

Формирование сети клубных учреждений на территории региона

В статье проанализировано формирование сети клубных учреждений на территории Республики Ингушетия. Рассматриваются предложения по формированию сети интегрированных клубных организаций, что позволит оптимизировать предоставляемые услуги и осуществлять координацию планирования их деятельности. Условием повышения эффективности управления является системный характер использования программно-целевых методов и бюджетирования в процессе формирования сети клубов различных форм собственности, что дает возможность привлечь к финансированию сферы культуры спонсоров и меценатов.

Рекомендуемые преобразования в области развития сети клубных учреждений в регионах, безусловно, сопряжены с определенными реформами на уровне местного самоуправления. Клубные учреждения следует создавать преимущественно для сохранения народной культуры, поддержки художественного творчества, самодеятельных инициатив и активности населения в социально-культурной области, организации досуга и отдыха.

Надо учитывать, что характерной особенностью клубных организаций культуры является наличие предпосылок к высокой концентрации ресурсов по производству культурных услуг на муниципальном уровне. В муниципальных учреждениях культуры эффективно формируется культурная среда, сохраняется местная идентичность, создаются условия для социальной интеграции местного сообщества. При этом одним из ключевых факторов создания услуг клубными учреждениями культуры выступает наличие самодеятельных объединений граждан. Это означает, что для развития в регионах сети клубных учреждений важно создавать предпосылки к формированию институтов гражданского общества, местного самоуправления, условия для проявления гражданских и творческих инициатив.

Представляется целесообразным, чтобы клубные организации культуры были ориентированы на создание комплексных услуг по обеспечению культурного досуга в массовых, интерактивных и индивидуальных формах. Клубные учреждения вполне могут исполнять функции центров патриотического воспитания граждан, проявления инициатив местного сообщества, сохранения и развития национальных культур. При этом клубную деятельность следует выстраивать с учетом того обстоятельства, что массовым потребителем услуг клубных учреждений культуры является молодежь, приток которой в творческие коллективы за последние несколько лет возрос в целом по России на 25%.

В связи с этим необходимо позиционировать на региональном уровне клубные учреждения в качестве центров информации, общения и социальных инициатив. Руководителями органов власти и управления субъектов федерации и муниципальных образований клубные учреждения должны восприниматься как фактор экономического развития и социальной стабильности, и в соответствии с таким подходом необходимо осуществлять работу по формированию сети клубных учреждений.

Вместе с тем, целесообразно использовать в российских регионах модель интегрированных клубных учреждений культуры. Это могут быть культурно-образовательные, культурно-досуговые, культурно-оздоровительные центры, клубы-музеи, клубы-библиотеки. Такого рода подход позволит в некоторой мере оптимизировать коммунальные расходы, осуществлять координацию планирования.

В желательный перечень видов учреждений культуры в регионах нужно включить дома (дворцы) культуры и досуга, культурно-спортивные комплексы, дворцы творчества молодежи и юношества, социально-культурные центры, национально-культурные центры, дома ремесел и фольклора, передвижные центры культуры, информационно-методические центры.

Необходимо принимать во внимание, что учреждения культуры клубного типа, в отличие от других учреждений культуры, построены по интегрированному принципу создания и обеспечения услуг, и в этом отношении они обладают очевидными преимуществами, обусловленными тем, что они функционируют, исходя из контекста местной специфики. При этом непосредственное решение о создании клубных организаций, реализующих полномочия муниципального образования в сфере культуры, должно базироваться на проведении глубокого анализа ресурсного обеспечения указанных полномочий. Целью такого анализа является снижение рисков и обеспечение объективных управленческих решений в ходе формирования и реструктуризации клубной сети в связи с разграничением полномочий.

В практическом аспекте анализ ресурсного обеспечения полномочий включает, по крайней мере, инвентаризацию и паспортизацию сети клубных учреждений культуры. Итогом работы должен стать доклад, в котором раскрыты перспективы развития клубов с учетом особенностей регионов и экономической специфики муниципального образования, демографических характеристик, особенностей социальной инфраструктуры и коммуникаций. При этом результат реализации мероприятий и программы по созданию сети клубных учреждений в целом, эффективность использования бюджетных средств могут оцениваться на основе системы промежуточных и целевых показателей. Вместе с тем, понятно, что расчет натуральных показателей ресурсного обеспечения клубных учреждений культуры должен устанавливаться в зависимости от количества жителей региона, площади имеющихся или выделенных помещений,

уставных задач и функциональных особенностей конкретной клубной организации.

