

Реорганизация управления учреждениями культуры в условиях муниципальной реформы

Е. С. Гринфельдт

Сферу культуры современной России преимущественно образуют учреждения федеральной, региональной (субъектов Федерации) и муниципальной собственности¹⁾. Муниципальный сектор занимает в этой системе особое место. Он представляет собой самую многочисленную совокупность повсеместно распространенных и разнообразных по профилю деятельности организаций.

В муниципальной собственности находится около 90 % учреждений культуры Российской Федерации. На муниципальном уровне сеть организаций культуры представлена библиотеками (объединенными в централизованные библиотечные системы), клубами различных типов (дома и дворцы культуры, сельские клубы, центры культуры и досуга, национально-культурные центры, дома народного творчества, дома ремесел, дома фольклора, молодежные культурные центры, передвижные центры культуры и досуга), краеведческими и мемориальными музеями, детскими школами искусств, музыкальными, художественными и хореографическими школами, парками культуры и отдыха, кинотеатрами и киноконцертными залами, выставочными залами и галереями, муниципальными творческими коллективами и др. При этом основные учреждения, способные оказывать наиболее качественные и разнообразные услуги в сфере культуры и досуга, сосредоточены в районном звене муниципальных образований.

Муниципальный сектор учреждений культуры выделяется также по числу и остроте проблем своего функционирования и развития. Основная причина этих проблем коренится в сохраняющейся уже многие десятилетия и ставшей традиционной для всей сферы культуры практике «остаточного финансирования», неблагоприятные последствия которой усугубляются к тому же новейшими реформационными промахами. Среди ошибок современного этапа — проведение реформ без необходимого и корректного учета особенностей муниципальной сети учреждений культуры как объекта управления. В связи с этим преобразования в этой сфере (внедрение новых организационно-правовых форм учреждений

¹⁾ Организации, находящиеся в частной собственности, пока не играют заметной роли в оказании «услуг культуры» населению.

культуры, изменение порядка их финансирования и др.) во многих случаях не только не улучшают количественных и качественных показателей ее функционирования, но нередко влекут за собой деградацию созданного в прежние годы потенциала.

В этих условиях становится актуальной модернизация системы управления учреждениями культурными на муниципальном уровне, способная преодолеть указанные недостатки и обеспечить более благоприятные правовые и экономические условия их развития. При этом необходимо учитывать требования Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (новая редакция)²⁾, а также провозглашенный на федеральном уровне переход к управлению, ориентированному на результат.

Положениями реформы местного самоуправления и реформы бюджетного сектора предусмотрена так называемая оптимизация сети учреждений культуры путем их реструктуризации (слияние, разделение, ликвидация), которая должна завершиться поэтапным переходом от финансирования организаций по смете к финансированию основной деятельности в соответствии с программой³⁾.

В этой связи сеть организаций (учреждений, предприятий) культуры, находящихся в ведении муниципальных органов управления, можно разделить на пять групп:

- учреждения (предприятия), сохраняющиеся в нынешнем статусе (основным критерием является невозможность функционирования на рыночной основе);
- учреждения (предприятия), подлежащие преобразованию в другие организационно-правовые формы (работа над законопроектами, регламентирующими деятельность новых форм некоммерческих организаций, еще не завершена);
- учреждения, подлежащие передаче в ведение другим главным распорядителям средств бюджета как непрофильные для сферы культуры;
- учреждения, подлежащие передаче органам власти другого уровня (в основе подобных процессов должны лежать четко установленные критерии федеральной, региональной и муниципальной значимости учреждений культуры);
- учреждения (предприятия), подлежащие присоединению к другим учреждениям (предприятиям) или ликвидации (в «группу риска» попадают, прежде всего, небольшие учреждения культуры на селе, не имеющие прав юридического лица — автоклубы, районные методические центры и т. п.)⁴⁾.

²⁾ Далее — Федеральный закон № 131-ФЗ.

³⁾ Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг., одобренная постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249.

⁴⁾ *Игнатьева Е. Л.* Перспективы развития сферы культуры в контексте реформ // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. № 1. С. 11–15.

