных пунктах, приходится не столь большое число выделенных компенсационных выплат: всего 33 ед. При этом незначительно превосходящее значение (34 ед.) отмечается в Республике Крым (Т-5), численность жителей малых населенных пунктов которой ниже более чем в 2,5 раза – 1 176,8 тыс. человек. Большее число единовременных компенсационных выплат предоставляется также в Республике Башкортостан (Т-6) и в Тверской области (Т-7): по 44 выплаты; а также в разобранных ранее Липецкой области (Т-2, 41 выплата) и Удмуртской Республике (Т-1, 72 выплаты). Во всех упомянутых субъектах федерации численность жителей малых населенных пунктов существенно (минимум в 1,77 раза) ниже, чем в Краснодарском крае. Непропорциональное количеству населения число выплат предусмотрено также в Московской области (Т-8) – 8 единиц на 3 597,9 тыс. жителей малых населенных пунктов. В то же время в 2024 г. в регионе был зафиксирован один из самых высоких по стране объемов потребности в работниках для замещения вакантных должностей (около 199 тыс. или 11%

от общего числа рабочих мест по всем видам экономической деятельности [Списочная численность и потребность ... , 2024]), что указывает на наличие в регионе существенного кадрового дефицита, который, как можно предположить, распространяется и на сферу культуры.

Предложения по совершенствованию механизма распределения субсидий бюджетам субъектов в рамках программы «Земский работник культуры»

Результаты проведенного выше анализа позволяют сделать вывод, что действующая система распределения субсидий федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программы «Земский работник культуры» и, соответственно, распределения числа выделяемых в регионах единовременных компенсационных выплат работникам культуры, прибывшим в малые населенные пункты, является не вполне сбалансированной и не до конца сообразной цели сокращения различий по уровню развития экономики и социальной сферы среди субъектов РФ, закреплённой в Стратегии пространственного развития Российской Федерации [Стратегия пространственного развития ... , 2024, с. 26]. Поэтому предлагается альтернативная модель распределения.

В ее рамках предполагается перераспределить общее число единовременных компенсационных выплат работникам культуры между регионами России таким образом, чтобы, во-первых, сократить существенный разрыв в числе выделяемых в субъектах федерации выплат (фактически в 2025 г.: от одной до 72), и тем самым гармонизировать условия реализации программы «Земский работник культуры» в региональном разрезе. Во-вторых, предусматривается учет масштабов потребностей субъектов федерации в замещении вакантных должностей работников культуры в малых населенных пунктах. Для этого предлагается половину из выделенных в 2025 г. компенсационных выплат (1065 единиц без Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей¹) распределить между субъектами федерации равномерно, установив тем самым нижний предел масштаба реализации программы в регионе. Таким образом, с учетом округления, в каждом из 83 рассматриваемых регионов будет предоставляться по меньшей мере шесть компенсационных выплат работникам культуры.

¹ Разработанная в рамках данного исследования модель не предполагает перераспределения числа единовременных компенсационных выплат работникам культуры, предоставляемых в субъектах Российской Федерации, принадлежащих к группе новых регионов, поскольку для них недоступна официальная статистика по численности постоянного населения, а также по причине того, что число предоставляемых в данных регионах компенсационных выплат превышает минимально установленное моделью значение. Поэтому количество компенсационных выплат в новых регионах предлагается оставить неизменным.

Оставшуюся часть выплат, в свою очередь, предлагается распределить пропорционально долям субъектов федерации в совокупной численности жителей малых населенных пунктов. Благодаря этому регионы с большей численностью жителей малых населенных пунктов смогут, реализуя программу, более полноценно удовлетворить свои потребности в замещении вакантных должностей работников культуры. Результаты перераспределения общего числа единовременных компенсационных выплат в разрезе субъектов Российской Федерации представлены в табл. 2.

Таблица 2

Фактическое и перераспределенное число компенсационных выплат работникам культуры, переехавшим в населенные пункты с числом жителей менее 50 тыс. человек, в разрезе субъектов Российской Федерации на 2025 и 2026 гг.*

Субъект Российской Федерации	Фактическое число выплат в 2025 г.	Число выплат после перераспределения в 2025 г.	Число выплат после перераспределения в 2026 г.
1	2	3	4
Республика Адыгея	21	9	21
Республика Алтай	4	7	16
Республика Башкортостан	44	23	53
Республика Бурятия	23	11	25
Республика Дагестан	6	25	58
Донецкая Народная Республика	8	8	18
Республика Ингушетия	2	9	21
Кабардино-Балкарская Республика	8	12	28
Республика Калмыкия	8	8	18
Карачаево-Черкесская Республика	4	9	21
Республика Карелия	3	9	21
Республика Коми	5	10	23
Республика Крым	34	17	39
Луганская Народная Республика	30	30	69
Республика Марий Эл	4	9	21
Республика Мордовия	4	10	23
Республика Саха (Якутия)	11	12	28
Республика Северная Осетия – Алания	7	10	23
Республика Татарстан	20	19	44
Республика Тыва	13	8	18

