



Региональные аспекты государственной политики в сфере культуры и искусства

И.Н. Молчанов

доктор экономических наук



Н.П. Молчанова

доктор экономических наук

УДК 332.1

АННОТАЦИЯ

В статье акцентируется внимание на субфедеральных проблемах развития сферы культуры и искусства. Рассматриваются перспективные формы концептуальных и программных документов, разнообразные источники инвестирования деятельности региональных организаций отрасли. Исследуются преимущества новой организационно-правовой формы некоммерческой организации — автономного учреждения, которая рекомендуется в качестве наиболее приемлемой для предоставления населению культурных благ и услуг.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

регион (субъект РФ), государственная культурная политика, инвестиционный климат, концепция, финансирование, автономная организация

В Российской Федерации отраслевая принадлежность предприятий и организаций различных форм собственности определяется действующими законодательными актами и нормативными правовыми документами. Организации и учреждения, осуществляющие создание и распространение различных видов культурных благ и ценностей, составляют отрасль культуры и искусства и выступают в виде театров, концертных организаций и коллективов, цирков, кинотеатров, относимых обычно к искусству; библиотек, культурно-досуговых (клубных) учреждений, парков культуры и отдыха, зоопарков (зоосадов), относимых к культуре. Наряду с этим, в отрасль культуры и искусства входят производственные предприятия (фильмопроизводящие, кинокопировальные, реставрационные, строительные и т. п.); организации, образующие инфраструктуру культуры (маркетинговые, консалтинговые, юридические, научные); высшие и средние

профессиональные учебные заведения, занятые подготовкой специалистов для отрасли; детские учебные заведения (школы искусств и т. п.).

В федеративном государстве, каковым является Россия, государственное регулирование культуры целесообразно осуществлять на федеральном и региональном уровнях, и актуальность этой деятельности в процессе модернизации экономики возрастает. Согласно административно-территориальному делению, в нашу страну входят 83 региона — субъекта РФ, которые наделены властными полномочиями, экономическими и социальными обязательствами, имеют соответствующие органы управления и состоят, в свою очередь, из муниципальных образований, обладающих функциями местного самоуправления. Это республики, края, области, автономные образования, входящие в состав РФ. Каждый из регионов обладает определенной территорией с более или менее однородными природными условиями, специфическими экономическими, демографическими, историческими условиями, на которой функционирует определенный комплекс отраслей производства, производственной и социальной инфраструктуры.

На региональном уровне эффективность государственного регулирования определяется комплексом мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, применяемых правомочными властными структурами, организациями и учреждениями. В процессе экономической деятельности происходит формирование организационных, правовых, финансовых и экономических условий функционирования организаций культуры, а также физических лиц, создающих культурные блага.

Становление регионального компонента в сфере культуры должно сопровождаться последовательной передачей инструментов государственной культурной политики с федерального уровня на региональный. Исходя из стратегических целей социально-экономического развития, органы государственной власти субъектов РФ в области культуры и искусства в рамках своих полномочий призваны решать ряд важнейших задач. Во-первых, определять цели и приоритеты развития отдельных видов культурной деятельности, искусства, музейного и библиотечного дела, народного творчества, образования в сфере культуры; во-вторых, содействовать сохранению и приумножению культурного и творческого потенциала, развитию традиционных и новаторских форм и видов деятельности в сфере культуры и искусства, сохранению и развитию культурно-исторических традиций, народных промыслов, ремесел, памятников истории

и культуры, развитию национальных культур народов, проживающих в российских регионах; в-третьих, способствовать повышению социального статуса работников культуры.

Практическая реализация названных задач возможна только при консолидации усилий по различным направлениям деятельности, но прежде всего — посредством укрепления ресурсной базы отрасли в территориальном разрезе. Итогом слаженной работы должно стать создание благоприятного инвестиционного климата в отрасли, что в конечном итоге будет способствовать укреплению привлекательного имиджа городских и сельских поселений (с точки зрения накопленного культурного потенциала), формированию дополнительных предпосылок для развития туристической деятельности. Проводимые меры позволят повысить посещаемость музейных учреждений, различных зрелищных мероприятий, будут содействовать межрегиональному обмену культурными ценностями, и в конечном итоге — повышению уровня образованности населения.