В рамках реструктуризации бюджетного сектора и оптимизации бюджетных расходов предполагается перейти от управления затратами к управлению результатами, повысить эффективность использования государственной (муниципальной) собственности. Предполагается разделение режимов финансирования деятельности и содержания собственности. За содержание, сохранение и перспективы повышения доходности недвижимого и особо дорогостоящего движимого имущества должен отвечать собственник. За качество предоставляемых услуг — коллектив организации культуры.

Кроме того, реструктуризация бюджетного сектора в сфере культуры должна проводиться с учетом того, что организации культуры обеспечивают достижение социально значимых целей и результатов, которые не могут оцениваться только экономической эффективностью, поскольку выражаются в параметрах развития культуры и общества, творческого потенциала, гарантиях социальной защиты, социальной справедливости⁵⁾.

На подготовительном этапе реструктуризации предполагается осуществление оптимизации сети учреждений культуры — получателей средств бюджета. На основном этапе реструктуризации учреждений культуры необходимо провести более глубокие преобразования, направленные на уточнение правоспособности и (или) проведение реорганизации учреждений путем внедрения новых форм бюджетного финансирования и повышения качества и доступности предоставляемых ими услуг.

Учреждения культуры, способные функционировать в рыночной среде, должны быть преобразованы в иные организационно-правовые формы. Смысл такого преобразования состоит в снятии с государства обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основе сметы доходов и расходов и в прекращении ответственности государства по их обязательствам. При этом, в случае соблюдения этих условий, не существует никакой необходимости в ограничении права организаций, создающихся в процессе реорганизации, на осуществление предпринимательской деятельности и самостоятельное распоряжение доходами от нее.

Учреждения культуры, производящие муниципальные услуги на нерыночной основе, должны остаться в составе бюджетной сферы. Принципиальным изменением в системе их финансирования будет лишение их права на самостоятельное распоряжение средствами из внебюджетных источников.

С целью более полного предоставления услуг населению в области культуры, оказания консультационно-методической, правовой и бухгалтерской помощи отдельным учреждениям культуры, не имеющим возможности создавать в своем составе полный перечень административно-управленческих подразделений, администрацией муниципального района возможно создание специального предприятия (учреждения), выполняющего

⁵⁾ *Абанкина Т. В.* Некоторые комментарии к грядущему реформированию бюджетного сектора в России // *Культура на границах*. М., 2004.

функции информационно-ресурсного центра культуры муниципального района. Оно может быть сформировано не только в форме традиционного бюджетного учреждения, но и, например, автономной некоммерческой организации или предприятия иной организационно-правовой формы, что позволит более гибко управлять ограниченными финансовыми ресурсами⁶⁾.

Задача реструктуризации сети учреждений культуры заключается в создании системы управления, способной провести правовые, финансовые и организационные преобразования муниципальных учреждений культуры, соблюдая конституционные гарантии по обеспечению граждан услугами культуры.

Такая система управления является одним из ресурсов перспективного развития любой деятельности. В то время как ликвидация, несоответствие полномочий, функций, переданных ресурсов органам управления может негативным образом сказаться на обеспечении процессов развития культуры и, прежде всего, на процессе производства и распространения ее услуг.

Роль органа управления учреждениями культуры муниципального уровня должна заключаться в создании системы взаимодействия органов власти различных уровней, а также условий саморазвития и партнерства с общественными организациями и структурами социального сектора в осуществлении культурной политики. Такое взаимодействие может быть организовано, например, с подразделением, отвечающим за сферу молодежной политики. Управление обоими направлениями может успешно совмещаться в рамках одной структуры. Во многом это объясняется единством целей и общностью форм их работы.

Практика объединения управлений культуры и туризма в регионах, обладающих значительным потенциалом памятных мест, уже дала положительный результат, поскольку появилась возможность не только достижения результата эффекта экономии от масштаба, но и привлечения дополнительных средств непосредственно от доходов туристической деятельности.

Более сложно может происходить объединение культуры со спортом из-за разницы в правовом обеспечении их деятельности, в частности, в вопросах нормирования и оплаты труда, других проблем нормативного характера.

К основаниям и технологиям создания входящего в состав местной администрации органа управления культурой района можно отнести правовые основания деятельности, механизм реализации полномочий и объем полномочий и функции.

⁶⁾ Методические рекомендации для субъектов Российской Федерации по реструктуризации учреждений культуры муниципальных образований: Аналитический доклад и методические рекомендации / В. В. Климанов и др. М.: Центр социального прогнозирования, 2005.

