

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ И МЕСТНОМ УРОВНЯХ

© 2017 Карлина А.А.¹, Сескутова И.А.²

¹ Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

² ГБОУ СОШ структурное подразделение «Детский сад №25 «Лесная сказка»

Статья посвящена проблеме развития в сфере культуры в России, механизмам ее совершенствования в условиях смешанной (рыночной) экономики. В статье проведены исследования проблем развития системы управления и стратегического планирования в сфере культуры, механизмов финансирования в сфере культуры.

Ключевые слова: экономическая деятельность в сфере культуры, государственная политика в сфере культуры.

Российская культура объединяет в себе деятельность по сохранению объектов культурного наследия, развитию музейного, библиотечного, архивного дел, поддержке и развитию исполнительских искусств, изобразительного искусства, кинематографии, сохранению нематериального культурного наследия народов РФ и развитию традиционной народной культуры, процессу укрепления межрегиональных и международных связей непосредственно в сфере культуры. Тем не менее, огромный и ценнейший культурный потенциал Российской Федерации не используется в настоящее время в полной мере. Актуальным становится повышение роли культуры в решении социальных и общегосударственных, в том числе политических задач. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., которая была утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, основными угрозами национальной безопасности в сфере культуры выступают поток продукции массовой культуры, непосредственно ориентированной на духовные потребности отдельных маргинальных слоев общества, а также криминальные посягательства на значимые объекты культуры.

На сегодняшний день исключительно эффективное взаимодействие всех уровней власти, бизнеса, а также общественных организаций в реализации комплекса программ, непосредственно направленных на развитие

сферы культуры, заметное увеличение культурной привлекательности, а также повышение качества предоставляемых услуг способно обеспечить формирование и последующее развитие полноценной культурной среды в качестве важнейшего условия улучшения качества жизни населения нашей страны.

Важно подчеркнуть, что в основу государственной культурной политики были положены зафиксированные в Конституции РФ гражданские свободы и права, а также обязанности и ответственность граждан и государства. Кроме этого, целями государственной культурной политики выступают:

- 1) создание соответствующих условий для воспитания граждан страны;
- 2) укрепление в обществе гражданской идентичности;
- 3) сохранение в России исторического и культурного наследия, а также его использование для воспитания и образования;
- 4) осуществление от поколения к поколению передачи традиционных для отечественной культуры традиций, ценностей и норм;
- 5) формирование условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала;
- 6) обеспечение доступа граждан к информации, знаниям, культурным ценностям и благам [9].

В нашей стране государственная культурная политика в сфере культуры строится на следующих основных принципах:

1) влияние культуры практически на все аспекты политики государства и области жизни общества;

2) понимание культуры страны в качестве неотъемлемой части всей мировой культуры;

3) провозглашение приоритета права общества на сохранение как материального, так и нематериального культурного наследия Российской Федерации перед имущественными интересами физических и юридических лиц;

4) гармоничное сочетание универсальности цели государственной политики в сфере культуры и уникальности объектов и субъектов культурной деятельности;

5) социальное и территориальное равенство российских граждан при реализации их конституционного права на доступ к культурным ценностям и их участие в культурной деятельности;

6) при оценке эффективности достижения целей осуществления государственной культурной политики должно быть преобладание именно качественных показателей [3].

Значимость реализации культурной политики и имеющиеся проблемы повышения ее эффективности нашли отражение в ряде работ исследователей данной области. Так, например, взаимодействие государства и культуры было рассмотрено в работе А.А. Авдеева [1]. Сфера культуры как особая область экономической деятельности изучена в статье Д.А. Бетехтиной [3]. Государственная культурная политика современной России в региональном аспекте исследована Л.Е. Востряковым [4]. Современный региональный опыт управления культурно-досуговой сферой был описан М.Б. Жировой [6]. Ю.А. Казаковой была прослежена эволюция законодательства в области культуры [7]. Опыт Краснодарского края в области регулирования сферы культуры и образования был описан А.П. Кара [8]. Законодательное регулирование и механизмы реализации культурной политики современной России стали объектом исследования Г.Г. Карповой и Н.В. Михиной [9]. Проблемы функциони-

рования и совершенствования управления в культуре были обозначены О.И. Карпухиным [10].