Развитие инструментария государственного регулирования на региональном уровне управления

Инвестиционный климат регионов РФ можно отразить двумя составляющими: инвестиционным потенциалом и инвестиционным риском. Инвестиционный потенциал характеризуется уровнем следующих показателей: запасы природных ресурсов, объем и квалификация рабочей силы, развитие производственного потенциала, социально-экономическое положение и дифференциация доходов населения, состояние производства и инфраструктуры. В составе последней видное место отводится организациям и объектам культуры и искусства. Результаты исследований различных ученых свидетельствуют, что инвестиционный потенциал регионов РФ отличается высокой степенью поляризации. Сравнительный анализ республик, краев и областей по инвестиционному потенциалу показывает, несколько они различны по развитию производства и инфраструктуры, экономико-географическому положению, уровню социальной обеспеченности населения. Немаловажное значение для обеспечения устойчивого развития имеет инвестиционный риск, степень которого определяется нестабильностью законодательства, несогласованностью в работе органов государственной власти и управления субъектов РФ.

На взгляд авторов, изучение различий в инвестиционном климате в пространственном аспекте повысит научность и позволит активизировать работу по формированию Концепции развития

¹ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: Федеральный Закон Российской Федерации от 23 июня 1995 года № 115-ФЗ (с изм. 09.07.1999) [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». — Прим. авт.

отечественной культуры. В Федеральном Законе РФ от 23 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» концепция определяется как «система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей»¹. Применительно к сфере культуры и искусства главное назначение концепции должно состоять в обосновании комплекса мер, которые будут служить основой для принятия решений как кратко-, так и долгосрочного характера. В этом документе стратегической направленности представляется целесообразным сформулировать приоритеты государственной культурной политики, создать механизмы управления, которые способны действенно реагировать на возможные изменения в функционировании хозяйства данной отрасли в территориальном разрезе.

Сформулируем в качестве методических рекомендаций предложения по содержанию основных этапов формирования концепции развития культуры и искусства на уровне субъекта РФ.

Первый этап — организационно-подготовительная работа. Здесь необходимо предусмотреть: создание рабочей группы; изучение работ научно-исследовательского и методического характера; подготовку необходимой документации; определение состава привлекаемых участников, принципов и временного горизонта разработки концепции.

Второй этап — формирование и анализ информационной базы. Здесь необходимы: подготовка официальных статистических материалов Росстата; проведение выборочных статистических и социологических исследований; изучение текущей социально-экономической ситуации в сфере культуры и искусства, выявление основных тенденций ее изменения.

Третий этап — анализ накопившихся проблем. Здесь необходимо: установить факторы, вызывающие системные диспропорции, проанализировать механизмы возникновения и воспроизводства диспропорций; установить взаимосвязи и зависимости между существующими территориальными проблемами, выявить ключевые проблемы, с выделением в том числе внешних и внутренних; установить границы возможного вмешательства властных структур и факторы, воздействие на которые может способствовать разрешению проблем; определить временные периоды, необходимые для решения выявленных проблем и согласовать результаты выполненного анализа и предложения по преодолению выявленных проблем с вышестоящими уровнями управления.

Четвертый этап — формулирование целей и задач будущего развития культуры и искусства. Здесь предполагается: формирование системы целей, основанной на результатах анализа внутренних проблем, их проверка на предмет непротиворечивости внутренним и внешним целям различных уровней; выработка ряда направлений возможного достижения поставленных целей; анализ альтернативных источников ресурсов, организационных мер, административных и экономических стимулов, а также изучение возможностей их комбинирования и системного использования для достижения заявленных целей.

Пятый этап — оценка возможных последствий принимаемых решений. Здесь предусматриваются: проведение экспертизы с оценкой вероятности и сроков достижения ранее сформулированных целей; изучение возможных изменений состояния предусматриваемых для решения проблем, выявление тенденций в динамике текущей ситуации, определение вероятности обострения существующих и возникновения новых проблем.

Шестой этап — разработка проекта концепции. Он предполагает формулирование приоритетных направлений развития культуры и искусства в рамках данной территории; формирование концепции развития субъекта РФ в составе рекомендуемых разделов (инновационное развитие отрасли, инвестирование, социальная политика, межрегиональное сотрудничество, целевые ориентиры развития отрасли).

Седьмой этап — согласование и утверждение концепции. Здесь необходимо обсуждение проекта концепции в подразделениях Администрации субъекта РФ, консультационных и экспертных группах, внесение коррективов, проведение нормативных регламентных процедур.

Изложенный выше методологический подход, предлагаемый для субъектов РФ, включающий последовательность действий и содержание этапов работы над концепцией, целесообразно сохранить и при создании аналогичных научных разработок для муниципальных образований. Это необходимо для обеспечения преемственности и непротиворечивости разрабатываемых нормативных положений и достижения согласованности формируемых на их основе концептуальных документов, востребованных для реализации на региональном и муниципальном уровнях управления.