Правовые основания деятельности органов управления культурой района заключается в том, что местная администрация, которая является исполнительно-распорядительным органом, наделяется уставом муниципального образования, полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и региональными законами ⁷⁾.

Согласно законодательству структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В состав местной администрации входят функциональные подразделения, отвечающие за направления муниципальной деятельности, и отраслевые подразделения, которые осуществляют руководство и регулирование отраслей муниципального хозяйства ⁸⁾.

Таким образом, основанием для создания органа управления культурой являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении подобного органа, утверждающее помимо прочего и положение о нем в качестве учреждения, созданного с целью осуществления управления подведомственной отраслью. В положении отражаются полномочия, компетенция и ресурсы, которыми будет надлено управление культуры для реализации своих обязанностей. Согласно действующему законодательству, руководитель, как и другие должностные лица местного самоуправления, издает распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к его полномочиям уставом муниципального образования ⁹⁾.

Разграничение доходных и расходных полномочий органов власти различных уровней, предусматривает механизм регулирования вопросов, находящихся в совместном ведении и вопросов межпоселенческого характера ¹⁰⁾, а также предусматривает право муниципальных образований решать вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации ¹¹⁾. К вопросам совместного ведения в области культуры отнесен весь комплекс публичных полномочий этой сферы, т. е. полномочий, зафиксированных в законах Российской Федерации.

В данном случае может быть применен механизм делегирования отдельной части полномочий от субъекта Российской Федерации муниципальному району, которое должно сопровождаться финансовыми ресурсами в соответствии с логикой бюджетной реформы («окрашенности»

⁷⁾ П. 1 ст. 37 ФЗ № 131.

⁸⁾ П. 8 ст. 37 ФЗ № 131.

⁹⁾ П. 7 ст. 43 ФЗ № 131.

¹⁰⁾ П. 4 ст. 8, п. 4 ст. 15, п. 3 ст. 17, п. 2 и п. 4 ст. 51 ФЗ № 131.

¹¹⁾ П. 2 ст. 14, п. 3 ст. 15 ФЗ № 131.

финансовых потоков, стратегическом планировании и целевом оказании услуг). Делегирование полномочий с одного уровня власти на другой должно сопровождаться субвенциями и происходить на основании нормативного правового акта соответствующего представительного органа.

Таким образом, администрация, в целях решения вопросов местного значения и межмуниципального характера, на основании решения представительных органов, может создать орган управления культурой района. Для реализации своих полномочий такому органу должны быть установлены расходные обязательства, и оно должно быть наделено правом оперативного управления имуществом¹²⁾.

Если поселения, входящие в состав муниципального района, имеют недостаточный уровень бюджетной обеспеченности или бюджетная обеспеченность самого района недостаточна для осуществления установленных полномочий, то в целях ее выравнивания соответствующим муниципальным образованиям будут предоставлены дотации из фондов финансовой поддержки, которые предусматривают и возможность покрытия приемлемых расходов на культуру¹³⁾.

Следовательно, для создания органа управления культурой, который будет действовать от имени муниципального района, имеются как необходимые законные основания, так и практическая потребность. Финансовые ресурсы, которыми будет управлять создаваемое подразделение администрации или специальный орган, представляют собой часть собственных доходов или часть средств целевого характера, перечисляемых из бюджета другого уровня¹⁴⁾.

Следует отметить, что средства, получаемые управлением культуры от поселений, могут быть учтены в консолидированном бюджете муниципального района в порядке делегирования полномочий и отданы управлению по смете, а могут поступать от поселения, на основании заключенных между ними договоров, на закупку определенных услуг культуры и досуга. Аналогично могут выстраиваться финансовые потоки от субъекта Российской Федерации.

Реализуя свои полномочия, орган управления культурой района должен выступать как заказчик услуг культуры и досуга у учреждений и организаций других организационно-правовых форм, оказывающих услуги в этой сфере. Объем полномочий такого органа должен исходить из совокупности норм законодательства, которое определяет широкий круг

¹²⁾ П. 1 ст. 50, ст. 52 ФЗ № 131; ст. 86 Бюджетного кодекса.

¹³⁾ Согласно ФЗ № 131 (ст. 53, 60, 61).