На современном этапе стоит задача повышения эффективности управленческих механизмов реализации государственной политики в сфере культуры на региональном и местном уровнях в условиях рыночных отношений. Региональный аспект проблемы обусловлен следующими факторами. В первую очередь это обуславливается тем, что имеет место заметный разрыв между регионами с позиции развития человеческого потенциала и национально-религиозных и этнических особенностей. Это приводит к тому, что в нашей стране единого социально-культурного пространства фактически не существует. В частности, эта проблема поднимается исследователями в коллективной монографии «Самарская область как объект историко-культурного и экологического туризма», а также в работе Г.Х. Арслановой [2]. С одной стороны, это требует усилить региональные особенности проводимой в стране государственной политики в сфере культуры. Именно данная тенденция до настоящего времени являлась лидирующей в нашем культурном пространстве. Но с учетом сформулированной проблемы и задачи повышения роли культуры в решении общегосударственных задач региональная и этническая пестрота культурного пространства Российской Федерации актуализирует необходимость исходить при проведении федеральной культурной политики из универсальных общечеловеческих принципов и норм, которые могли бы являться основанием, способным объединять в единое целое локальные субкультуры. Принципиальным является и поддержка социальных субкультур именно в состоянии открытых систем с размытыми, нечеткими границами для того, чтобы имелась возможность свободного культурного и информационного обмена, а также для осуществления взаимодействия. Это придает дополнительную устойчивость обществу, активно стимулирует развитие социально-культурной сферы. Таким образом, эффективность управленческих механизмов реализации государственной культурной политики на местах должна определяться тем, насколько принимаемые региональными

властями и органами местного самоуправления решения сбалансированы с точки зрения сохранения и приумножения уникальных национально-религиозных ценностей, с одной стороны, и общечеловеческих наднациональных культурных кодов – с другой.

Следующим вопросом, актуализирующим реализацию государственной культурной политики на местном уровне, является вопрос финансирования культуры, включающего как бюджетное обеспечение, так и процессы инвестирования, а также развитие системы платных услуг и культурных продуктов, имеющих коммерческую ценность. Проблема финансовой обеспеченности муниципальных образований известна, и здесь особых откровений по поводу их абсолютной ограниченности нет. С другой стороны, проблема финансирования сферы культуры определяется рыночными условиями, которые означают, что учреждения и физические лица, производящие культурные ценности, функционируют в рамках закона спроса и предложения. Это значит, что в наибольшей степени получают инвестиции продукты деятельности сферы культуры, которые имеют коммерческий спрос. К ним относятся кинематограф, популярная музыка. В то же время библиотеки, музеи, театры могут существовать только за счет бюджетных субсидий. При этом финансирование сферы культуры необходимо рассматривать с позиции значимого вклада в формирование человеческого потенциала, способного приносить как экономический, так и социальный эффект, что в

дальнейшем найдет свое выражение в экономическом росте, укреплении социальной стабильности, а также в повышении уровня и качества жизни. Эта проблема поднята в статье И.В. Коляковой в том контексте, что в центре дискуссии при анализе российской культурной политики находится дилемма между актуализацией государственной опеки над сферой культуры, что является исторически сложившейся для нашего государства традицией, и заимствованием европейских моделей управления культурой [11].

Решить эту дилемму можно путем совершенствования управленческих механизмов за счет перераспределения зоны ответственности и ресурсов между различными уровнями государственного и муниципального управления и разных схем финансирования различных отраслей культуры, а также за счет изменения налогового законодательства.

Зоны ответственности между различными уровнями власти и источники финансирования определяются следующими факторами:

- уровнем коммерческой привлекательности той или иной сферы культуры;
- ориентацией на национально-религиозные или обще национальные ценности.

В качестве инструмента для разработки управленческих решений в сфере определения источников и направлений финансирования сферы культуры предлагаем разработанную матрицу ответственности (табл. 1).