Научные положения по разработке Концепции в территориальном разрезе, по мнению авторов, должны содержать следующие разделы: общие положения; принципы и порядок разработки концепции; цели и задачи концепции; проблемы и приоритеты

² См.: Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Методологический подход к разработке концепций территориального социально-экономического развития // Журнал «Муниципальная экономика и управление», 2012, № 1(2) // URL: <http://municipal.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/01/01/?print>

развития территории; рекомендуемые разделы концепции. В конечном итоге, Концепция должна представлять собой документ, определяющий важнейшие направления и методы развития культуры и искусства в рамках определенной территории на долгосрочный период, обеспечивающие в рассматриваемой перспективе достижение намеченных социальных и экономических индикаторов с учетом долгосрочных приоритетов, целей и задач социально ориентированной государственной культурной политики. Более подробно методические рекомендации по составлению концепций социально-экономического развития в рамках определенной территории (федерального округа, субъекта РФ, муниципалитета) изложены в других работах авторов данной статьи².

Совершенствование методологии программно-целевого подхода и усиление роли финансового планирования

Одновременно с этим необходимо совершенствовать методологию разработки федеральных и региональных программ развития культуры. В Российской Федерации накоплен опыт разработки и исполнения федеральных целевых программ в сфере культуры и искусства. Так, завершена реализация ФЦП «Культура России (2006–2011 годы)»; сформирована Концепция ФЦП «Культура России (2012–2016 годы)». Вместе с тем, как представляется авторам, недостаточно развита практика составления территориальных целевых программ в масштабах отдельных республик, краев и областей РФ. Однако именно в программах такого уровня следовало бы акцентировать внимание на специфике и разнообразии природных и экономических условий отдельных территорий и учитывать существующие факторы при выборе моделей поддержки культуры для разных типов регионов.

Для полноценного применения программно-целевого подхода в сфере культуры необходим ряд предпосылок, главная из которых — наличие достаточных по объему финансовых ресурсов, необходимых для разработки и реализации территориальных целевых программ. Вместе с тем необходимо отметить, что по оценкам экспертов в отрасли ощущается недостаток средств даже для осуществления текущей экономической деятельности.

Основу многоканальной системы финансирования учреждений культуры по объемам и значению составляет государственное финансирование, осуществляемое за счет бюджетов разных уровней, которое в свою очередь следует подразделить на прямое бюджетное и косвенное финансирование. Другими составляющими элементами многоканальной системы финансиرو-

ния являются сборы от проводимых культурных мероприятий, доходы организаций культуры от прочих, в том числе предпринимательских видов деятельности, общественных пожертвований, спонсорской поддержки и меценатской помощи.

Обычно прямое бюджетное финансирование сферы культуры устанавливается законодательными федеральными или региональными (местными) органами власти в определенной доле расходной части бюджета в целом, или его части, предназначенной на социально-культурное обслуживание населения. По российскому законодательству финансирование сферы культуры должно осуществляться в размере 2% расходной части федерального бюджета и не менее 6% — бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов³.

Изучение сложившейся ситуации в отрасли приводит к заключению, что прямое бюджетное финансирование сферы культуры и искусства целесообразно осуществлять по ряду приоритетных направлений, среди которых следует отметить:

- ◆ финансирование культурных программ национального или регионального значения;
- ◆ финансирование текущих расходов организаций и учреждений сферы культуры;
- ◆ финансирование капитальных вложений, в том числе связанных с развитием сети учреждений культуры, финансирования образования в культуре, а также целевых трансфертов, грантов организациям, деятелям культуры, начинающим творческим работникам.

Как показывает практика, государственные ресурсы следует направлять на финансирование массовых учреждений культуры, менее приспособленных к рыночным отношениям. Одновременно с этим, необходимо соблюдать рациональное соотношение средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, направляемых на культуру и искусство. Тенденция последних лет характеризуется большей и постоянно увеличивающейся долей расходов региональных бюджетов. Такое положение дел характерно для всех европейских стран. Прямое бюджетное финансирование обеспечивает до 80% доходов массовых организаций культуры.

Накопленный зарубежными специалистами опыт свидетельствует, что при организации косвенного финансирования массовых учреждений культуры необходимо предусматривать многообразные способы получения и направления консолидации ресурсов. Наиболее распространенными, согласно сложившимся традициям, являются следующие источники косвенного привлечения средств:

³ Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» № 3612-1-ФЗ от 9 октября 1992 года (в ред. от 08.05.2010) [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». — Прим. авт.