¹⁴⁾ Эти средства могут складываться из средств, предоставленных из бюджетов поселений в бюджет муниципального района на решение вопросов местного значения, средств, предусмотренных в бюджете района на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, средств, полученных по договорам и соглашениям с поселениями, средств полученных из региональных программ развития культуры на основании делегирования отдельных государственных полномочий от субъекта Федерации.

прав, обязанностей и ответственности¹⁵⁾, из целей обеспечения единого культурного пространства и создания равных условий по обеспечению услугами культуры всех жителей муниципальных образований, входящих в состав муниципального района. Функциональная сущность и организационная структура сети муниципальных учреждений культуры, способных обеспечить качественное и эффективное обслуживание только на условиях аккумуляции ресурсов также влияет на объем полномочий.

Таким образом, деятельность управления культуры, в качестве органа местной администрации, выражается в институциональном и ресурсном обеспечении деятельности учреждений культуры на муниципальном уровне.

Ресурсное обеспечение заключается в участии управления культуры в составлении проекта бюджета, в представлении его на утверждение в законодательный орган местного самоуправления, в осуществлении ведомственного контроля над его исполнением, представлении отчета об исполнении бюджета, т. е. принимает участие в бюджетном процессе в соответствии с гл. 18 Бюджетного кодекса РФ. С учетом показателей среднесрочного прогноза социально-экономического развития муниципального образования управление культуры принимает участие в составлении перспективного плана по своему направлению деятельности и его последующей корректировке, в подготовке и реализации предложений по объемам межбюджетных трансфертов на обеспечение услуг культуры и досуга.

К институциональному обеспечению отнесены действия управления культуры связанные с администрированием работы подведомственных муниципальных учреждений. К таким действиям относятся формирование, размещение и контроль за исполнением муниципального заказа на выполнение работ и оказание услуг, связанных с культурной деятельностью и досугом населения.

Допускается также наделение управления культуры правом выступать от имени муниципального образования в качестве учредителя муниципальных организаций, осуществлять их реорганизацию и ликвидацию в установленном порядке. Также управление культуры как орган местной администрации может выступать главным распорядителем бюджетных средств для подведомственной сети, в соответствии с требованием бюджетного кодекса, уполномочен вести реестр закупок муниципальных услуг.

К полномочиям этого органа управления может быть отнесено и право разрабатывать и представлять на утверждение в представительный орган местного самоуправления перечень бюджетных и оплачиваемых населением услуг культуры и досуга, а также расценки на платные услуги.

¹⁵⁾ Конституция Российской Федерации, Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», Федеральный закон от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах» и др.

В задачи управления культуры входит управление муниципальным имуществом, предназначенным для обеспечения населения услугами организаций культуры, переданным в оперативное управление или на других условиях (по договору аренды, в пользование и другое).

Согласно законодательству управление культуры принимает участие в разработке и реализации целевых и комплексных программ социокультурного развития муниципального образования, в реализации программ субъекта Федерации и федеральных целевых программ, а также принимает статистические отчеты установленной формы от подведомственной сети, обобщает, анализирует и направляет в уполномоченные региональные структуры.

В целях эффективного использования бюджетных средств, а также во избежание дублирования в работе возможно объединение управления культуры с управлением кинофикации, с комитетом по делам молодежи, с другими социальными секторами, чья компетенция касается вопросов обеспечения жителей услугами культуры, досуга и массового отдыха.

С учетом вышеизложенного можно выделить ряд функций управления культуры направленных на обеспечение государственной культурной политики, стратегическое развитие и программное планирование, ресурсное и правовое обеспечение и контроль, координация деятельности и взаимодействие со структурами, осуществляющими социальные мероприятия.

Обеспечение государственной культурной политики реализуется через систему муниципального заказа. Например, на библиотечное обслуживание через сеть библиотек, на художественное и эстетическое воспитание через сеть детских школ искусств, детских музыкальных школ. На сохранение материального культурного наследия через сеть музеев и отдельных памятников истории и культуры. На сохранение нематериального культурного наследия¹⁶⁾, развитие любительского творчества и досуга через сеть учреждений клубного типа, парков культуры и отдыха, кинотеатров, других учреждений и организаций.

