в «автономном» плавании

финансирование учреждений культуры в России: поиск эффективной модели

Аннотация

Анализируются основные реформы в области государственного финансирования учреждений культуры, исследуется зарубежный опыт финансирования культурного сектора. Обоснована необходимость преодоления традиционного представления о государстве как основном источнике финансирования деятельности учреждений культуры.

Ключевые слова: автономное учреждение, государственная политика, культурный сектор, финансирование учреждений культуры, финансовый менеджмент учреждений культуры, правовая база

Котова Ольга Валерьевна
помощник первого проректора, ассистент

Захарова Юлия Владимировна
канд. экон. наук, ассистент
zayv@yandex.ru

Кафедра государственного и муниципального управления экономического факультета, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

Одним из приоритетных направлений государственной политики декларируется обеспечение равенства возможностей доступа к ценностям культуры и культурной деятельности. Качество и объемы культурных благ непосредственно связаны с финансовой стороной деятельности организаций культуры, и именно эти процессы, обеспечивающие работу культурного сектора, являются объектом современных реформ.

Частное или государственное?

Ученые предлагают различные классификации моделей финансирования культурного сектора *(табл. 1)*. Центральный критерий в основе данных классификаций – соотношение частного и государственного финансирования.

До недавнего времени финансовая политика российского государства в отношении учреждений культуры строилась по принципу «полное государственное обеспечение и максимум контроля». Такая

политика тяготела к «германской» модели или модели «государство-«архитектор». В СССР на развитие культуры влияла идеологическая составляющая – применялась модель «государство-«инженер».
Современное развитие демонстрирует эффективность модели «государство-«вдохновитель», но ее успешное применение требует соответствующей благоприятной институциональной структуры – не только формальной, что можно достичь путем принятия законов, но и неформальной – наличие ценностных установок в обществе, направленность на диалог с культурной сферой.
Основная масса организаций, функционирующих в сфере культуры в современной России, относится к государственному и муниципальному сектору. Деятельность таких учреждений культуры финансируется, как правило, за счет государственного и местного бюджетов – это основной источник. Несмотря на то, что выделяемых государством средств для нормального функционирования этих учреждений недостаточно, в масштабах всей страны речь идет о довольно значительных объемах финансирования, что ставит вопрос об обеспечении эффективности государственных расходов на культуру и искусство.

Правовая база финансирования

В 2011 г. государственное финансирование культуры увеличится на 10% и составит чуть больше 82 миллиардов рублей против 74,5 в 2010 г., но при этом существенно – на 60% – сократятся расходы на капитальное строительство, реставрацию и ремонт. Масштабную государственную поддержку на федеральном уровне в 2011 г. получат такие культурные объекты, как Новый Иерусалим, Петергоф, Ораниенбаум, ГМИИ имени А.С. Пушкина [2, С. 11].
Механизм государственного финансирования учреждений культуры сейчас претерпевает серьезные изменения. Федеральный закон от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отде-

качество и объемы культурных благ непосредственно связаны с финансовой стороной деятельности организаций культуры, и именно эти процессы, обеспечивающие работу культурного сектора, являются объектом современных реформ

Таблица 1

Классификация моделей финансирования организаций культуры [1, С. 42; 4; 5]

Автор	Модели финансирования			
Э. Валь-Зигер	англо-американская (основа – частные вклады и собственные доходы организаций культуры)	германская (основа – государственные ассигнования)		
А.И. Глаголев	англо-американская (основа – частные вклады и собственные доходы организаций культуры)	германская (основа – средства местного бюджета)	романская (основа – средства государственного и местного бюджета)	
Г.Х. Шартран и К. Мак-Кафи	государство – «вдохновитель» (США) (государство стимулирует общество вкладывать средства в культуру)	государство – «патрон» (Великобритания) (государство выделяет средства на развитие культуры, которые распределяют независимые от правительства посреднические организации)	государство – «архитектор» (Франция) (решение о размере и объектах финансирования культуры принимают государственные органы, распространена адресная поддержка)	государство – «инженер» (КНДР, КНР) (культура финансируется государством и подчинена целям государственной идеологии)

льные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» устанавливает новую систему управления для государственных (муниципальных) учреждений, в том числе для учреждений культуры, включающую три альтернативы: автономное, бюджетное (нового типа), казенное учреждение. Их сравнение проведено в *табл. 2*.

Федеральные бюджетные учреждения начали работать по новому закону с 1 января 2011 года, региональные учреждения перейдут на эту систему с 1 июня 2012 года.

До принятия данного закона учреждения культуры в России получали финансовые средства из бюджета по принципу сметного финансирования. Следует сказать, что сметное финансирование не дает учреждениям культуры достаточной свободы и мобильности в расходовании средств. Такой механизм предполагает предоставление полного отчета перед органами власти и выделение строго определенных сумм по каждой ста-

Таблица 2

Сравнительный анализ новых моделей организации учреждений культуры

Критерий сравнения/Модель	Автономное учреждение	Бюджетное учреждение нового типа	Казенное учреждение
1.Финансирование	Субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием услуг		На основании сметы соответствующего бюджета
2. Распоряжение доходами от деятельности	Вправе осуществлять приносящую доходы деятельность, полученные доходы поступают в самостоятельное распоряжение учреждения		Может осуществлять приносящую доходы деятельность, доходы поступают в бюджет
3. Государственное (муниципальное) задание	Задание формирует и утверждает соответствующий орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя		
4. Аукционы и тендеры	Выбор поставщика работ и услуг для нужд учреждения руководством самого учреждения	Определение поставщика путем размещения государственного (муниципального) заказа на выполнение работ, оказание услуг	
5. Целевая направленность деятельности	Ориентация на получение дохода от предпринимательской деятельности		Нет стимулов для предпринимательской деятельности
6. Оплата труда	Есть возможность учета дополнительных доходов в зарплате		Базовый оклад
7. Приоритеты выбора модели организации	Крупнейшие, достаточно известные учреждения культуры, имеющие возможность получить значительный дополнительный доход	Региональные учреждения культуры, собственные доходы которых незначительны	Учреждения культуры, не имеющие возможности получать какие-либо дополнительные доходы

тье расходов. У учреждений культуры остается возможность зарабатывать, но все доходы, полученные от собственной деятельности, хранятся в госказначействе, и чтобы их израсходовать, необходимо преодолеть значительные бюрократические барьеры.

