

Многофункциональные центры культуры призваны повысить качество услуг сферы культуры на муниципальном уровне. Программа создания таких многофункциональных культурных и образовательных комплексов входит в основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 г. Как реализуется эта программа, какой опыт накоплен в этом направлении и какие проблемы предстоит еще решить? Об этом – предлагаемая вашему вниманию статья.

С.Н. Горушкина,

зам. министра правительства Московской области

Многофункциональные центры культуры

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года говорится: “Для достижения качественных результатов в культурной политике России выделяются следующие приоритетные направления. Первое направление – обеспечение максимальной доступности для граждан России культурных благ и образования в сфере культуры и искусства, в том числе:

- формирование сети многофункциональных культурных комплексов (многопрофильных учреждений, соединяющих в едином центре клуб, библиотеку, музей, галерею, детскую школу искусств и др.);
- увеличение количества универсальных передвижных систем (автоклубов, библиобусов, киноустановок, а также многофункциональных центров, имеющих возможность предоставления культурно-досуговых, библиотечных, выставочных услуг, кинопоказа)”.

Исключительная важность вопроса о создании современных многофункциональных центров культуры на уровне муниципальных образований заключается в том, что весь обширный спектр полномочий в сфере культуры сегодня возложен на органы местного самоуправления, которые должны обеспечить объем и качество услуг в соответствии с современными стандартами качества жизни.

Поскольку культурная среда является одним из факторов закрепления трудовых ресурсов, в особенности молодежи, перспективы социально-экономического развития муниципальных образований зависят, в том числе, и от уровня предоставляемых услуг в сфере культуры.

Можно выделить три крупнейшие группы услуг, которые в основном формируют культурную среду в муниципальных образованиях: учреждения клубного типа, библиотеки и музеи. Несмотря на различные функциональные особенности, у них есть общая платформа: эти учреждения создаются с целью реализации конституционных прав граждан на доступ к культурным благам и установленных законодательством полномочий по созданию условий для сохранения и развития традиционной народной культуры, организации библиотечного и музейного дела, а также для обеспечения досуга населения. Поэтому в последние годы наблюдается появление многофункциональных учреждений культуры, таких как культурно-образовательные центры, клубы-музеи и клубы-библиотеки. Данная тенденция имеет в своей основе положительный базис – оптимизацию расходов на содержание этих учреждений.

Несомненно, формирование интегрированных структур, способных оказывать населению услуги многопрофильного характера, является одним из действенных механизмов повышения эффективности социального обслуживания и одновременно снижения бюджетных затрат.

Показательным в этом отношении является, например, опыт Чувашской Республики по созданию многопрофильных социально-культурных центров. На основе данных паспортизации клубных учреждений, которая проводилась в республике с целью выработки предложений о поиске инновационных моделей адаптации учреждений культуры к современным общественно-экономическим условиям, была изучена ситуация по загрузке помещений культурного назначения. В результате анализа выяснилось, что в тех культурно-досуговых учреждениях, где располагаются одновременно библиотека, школа искусств, музей, создается культурная среда, которая дает неизмеримо больше возможностей для обогащения творческой деятельности и обеспечения условий для качественного досуга населения.

По мнению чувашских специалистов, оптимальной признается модель, основанная на триединстве: информация – эстетическое образование – досуг. Эта модель применима там, где есть не только объективные условия для интеграции (минимальные штаты и материальные ресурсы), но и широкое социальное партнерство. Существенным преимуществом такой модели является экономия средств на содержание здания, электроэнергию и теплоресурсы.

Имеет место определенный опыт в этом направлении и в Республике Удмуртия, где была осуществлена попытка создания культурно-образовательных центров. С целью оптимизации расходов на коммунальные услуги, а также ввиду низких демографических показателей и слабой материальной базы учреждений культуры возникло, казалось бы, верное с хозяйственной точки зрения решение – объединить учреждения культуры с учреждениями образования в один комплекс. Существенный смысл этого объединения заключался в оптимизации коммунальных расходов на содержание социальных объектов.

Однако у этой модели интегрированного учреждения, объединяющего под одной крышей учреждения культуры и образования, есть и ограничения, которые вытекают из институциональности российского законодательства. Главная проблема – регистрация юридического лица, функции которого должны быть опреде-

В тех культурно-досуговых учреждениях, где располагаются одновременно библиотека, школа искусств, музей, формируется культурная среда, которая дает неизмеримо больше возможностей для обогащения творческой деятельности и создания условий для качественного досуга населения.