⁴ В ряде стран практикуется частичная или полная отмена личных подоходных налогов для отдельных категорий творческих работников. — *Прим. авт.*

- ◆ налоговые льготы организациям культуры, которые могут выступать в виде полной или частичной отмены выплат по отдельным налогам федерального и регионального уровней. К таким налогам в России относятся: налог на добавленную стоимость, налог на прибыль, земельный налог и ряд местных налогов (по решению органов местного самоуправления)⁴;
- ◆ таможенные льготы;
- ◆ льготы по оплате коммунальных услуг и арендной платы, предоставляемые как организациям, так и отдельным деятелям культуры;
- ◆ предоставление льготных кредитов или кредитов под гарантии государства;
- ◆ налоговые стимулы для частных пожертвований, спонсоров и меценатов, которые выражаются обычно в уменьшении налогооблагаемой базы по прибыли на величину пожертвований на развитие культуры и искусства. В России налогооблагаемая прибыль уменьшается для предприятий до 5%, а для банков — до 3%.

Кроме названного выше весомыми источниками доходов учреждений культуры могут быть: выручка от реализации товаров и услуг, дивиденды по ценным бумагам, доходы от собственности, а также другие, не запрещенные законом поступления, добровольные имущественные взносы и пожертвования.

В качестве основных направлений деятельности учреждений культуры, позволяющих получать дополнительный доход, могут рассматриваться следующие: торгово-посредническая деятельность, оказание досуговых услуг; видеопрокат, аудио и видеозапись, видеобары, рестораны, казино, дискотеки, развлекательные программы, ночные клубы, аттракционы и игровые автоматы; платное обучение, психологические службы; рекреационные, спортивно-оздоровительные, туристические и бытовые услуги; прокат предметов культурно-бытового назначения, фотостудии, обслуживание семейных праздников, художественно-оформительские работы и производство товаров (сувениры, мебель, напитки, костюмы, реквизит, изделия народных промыслов, печатно-полиграфическая продукция), а также сдача помещений и оборудования в аренду. Согласно действующему в России законодательству, получение доходов от указанных видов деятельности не влияет на объемы бюджетного финансирования.

Расширение доходной базы возможно за счет средств ряда негосударственных источников финансирования сферы культуры, которыми, являются:

- ◆ поступления от коммерческих организаций для осуществления совместных с государственными учреждениями культурных мероприятий и проектов;
- ◆ средства общественных организаций, фондов, ассоциаций и других учреждений, осуществляющих благотворительные пожертвования;
- ◆ пожертвования частных лиц;
- ◆ поступления от национальных лотерей, лото, спортивных тотализаторов;
- ◆ поступления от лицензирования некоторых видов культурной деятельности (например, телерадиовещания);
- ◆ налоги на доходы телевизионных компаний, аудиовизуальную продукцию, книжную торговлю, копировальную технику, бытовую аудио- и видеозаписывающую аппаратуру, чистые аудио- и видеокассеты;
- ◆ абонентская плата за радио и телевизионные программы.

Ввиду недостаточно широкого применения территориальных целевых программ, базирующихся на задействовании значительных объемов бюджетных средств (которые весьма востребованы, но по ряду причин ограничены), на региональном уровне особую актуальность приобретает разработка и реализация ведомственных целевых программ на кратко- и среднесрочный периоды. Эти программы основаны на активном использовании административных и организационных средств, вследствие чего их целесообразно формировать по следующей примерной тематике:

- ◆ организация обслуживания населения региональными и муниципальными библиотеками;
- ◆ деятельность государственных музеев на региональном уровне;
- ◆ охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), расположенных на территориях субъектов РФ;
- ◆ обеспечение дополнительного художественно-эстетического образования, подготовка и повышение квалификации кадров для учреждений культуры регионов и муниципальных образований;
- ◆ государственное содействие развитию экономической деятельности учреждений культуры в территориальном разрезе;
- ◆ организация и поддержка народного творчества, региональных театров и концертных организаций.

Необходимо заключить, что в рассматриваемой области существует обширный перечень проблем, решение которых воз-

можно только в перспективном периоде. Вместе с тем, есть ряд вопросов, которые требуют незамедлительного рассмотрения. Так, отличается актуальностью проводимая федеральным министерством совместно с финансовыми органами работа по формированию перечня бюджетных услуг в области культуры и искусства, по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении. Перечень содержит наименования различных видов услуг и учитывает полномочия субъектов РФ в сфере культуры и искусства. Согласно имеющимся рекомендациям, расчет расходов региональных бюджетов на предоставление бюджетных услуг культурных учреждений на предстоящий год должен производиться на основе количественных показателей и соответствующих научно обоснованных финансовых нормативов. Однако в современных условиях хозяйствования финансовые нормативы по бюджетным услугам не в полной мере отражают как потенциальные потребности, так и фактические объемы их оказания. Следовательно, именно на этом направлении целесообразно было бы сосредоточить усилия научных организаций, занимающихся проведением исследований и разработок в данной области.