Формирование сети клубных учреждений в регионах следует проводить в несколько этапов. На начальной стадии необходимо собрать максимально подробную информацию об имеющихся клубах и домах культуры. Оценить их количество в соотношении с общим числом жителей и числом жителей на местах, имеющих доступ к услугам клубных учреждений. Информация должна также содержать сведения об услугах, которые оказывают клубные учреждения. Затем следует оценить потребности населения в клубных услугах, степень удовлетворенности населения клубными услугами, насколько перечень имеющихся услуг устраивает жителей региона, есть ли необходимость в его расширении. После проведения предварительной информационно-аналитической работы можно переходить к стадии планирования программы развития сети клубных учреждений, расчета финансирования данной программы, определению источников и каналов финансирования. Следующим этапом должно стать практическое воплощение разработанной программы.

Исходными данными при разработке планов развития сети клубных учреждений, клубно-досуговых организаций являются текущая обеспеченность населения культурными учреждениями, численность населения, включая городское и сельское, состояние материально-технической базы учреждений сферы культуры и степень ее использования. Основными показателями плана развития клубных учреждений являются сеть клубных учреждений культуры на конец планового периода, обеспеченность населения клубными учреждениями.

Потребность в клубных учреждениях должна рассчитываться отдельно для городского и сельского населения с учетом нормативов обеспеченности, которые определяют количество мест на тысячу жителей или количество жителей на один клуб. При планировании развития сети клубных учреждений целесообразно исходить из необходимости организации учреждения клубного типа в населенных пунктах с числом жителей в пятьсот и более человек. К числу показателей, характеризующих объем работы учреждений клубного типа, является количество культурных услуг, которые оказываются населению.

Важность клубных учреждений состоит не в последнюю очередь в том, что они не просто осуществляют организацию досуга, а проводят соответствующие мероприятия в социально-значимых целях, в частности, работают для удовлетворения культурных потребностей и интересов отдельных личностей и социума в целом.

Совокупная деятельность сети культурных учреждений характеризуется также тем, что она достаточно многообразна, вбирая в себя, к примеру, культурно-творческую, информационно-просветительскую, рекреационно-оздоровительную работу.

Под сетью клубов надо понимать объединение клубных организаций, в основе которого находится ведомственный или территориальный признак. В

задачи клубов должно входить предоставление возможностей для творческой самореализации личности, поддержка различных форм социально-культурной деятельности населения региона, народного творчества, создание условий для активного отдыха населения, удовлетворение потребностей людей в культурно-досуговой деятельности, оказание населению культурных услуг (в том числе платных), поддержание благоприятной культурной атмосферы. В данном контексте клубным учреждениям необходимо обратить особое внимание на развитие деятельности хоровых, хореографических, театральных, фольклорных коллективов, в том числе в сельских организациях культуры. Кроме того, существенный акцент клубным учреждениям следует сделать на развитии детской самодетельности.

В настоящее время в российских регионах недостаточно внимания уделяется методическому и информационному обеспечению деятельности клубных учреждений. Недостаточно выпускается методических пособий и аналитических материалов. Слабо поставлена работа по обобщению и распространению передового опыта, внедрению новых форм и методов клубной работы. Недостаточна также деятельность по повышению квалификации и переподготовке кадров клубных работников. Неравномерность распределения сети клубных учреждений также неблагоприятно влияет на формирование полноценной культурно-досуговой деятельности. Одним из инструментов решения указанных проблем могла бы стать организация работы клубных учреждений, обеспечение ими социально-культурных мероприятий на основании муниципального заказа. На муниципальном уровне лучше известны местные проблемы, соответственно муниципальный заказ может быть составлен с учетом местных приоритетов и специфики.