**Чухарев А.В. Программа «Земский работник культуры»
как новый инструмент государственной политики по развитию отрасли культуры
в малых населенных пунктах**

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Удмуртская Республика	72	11	25
Республика Хакасия	11	9	21
Чеченская Республика	2	16	37
Чувашская Республика	8	11	25
Алтайский край	12	17	39
Забайкальский край	4	12	28
Камчатский край	4	7	16
Краснодарский край	33	35	81
Красноярский край	11	16	37
Пермский край	11	16	37
Приморский край	15	14	32
Ставропольский край	15	21	48
Хабаровский край	18	10	23
Амурская область	9	10	23
Архангельская область	25	10	23
Астраханская область	2	11	25
Белгородская область	8	14	32
Брянская область	8	13	30
Владимирская область	2	12	28
Волгоградская область	2	15	35
Вологодская область	26	11	25
Воронежская область	14	16	37
Запорожская область	12	12	28
Ивановская область	5	10	23
Иркутская область	8	16	37
Калининградская область	6	11	25
Калужская область	2	12	28
Кемеровская область – Кузбасс	15	14	32
Кировская область	3	12	28
Костромская область	5	9	21
Курганская область	9	10	23
Курская область	4	11	25
Ленинградская область	30	20	46
Липецкая область	41	11	25
Магаданская область	8	6	14

Продолжение таблицы

1	2	3	4
Московская область	8	40	92
Мурманская область	18	10	23
Нижегородская область	23	18	41
Новгородская область	2	9	21
Новосибирская область	15	16	37
Омская область	20	13	30
Оренбургская область	27	15	35
Орловская область	2	10	23
Пензенская область	10	12	28
Псковская область	28	9	21
Ростовская область	15	22	51
Рязанская область	9	11	25
Самарская область	15	15	35
Саратовская область	30	15	35
Сахалинская область	1	9	21
Свердловская область	15	21	48
Смоленская область	8	11	25
Тамбовская область	4	12	28
Тверская область	44	13	30
Томская область	7	10	23
Тульская область	18	13	30
Тюменская область	4	12	28
Ульяновская область	9	10	23
Херсонская область	23	23	53
Челябинская область	23	17	39
Ярославская область	4	10	23
Город Севастополь	2	7	16
Еврейская автономная область	12	7	16
Ненецкий АО	1	6	14
Ханты-Мансийский АО – Югра	12	12	28
Чукотский АО	2	6	14
Ямало-Ненецкий АО	8	9	21
Всего:	1138	1139	2627

*Источники: составлено автором по данным [Правила предоставления и распределения ... , 2024, с. 106–107; Распределение субсидий ... , 2024; Предельный уровень софинансирования ... , 2024; Численность постоянного населения ... , 2024].

В условиях запланированного увеличения финансирования программы «Земский работник культуры» за счет средств федерального бюджета в 2026 г. с 1,1 млрд руб. до 2,5 млрд руб. [На программу «Земский работник культуры» ... , 2025], целесообразным представляется пропорциональное увеличение числа предоставляемых компенсационных выплат в соответствующем году в 2,3 раза. В случае применения предлагаемой модели коэффициент корреляции параметров «численность жителей малых населенных пунктов» и «число выделенных единовременных компенсационных выплат» в разрезе субъектов федерации был бы равен единице, т. е. между ними установилась бы функциональная корреляционная связь.

Заключение

Программа «Земский работник культуры» может быть охарактеризована как сравнительно эффективный инструмент государственной политики по развитию отрасли культуры в малых населенных пунктах, ориентированный главным образом на решение проблемы нехватки профессиональных кадров в регионах. Несмотря на неизбежно возникающие административные трудности в организации и проведении отборочных мероприятий, связанные с необходимостью оперативного совершенствования региональных положений о конкурсных отборах, а также в ряде отдельных случаев с отсутствием заявок участников и их отказами от переезда, есть все основания полагать, что в 2025 г. программа будет реализована в полном объеме, и все 1138 вакантных должностей работников культуры будут успешно замещены.