В настоящее время назрела необходимость в создании системы мониторинга ситуации в сфере культуры на региональном уровне и построении на этой основе рейтингов соответствующих органов управления субъектов РФ. Результаты указанного мониторинга и рейтинги целесообразно было бы использовать для более обоснованного проведения государственной политики в сфере культуры и решения ряда неотложных задач. К их числу можно отнести следующие:

- ♦ обязательная регламентация регионального разреза в рамках программных документов развития культуры;
- ♦ выявление основных проблемных зон в указанной сфере в субъектах РФ, их учет при разработке стратегического плана Министерства культуры России как субъекта бюджетного планирования;
- ♦ определение места каждого из регионов по отношению к другим субъектам РФ по уровню развития сферы культуры.

Введение такого подхода позволит осуществлять сравнение результатов деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, а также сделать указанные результаты более прозрачными для общественности, повысить эффективность региональной политики. Необходимо создавать основания для привлечения внимания органов власти субъектов РФ к выявленным

проблемам в сфере культуры на региональном уровне и представления информации в региональном разрезе в Правительство РФ. Одновременно с этим, представляется своевременным приведение системы управления отраслью в соответствие с принципами бюджетирования, ориентированного на общественно значимые результаты, и отслеживание их практического внедрения в субъектах РФ.

Внедрение прогрессивных организационных структур учреждениями культуры и искусства

Для современного периода экономического развития характерно возникновение новых прогрессивных организационно-правовых форм хозяйствования. Одна из таких форм — автономная некоммерческая организация (АНО) — введена в России согласно федеральному законодательству⁵. Автономные учреждения могут создаваться для выполнения работ, ведения сервисной деятельности в различных отраслях сферы услуг. Автономное учреждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, а также в установленном порядке вправе открывать счета в кредитных организациях.

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за ним учредителем или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Собственник имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения. Автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения. Доходы автономного учреждения поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано, если иное не предусмотрено действующим законодательством. Собственник имущества автономного учреждения не имеет права на получение доходов от осуществления данным учреждением деятельности и использования закрепленного за ним имущества.

Автономные организации, по мере их формирования и распространения, должны прийти на смену существующим ныне организационно-правовым формам бюджетных учреждений. В настоящее время происходит постепенный переход на данную организационно-правовую форму, обсуждаются масштабы

⁵ Федеральный закон РФ «Об автономных учреждениях» № 174-ФЗ от 03 ноября 2006 (в ред. от 06.11.2011) [электронный ресурс] // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». — *Прим. авт.*

ее внедрения в различных отраслях сферы услуг. Одновременно изучаются возможности автономных организаций по обеспечению повышения эффективности хозяйственно-финансовой деятельности, оцениваются возможные положительные и негативные последствия их функционирования. Ожидаемым результатом перевода бюджетных организаций культуры и искусства в АНО должно стать повышение качества предоставления этими учреждениями культурных благ и услуг, оптимизация расходов бюджета на их оказание. В связи с этим, региональным органам государственной власти и управления необходимо определиться, какая из существующих организационно-правовых форм создаст лучшие возможности для наиболее эффективной деятельности учреждений культуры.

В заключение необходимо подчеркнуть, что последовательное проведение государственной политики в сфере культуры, предполагающее целенаправленное взаимодействие федеральных и региональных органов управления, открывает перед субъектами РФ новые возможности для создания инвестиционного климата, благоприятствующего дальнейшему развитию культурного потенциала. Активная деятельность всех заинтересованных сторон в данном направлении будет способствовать созданию объектов социальной инфраструктуры и развитию туризма, повышению занятости жителей городских и сельских поселений различных регионов. ■

ЛИТЕРАТУРА:

1. Молчанова Н.П. Программно-целевой подход в управлении развитием федеральных округов и субъектов Российской Федерации / Н.П. Молчанова. — М.: Издательство «МАКС Пресс», 2011. — 340 с.
2. Молчанов И.Н., Молчанова Н.П. Методологический подход к разработке концепций территориального социально-экономического развития // Журнал «Муниципальная экономика и управление», 2012, № 1(2). — С. 3–10.
3. Орешин В.П. Система государственного и муниципального управления. — М.: ИНФРА-М, 2011. — 320 с.
4. Региональное измерение государственной экономической политики России / под общей редакцией А.С. Малчинова. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. — М.: Научный эксперт, 2007. — 200 с.