Евгений НЕГИНСКИЙ

Ресурсы модернизации социокультурной сферы

В ежегодном Послании Федеральному Собранию Д.А. Медведев призвал беречь единое культурное пространство страны во всем его многообразии, развивать потенциал культуры как национального достояния во имя будущего, сохраняя народные традиции.

В начале нового века модернизация сферы культуры осуществлялась в России как ответ на административную реформу, а не на процессы саморазвития культуры. Ученые отмечают, что в 90-е годы на фоне масштабных социальных и политических преобразований культура оказалась в России одной из немногих сфер, не затронутой рыночной модернизацией. В 2003 г. в жизни организаций культуры наступил принципиально новый период – «... стала очевидна необходимость институциональной модернизации государственных организаций, которая позволила бы решать проблемы культуры в едином комплексе, опираясь на механизмы взаимодействия коммерческой и некоммерческой, государственной и негосударственной составляющих сферы культуры» [1].

Модернизация предполагает обновление институционального устройства социокультурной сферы, создание соответствующей современной инфраструктуры, становление общественно-государственной парадигмы ее развития, в том числе надлежащих социальных, экономических, юридических условий, реформирование культурной политики. В результате активизируются многие позитивные процессы в общественной жизни, в экономике, улучшаются межнациональные отношения. Развивая культуру, государство создает предпосылки для собственного эффективного функционирования, которое невозможно без общественной интеграции и решения стратегических гуманитарных задач [2].

Важнейшим источником социокультурной модернизации является деятельность организаций культуры. Чтобы обрести свободу действий, адаптироваться к меняющимся условиям, им нужно следовать принципам эффективного управления, внедрения и использования научно обоснованных технологий работы, обращать особое внимание на инновационную составляющую. Среди важнейших целей этой деятельности – соответствие культурных продуктов общественному спросу, повышение адресности культурных услуг, их разнообразия, улучшение стандартов обслуживания, оснащенность предоставления услуг современными техническими и технологическими средствами.

Каково положение дел в реальности? Основную долю организаций культуры в России составляет устаревшая и негибкая сеть бюджетных учреждений, которые не имеют внутренних стимулов к развитию, реформированию и модернизации. Им нет необходимости постоянно доказывать свою конкурентоспособность. По данным исследований, они имеют привилегированный доступ к бюджетным ресурсам, в том числе к стабильно растущему в последние годы бюджетному финансированию, используют государственную (или муниципальную) собственность, опираются на сложившуюся инфраструктуру. Независимо от качества и эффективности работы ими осваивается менее трети рыночного потенциала индустрии культуры. При этом именно учреждения культуры являются исполнителями, обеспечивающими реализацию государственных (муниципальных) обязательств по предоставлению услуг населению. Однако существующее сметное финансирование бюджетных организаций ориентировано не на потребителя, а на содержание сети учреждений. Именно такое положение приводит к неэффективности бюджетных расходов и должно быть пересмотрено [3].

Опыт показал, что вложение ресурсов в бюджетные учреждения не способствует тому, чтобы они стали инновационными, поэтому требуются меры по их модернизации. Но опережающего бюджетного финансирования для этого вряд ли можно ожидать. Отсюда возникает необходимость предоставления им большей хозяйственной самостоятельности, формирования нового механизма устойчивого развития организаций культуры.

Лидер трансформирования учреждений в некоммерческие организации и первый регион Российской Федерации, который стал внедрять технику управления результатами на практике, – Тюменская область. Реформирование отрасли культуры здесь началось в 2004 г. и было продиктовано изменением бюджетной политики, ориентированной на переход от управления затратами к управлению результатами, что предполагало повышение эффективности бюджетных расходов. По итогам финансового и организационно-структурного анализа многие государственные (ГУК) и муниципальные (МУК) учреждений культуры были переведены в автономные некоммерческие организации (АНО).

Создание таких организаций сформировало принципиально новую отраслевую модель реализации

Евгений НЕГИНСКИЙ – председатель Комитета по культуре Тюменской области

услуг культуры населению: заказчик – исполнитель – потребитель. Она позволила сбалансированно подходить к распределению услуг, гибко реагировать на возможности функционирования оптимальной сети организаций культуры.

