

НОВАЦИИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УСЛУГ УЧРЕЖДЕНИЯМИ КУЛЬТУРЫ

Статья посвящена вопросам формирования новых подходов к финансированию учреждений культуры на основе изменения механизма финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг. Обосновывается тезис о том, что переход на принципиально новую идеологию финансового обеспечения оказываемых государственных (муниципальных) услуг на основе предоставления субсидий на выполнение государственных заданий, внедрения нормативных принципов финансирования затрат способствует созданию действенных правовых основ повышения качества и доступности государственных (муниципальных) услуг, а также повышению заинтересованности и ответственности учреждений за результаты их деятельности.

Ключевые слова: бюджетные учреждения культуры; государственные (муниципальные) услуги; государственное (муниципальное) задание; финансовое обеспечение.

Одной из важнейших задач государственной финансовой политики в сфере культуры является динамичное развитие культурного потенциала регионов, обеспечивающего повышение конкурентоспособности, развитие творчества, инноваций и социального благополучия в обществе, формирование ориентации личности и социальных групп на ценности, способствующие успешной модернизации российского общества.

Отрасль культуры традиционно рассматривается в качестве эффективного инструмента по расширенному воспроизводству человеческого потенциала, соответствующего требованиям инновационной экономики и гражданского общества.

Для достижения качественных результатов в культурной политике России Правительством РФ определены следующие приоритетные направления:

- разработка стандартов качества услуг в сфере культуры и массовых коммуникаций, обеспечивающих конституционные гарантии граждан Российской Федерации;

- создание условий для улучшения доступа граждан России к культурным благам и услугам, образованию в сфере культуры и искусства (художественному образованию), в том числе малообеспеченных групп населения России и иных категорий граждан, нуждающихся в социальной поддержке;

- модернизация и обеспечение инновационного развития сети музеев и библиотек за счет масштабного инвестирования в технологическое обновление и повсеместного внедрения и распространения новых информационных продуктов и технологий, реализации механизмов поддержки;

- обеспечение условий для функционирования и развития библиотечного, музейного, архивного, кино-, фото- и иных аналогичных фондов;

- развитие механизмов поддержки стимулирования творчества музыкальных, театральных и других творческих коллективов, в том числе традиционной народной культуры;

- разработка мер по привлечению талантливой и профессионально подготовленной молодежи для работы в отрасли, что позволит расширить спектр и улучшить качество оказания услуг в области культуры, ускорить внедрение инновационных методов работы;

- модернизация системы профессиональной подготовки и переподготовки творческих кадров, специалистов в области управления и организации сферы культуры, искусства и массовых коммуникаций, укрепле-

ние кадрового потенциала отрасли, развитие непрерывного образования в сфере культуры;

- формирование системы общественного теле-, радиовещания и цифрового телевидения на федеральном уровне и в регионах страны [1].

Предоставление населению услуг в области культуры одновременно относится и к компетенции субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов, городских и сельских поселений. Как показывает опыт многих регионов и муниципальных образований, именно финансовые ресурсы бюджета территорий в наибольшей степени влияют на объемы предоставляемых услуг. В связи с этим возникает вопрос: должен ли фактор состояния бюджета территорий являться решающим при планировании государственных услуг и не приведет ли сокращение их объема к ухудшению качества жизни граждан? С другой стороны, очевидно, что бюджетное планирование должно опираться на количественные объемы услуг, вытекающие из объективных потребностей населения и иных субъектов, для которых эти услуги предназначены [2. С. 20–21].

Ответ на данные вопросы, вероятнее всего, лежит в плоскости оптимального сочетания возможностей бюджета территории при планировании государственных услуг и необходимости повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг посредством создания условий и стимулов для сокращения внутренних издержек бюджетных учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансирования, а также укрепления системы среднесрочного и долгосрочного прогнозирования потребностей в тех или иных услугах с учетом всего спектра внешних и внутренних факторов.

Ростовская область на протяжении последнего ряда лет активно реализует реформы в области общественных финансов. Приоритетом в проведении бюджетной политики является прежде всего обеспечение населения бюджетными услугами социальной сферы. В 2010 г. по итогам исполнения консолидированного бюджета Ростовской области за 2010 г. на эти цели направлено 80,8 млрд руб., что на 5,5% выше показателя 2009 г. Бюджет Ростовской области на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. сохранит свою социальную направленность. Доля расходов на социальную сферу в расходах областного бюджета в 2012 г. составил 69,2%, а общий объем расходов будет выше проектировок 2011 г. на 20,6% [3].