Автономное управление: трудности перехода

Существующее положение должен был изменить Федеральный закон от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ «Об автономных учреждениях», который предо-

основная масса организаций, функционирующих в сфере культуры в современной России, относится к государственному и муниципальному сектору

ставил возможность государственным (муниципальным) учреждениям переходить на автономную форму управления. Но за 3 года действия данного закона на автономное управление перешли только 4 федеральных учреждения [3]. На наш взгляд, в этом случае можно говорить о наличии нескольких причин такой ситуации:

1. Законодательные сложности перехода к новой организационной форме (юридически сложный процесс перехода), связанные с непроработанностью законодательства. Эту проблему должен исправить Федеральный закон №83-ФЗ и разработка регионального законодательства.
2. Существование прочно закрепившихся у руководства учреждений культуры стереотипов о большей степени государственной поддержке и ответственности в отношении бюджетных учреждений по сравнению с автономными.
3. Боязнь или неумение работать с рынком.
4. Нежелание уходить от традиционных принципов руководства.

Модель автономного учреждения представляется нам наиболее прогрессивной, отвечающей современным реалиям, позволяющей вести диалог с бизнесом и реализовывать механизмы частно-государственного партнерства. Предполагается, что в будущем большинство учреждений культуры будет функционировать в автономной форме. Если принять во внимание европейский опыт, то можно констатировать, что от полного прямого финансирования культурного сектора в большинстве стран уже отказались.

Стоимость услуг и контроль качества: параметры и показатели

Одной из наиболее сложных областей новой реформы является разработка методологии расчета стоимости оказания услуг государственными (муниципальными) учреждениями культуры по госзаданию. Эти вопрос в современном законодательстве регулируется Приказом Минфина России и Минэкономразвития России № 137н/527 от

Материалы

29.10.2010 г. «О методических рекомендациях по расчету нормативных затрат на оказание федеральными государственными учреждениями государственных услуг и нормативных затрат на содержание имущества федеральных государственных учреждений».

Кроме того, открытым остается вопрос о контроле качества за выполнением госзаданий учреждениями культуры. На данный момент нет четкой методологической базы для определения качества оказания услуг. Очевидно, что понятие «качество услуги» должно включать в себя комплекс количественных и качественных параметров. Количественными параметрами могут быть посещаемость выставок, заполняемость залов, качественными – удовлетворенность потребителей и их оценки. Но применение таких показателей на практике не всегда возможно – так низкая посещаемость выставки не говорит о ее некачественной организации. Поэтому ценными здесь также могли бы стать внешние экспертные оценки.

Вывод

На наш взгляд, повышению эффективности финансового менеджмента учреждений культуры в России способствовало бы:

- государственное стимулирование программ встречного финансирования («государство-бизнес») культурных мероприятий;
- установление зависимости заработной платы управленческого звена учреждений культуры от объемов привлеченных частных средств;
- введение в организационную структуру должностей пиар-менеджера и финансового менеджера;
- усовершенствование нормативов финансового обеспечения государственных заданий (в том числе разработка методик на региональном уровне);
- разработка методологических основ контроля качества выполнения учреждениями культуры госзаданий.

Выполнение данных мероприятий предполагает комплексный характер и, на наш взгляд, в будущем позволит создать эффективную модель финансового менеджмента.

на автономное управление перешли только 4 федеральных учреждения

Литература

1. Глаголев А.И. Экономические отношения в художественной культуре. Том I. Западный опыт [Текст]. М.: ВНИИ искусствознания, 1991.
2. Поспелова Н. Государственное финансирование культуры в 2011 году увеличится на 10% [Текст] // Независимая газета, 30 ноября 2010.
3. Химич О. Культура на троих // Московский комсомолец, 2 июня 2010 г. [Электронный ресурс] // http://www.mk.ru/culture/article/2010/06/01/502267-kultura-na-troih.html.
4. Chartrand H.H. Funding the Fine Arts: An International Political Economic Assessment // Nordic Theatre Studies Vol. 14, 2002. [Электронный ресурс] // http://artmarkets.files.wordpress.com/2009/09/chartrand.pdf.
5. Wahl-Zieger E. The Performing Arts and the Market: Anglo-American and German Approaches to Theatre and Orchestra in Market Economics // Economic Policy for the Arts. (Camb., Mass. 1980).

КЭ

Olga V. Kotova
Assistant of First Pro-rector,
Yulia V. Zakharova
Cand. of Econ. Sci., Assistant,
Chair of State and Municipal Administration, Faculty of Economics,
Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod
Under "autonomous" navigation

Financing of cultural establishments in Russia: search for effective model

Abstract

The paper present the analysis of main reforms in the sphere of state financing of cultural establishments using foreign experience of culture sector financing. The author proves the necessity of overcoming of traditional idea of state as main source of financing of cultural establishments.

Keywords: autonomous establishment, state policy, cultural sector, financing of cultural establishments, financial management of cultural establishments, law base

Отпечатано в типографии ЗАО «Корпорация Знак». Тираж 4000 экз.