В муниципальных образованиях было создано несколько моделей автономных некоммерческих организаций, вариативность которых определялась спецификой района, состоянием ресурсной базы отрасли. В 2006 г. уже 78% учреждений юга Тюменской области функционировали в новой правовой форме.

Опыт реформирования отрасли подготовил благоприятную почву для реализации в Тюменской области Федерального закона «Об автономных учреждениях». Был разработан пакет документов, регламентирующий процедуру перевода: систематизирована нормативно-правовая база, необходимая для реструктуризации, определены критерии, позволяющие оценить реальную возможность функционирования учреждения в новом организационно-правовом статусе, в том числе его коммерческий потенциал. В настоящее время в статус автономных учреждений переведено более 95% организаций культуры области.

В рамках плановых мероприятий была сформирована модель структуры управления автономным учреждением, предусматривающая органичное включение в нее в качестве коллегиального органа управления наблюдательного совета, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия в сфере финансово-хозяйственной деятельности, с привлечением в его состав общественности, представителей государственной власти и трудовых коллективов.

Механизмом реализации полномочий Комитета по культуре Тюменской области, предусмотренных федеральным законодательством, стали государственные задания, посредством которых Комитет в качестве учредителя имеет возможность более рационально финансировать предоставление услуг населению. Объем задания варьируется в зависимости от эффективности и качества услуг. Введение конкурентных начал в распределение задания на оказание бюджетных услуг служит реальным стимулом к повышению эффективности деятельности учреждения.

Комитет разработал модель государственного задания на оказание услуг культуры населению, которой определялась его структура, устанавливающая требования к качеству, объему, порядку и ожидаемым результатам, рассчитывались нормативные затраты, устанавливались условия и порядок формирования задания, его финансового обеспечения и требования к отчетности о его исполнении.

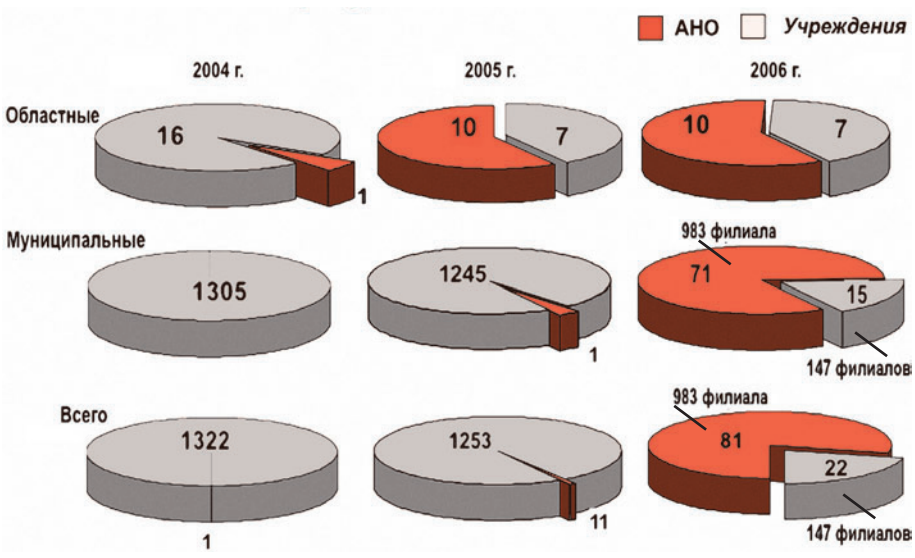
Форма и требования к выполнению государственного задания, в котором утверждены параметры оценки деятельности автономного учреждения, позволяют реализовать программно-целевой метод планирования бюджетных расходов, ориентированный на конечный результат, и контролировать качество выполнения государственного задания.

Основополагающим документом, базисным для формирования бюджета отрасли, является долгосрочная целевая программа «Основные направления развития культуры Тюменской области». Она разрабатывается на три года и служит гарантом распределения финансовых ресурсов на развитие отрасли в соответствии с задачами и полномочиями, определенными федеральным законодательством.

Программой предусмотрено пять задач, качество реализации которых определяется выполнением 21 показателя эффективности, характеризующих уровень доступности и востребованности услуг культуры населением области, обновление ресурсной базы муниципальных и областных учреждений. Содержательная часть деятельности культурных центров, а также необходимый объем финансового обеспечения на ее реализацию определяются результатами мониторинга эффективности оказания услуг культуры населению каждым учреждением.