лены либо в соответствии с законодательством об образовании, либо с законодательством о культуре, со всеми вытекающими последствиями по лицензированию образовательного учреждения, формированию штатов и организации полноценной деятельности. Кроме того, возникают сложности в регистрации по общероссийским классификаторам услуг населению и видов экономической деятельности, поскольку группы в этих классификаторах сформированы по отраслевому признаку.

Поэтому по ряду причин нормативного характера идею создания “под одной крышей” юридического лица, обеспечивающего одновременно услуги образования и культуры, реализовать весьма затруднительно. Ведь существуют различия в целях и задачах, стоящих перед учреждениями культуры и образования и выполняемых ими. Кроме того, механизмы реализации политики в сфере культуры и образования имеют свои отличия, отраженные в соответствующих законодательных нормативных актах и документах. Гражданским и Бюджетным кодексами РФ, Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ “О регистрации юридических лиц”, классификаторами видов экономической деятельности и услуг населению установлен порядок создания учреждений, предусматривающий их целевое назначение, что обусловило разницу в налоговых режимах, системе оплаты труда и пенсионного обеспечения для работников организаций образования и культуры.

И все же нельзя не считаться с необходимостью эффективного использования бюджетных средств, а для достижения этой цели механизм кооперации и интеграции ресурсов учреждений социальной сферы представляется весьма целесообразным.

Поэтому широкое распространение во всех регионах России получило создание многофункциональных учреждений культуры, объединяющих несколько видов учреждений в границах отрасли культуры. Ситуация продвинулась в некоторых субъектах РФ столь далеко, что, к примеру, Министерство культуры Московской области разработало типовой проект многофункционального культурного центра для сельских поселений, который в профессиональной среде получил название “Клубок”. Архитектурно-планировочное решение такого 2-этажного комплекса предусматривает универсальный зал с возможностью качественного показа фильмов, проведения сельских сходов и концертных выступлений. В структуре комплекса на первом этаже предусмотрено помещение для услуг почты и Сбербанка, а также помещение буфета, который может работать как небольшой сельский магазин или кафе. На втором этаже в проекте комплекса объединены комнаты для клубной кружковой работы, библиотеки и интернет-кафе, помещение для краеведческого музея или картинной галереи.

Эту идею многофункционального культурного комплекса правительство Московской области планирует внедрять на уровне регионов. “Первой ласточкой” является разработанный проект культурно-библиотечного комплекса в г. Красногорске. В структуре проекта представлен весь спектр библиотечных услуг на основе информационных технологий, кинозал, картинная галерея, книжный магазин, комнаты для кружковой работы и кафе. Сегодня ведется работа над реализацией этого проекта в формате государственно-частного партнерства.

В целом функциональное разнообразие и разница в ресурсном обеспечении не являются препятствием для создания многопрофильного учреждения. Ведь

в 1970-е гг. уже была попытка создать культурно-спортивные комплексы, и они успешно функционировали на базе профсоюзной или колхозной собственности. А в госсекторе для совершенствования качества услуг были созданы централизованные сети по функциональному признаку (центральные библиотечные системы и районные дворцы культуры).

И сегодня на базе имущества муниципального образования органы местного самоуправления создают многопрофильные учреждения с целью реализации комплекса полномочий в сфере культуры. На основании анализа региональной практики можно сделать вывод, что

объединение учреждений образования и учреждений культуры "под одной крышей" возможно на ассоциативной основе, когда в одном помещении объединены несколько юридических лиц, осуществляющих сходные по содержанию услуги.

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2009) "Об общих принципах организации местного самоуправления" (далее – Закон № 131-ФЗ) органам местного самоуправления даны широкие полномочия, позволяющие обеспечить оптимизацию коммунальных расходов на содержание социальных объектов и координацию деятельности учреждений социальной инфраструктуры. Так, на основании ст. 51 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления муниципального района самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом и вправе передавать его во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам. Согласно ч. 2 п. 4 ст. 51 этого закона органы местного самоуправления самостоятельно определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений.

Исходя из комплекса полномочий, определенных в ст. 15 Закона № 131-ФЗ, органы местного самоуправления муниципального района обеспечивают организацию предоставления общедоступного образования, библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками и создание условий для обеспечения поселений услугами по организации досуга и услугами организаций культуры.

