И. А. Лисицына

ОСОБЕННОСТИ РАБОТЫ УЧРЕЖДЕНИЙ КУЛЬТУРЫ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ И ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ЛОКАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

ЛИСИЦЫНА Ирина Анатольевна — аспирант 3 курса заочной формы обучения кафедры культурологии и социальных коммуникаций Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заведующая детской библиотекой-филиалом №41 ГБУК «Библиотека искусств им. А. П. Боголюбова».
(e–mail: lisitzin89@yandex.ru).

Аннотация. *В статье раскрываются особенности работы учреждений культуры в новых условиях и анализируются различные формы их взаимодействия с локальными органами власти.*

Ключевые слова: *Сфера культуры, учреждение культуры, национальная культура, государственное управление, локальные органы власти, законодательство, бюджетное учреждение, автономное учреждение, казенное учреждение, государственный (муниципальный) заказ, культурные услуги.*

Динамичные процессы общественной и политической жизни российского общества отразились на смене парадигмы культурной политики. Умножение числа и расширение состава ее субъектов потребовало разработки новых форматов и инструментов ее реализации. Отличительной особенностью периода модернизации становится разработка концептуальных подходов к различным аспектам культуры (например, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», значение которой для сферы культуры заключается в признании роли человеческого капитала в социально–экономических процессах). Верно замечено, что в этих условиях изменение роли государства связывается не с отказом от своих функций, а с их коррекцией по отношению к функциям других субъектов и тем более не предполагает

устранения государства от организационно-управленческой функции координатора социокультурных процессов[1].

Основная задача современного государственного регулирования культурных процессов заключается в обеспечении опережающего развития перспективных тенденций, соответствующих направленности реформ (в том числе культур модернизационных «элит» и массовой культуры), выборочной сохранности традиций и феноменов наследия, а также сбалансированности интересов различных культурных групп, сообществ внутри страны. Многие исследователи отмечают, что в настоящее время модернизационные процессы в культурной политике чрезвычайно осложнены силой устоявшихся представлений не только в культуре, но и в управлении.

Говоря об управлении культурными процессами, мы имеем в виду сферу культуры, т. е. определенное пространство социокультурной практики, различные феномены, институты и явления которого подлежат регулированию. Сфера культуры отличается от более масштабного феномена национальной культуры. Общенациональная культура приобретает сверхсложный характер, ее изменения идут в режиме исторической самоорганизации, что ограничивает влияние на них через краткосрочное управленческое воздействие[2].

Когда говорят об управлении сферой культуры, то чаще всего имеют в виду узкие отраслевые сегменты, закрепленные за Министерством культуры РФ. В частности, в ведении Министерства культуры находятся такие направления, как: изобразительное искусство и культурное наследие, сохранение и реставрация культурных памятников, профессиональное искусство и народное творчество, наука и образование в сфере культуры и художественно–эстетической деятельности, кинематограф, международное сотрудничество в сфере культуры и т. п. Но за данными направлениями всегда стоят масштабные процессы общенациональной культуры. Это особо сложные процессы, если иметь в виду духовно–моральные, религиозные и другие их аспекты, которыми крайне трудно управлять с помощью приказов, административных инструкций. Отказываясь от жесткого дирижизма культурных процессов, государство вырабатывает адекватные механизмы воздействия на социокультурную и социально–экономическую практику, создает предпосылки для саморазвития всей общенациональной культуры России.

В период общественных трансформаций государственное регулирование власти определенными культурными процессами требует практического воплощения новых методов, средств и способов управленческого

---

[1] *Астафьева О. Н.* Культурная политика России: теория — реальность — перспектива // Государственная служба. — № 1. — М. : Изд–во РАГС, 2010. — С. 69.

[2] См. : *Аванесова Г. А., Астафьева О. Н.* Социокультурное развитие российских регионов: механизмы самоорганизации и региональная политика. М. : Изд–во РАГС, 2004.

