

## Проблемы и перспективы финансирования сферы культуры в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат

© 2009 А.Г. Глухова

Самарский государственный экономический университет

Анализируются пути повышения эффективности бюджетных расходов сферы культуры в условиях реформирования системы государственных и муниципальных финансов. Автор предлагает возможные пути оптимизации распределения финансовых средств на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере культуры.

*Ключевые слова:* БОР (бюджетирование, ориентированное на результат), государственные расходы, сфера культуры, автономное учреждение, инструменты БОР, государственное задание, результативность, стандарты качества предоставляемых услуг, система показателей.

В течение последних лет в Российской Федерации идет планомерный процесс реформирования системы государственных и муниципальных финансов. Целью проводимых преобразований является повышение эффективности и качества управления общественными (государственными и муниципальными) финансами. Реформирование осуществляется в соответствии с задачами, поставленными Президентом Российской Федерации в бюджетных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, и программами структурных реформ в сфере управления государственными и муниципальными финансами.

Самарская область, к примеру, являясь одним из первых регионов - участников конкурса на получение субсидий на реформирование региональных финансов, на данный момент имеет богатый и успешный опыт по разработке и реализации программ реформирования региональных и муниципальных финансов. Эти программы уже позволили повысить эффективность использования средств областного бюджета для решения социально-экономических проблем: в частности, за счет повышения качества областных целевых программ и усовершенствования порядка их финансирования и контроля за их реализацией достигается повышение эффективности расходования бюджетных средств, а рациональное использование бюджетных средств дает возможность повысить качество предоставления государственных услуг и расширить их перечень. За счет реформирования достигаются и другие цели, к примеру, становится возможным повысить степень ориентированности бюджетной сферы на обеспечение потребности жителей Самарской области, включая учет мнения населения Самарской области при формировании областного бюджета и организации оказания государственных услуг.

Реализация намеченных в рамках программ реформирования общественных финансов мероприятий не только оказывает влияние на финансово-бюджетную сферу, но и позволяет создать базовые условия и предпосылки для позитивных экономических и социальных преобразований, а также для достижения стратегических целей бюджетной политики, определенных Стратегией социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

Суть бюджетных реформ в Российской Федерации заключается в переходе от управления затратами к управлению результатами. Что касается сферы культуры, то повышение эффективности бюджетных расходов обеспечивается изменением правового статуса учреждений культуры, переводом ряда бюджетных учреждений (БУ) в автономные учреждения (АУ). Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ "Об автономных учреждениях" (далее - Закон №174-ФЗ) вступил в силу в январе 2007 г.. Необходимо отметить, что его окончательная редакция существенно улучшилась и, соответственно, привлекательность формы АУ возросла. Этот закон необходимо рассматривать вместе с Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. №175-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях", а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений" (далее - Закон №175) и федеральным законом от 26 апреля 2007 г. №63-ФЗ "О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации".

По рассматриваемой проблеме изменения в Бюджетном кодексе РФ (далее - БК РФ) сводятся к тому, что из ст.161 БК РФ исключен пункт о самостоятельности бюджетных учреждений в части расходования средств, полученных из внебюджетных источников. Все доходы бюджетного учреждения (от сдачи в аренду государственного или муниципального имущества, от оказания платных услуг и иной приносящей доход деятельности; безвозмездные поступления) должны зачисляться (а не отражаться, как ранее) в соответствующие бюджеты и храниться на едином лицевом счете учреждения в органах казначейства. Главный распорядитель бюджетных средств наделяется полномочиями по увязке объема бюджетной сметы с доходами от платных услуг, что, по всей видимости, означает введение бюджетозамещения. Предусмотренные меры в части, касающейся отражения в бюджетах использования бюджетными учреждениями полученных средств, должны регулироваться федеральным законом. До этого сохраняется действующий порядок использования бюджетными учреждениями "внебюджетных" доходов.

Необходимо отметить, что автономное учреждение (АУ) - это не новая организационно-правовая форма некоммерческой, и тем более коммерческой организации, а новый тип государственного (муниципального) учреждения. Различия между бюджетным и автономным учреждением как двумя типами одной организационно-правовой формы не столь уж существенны. В АУ остается та же форма собственности, учредитель, цели и виды деятельности, гарантированное финансирование из соответствующего бюджета. Сохраняются права на закрепленное прежде за БУ на праве оперативного управления имущество и земельный участок, предоставленный в бессрочное пользование. Вопреки распространенным заблуждениям перевод БУ в АУ не означает приватизации и самокупаемости, понимаемой как снятие с бюджетного финансирования.