Расходы областного бюджета Ростовской области на культуру планируются на 2012 г. на 7,8% выше уровня 2011 г. Данные ассигнования включают расходы на финансовое обеспечение выполнения государственного задания бюджетными и автономными учреждениями и предоставление субсидий иным некоммерческим организациям, в том числе:

- на финансовое обеспечение выполнения государственного задания 25 областными учреждениями культуры: 18 бюджетным учреждениям культуры (15 областных музеев, 3 областные библиотеки), 7 автономным учреждениям культуры (4 областных театра, областная филармония, Областной дом народного творчества, ГАУК РО «Донское наследие»);

- предоставление субсидий региональным и местным национально-культурным автономиям в 2012–2014 гг. в сумме 0,5 млн рублей ежегодно, что соответствует уровню 2011 г.

Ключевым мотивирующим фактором, обеспечивающим качество и доступность услуг, должно стать формирование для каждого учреждения государственного (муниципального) задания на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) с указанием показателей объема и качества его выполнения, а также установление прямой зависимости объема финансового обеспечения выполнения задания (размера субсидии) от результатов деятельности учреждения. Переход от сметного финансирования к предоставлению субсидий включает предоставление обязательной субсидии на оказание услуг (выполнение работ) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием. Предполагается, что такая субсидия будет рассчитываться исходя из фактически сложившихся расходов, а затем произойдет их унификация по группам однопрофильных учреждений с учетом различных факторов. Наряду с обязательными субсидиями могут предоставляться и субсидии на иные цели и бюджетные инвестиции.

Анализ сложившейся практики формирования государственных (муниципальных) заданий в регионах (муниципальных образованиях) свидетельствует о том, что объемы их финансового обеспечения могут подвергаться корректировке в силу того, что запланированные значения показателей, характеризующие качество предоставления государственных услуг, не всегда совпадают с фактическими значениями. В отдельных отраслях социальной сферы объемы предоставления услуг (выполнения работ) подвержены существенным и плохо прогнозируемым колебаниям. В частности, это характерно для отрасли культуры. Специалисты считают, что эффективность принятия решений о корректировке государственного задания и изменении размера субсидии может быть оценена с учетом таких факторов, как: 1) возможность учреждения влиять на фактические объемы оказания услуг; 2) степень гибкости изменения потребности в ресурсах в связи с отклонениями относительно запланированных объемов оказания услуг [4. С. 86]. Вместе с тем корректировку государственного задания и перерасчет субсидий на его выполнение следует рассматривать как крайнюю меру, используемую в качестве жесткой санкции в отношении учреждения либо в случае возникновения непрогнозируемых колебаний спроса на услугу.

В деятельности организаций культуры имеются существенные особенности, выражающиеся в сочетании выполнения функционально различных компонентов: создание культурных благ, их хранение, распространение и организация освоения потребителем. Другими словами, учреждения культуры не только проводят мероприятия по показу, но и выполняют государственную функцию по созданию, сохранению, собиранию и изучению культурного наследия, фондов, художественных произведений, а эта функция напрямую не связана с конкретным потребителем. Вместе с тем без ее реализации невозможно обеспечить доступ граждан и юридических лиц к культурным ценностям, культурному наследию.

Таким образом, разработка перечня государственных (муниципальных) услуг (работ) в сфере культуры требует учета специфики данной отрасли и выделения отдельно «услуг» и «работ». В качестве основного критерия при разграничении работ и услуг следует принимать во внимание показатель наличия конкретного потребителя (физического или юридического лица) государственной (муниципальной) услуги или работы. Иначе, услуга оказывается непосредственному конкретному потребителю, а работа – это обеспечивающее услугу мероприятие, не имеющее конкретного потребителя, но осуществляющееся в целях обеспечения предоставления услуги потребителю. Под работой также может подразумеваться деятельность, направленная на решение определенных стратегических задач в сфере культуры. Разделение услуг и работ имеет важное практическое значение, поскольку на услугу в обязательном порядке устанавливается подушевой норматив и прослеживается закономерность: чем больше услуг оказывает учреждение, тем больше денег оно получит. Для работ установление такого норматива необязательно. К тому же есть такие работы, которые нормировать технически невозможно. В соответствии с этим на федеральном уровне были сформированы базовые перечни услуг и работ. При этом для каждой государственной (муниципальной) услуги (работы) должны устанавливаться показатели объема и качества оказания услуг (работ), применимые для расчета нормативных затрат.