регулирования. Уход от директивного управления институтами культуры позволит выработать механизмы перераспределения ресурсов, создать новые формы партнёрства различных субъектов деятельности в сфере культуры, включая неправительственные общественные организации, некоммерческие их аналоги, бизнес-структуры и др. Важная функция государства в этом случае заключается в преобразовании и создании адекватной системы законов, организационно–правовых форм, принципов финансирования, форм и правомочий собственности, перераспределении полномочий между разными ветвями власти и т. д.

Понятно, что «реформы не проектируются раз и навсегда в окончательном виде кем–то всеведущим — это всегда процессы взаимовлияния, приспособления, уступок, диалога»[1]. Проблема взаимоотношений государства и сферы культуры в выборе правильных интонаций в их диалоге. Реальность ныне такова, что в этом диалоговом пространстве действуют различные силы, сообщества, группы: деятели культуры, чиновники, предприниматели, публика. Важно добиваться баланса их интересов. Между тем, на данный момент в стране отсутствует экспертно-аналитическая инстанция, способная стать вспомогательным инструментом, своеобразным промежуточным звеном, связующим по вертикали локальные органы власти и муниципальные учреждения в сфере культуры. Диалог тем более необходим, что все ветви власти имеют свои инструменты в проведении культурной политики — это учреждения культуры и специфические организации, структуры.

К отрасли «культура и искусство» принадлежит совокупность организаций, учреждений и предприятий, а также государственных и общественных органов, творческих союзов, непосредственно связанных с производством, сохранением, распространением, организацией потребления товаров и услуг культурного, социально-информационного и декоративного назначения. Сфера культуры не является моноструктурой, а представляет собой полифункциональную систему, объединяющую государственные и муниципальные органы культуры, государственные и муниципальные учреждения культуры, негосударственные некоммерческие организации, организации малого и среднего бизнеса, создающие услуги в сегменте творческих индустрий. Данная сфера настолько широка и проникает во все области современной жизни, что не всегда регулируется нормами и инструкциями. Как говорилось выше, есть сегменты, которые принадлежат к сфере культуры, но не подлежат регулированию Министерством культуры.

В настоящее время политика взаимодействия государства и сферы культуры выступает как «комплекс оперативных действий по решению про-

[1] *Долгин А. Б.* Субъекты и объекты реформ. Схема взаимоотношений экономистов, чиновников, представителей культуры // Справочник руководителя учреждения культуры. — М., 2005. – С. 50–56.

блем ряда институтов специализированной сферы культуры»[1]. Для анализа форм взаимодействия локальных органов власти и учреждений культуры важно иметь в виду разные трактовки понятия «культура». С одной стороны деятельность учреждений культуры исторически развивается в рамках национальной культуры, находясь между обыденной и специализированной областями культуры. При этом важно учитывать этнонациональные традиции, исторический уклад жизни народа, которые своеобразным образом преломляются в деятельности учреждений культурной сферы. С другой стороны, деятельность учреждений культуры связана с профессиональной активностью их работников, которая развивается в пространстве культурной отрасли Министерства культуры.

К учреждению культуры относится «общественная или государственная организация, выполняющая важные культурные функции»[2], имеющая бюджетное (или иное) финансирование, штат служащих и администрацию, деятельность которой строго регламентирована. Основы законодательства РФ о культуре содержат довольно объемный перечень областей и направлений культурной деятельности и соответствующих им организаций. Организации культуры могут создаваться в формах, предусмотренных законодательством. Учреждение культуры является наиболее распространенной из организационно–правовых форм. В этом качестве действует большинство государственных и муниципальных учреждений культуры.

Посредством создания государственных и муниципальных учреждений органы власти во многом реализуют свои функции и обеспечивают исполнение государственных гарантий в области культуры. Некоторые из них, например, публичные библиотеки, музеи могут функционировать исключительно в организационно–правовой форме учреждения. Деятельность учреждений культуры регламентируется как законодательством, так и актами ненормативного характера. Структура, цели, задачи учреждений культуры определяются соответствующими нормативными документами и инструкциями.