Система мониторинга, позволяющая оценить социокультурную ситуацию в области, функционирует пятый год. Ведомственный контроль качества осуществляет информационно-аналитический центр Комитета по культуре правительства Тюменской области. Аналитическая база, сформированная в процессе мониторинга, – основной инструмент при формировании плана финансово-хозяйственной деятельности учреждений культуры. Он позволяет оценивать динамику за предыдущие периоды, определять эффективность планирования и фактического исполнения основных задач.

Динамика изменения организационно-правовой формы организаций культуры Тюменской области, ед.



Обязательными компонентами мониторинга являются разделы, характеризующие финансово-экономическую деятельность учреждений, поступления и эффективность использования финансовых средств (в том числе и по направлениям расходов), интенсивность использования и обновление ресурсной базы, среднемесячный доход работников. Мониторинг эффективности обеспечения населения востребованными, доступными и качественными услугами культуры проводится ежемесячно и позволяет своевременно решать управленческие задачи с учетом рейтингов показателей эффективности муниципальных образований. Аналитическая база мониторинга служит также инструментом для расчета и определения объема бюджетного обеспечения государственных заданий учреждениям культуры.

Переход от финансирования по смете к финансированию оказания услуг в соответствии с государственным заданием и планом финансово-хозяйственной деятельности автономных учреждений дает реальную возможность учитывать качество предоставляемых услуг при финансировании. Тем самым обеспечиваются более эффективные бюджетные затраты за счет конкуренции между отдельными учреждениями.

Анализ ситуации в отрасли в период трансформации организационно-правовой формы учреждений не выявил отрицательных моментов, которые заставили бы сомневаться в целесообразности реформирования отрасли и реорганизации учреждений в форму автономных. Более того, по результатам мониторинга выявлены важные положительные тенденции. Так, при переходе в новую организационно-правовую форму были оптимизированы штатные расписания учреждений в соответствии с задачами и объемами государственных и муниципальных заданий. При этом сокращения численности работников не последовало, но была разработана и внедрена новая система оплаты труда. Положительной остается и динамика финансирования отрасли. Несмотря на сложившиеся экономические условия, вырос объем внебюджетных поступлений: в 2009 г. в сравнении с 2008 г. его рост составил 25%, а в сравнении с 2007 г. – 37%.

Благоприятная ситуация сложилась и в динамике заработной платы работников, в частности очевидно увеличение внебюджетных доходов, направляемых на эти цели. В сравнении с 2008 г. среднемесячный доход работников в 2009 г. увеличился почти на 8%, с 2007 г. – на 47%, при этом внебюджетная составляющая в доходе работников выросла на 27% в сравнении с 2008 г. и на 36% – в 2007 г.

Увеличилось количество посещений учреждений культуры на платной основе, что также свидетельствует об изменении финансовой и содержательной политики учреждений. Значительный рост (на 45%) произошел в 2008 г., когда большая часть учреждений перешла в форму автономных. В 2008 г. расходы жителя на услуги культуры увеличились на 55% в сравнении с 2007 г. и почти на 60% – в сравнении с 2009 и 2007 гг.

Опыт Тюменской области подтверждает успешность реализации закона «Об автономных учреждениях» в бюджетной сфере. Позитивные тенденции развития автономных учреждений позволяют сделать вывод о том, что они в силу финансовой гибкости, прозрачности и открытости деятельности, государственно-общественного характера управления, ориентации на развитие и самостоятельность являются эффективной организационно-правовой формой, способствующей модернизации социокультурной сферы.

Литература

1. *Гнедовский М.Е.* Культура в России: государственный проект или гражданские инициативы? Сайт Института культурной политики http://www.cpolicy.ru
2. *Богатырева Т.Г.* Современная культура и общественное развитие. М.: Изд-во РАГС, 2001.
3. *Абанкина Т.В.* Прокрустово ложе бюджетной культуры // Отечественные записки. 2006. № 4. С.150-151.

Динамика изменения организационно-правовой формы учреждений культуры Тюменской области