Эффективное развитие сети клубных учреждений в регионах позволит создать условия для свободы творчества, повышения и реализации творческого потенциала региона, обеспечения доступа всем слоям населения к культурным ценностям. Активная деятельность клубных учреждений даст возможность ускорить процесс внедрения инноваций, обеспечивающих разнообразие форм и видов культурной работы, стимулировать внедрение новых типов учреждений культуры на основе клубной сети, совершенствовать методическую работу с носителями традиционной народной культуры на местах, проводить исследовательскую работу по вопросам художественного творчества, организации досуга, систематизировать данные и на их основе разрабатывать методические материалы и рекомендации. Важным в этом отношении представляется методическое обеспечение существующих видов и жанров любительского искусства, осуществление поиска и выявление новых перспективных форм работы, внедрение передовых информационных технологий в деятельности клубных учреждений культуры.

Для организации культурно-досуговой деятельности в регионах необходимо формировать максимально разветвленную сеть клубных учреждений раз-

личных форм собственности. При этом, безусловно, основу клубных учреждений должны составлять учреждения, находящиеся в ведении Министерства культуры субъектов Федерации. Целесообразно, чтобы организационно-методическое руководство деятельностью клубных учреждений, координацию их работы осуществлял специальный региональный центр народного творчества под эгидой Министерства культуры. В задачи центра также должно входить обеспечение рационального использования имеющегося культурного и материально-технического потенциала, принятие всесторонних мер по развитию платных услуг в клубах, стимулированию предпринимательской активности работников клубных учреждений и привлечению внебюджетных средств.

Такой специализированный центр может внедрять различные формы обучения, проводить семинары, семинары-практикумы, творческие лаборатории, мастер-классы, выездные семинары, конкурсы проектов, ярмарки идей. В сфере его компетенции также должно находиться определение комплекса мер по научно-методическому обеспечению деятельности клубных учреждений, переподготовке и повышению квалификации сотрудников, оказание практической помощи клубным учреждениям в разработке нормативно-правовых документов по обеспечению их деятельности в современных условиях.

Безусловно, насущная потребность в развитии сети клубных учреждений культуры должна определяться с учетом характера и интенсивности тех культурных процессов, которые складываются в регионе, обосновываться расчетом на основе нормативов обеспеченности населения услугами клубных учреждений.

В целях сохранения и улучшения культурно-досуговой деятельности в российских регионах целесообразно внедрять централизованные клубные объединения (ЦКО). Основные преимущества ЦКО заключаются в том, что за счет клубных объектов, входящих в зону обслуживания ЦКО, увеличивается штат клубных работников. Такое объединение творческих работников дает возможность проводить мероприятия на высоком уровне, вывозить их в досуговые объекты, иметь специалистов по различным жанрам народного творчества. В ЦКО более четко может быть отлажено взаимодействие всех учреждений культуры, входящих в объединение, в результате чего значительно обогащаются формы и содержание работы, улучшается посещаемость мероприятий.

Должны также получить более широкое развитие интегрированные клубные учреждения - культурно-информационные центры, которые выполняют функции культурно-досугового обслуживания людей в малонаселенных пунктах, где проживает не более 60-80 человек. Необходимо разрабатывать в российских регионах специальные программы создания интегрированных и инновационных типов клубных учреждений, в частности, центров культуры и досуга, национальных культурных центров, домов фольклора и народных традиций. Инновационные клубные учреждения могут выполнять функцию

опорных баз внедрения и развития новых форм работы, ячеек творческого поиска.

Важным аспектом формирования сети клубных учреждений в регионах является управление клубом, позволяющее оптимизировать его функционирование. Мы предлагаем организовать управление клубом в регионе по схеме, которая приведена ниже (рис.1).