Среди основных направлений деятельности учреждений культуры: информационно–просветительное, художественно–публицистическое и массово–развлекательное. Выделяются следующие типы учреждений культуры: театрально–зрелищные, массовые и специализированные библиотеки, клубные учреждения, музеи и галереи, парки.

В условиях современной жизни учреждения культуры выполняют множество общественно значимых функций: общекультурные (социализации и воспитания), просвещения и познания, создания, накопления, хранения культурной информации и передачи ее не только ныне живущей аудитории, но и следующим поколениям, а также художественно–эстетические,

[1] *Аванесова Г. А., Астафьева О. Н.* Указ. соч. — С. 234.

[2] Культура и культурология: Словарь / Сост. и ред. *А. И. Кравченко*. – М., 2003. – С. 848.

рекреационные, досуговые. Например, библиотеки сохраняют книги и обеспечивают доступ к ним населению и непосредственно относятся к учреждениям, обеспечивающим потребление ценностей духовной культуры.

Организации (учреждения, предприятия) культуры классифицируют по различным основаниям[1]: по основной цели деятельности (коммерческие и некоммерческие, последние, в свою очередь, подразделяются на общественные, государственные и частные); по содержанию деятельности (культурно–просветительные и театрально–зрелищные); по форме собственности (государственные, муниципальные, частные). Юридическое значение для определения вида учреждения имеет статус учредителей, именно по этому основанию они делятся на государственные, муниципальные, частные и общественные.

Перемены начала XXI века влекут за собой пересмотр прежних представлений о роли и месте учреждений культуры в государственных структурах и в обществе. Традиционные институты культуры — библиотеки, театры, музеи, клубы, концертные организации, парки культуры и отдыха, составляющие современную социокультурную сферу «во многом приобретают иной вид, по–новому строят свои отношения с посещающей их публикой» — замечает В. М. Межуев[2].

С вступлением в действие с 1 января 2011 года нового Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» связаны основные изменения в статусе бюджетных учреждений[3]. А именно: 1. Изменение механизмов финансового обеспечения — переход с бюджетной сметы на субсидии по госзаданию; 2. Полученные доходы не являются доходами бюджета и остаются в распоряжении учреждения и должны направляться на достижение целей, ради которых учреждение создано; 3. Расширение самостоятельности действий учреждения по использованию средств, полученных из бюджета; 4. Отмена субсидиарной ответственности государства по обязательствам бюджетного учреждения; 5. Расширение прав учреждения по распоряжению движимым имуществом (за исключением особо ценного движимого имущества) 6. Заключение гражданско–правовых договоров, приобретение прав и обязанностей от своего имени[4].

---

[1] *Соколовский Н. К.* Экономика социально–культурной сферы: учеб.–методич. пособие. — Мн. : БГЭУ, 2006. — С. 147.

[2] *Межуев В. М.* Государство и культура // Право и культура: монография / Под ред. Егорова В. К., Тихомирова Ю. А., Астафьевой О. Н. — М. : Изд–во РАГС, 2009. — С. 72.

[3] Ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7–ФЗ «О некоммерческих организациях», п. 3 ст. 298 ГК РФ.

[4] URL: http//www.minfin.ru/ru/budget/83–fz/slide.

В новых условиях казенное учреждение определяется как государственное (муниципальное). По сути, статус казенных учреждений идентичен существовавшему, закрепленному в прежнем законодательстве РФ, правовому статусу бюджетного учреждения, с дополнительным ограничением в виде зачисления всех полученных учреждением средств, от приносящей доходы деятельности, в соответствующий бюджет (ст. 31 83–ФЗ). Бюджетное и автономное учреждения трактуются как некоммерческие организации, созданные РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием, для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти (местного самоуправления) в сфере культуры и других, близких по содержательности направлений.