Так, примерный отраслевой перечень государственных (муниципальных) услуг и работ по театрально-концертным организациям в соответствии с методическими рекомендациями для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ в сфере культуры [5] может включать следующие виды услуг и работ (таблица).

Аналогично перечень государственных (муниципальных) услуг и работ разрабатывается и в других организациях культуры: организациях в сфере народного творчества, библиотеках, музеях, музеях-заповедниках, учреждениях, имеющих предметы Музейного фонда Российской Федерации и др.

Новації вводимого механізму фінансового забезпечення бюджетних установ, в тому числі і в сфері культури, означають кардинальне змінення ідеології бюджетного фінансування державних (муниципальних) установ, трансформацію прин-

ципов организации их деятельности, основными из которых являются:

– внедрение нормативного принципа финансирования затрат и переход от сметы к укрупненным группам затрат;

– введение новой группировки затрат в зависимости от степени их участия в предоставлении услуги: группа затрат, связанных с оказанием услуги, и группа затрат на содержание имущества.

Формат примерного отраслевого перечня государственных (муниципальных) услуг и работ в сфере культуры по театрално-концертным организациям

Организации культуры	Услуги			Работы	
	Виды услуг	Показатели измерения объема оказания услуги (работы)	Показатели, характеризующие качество государственной (муниципальной) услуги	Виды работ	Показатели, характеризующие качество работы
Театрално-концертные организации (театры, концертные организации, самостоятельные творческие коллективы, филармонии, цирковые организации)	Услуга по показу спектаклей, концертов и концертных программ, цирковых номеров и иных зрелищных программ	– количество новых постановок; – количество новых программ и представлений; – количество публичных показов, выступлений, в том числе гастролей, и др.	– экспертная оценка; – средняя заполняемость зала; – средняя стоимость посещения одного зрителя (от числа зрителей по государственному (муниципальному) заданию); – динамика зрителей к предыдущему отчетному году и др.	– работа по созданию спектаклей, концертов и концертных программ, цирковых номеров, иных зрелищных мероприятий	– экспертная оценка (по разработанной единой отраслевой методике); – доля новых (капитально возобновляемых) постановок художественных продуктов в текущем репертуаре

В затратах на оказание услуги выделяются две группы: затраты, непосредственно связанные с оказанием услуги, и затраты на общественные расходы. Затраты, непосредственно связанные с оказанием услуги, включают в себя фонд оплаты труда основного персонала, материальные затраты и прочие расходы. К затратам на общехозяйственные нужды относятся те, которые невозможно отнести напрямую ни к затратам, непосредственно связанным с оказанием услуги, ни к затратам на содержание имущества. Так, в учреждениях культуры федерального значения к таким затратам относятся: затраты на осуществление творческих проектов за счет грантов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; затраты на оплату труда и начисления на выплату по оплате труда прочего персонала; затраты на содержание объектов недвижимого имущества Российской Федерации, закрепленного за федеральным государственным учреждением на праве оперативного управления или приобретенного данным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества; часть коммунальных платежей, связь, транспорт и прочие затраты.

Такое обособление затрат, связанных с предоставлением услуги, позволяет отделить затраты, направленные непосредственно на получение результата, т.е. оказание услуги, от других видов затрат и рассчитать фактическую стоимость услуги.