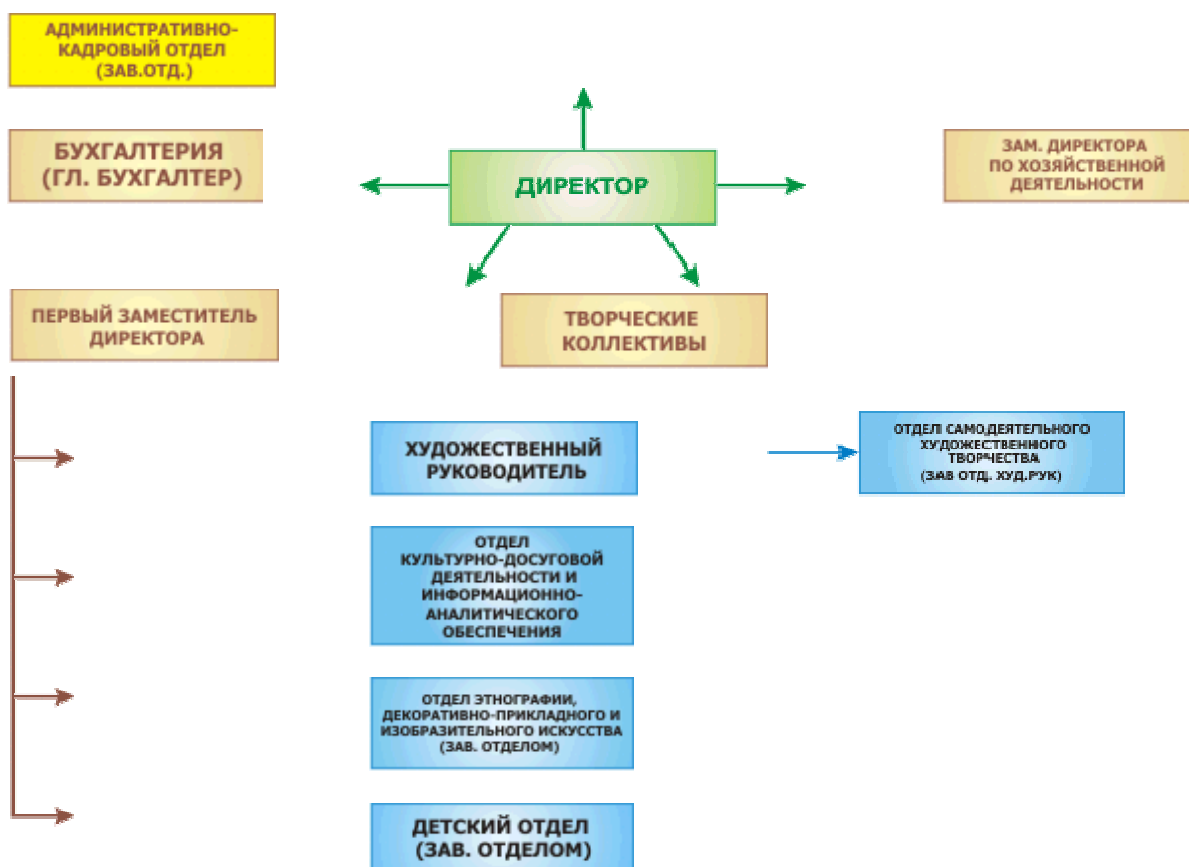


Рис. 1. Модель управления типовым клубом

Как представляется, предложенная структура организации и управления в типовом клубе позволит в значительной мере оптимизировать управленческие процессы, сфокусировать работу на ключевых направлениях культурной деятельности на региональном уровне, повысить эффективность менеджмента.

Важным вопросом является организация финансирования клубных учреждений в регионах. В данном случае также целесообразно обратить внимание на такую модель финансирования, как бюджетирование, ориентированное на результаты и комплексное среднесрочное планирование расходов в рамках жестких бюджетных ограничений.

Сложившаяся в ранний постсоветский период процедура организации бюджетного процесса в российских клубах ограничивала возможности финансовой оптимизации и повышения эффективности управления финансами. Была затруднена увязка критериев и механизмов выбора финансируемых направле-

ний клубной работы, планируемых акций и мероприятий с ключевыми аспектами государственной стратегии в области культуры. Наблюдалась размытость в формулировании целей, в их дальнейшем соотношении с конкретными итогами использования денежных средств, в критериях контроля за расходованием выделенных ассигнований соответствующими учреждениями.

В действовавшей ранее системе финансирования клубных учреждений объектами бюджетного финансирования являлись отдельные организации и учреждения, которые получали бюджетные ассигнования вне зависимости от количества и качества выполняемой работы. Поскольку ассигнования на уровне регионов были невелики и распределялись между различными клубами приблизительно поровну, то часть наиболее ответственных, квалифицированных и работающих с полной отдачей специалистов клубной отрасли теряли мотивацию и заинтересованность в своем труде. При этом доминировавший в регионах подход к финансированию клубных учреждений и организаций, а не конкретных услуг предполагал возможность использования бюджетных средств для выполнения не имеющих общественной значимости работ или для их выполнения в излишних объемах, а действительно необходимые обществу услуги клубной отрасли порой оставались без должной финансовой поддержки.