Таблица 1– Распределение ответственности источников финансирования между различными уровнями реализации культурной политики

Источники и способы финансирования	Уровни реализации государственной политики в сфере культуры		
	Федеральный	Региональный	Муниципальный
Государственный или муниципальный бюджет	Крупные проекты национального масштаба, имеющие прежде всего социальную эффективность и направленные на формирование общечеловеческих и общенациональных ценностей	Проекты, имеющие ярко выраженную социальную эффективность и направленные на поддержание и формирование национальных, культурных и религиозных традиций и особенностей пространства ре-	Проекты, имеющие ярко выраженную социальную эффективность, направленные на поддержание и формирование национальных, культурных и религиозных особенностей культурного пространства муниципального образо-

		гиона	вания
Частные инвестиции	Крупные проекты, имеющие национальный масштаб и ярко выраженный коммерческий эффект (фильмы, спектакли)	Проекты, направленные на развитие территории и населения региона, имеющие коммерческий эффект (культурно–развлекательные центры, выставочные центры)	Проекты, к которым инвестор помимо коммерческой выгоды имеет частный, субъективный интерес (финансирование отдельных выставок художников, спектаклей, микро-проектов)
Ресурсы инициативных граждан и некоммерческих организаций	-	Микро-проекты, направленные на формирование региональной культурной среды (праздники, фестивали, выставки, конкурсы)	Микро проекты, направленные на формирование локальной культурной среды (праздники, фестивали, выставки, конкурсы, квесты)

Важно помнить, что управление в сфере культуры обязательно должно осуществляться с учетом всех реалий современной смешанной экономики. При этом в сфере культуры рыночный аспект управления становится важным инструментом использования маркетинговых технологий, так как в настоящее время ориентация на потребителя, а также формирование и удовлетворение спроса выступает в качестве одного из ключевых принципов осуществления деятельности организаций сферы культуры. Оказываемая поддержка непосредственно со стороны государства, меценатов, спонсоров в определенной степени зависит от того, насколько различные сферы культуры востребованы обществом, являются социально значимыми, привлекательными для различных целевых аудиторий.

Активное применение рыночных механизмов в непосредственном сочетании с государственной поддержкой, а также внедрением стратегического планирования также будет способствовать развитию сферы культуры в регионах и на местах, что в большей степени позволит учитывать интересы местного населения в реализации имеющихся культурных потребностей. В этом плане в качестве актуальной управленческой задачи можно назвать поиск баланса между государственным участием в деятельности сферы культуры и наличием наиболее полной свободы культурного самовыражения [6].

В настоящее время в нашей стране в области культуры не только недостаточно финансовых ресурсов, но также и не прослеживаются четких механизмов по их перераспределению, проведению оценки эффективности расходования, напрямую отвечающих современным требованиям и реалиям. Также следует обратить особое внимание на развитие системы управления и стратегического планирования с обязательным учетом тех особенностей, которые накладываются отраслевыми параметрами и характеристиками функционирования ряда отраслей сферы культуры. Такой подход поможет упорядочить деятельность управленческих механизмов в культурной деятельности на региональном и местном уровнях, оптимизировать процедуры менеджмента в рассматриваемой сфере, что позволит нормализовать действие механизмов получения и последующего распределения финансовых ресурсов на отдельные культурные мероприятия, проекты и программы.

Немаловажной проблемой выступает также выработка критериев оценки эффективности работ учреждений культуры. Это весьма значимо с позиции распределения финансовых ресурсов и потоков, которые обеспечивают выполнение разного рода культурных проектов и мероприятий. Одним из инструментов, который позволил бы улучшить работу в этом направлении, может являться внедрение специальной системы коэффициентов результативности в работе

учреждений культуры. Также в муниципальных образованиях важно совершенствовать систему осуществления финансирования культурных учреждений с обязательной ориентацией на уже разработанные нормативы предоставления населению культурных сервисов с непосредственным учетом стандартов в сфере культуры с применением нормативов подушевого финансирования.

В Российской Федерации необходимо увеличивать удельный вес программно-целевых методов как в управлении, так и в финансировании сферы культуры регионов и муниципалитетов, что при реализации культурной политики обеспечит системный характер, повысит эффективность бюджетного финансирования. В частности, инструменты реализации программно-целевого подхода, которые можно применить и в сфере культуры, исследованы в работах А.А. Карлиной и Н.А. Устиной, К.Б. Герасимова [5]. В этом плане программы в культурной сфере должны быть ориентированы именно на повышение стартовых возможностей, на реализацию человеческого потенциала населения отдельной территории. Основным компонентом социально-экономического развития российских регионов и муниципалитетов должно являться воспроизводство человека с формированием соответствующей инфраструктуры для его деятельности и жизнеобеспечения.