Согласно ст. 17 вышеназванного Закона, в целях решения своих вопросов органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, финансировать муниципальные учреждения и размещать муниципальные заказы. То есть орган местного самоуправления может на основании нормативного правового акта муниципального образования, к примеру, наделить правом оперативного управления имуществом общеобразовательную школу и выделить в ее здании на условиях безвозмездного пользования помещения для библиотеки и кружковой клубной работы. При этом библиотека будет входить в структуру Централизованной библиотечной системы на правах филиала, а кружковые занятия будут осуществляться районным домом культуры, при этом кружок будет функционировать также в качестве филиала или на договорной основе в порядке исполнения полномочий муниципального района по предоставлению поселениям условий по развитию народного творчества.

Еще более гибкой является конфигурация, объединяющая вместе учреждения в пределах одной отрасли. Только здесь важно учесть особенности ресурс-

ного обеспечения специфических по своему содержанию услуг. Так, при создании, к примеру, сельского культурно-библиотечного комплекса следует руководствоваться приказом Министерства культуры РФ от 20.02.2008 № 32 "Об утверждении нормативов минимального ресурсного обеспечения услуг сельских учреждений культуры (общедоступных библиотек и культурно-досуговых учреждений)". Таким образом,

действующее законодательство предоставляет органам власти на местах возможность осуществлять оптимальное управление ресурсами социальной сферы на основании сложившейся системы многофункционального сетевого взаимодействия.

Учреждения культуры являются инструментом, при помощи которого создаются услуги в сфере культуры. В соответствии со своим функциональным предназначением каждое учреждение культуры имеет "базовую услугу": создание творческих самодеятельных коллективов в клубе, книговыдачу в библиотеке, сохранность и экспонирование фондов в музее. Но для "продвижения" своих базовых услуг все эти типы учреждений используют идентичные формы работы – это камерные и массовые мероприятия, направленные на просвещение, развитие творческих способностей, сохранение наследия и организацию досуга населения. Поэтому единство целей и идентичность методов работы с населением стали основой наметившейся тенденцией к созданию многопрофильных центров культуры в муниципальных образованиях и в особенности в сельских поселениях, где демографическая и экономическая обстановка наиболее сложная.

Тем более что в соответствии со ст. 70 Бюджетного кодекса РФ обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений независимо от их функционального разнообразия включает в себя ряд идентичных компонентов (оплату труда, налоги, оплату поставок товаров, выполнение работ и оказание услуг), призванных реализовать те или иные полномочия учредителя.

Кроме того, изменения в бюджетном и трудовом законодательстве, связанные с переводом бюджетных учреждений на финансирование по государственному (муниципальному) заданию и переход на отраслевую систему оплаты труда создали основания для новых форм организации культурной среды, не предусматривающей привязки к традиционной сетевой единице. Дальнейшее развитие законодательства, направленное на создание автономных учреждений, на финансовую поддержку негосударственных некоммерческих организаций, будет способствовать последовательному преобразованию традиционной бюджетной сети, в т. ч. и сети учреждений культуры.

В особенности радикальным преобразованием, быть может, еще недостаточно осознанным культурным сообществом, является как раз перевод учреждений на государственное (муниципальное) задание, которое может содержать требования к оказанию нескольких услуг (выполнению нескольких работ). Поэтому оно может включать несколько разделов, каждый из которых должен содержать требования к конкретной услуге¹.

¹ Пункт 2 Положения о формировании и финансовом обеспечении выполнения государственного задания федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями (в ред. постановления Правительства РФ от 30.04.2009 № 376).

Единство целей и идентичность методов работы с населением стали основой наметившейся тенденции к созданию многопрофильных центров культуры в муниципальных образованиях и в особенности в сельских поселениях, где демографическая и экономическая обстановка наиболее сложная.

ТОЧКА ЗРЕНИЯ

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципально-го) задания физическим и юридическим лицам на оказание услуг осуществляется с учетом расчетно-нормативных затрат на оказание соответствующих услуг и затрат на содержание имущества учреждения¹, причем независимо от типа этого учреждения или формы собственности (поскольку учреждения в соответствии с Гражданским кодексом РФ могут быть и частными). На сегодняшний день

подготовлена законодательная платформа, позволяющая создавать многопрофильные учреждения, для которых учредитель будет доводить муниципальные задания с учетом установленных требований к стандартам качества услуг в сфере культуры.

Очевидно, что дальнейшая сетевая интеграция неизбежна, поэтому вновь возникла необходимость пересмотреть распоряжение Правительства РФ от 03.07.1996 № 1063-р "О социальных нормативах и нормах" (в ред. распоряжения Правительства РФ от 13.07.2006 № 923-р), которое сформировано по сетевому принципу, с учетом развития законодательства, направленного на обеспечение услуг.