В то же время следует признать, что существующий на данный момент масштаб программы является недостаточным для полного решения кадровой проблемы учреждений культуры в малых населенных пунктах: число работников библиотек, детских школ искусств и культурно-досуговых учреждений (далеко не полный перечень организаций культуры) только в сельских районах, т. е. исключая поселки городского типа, рабочие поселки и малые города, составил в 2024 г. 197562 человека. Иными словами, «Земский работник культуры» предусматривает замещение немногим более 0,5% от числа действующих сотрудников сельских учреждений культуры (без учета вакантных штатных должностей и за исключением статистики по малым населенным пунктам, которые нельзя отнести к сельским). Предусмотренное в 2026 г. существенное увеличение бюджета программы также вряд ли сможет решить означенную проблему окончательно.

В условиях, когда полностью закрыть кадровый дефицит во всех регионах России в рамках реализации программы «Земский работник культуры» не представляется возможным, ответственным сторонам целесообразно сфокусироваться на отладке механизмов оказания адресной поддержки тем субъектам, которые испытывают наибольшую потребность в восполнении вакантных должностей, а также на общей гармонизации объемов стимулирования регионального развития сферы культуры. Для решения по-

ставленных задач в рамках исследования были разработаны предложения по совершенствованию системы распределения количества единовременных компенсационных выплат между субъектами Российской Федерации.

Модель предполагает сокращение разрыва между максимальным и минимальным количеством выделяемых компенсационных выплат и адресное увеличение объемов поддержки за счет средств федерального бюджета тем субъектам федерации, в которых регистрируется наибольшее число жителей малых населенных пунктов. Модель разработана с учетом лимитов бюджетных обязательств, доведенных до Минкультуры России на плановый период 2026 г. Вследствие этого предлагаемая система распределения количества компенсационных выплат работникам культуры в рамках программы «Земский работник культуры» между субъектами Российской Федерации представляется более сбалансированной в сопоставлении с фактически действующей в настоящее время с позиции соответствия целям устойчивого регионального развития.

Список литературы

1. Багирова Е.В. Модели и формы государственной поддержки сферы культуры и искусств // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2020. – Т. 10, № 5 А. – С. 29–35.
2. Более 350 земских работников культуры приступили к работе // Сетевое издание «Саха Парламент». – 2025. – 22.09. – URL: <https://www.sakhaparliament.ru/obshchestvo/28333-bolee-350-zemskikh-rabotnikov-kultury-pristupili-k-rabote> (дата обращения 30.09.2025).
3. Е.Н., Коджаманян С.М. Культурные блага, как специфический продукт на рынке услуг // Проблемы экономики и юридической практики. – 2016. – № 6. – С. 256–258.
4. Каверина Н.А. Модели государственной поддержки культуры в Российской Федерации и проблемы их функционирования // Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. – 2017. – № 5(95) – С. 12–20.
5. Матвеев В.В. Финансирование сферы культуры в аспекте реализации государственной культурной политики: аналитический обзор // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия Экономика. – 2022. – № 4. – С. 59–69.
6. На программу «Земский работник культуры» выделяют более 1,1 млрд рублей // Информационное агентство ТАСС. – 2025. – 17.03. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/veroyatnostno-statisticheskie-modeli-korrelyatsii-i-regressii> (дата обращения 30.09.2025).
7. Определены победители конкурсного отбора по программе «Земский работник культуры» // Министерство культуры Республики Алтай. – 2025. – 11.06. – URL: <https://culture-altai.ru/news/all-news/opredeleny-pobediteli-konkursnogo-otbora-po-programme-zemskij-rabotnik-kultury> (дата обращения 30.09.2025).
8. Орлов А.А., Орлов А.И. Коэффициенты корреляции: шкала Чеддока и значимость // Контроллинг. – 2024. – № 4(94) – С. 28–37.
9. Орлов А.И. Вероятностно-статистические модели корреляции и регрессии // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2020. – № 160(06). – С. 1–33.

10. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию (утв. Президентом Российской Федерации 30 марта 2024 г. № Пр-616) // Сайт Президента России. – 2024. – 30.03. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/73759> (дата обращения 30.09.2025).
11. Песоцкая К.И. О проблемах развития культуры регионов // Наука. Искусство. Культура. – 2021. – № 3(31). – С. 162–166.
12. Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов российской федерации на поддержку работников отрасли культуры, прибывших (переехавших) в населенные пункты регионов Российской Федерации с числом жителей до 50 тысяч человек. Приложение № 37 к государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры» (утв. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 (ред. от 25.12.2024) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие культуры”», с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) // Министерство культуры Российской Федерации. – 2024. – 25.12. – URL: <https://culture.gov.ru/documents/postanovlenie-pravitelstva-rossiyskoy-federatsii-ot-15-aprelya-2014-g-n-317-ob-utverzhdanii-gosudars/> (дата обращения 30.09.2025).
13. Предельный уровень софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации, г. Байконура и федеральной территории «Сириус» из федерального бюджета на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. Приложение № 1 к Распоряжению Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 2475-р «Об утверждении предельных уровней софинансирования расходного обязательства субъекта РФ, г. Байконура и федеральной территории “Сириус” из федерального бюджета на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг.» // Гарант: справочно-правовая система. – 2024. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/409556787/#review> (дата обращения 30.09.2025).
14. Программа «Земский работник культуры» // Портал Правительства Республики Крым. – 2025. – URL: <https://mkult.rk.gov.ru/structure/a26dd96f-d950-4079-9f98-de5a99da9a0b?ysclid=m7stu0cfu0636779890> (дата обращения 30.09.2025).
15. Распределение субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку работников отрасли культуры, прибывших (переехавших) в населенные пункты регионов Российской Федерации с числом жителей до 50 тысяч человек, на 2025 год. Таблица 10 к Федеральному закону от 30.11.2024 № 419-ФЗ (ред. от 24.06.2025) «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2025) // Государственная система правовой информации. – 2024. – 01.12. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=608019268&rdk=&backlink=1> (дата обращения 30.09.2025).
16. Рубинштейн А.А. К теории рынков опекаемых благ // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Экономика. – 2011. – № 5 – С. 298–307.
17. Свод годовых сведений о детских школах искусств – село за 2024 год // АИС «Статистика». ГИВЦ Минкультуры России. – 2025. – URL: <https://stat.mkrf.ru/upload/iblock/811/81104abe70ad48c04640ec747d4c96f8.ZIP> (дата обращения 30.09.2025).
18. Свод годовых сведений о деятельности библиотек за 2024 год (все типы подчиненности, территориальное деление: село) // АИС «Статистика». ГИВЦ Минкультуры России. – 2025. – URL: <https://stat.mkrf.ru/upload/iblock/d1c/d1ce20a988bad29891411df9a43e0d19.zip> (дата обращения 30.09.2025).

19. Свод годовых сведений об организациях культурно-досугового типа – село за 2024 год (все типы подчиненности, тип КДУ: в селе) // АИС «Статистика». ГИВЦ Минкультуры России. – 2025. – URL: <https://stat.mkrf.ru/upload/iblock/ad0/ad0e244d626dab991b27e6a249266b93.ZIP> (дата обращения 30.09.2025).
20. Смирнов О.О., Безвербный В.А. Потенциал развития секторов экономики малых городов России: современные тенденции // Социум и власть. – 2022. – № 1(91). – С. 62–74.
21. Смирнов С.Н. Занятость в сельской местности: Россия на фоне других стран мира // Экономические и социальные проблемы России. – 2025. – № 2. – С. 68–87.
22. Списочная численность и потребность организаций в работниках для замещения вакантных рабочих мест по профессиональным группам на 31 октября 2024 года // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). – 2025. – 25.04. – URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/potr2024.xlsx> (дата обращения 30.09.2025).
23. Стенограмма совещания Президента Российской Федерации с членами Правительства // Сайт Президента России. – 2025. – 23.07. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/77514> (дата обращения 30.09.2025).
24. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Гарант: справочно-правовая система. – 2024. – URL: https://base.garant.ru/401425792/#block_1000 (дата обращения 30.09.2025).
25. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-п // Министерство экономического развития Российской Федерации. – 2025. – 20.03. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/3b8e3a39329ce7949978d271195fdb6d/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda_s_prognozom_do_2036_goda.pdf (дата обращения 30.09.2025).
26. Тронин С.А. Проблемы развития культуры на селе // Культура и цивилизация. – 2022. – Т. 12, № 1 В. – С. 373–380.
27. Фалин И.О. Государственная поддержка цифровизации культуры: региональный аспект // Цифровая экономика и онлайн-образование: ключевые тренды и препятствия: материалы IV Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 2024. – Екатеринбург: Изд-во Уральского гос. эконом. ун-та, 2024. – С. 164–166.
28. Численность постоянного населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2024 года // Федеральная служба государственной статистики (Росстат). – 2024. – 19.04. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Chisl_MO_01-01-2024.xlsx (дата обращения 30.09.2025).

Статья поступила 01.10.2025.

Принята к публикации 08.10.2025.