По своему правовому статусу бюджетные и автономные учреждения являются государственными (муниципальными) некоммерческими организациями. По своему хозяйственному механизму они практически совпадают: имеют государственные (муниципальные) задания, субсидии, право распоряжения полученными внебюджетными доходами. У автономного учреждения чуть больше свободы действий: оно не обязательно должно открывать счета в Казначействе, на него не распространяется Федеральный закон N 94–ФЗ, оно обязано иметь Наблюдательный совет и др.

Государство в одних случаях предлагает создавать специализированные учреждения, которым предстоит жить в привычной логике стопроцентного государственного финансирования (казенные), в других дает выбрать форму, которая позволит им зарабатывать собственные деньги и самостоятельно распоряжаться ими (автономные).

Реструктуризация российского бюджетного сектора, сокращение получателей бюджетных средств ведет к возрастанию конкуренции между государственными и негосударственными производителями культурных продуктов и услуг, к созданию условий для развития негосударственного некоммерческого сектора и предпринимательства в сфере культуры. Помимо собственно заработанных средств у учреждений есть возможность получать бюджетные средства в рамках государственных заказов и привлекать средства из других источников (гранты пожертвования, инвестиции)[1]. Таким образом, государство открывает дорогу наиболее активным учреждениям культуры, способным выйти в «свободное плавание». Существует опасность, что «рискнувшие» учреждения культуры могут оказаться банкротами. Но в самой реструктуризации нет ничего системно губительного: предоставление свободы в выборе учреждениями культуры тех или иных организационно–юридических форм — это новые возможности для хозяйствования.

[1] *Мельвиль Е. Х.* Правовые и экономические модели деятельности в сфере культуры и творческого предпринимательства. – М., 2010. – С. 31.

Для «бюджетности» и «автономности», т. е. для самостоятельной хозяйственной деятельности, необходимо условие, исходящее от общества: потенциальный платежеспособный спрос населения на услуги. В этом направлении важная роль принадлежит местным органам власти, которые расширяют местное производство, рыночные отношения, стимулируя повышение оплаты труда. Предлагаемые новации должны быть согласованы с подготовленностью субъектов региональной (муниципальной) власти на местах, которым предстоит претворять их в жизнь. На практике очевиден разрыв: по данным Минэкономразвития[1], в сфере культуры в субъектах РФ по состоянию на 1 июля 2010 г. создано 147 автономных учреждений, в том числе в Красноярском крае — 12, в Республике Бурятия — 61, в Республике Коми — 3, в Республике Татарстан — 38 (в т. ч. на муниципальном уровне — 22), в Новгородской области — 8, в Рязанской области — 3, в Забайкальском крае — 2. Есть положительный опыт «автономизации» сферы культуры в Тюменской области[2].

В целом деятельность по созданию учреждений культуры нового типа формирует принципиально новую отраслевую модель реализации культурных услуг населению: заказчик — исполнитель — потребитель, что позволяет осуществлять сбалансированный подход к распределению услуг, гибко реагировать на возможности функционирования оптимальной сети организаций культуры.

Согласно результатам исследований доля потребительских характеристик в общем объеме показателей деятельности учреждений культуры незначительна и составляет в среднем не более 20% от исходной информации. В целом потребительские характеристики увязаны с эффективностью использования государственных ресурсов. Как следует из структуры государственных (муниципальных) заданий, услуги учреждений культуры формулируются прежде всего под функции этих учреждений, и лишь опосредованно учитывают интересы населения. На основании мнения экспертов констатируется, что доля государственных и муниципальных учреждений культуры, использующих стратегии маркетинга, ничтожно мала.