Стратегическое развитие и программное планирование предусматривает разработку и реализацию программ развития культуры муниципального района. Реализуя эту функцию, отдел (управление) должно перейти от сметного финансирования сети и создать принцип оплаты бюджетных услуг подведомственных учреждений в соответствии с получаемыми результатами, где сеть должна рассматриваться как базовый элемент в создании услуг культуры и досуга. Сюда же отнесено принятие мер по оптимизации бюджетных расходов, внедрению современных подходов бюджетного планирования, ориентированного на достижение конкретных результатов.

¹⁶⁾ Нематериальное культурное наследие — обычаи, знания, навыки, предметы, культурные пространства, признанные сообществами в качестве культурного наследия и свидетельствующие о культурном разнообразии народов мира (см. Конвенцию ЮНЕСКО от 17 октября 2003 г.).

Ресурсное обеспечение и контроль предусматривает аккумулирование финансовых, материальных, информационных и иных ресурсов для обеспечения предоставленных полномочий.

Правовое обеспечение реализуется через подготовку нормативных актов по таким вопросам как: материальные и финансовые нормы обеспеченности сети учреждений культуры; нормативы расходов на создание услуг культуры и досуга; утверждение нормативов трудозатрат для определения штатной численности; утверждение показателей по отнесению к группам по оплате труда руководителей и специалистов; утверждение местной системы стимулирующих доплат и надбавок и других документов.

Координация деятельности и взаимодействие со структурами, осуществляющими социальные мероприятия может быть реализовано через систему проектов, направленных на сохранение традиций, на развитие любительского искусства и ремесел (фестивали, выставки, коллективы со званием «народный»); на поддержку социально-незащищенных слоев населения (объединения пожилых людей, инвалидов); на поддержку общественных инициатив (экологические движения, женские клубы, движения «за здоровый образ жизни»); патриотическое воспитание.

Принимая во внимание широкие полномочия и значительный объем функций, управлению культуры целесообразно иметь подразделения (сектора, отделы), отвечающие за конкретные направления в работе, такие как бюджетирование и финансовые результаты деятельности (отдел экономики и бухгалтерского учета), мониторинг текущих процессов (информационно-аналитический отдел), разработка концепций, программ, стратегий предстоящих действий (концептуально-программный отдел, опирается на результаты работы информационно-аналитического отдела), обеспечение участия общественных объединений в принятии и реализации вопросов, затрагивающих общественные интересы (отдел взаимодействия с общественностью). Последнее направление особенно важно в силу требований ФЗ № 131 о том, что вопрос о структуре социальных объектов, не входящих в состав публичных полномочий, зависит от решения схода граждан.

Внедрение интеллектуальных механизмов управления можно осуществить в рамках финансирования на имеющиеся сетевые структуры, путем преобразования районных организационно-методических центров, методических отделов районных Домов культуры в информационно-аналитические службы органов управления культурой.

Структура органов управления культурой может иметь прямую зависимость от количества подведомственной сети. Ресурсное обеспечение должно учитывать такие статьи расходов, как содержание работников, расходы на оборудование и автотранспорт, затраты на информацию, в том числе Интернет, на проработку управленческих решений.

Создание управления в составе местной администрации является одним из вариантов решения вопроса о формировании органа управления культурой.

На основании федерального законодательства органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные учреждения, которые будут наделены функциями органа управления культурой¹⁷⁾. В данном случае учреждение культуры не будет являться структурной единицей местной администрации. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Деятельность такого вида учреждений регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Вновь созданные управления культуры муниципального образования в качестве основы для создания учреждений культуры должны разработать нормативные документы, на основании которых в дальнейшем будет осуществляться деятельность этих учреждений культуры.

Технологии преобразования ныне действующей сети учреждений культуры в соответствии с разграничением полномочий органов местного самоуправления, а также образцы нормативных документов, необходимых для реализации полномочий по вопросам культуры на уровне муниципальных образований, уже отражены в методических рекомендациях, подготовленных в Минкультуры России¹⁸⁾.

¹⁷⁾ Подп. 3 п. 1 ст. 17, п. 4 ст. 51 ФЗ № 131.

¹⁸⁾ Методические рекомендации по реализации вопросов местного значения в сфере культуры городских и сельских поселений, муниципальных районов / Минкультуры России. М., 2006.