Несомненным достоинством АУ является их большая финансово-хозяйственная самостоятельность по сравнению с БУ:

- АУ будет получать гарантированное бюджетное финансирование на выполнение установленного задания. Задание, в отличие от заказа, не предполагает конкурсного распределения бюджетных средств, соответственно, АУ не подпадают под действие законодательства о тендерах;
- финансовое обеспечение установленного АУ задания осуществляется не по смете, а единой суммой без разбивки по статьям;
- при утверждении нормативов финансирования возможно увеличение суммы выделяемых бюджетных средств;

- сверх объемов задания учредителя АУ вправе по своему усмотрению возмездно оказывать услуги, относящиеся к основной деятельности или носящие дополнительный характер по отношению к основной деятельности, но при условии, что они предусмотрены в уставе;

- доходы АУ поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано.

АУ вправе:

- а) открывать счета в кредитных организациях, т.е. уйти из казначейской системы исполнения бюджета;

- б) самостоятельно устанавливать фонд оплаты труда и в его рамках утверждать соответствующее штатное расписание, т.е. отойти от ЕТС;

- в) с согласия учредителя передавать денежные средства и иное имущество в качестве учредителя или участника других юридических лиц, в том числе коммерческих;

- г) вносить свое имущество под залог и т.д.

Следовательно, если учреждения культуры, перешедшие в АУ, получат гарантированное и в полном объеме бюджетное финансирование и при этом будут самостоятельно распоряжаться полученными средствами, то их финансовое положение может даже улучшиться, что благоприятно скажется на реализации творческих программ.

Несмотря на отмеченные достоинства АУ, подобный перевод сопряжен с определенными рисками.

Одним из возможных рисков является угроза снижения социальной защищенности работников учреждений культуры.

В законодательстве об автономных учреждениях не прописано, сохранятся ли за ними социальные гарантии, в том числе:

- индексация заработной платы сотрудников;
- статус творческих коллективов (звания академических и т.п.);
- звания деятелей искусств и работников культуры.

Таким образом, решение данных вопросов будет находиться в компетенции соответствующих органов власти, для чего на региональном и муниципальных уровнях следует провести ревизию законодательных и иных нормативных правовых актов и при необходимости внести в них изменения. В противном случае осуществление мер социальной защиты работников будет полностью отдано на откуп руководителю АУ и окажется в зависимости исключительно от его деловых и личных качеств. Проведение бюджетной реформы требует и "реформирования мышления управленцев", накладывает на них совер-

шенно другие обязательства. В условиях БОР роль эффективного менеджмента значительно возрастает.

Другая проблема - это неготовность и учреждений культуры, и их учредителей к переходу на новый порядок планирования и финансирования, при котором решающее значение имеет государственное (муниципальное) задание и его финансовое обеспечение. Принятие руководителями учреждений культуры конкретных решений о переходе в АУ будет зависеть от разработанности механизмов и инструментов перевода.

Термин "государственное (муниципальное) задание на оказание государственных (муниципальных) услуг" употреблялся в БК РФ и раньше, но не был определен, и на практике механизм установления учредителем задания учреждению не применялся. В редакции БК РФ от 26 апреля 2007 г. дано определение государственного (муниципального) задания как документа, устанавливающего требования к объему, составу, качеству, условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг. Подчеркнем, что государственное (муниципальное) задание устанавливается и автономным, и бюджетным учреждениям. Кроме того, для всех типов государственного (муниципального) учреждения предусмотрено регулирование цен на платные услуги. Согласно положениям обновленного БК РФ, цены (тарифы) на государственные (муниципальные) услуги устанавливаются в порядке, определенном органами власти. Переход от свободного ценообразования к регулированию цен на услуги делает актуальным вопрос, на какой именно орган управления (финансовый или отраслевой) будет возложено данное полномочие.