В целях рационального финансирования услуг, предоставляемых населению, используется специальный механизм — государственные задания. Объем задания варьируется в зависимости от эффективности и качества предоставляемых услуг. Так, в рамках деятельности публичных библиотек, под заданиями по оказанию государственных или муниципальных услуг понимается объем услуг, соответствующих основной

---

[1] *Басов С. А.* Казенная судьба публичной библиотеки (частный взгляд на общую проблему) // Библиотечное дело. — 2010. — № 17. — С. 36–39.

[2] *Негинский Е. С.* Организационно–экономические аспекты деятельности современной организации в сфере культуры // Социология власти. — 2011. — № 1.

деятельности библиотеки (которые библиотека должна оказать населению на определенных условиях). Выделение средств библиотеке из соответствующего бюджета, на выполнение заданий по оказанию государственных или муниципальных услуг, осуществляется в формах субсидий и субвенций. При этом параметрами муниципального заказа, характеризующими социальный эффект вложений в библиотеки, должны быть: число обслуженных пользователей, число привлеченных пользователей, репертуар услуг, особое внимание к определенным группам населения и др. Муниципальным заказом может быть поддержано любое первоочередное или приоритетное направление деятельности библиотеки, (например, профилирование ее по содержанию, техническое оснащение, организация обслуживания инвалидов, участие в общетерриториальной социокультурной акции, внестационарное обслуживание сельских жителей и др.).

Предоставление населению доступа к ценностям культурного наследия означает то, что учреждение культуры влияет на формирование потребностей людей, способствует изменению стиля и стандартов потребления, что позволяет с экономической точки зрения рассматривать это учреждение как равноправного участника.

При изменении типа действующих учреждений, разработке нормативно–правовой базы, поиске и привлечении дополнительных источников финансирования, реализации программ в области культуры региональные и местные власти должны учитывать особенности своего региона. Для эффективного взаимодействия необходимо сформировать систему связей, основанных на доверии, мотивировать деятельность муниципальных учреждений культуры общегородской важностью, придать массовым мероприятиям имиджевый характер — это одна из самых важных задач PR–деятельности, для решения которой специалист должен мыслить в масштабах города[1].

По мнению Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина: «Введение в действие нового механизма должно стать одним из основных критериев оценки должностных лиц всех уровней, непосредственных руководителей бюджетных учреждений, статьи индикатором их профессионализма и самодостаточности»[2]. Работникам управления в сфере культуры, сотрудникам учреждений социокультурного обслуживания (библиотек, музеев, театров), персоналу фирм, работающих в сфере социокультурного сервиса, необходимо овладеть анализом возможностей, способных улучшить их деятельность в неустойчивых условиях жизни, ос-

[1] *Бурсина Ю. А.* Библиотечный PR. Технологии создания системы доверия во внешних партнерских отношениях // Справочник руководителя учреждения культуры. — 2006. — № 5. — С. 65–73.

[2] Выступление Председателя Правительства Российской Федерации В. В. Путина на совместном заседании коллегий Минфина и Минэкономразвития России (14 мая 2010 г.).

воить приемы, повышающие ее эффективность в сотрудничестве с органами локальной власти.

В ближайшей перспективе сотрудничество органов локальной власти с различными профессиональными группами: специалистами по информационным технологиям в сфере культуры и искусства, по моделированию и разработке инновационных проектов в сфере культуры, по защите культурных ценностей, с маркетологами социокультурных услуг, с правоведами и др. будет особенно востребовано.

Список литературы

1. Аванесова Г. А., Астафьева О. Н. Социокультурное развитие российских регионов: механизмы самоорганизации и региональная политика. — М. : Изд–во РАГС, 2004.

2. Мельвиль Е. Х. Правовые и экономические модели деятельности в сфере культуры и творческого предпринимательства. — М. : Дело, 2010.

3. Право и культура: монография / Под ред. Егорова В. К., Тихомирова Ю. А., Астафьевой О. Н. — М. : Изд–во РАГС, 2009.

© Лисицына И. А., 2011