Логика реализации мер по совершенствованию механизма финансового обеспечения предоставления государственных (муниципальных) услуг в отдельных отраслях, в том числе в сфере культуры, предполагает соответствующий алгоритм действий на региональном и муниципальном уровнях в рамках переходного периода, установленного с 1 января 2011 г. по 1 июля 2012 г. В данном контексте к таким шагам следует отнести:

1. Формирование на региональном уровне отраслевого перечня услуг, оказываемых учреждениями субъекта РФ и муниципальных образований в соответствии с установленным объемом полномочий и по аналогии с

федеральными отраслевыми перечнями. На основе отраслевых перечней учредитель должен сформировать ведомственные перечни услуг для своих подведомственных учреждений. Без перечня, в котором были бы закреплены виды деятельности, выполняемые учреждениями для населения за счет средств бюджета, невозможно выстроить полноценную систему оказания услуг (выполнения работ), тем самым обеспечив сопоставимость видов деятельности, оказываемых разными учреждениями в разных сферах.

2. Одновременно с формированием перечня услуг необходимо проведение анализа сети подведомственных учреждений с целью определения типа учреждения с позиции выявления возможностей существующей сети эффективно оказывать услуги, предусмотренные отраслевыми и ведомственными перечнями услуг. Принятие взвешенного решения об изменении или сохранении типа учреждения требует от учредителя досконального знания нормативно-правовой базы, особенностей функционирования подведомственной сети, рыночной конъюнктуры и т.д.

3. Формирование перечня недвижимого, особо ценного движимого имущества государственных (муниципальных) учреждений, необходимого, во-первых, для расчета субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания подведомственными бюджетными и автономными учреждениями и, во-вторых, для определения имущества, которым учреждение не вправе распоряжаться без согласия учредителя и на которое не может распространяться ответственность по обязательствам автономных и бюджетных учреждений.

4. Определение размера нормативных затрат на оказание государственных (муниципальных) услуг и нормативных затрат на содержание имущества с использованием вариативности подходов и в целях расчета субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания. Первоначально такая субсидия может рассчитываться исходя из фактически сложившихся расходов, а затем будет происходить постепенная унификация по группам учре-

ждений с учетом различных факторов. Нормативные затраты могут рассчитываться нормативным, структурным, экспертным методами. В случае если учреждение приняло решение о едином показателе нормативных затрат на оказание каждой услуги, возможно применение поправочных (региональных) коэффициентов в отношении отдельных учреждений.

5. Формирование и финансовое обеспечение государственных (муниципальных) заданий и утверждение плана финансово-хозяйственной деятельности учреждений (сроком до одного или до трех лет в соответствии с тем сроком, на который утвержден бюджет субъекта РФ (муниципального образования)). Показатели задания должны использоваться в бюджетном планировании при определении бюджетных ассигнований. При этом должна быть отражена взаимосвязь государственного (муниципального) задания с инструментами бюджетирования, ориентированного на результат, которая может быть представлена как совокупность взаимозависимых процессов: формирование государственного (муниципального) задания → перечень государственных (муниципальных) услуг → стандарт качества → админи-

стративный регламент (порядок предоставления услуги) [6. С. 20–23].

Исходя из вышеизложенного, следует констатировать, что в перспективе на региональном и местном уровнях предстоит решить целый ряд вопросов и, в частности, разработать и утвердить административные регламенты (стандарты) предоставления государственных и муниципальных услуг по всем их видам; усовершенствовать систему мониторинга результатов деятельности подведомственных государственных (муниципальных) учреждений, качества оказания государственных (муниципальных) услуг и выполнения государственного (муниципального) задания; осуществить детализацию перечня услуг в отраслевом разрезе; выработать четкие требования к порядку оказания платных услуг и определению их стоимости для потребителя. Реализация данных мер будет направлена на повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг посредством создания условий и стимула для повышения ответственности бюджетных учреждений за результаты своей деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов*. URL: <http://www.economy.gov.ru>
2. *Истомина Н.А.* Становление и развитие практики планирования расходов региональных бюджетов на основе количественных параметров (объемов) государственных услуг // *Финансы и кредит*. 2010. № 36 (420).
3. *Основные направления бюджетной и налоговой политики Ростовской области на 2012–2014 годы*. URL: <http://www.donland.ru>
4. *Сизова О.В.* Подходы к корректировке государственных заданий и объемов их финансового обеспечения // *Бюджет*. 2011. № 6.
5. *Методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ в сфере культуры*. URL: <http://www.mkrf.ru>
6. *Алашкевич М.Ю.* Федеральный закон № 83-ФЗ: шаги по его реализации // *Финансы*. 2011. № 7.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 18 марта 2012 г.