Для введения нового порядка планирования органы исполнительной власти всех уровней должны утвердить Положения об условиях и порядке формирования задания учредителя автономному учреждению и порядке финансового обеспечения его выполнения. Работа над этими документами протекает крайне сложно, однако не исключено, что и принятие подобных положений не позволит полностью исключить субъективизм в планировании. В любом случае потребуются разработка отраслевых положений, позволяющих учесть специфику учреждений культуры.

Плановое задание учреждениям культуры на оказание государственных (муниципальных) услуг предполагает формирование и утверждение перечня соответствующих услуг, в том числе бесплатных. В некоторых регионах такая работа уже проведена - в Белгородской, Самарской, Новосибирской областях, республике Коми и др., но в целом по стране она еще далека от своего завершения.

Важнейшим инструментом бюджетной реформы являются нормативы финансовых затрат на предоставление государственных (муниципальных) услуг (далее - нормативы финансирования).

При нормативном финансировании большое значение имеет выбор показателей, в расчете на которые выделяются бюджетные средства. Как правило, за показатель единицы услуг учреждений культуры принимается одно посещение либо одно мероприятие.

Далее необходимо решить вопрос о составе затрат, которые учитываются при расчете нормативов финансирования. Как правило, из расчета исключаются целевые расходы на приобретение дорогостоящего оборудования и на капитальный ремонт, иногда - затраты на гастрольно-выездную деятельность. В этом случае указанные расходы должны финансироваться по соответствующим программам. Согласно Закону №174, отдельно следует предусматривать расходы на содержание имущественного комплекса.

Существует несколько методов определения нормативов финансирования: аналитический, нормативный и метод калькуляции.

Аналитический метод - основан на анализе фактических затрат прошлых периодов.

Нормативный метод - базируется на нормативных документах.

Метод калькуляции - исходит из утвержденных норм на основные процессы. Конечно, более научными являются нормативный метод и метод калькуляции, но на практике пока используется исключительно аналитический метод, причем в самом упрощенном виде. Величина нормативов финансирования устанавливается по фактическому значению показателей предшествующего года с учетом индекса-дефлятора.

Требуется отметить, что в дополнение к нормативному финансированию установленного учреждения культуры планового задания необходимо шире использовать метод социального заказа, размещаемого на конкурсной основе в рамках программ культурного развития.

Путем повышения объективности распределения финансовых средств на оказание государственных (муниципальных) услуг в сфере культуры является применение стандартов.

Установление автономному учреждению гарантированного планового задания и его финансовое обеспечение предполагают, что оказываемые услуги будут соответствовать предъявляемым требованиям (стандартам).

Параметры качества культурных услуг не поддаются прямой, жесткой регламентации. Скорее можно задать некий набор факторов, влияющих на качество услуг, и установить требования к условиям их предоставления.

Требования к учреждениям культуры могут включать следующие позиции:

- регламентирующие документы;
- режим работы;
- обеспеченность помещениями, в том числе санитарно-бытовыми, административно-хозяйственными, подсобными; их состояние (комфортность, безопасность и т.д.);
- техническое оснащение;
- кадровое обеспечение;
- наличие и состояние прилегающей территории;
- объем оказываемых услуг;
- информационное обеспечение получателей услуг;
- сроки оказания услуг и др.

Часть стандарта, содержащая требования к режиму работы, объему предоставляемых услуг, срокам их оказания и т.п., может быть выражена количественными показателями.

Итак, бюджетная реформа в целом предполагает отработку новых подходов к планированию и финансированию, создание стандартов

предоставления услуг, определение системы показателей, мониторинг достигаемых результатов.

Инструменты БОР способны защитить сферу и учреждения культуры, действительно обеспечить повышение эффективности расходования бюджетных средств. Адаптация культуры к условиям реформ во многом зависит от усилий региональных и муниципальных органов управления, общественных организаций в области культуры и, конечно, от самих учреждений культуры.

Значение управленческого инструментария бюджетной реформы не стоит абсолютизировать. Основной задачей остается переосмысление роли культуры, уточнение миссии различных видов учреждений культуры в современных реалиях. Однако разработка и применение вышеназванных инструментов потребует от органов управления и учреждений культуры большей гибкости, инновационных форм и методов творческой и управленческой деятельности. Возможно, работа над инструментами БОР позволит выйти и на переосмысление содержания процессов в сфере культуры.

*Поступила в редакцию 08.04.2009 г.*