В сфере культуры стратегические управленческие решения на региональном и местном уровне должны быть дифференцированы именно в зависимости от уровня готовности отдельных регионов и муниципалитетов к модернизационным преобразованиям. Учет специфики регионов будет способствовать

повышению эффективности и адресных культурных программ. Важно в этом плане и наличие конструктивного взаимодействия государства и общества в разработке и последующей реализации, формировании целевых региональных и государственно-частных программ функционирования и развития сферы культуры. Хотя многие организации сферы культуры изначально не ориентированы на извлечение прибыли в качестве своей основной деятельности, однако в современной смешанной экономике они должны учитывать специфику рыночных отношений и конкуренции, применять механизмы стратегического планирования и маркетинговые инструменты. Нынешнее финансовое положение многих российских организаций культуры обуславливает необходимость модернизации системы управления, включения в нее целостной концепции маркетинга, выделение маркетинговой деятельности в одно из приоритетных направлений.

Таким образом, современная система механизмов управления в сфере культуры требует перехода от директивного метода к более гибкому регулированию культурных процессов в регионе и в муниципалитетах, а также формированию децентрализованной системы регулирования, которая является максимально демократичной, с активным участием в этом процессе населения. В этом отношении целевые программы и проекты на современном этапе выступают в качестве одного из важнейших средств осуществления структурной управленческой политики на региональном уровне и на уровне муниципалитета.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авдеев А.А. Государство и культура // Культура России: информ.-аналит. сб. 2013. - М., 2013. – С. 3 – 6.
2. Арсланова Г.Х. Развитие Республики Татарстан как туристского центра Российской Федерации // Вестник Самарского муниципального института управления. – 2016. - №2. – С. 53-59.
3. Бетехтина Д.А. Сфера культуры как особая область экономической деятельности / Д.А. Бетехтина // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 4. – с. 31 – 34.
4. Востряков Л.Е. Государственная культурная политика современной России: региональное измерение: автореф. дис. ... д-ра полит. наук / Л.Е. Востряков. - М., 2014. – 42 с.

5. Герасимов К.Б. Применение процессного подхода в управлении проектами // Вестник Международного института рынка. –2009. –№1. – С.44-55.
6. Жирова М.Б. Современные методы управления культурно-досуговой сферой: региональный опыт // Ученые записки Рос. гос. социального ун-та. – 2012. - № 2. – С. 52 - 55.
7. Казакова Ю.А. Эволюция законодательства в области культуры // Человек и культура. – 2016. – №3. – С. 11-13.
8. Кара А.П. Государственная политика в области культуры и образования в субъекте Федерации: опыт полиэтничного региона (на примере Краснодарского края) // Вестн. Поволжск. ин-та управления. – 2009. - № 2. – С. 31 - 33.
9. Карпова Г.Г., Михина Н.В. Культурная политика современной России: законодательное регулирование и механизмы реализации // Власть. – 2015. – №4. – С. 73-78.
10. Карпухин О.И. Управление в культуре: проблемы функционирования и совершенствования // Социал.-полит. журн. – 2003. –№2. – С.26-39.
11. Колякова И.В. Власть и общество в реализации культурной политики современной России: традиции и тренды // Вестник Самарского муниципального института управления. – 2016. - №1. – С. 103-109.
12. Лукьянова В.В. Что нам нужно знать о финансах нашего города // Вестник Международного института рынка. – 2016. –№1. – С.197-209.

**PROBLEMS OF EFFICIENCY UPGRADING IN STATE POLICY IMPLEMENTATION
IN THE FIELD OF CULTURE AT THE REGIONAL AND LOCAL LEVELS UNDER
MARKET RELATIONS**

© 2017 Anna A.Karlina¹, Irina A.Seskutova²

¹Samara University of Public Administration “International Market Institute”, Samara, Russia

²Kindergarten №25 «Lesnaya Skazka», Mirnyi, Russia

The article is devoted to the development problem in the field of culture in Russia, to the mechanisms for its improvement in a mixed (market) economy. The article studies the problems of development of the management system and strategic planning in the sphere of culture, mechanisms of financing in the sphere of culture.

Key words: economic activity in the sphere of culture, state policy in the sphere of culture.