В некоторой мере урегулировать указанные противоречия позволит постепенное внедрение в практику работы клубных учреждений в регионах бюджетного планирования, элементов бюджетирования, ориентированного на результат. Это предполагает, прежде всего, переход от затратного метода планирования бюджетных средств к планированию с учетом результативности деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств по предоставлению клубных услуг населению и достижения определенного социально-экономического результата. Такая система бюджетирования в клубных учреждениях должна быть основана на следующих важных принципах:

- ✓ планирование затрат клубных учреждений по видам расходов на основе социально-экономической результативности деятельности;
- ✓ распределение бюджетных средств между клубными учреждениями в зависимости от уровня достижения показателей социально-экономической результативности;
- ✓ свобода клубных учреждений в регионах в выборе способов достижения поставленных перед ними целей и задач;
- ✓ ответственность распорядителей бюджетных средств и клубных учреждений, как бюджетополучателей, за конечный результат;
- ✓ ориентация контроля за использованием бюджетных средств клубными учреждениями на внутренний контроль эффективности расходов при сохранении внешнего контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Полагаем, что внедрение в клубных учреждениях в российских регионах бюджетирования, ориентированного на результат, должно включать в себя несколько направлений:

- ✓ формирование надежной системы анализа и оценки потребностей в услугах клубных учреждений;
- ✓ разработку стандартов качества услуг, предоставляемых клубными учреждениями;
- ✓ формирование в клубных учреждениях среднесрочных целевых программ расходов;
- ✓ повышение самостоятельности клубных учреждений.

На региональном и муниципальном уровне следует определить, в каких клубных услугах действительно нуждается население, какого качества и в каком объеме они должны быть предоставлены, а также установить порядок их предоставления и финансирования. Работа по созданию системы учета потребности в клубных услугах может включать в себя несколько этапов. Прежде всего, надо определить перечень клубных услуг, по которому должен производиться учет потребности в их предоставлении, порядок проведения ежегодной оценки потребности в предоставлении бюджетных услуг и учета результатов оценки при формировании расходов на очередной финансовый год. Целью внедрения данного направления является повышение эффективности и результативности предоставления клубных услуг и бюджетных расходов на них.

Одной из ключевых задач в данном направлении является проведение многостороннего мониторинга эффективности и результативности предоставления услуг клубных учреждений. Предметами мониторинга должны выступать сведенные в таблицы цифровые индикаторы качества оказанных клубами услуг и информация о затратах, связанных с непосредственным оказанием услуг клубами. Причем четко разработанная и грамотно внедренная система мониторинга в регионах и муниципалитетах, несомненно, будет способствовать постоянному совершенствованию процесса финансирования услуг клубов, повышения качества и доступности услуг, оказываемых населению.

Мы рекомендуем осуществлять внедрение методов бюджетного планирования, ориентированного на результат, в клубных учреждениях на региональном и муниципальном уровне поэтапно. На первом этапе целесообразно провести следующие мероприятия.

- 1) Формирование реестров услуг клубных учреждений.
- 2) Анализ социальной значимости и полезности услуг клубных учреждений.
- 3) Разработку положений (методических рекомендаций):
 - ✓ по формированию бюджетов и принимаемых обязательств;
 - ✓ по применению программно-целевых методов бюджетного планирования;
 - ✓ по оценке эффективности и результативности бюджетных расходов на услуги клубов.
- 4) Выработку мер по стимулированию оказания клубных услуг, увязанных с установленными индикаторами.
- б) Разработку и имплементацию инструментов контроля за достоверностью и надежностью сведений, применяемых для мониторинга.

На втором этапе мы рекомендуем произвести следующее.

1) До необходимой степени повысить самостоятельность клубных учреждений.

2) Разработать и внедрить на практике концепцию автоматизации мониторинга услуг клубных учреждений.

3) Окончательно внедрить и регулярно использовать среднесрочное планирование деятельности клубных учреждений.

В рамках перехода к системе финансирования, ориентированного на результат, важной задачей является квалифицированное определение региональных стандартов качества услуг клубных учреждений, финансируемых за счет бюджета. Потребность в принятии таких стандартов обусловлена необходимостью повышения эффективности бюджетных расходов, поскольку за счет средств бюджета должны оплачиваться только клубные услуги определенного качества. Следует нормативно закрепить стандарты качества предоставления клубных услуг и системы требований к содержанию стандартов услуг клубных организаций. Затем необходимо установить порядок оценки соответствия качества фактически предоставляемых клубных услуг разработанным стандартам. Весьма существенно, что наличие таких стандартов позволит в дальнейшем расширить круг потенциальных исполнителей клубных услуг, оплачиваемых из бюджета, в том числе за счет негосударственных организаций, которые будут действовать на основе подряда, по целевым программам или по конкретным проектам. Если требования к качеству услуг клубов четко определены, а конкретный исполнитель, пусть и негосударственная организация, в состоянии их обеспечить, то различия в формах собственности теряют свое значение. В случае если намеченные целевые ориентиры какими-либо клубными учреждениями достигаться не будут, то после выяснения причин финансирование таких организаций, возможно, надо будет уменьшать. Разработанная система оценки бюджетной и социальной эффективности проектов клубных учреждений должна предусматривать составление перечня критериев, которые служат основанием для досрочного прекращения финансирования.

При внедрении в клубных учреждениях на уровне регионов бюджетирования, ориентированного на результат, следует также принимать во внимание и некоторые риски, сопряженные с данным процессом. К примеру, в некоторых случаях возникает сложность определения и контроля за конечным социальным результатом, поскольку он может проявиться в долгосрочном периоде и зависеть от множества сторонних факторов. Иногда затруднения могут возникать в связи с несовершенством информационного обеспечения и систем учета. Кроме того, мониторинг качества услуг клубных учреждений может встретить непонимание, саботаж и противодействие. Чтобы не допустить негативного развития событий, необходима координация усилий региональных и муниципальных органов власти.

Результаты деятельности клубных учреждений при этом могут оцениваться с помощью как количественных, так и качественных показателей. Принципиальным требованием является их измеримость и сопоставимость. Кроме

того, должна быть обеспечена взаимосвязь между выделяемыми клубным организациям бюджетными ресурсами и ожидаемыми результатами их использования. Программы деятельности клубных учреждений, разработанные в соответствии с принципами бюджетирования, ориентированного на результат, должны содержать описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов их реализации, включая как непосредственные результаты, то есть предоставление услуг определенного качества и объема, так и конечные результаты, в частности, эффект от предоставленных услуг для их получателей.

Отбор программ финансирования клубных учреждений с помощью бюджетирования, ориентированного на результат, целесообразно осуществлять на конкурентных принципах по формализованным критериям с учетом приоритетности программной области, степени общественной значимости планируемых результатов и ожидаемой эффективности реализации программы. Обязательным условием для успешного внедрения программно-целевого подхода к работе клубных учреждений является также обеспечение финансовой дисциплины исполнения принятых бюджетов. При проведении соответствующих мероприятий особое внимание следует уделять механизмам стимулирования клубных организаций и их сотрудников для обеспечения их активного участия и заинтересованности.

Литература

1. Ахинов Г.А., Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора. М., ИНФРА-М, 2008.
2. Ахинов Г.А., Камиллов Д.А. Социальная функция государства в условиях рыночной экономики: вопросы теории и практики, М.: ИНФРА-М, 2006.
3. Бабич А.М., Егоров Е.В. Экономика и финансирование социально-культурной сферы, учебное пособие, Казань, Центр экспертизы и маркетинга КГУ, 1996.
4. Гриценко Н.Н. Социальное государство: рождение и развитие концепции. Народонаселение, Общество и экономика, 2000, № 2.
5. Дзарахова Б.Ю. Уляева Л.Ф. Экономический механизм функционирования сферы культуры //«Экономические науки», 2008, №11.
6. Жильцов Е.Н., Казаков В.Н. Экономика социальных отраслей сферы услуг. М.: ТЕИС, 2007.
7. Иванов Г.П. Экономика культуры: учебное пособие для вузов/ Г.П. Иванов, М.А. Шустров. – М: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.
8. Иванов Г.П., Малахов В.П. Механизм государственной поддержки сферы культуры. – М.:ТЕИС, 2005.
9. Игнатъева Е.Л. Экономика культуры. – М.: ГИТИС, 2005.
10. Культура России 2001-2006. М., 2007.
11. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. — М.: ГУ ВШЭ, 2003.