Костоглодова, Елена Дмитриевна. Модернизация системы финансирования сферы культуры в России : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Костоглодова Елена Дмитриевна; [Место защиты: Рост. гос. эконом. ун-т "РИНХ"].- Ростов-на-Дону, 2012.- 232 с.: ил. РГБ ОД, 61 13-8/148

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Сфера культуры традиционно рассматривается в качестве эффективного инструмента расширенного воспроизводства человеческого потенциала, соответствующего требованиям инновационной экономики и задачам модернизации российского общества. Одной из важнейших задач государственной финансовой политики в сфере культуры является динамичное развитие культурного потенциала страны, обеспечивающего повышение конкурентоспособности экономики России, развитие инноваций и социального благополучия в обществе.

На сегодняшний день только эффективное взаимодействие всех органов власти, бизнеса, общественных организаций в реализации комплекса программ, направленных на развитие сферы культуры, увеличение культурной привлекательности и повышение качества предоставляемых услуг может обеспечить формирование и развитие полноценной культурной среды как важнейшего условия улучшения качества жизни населения Российской Федерации.

Проблемы развития сферы культуры следует рассматривать, не ограничиваясь внутриотраслевыми задачами, а в контексте модернизации всей системы общественных отношений, определяющих место и роль культуры в обществе как фактора социально-экономического развития, как одного из основных структурообразующих элементов инновационной экономики.

Исследование совокупности финансовых инструментов государственного регулирования сферы культуры в контексте современной культурной политики предполагает определение направлений совершенствования финансового обеспечения исследуемой сферы, ориентированных на всестороннее развитие и укрепление самостоятельности учреждений культуры в условиях реструктуризации бюджетного сектора, повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг учреждениями культуры, развитие принципов программного бюджетирования и повышение эффективности бюджетных расходов, внедрение принципов финансового менеджмента в государственном секторе.

Вместе с тем недостаточная разработанность вышеперечисленных направлений требует уточнения и развития теоретико-методологических подходов к системе финансирования учреждений культуры и комплексного ее исследования на новом этапе реализации бюджетной реформы. Кроме этого, проблемы развития культурной сферы на региональном и муниципальном уровнях справедливо оцениваются как наиболее сложные. Процессы децентрализации в управлении сферой культуры актуализируют проблему разграничения полномочий и выступают предметом теоретического изучения и практической реализации. Из всего этого следует, что модернизация системы финансирования сферы культуры требует переосмысления и внедрения новых подходов, направленных на повышение качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг, обеспечение их доступности населению, повышение ответственности учреждений культуры за результаты своей деятельности, что обусловливает актуальность исследования.

**Степень разработанности проблемы.** Вопросы использования финансового инструментария в регулировании социально-экономических процессов в условиях рыночных отношений, усиление их роли в рамках модернизации общественных финансов находятся в центре внимания представителей науки и практики. Существенный вклад в выработку положений, определяющих вектор развития финансово-бюджетной политики, внесли Алешин В.А., Афанасьев М.В., Врублевская О.В., Грязнова А.Г., Казаков В.В., Лексин Н.Д., Поляк Г.Б., Родионова В.М., Романовский М.В., Силуанов А.Г., Швецов А.Н. и др.

К наиболее значимым исследованиям развития социально-культурной сферы как важнейшего фактора формирования человеческого капитала, финансового механизма ее функционирования следует отнести труды Абанкиной Т.В., Баятовой И.М., Богачевой О.В., Володиной Т.В., Вострякова Л.Е., Гринберга Р.С., Жданчикова П.А., Каменец А.В., Курляндской Г.В., Любимцева Ю.И., Мешковой А.М., Музычук В.Ю., Поповой М.И., Романовой Т.Ф., Маркиной Е.В., Рубинштейна А.Я. Вопросам развития программно-целевого бюджетирования в различных сферах, его методологическим основам, проблемам финансового менеджмента в государственном секторе посвящены труды Ерошкиной Л.А., Ивановой Т.Б., Лаврова А.М., Малиновской О.В., Пенюгаловой О.В. и др.

В решение проблем государственной поддержки сферы культуры на основе развития теории общественных благ внесли свой вклад зарубежные авторы, среди которых: Боумоль В., Боуэн В., Бюммерхофф Д., Вагнер А., Драгишевич-Шишич М., Масгрейв Р., Самуэльсон П.Э., Ситовски Т., Стиглиц Дж., Тросби Д., Фрей Б., Циммерман Х. и др.

Опубликованные работы характеризуются многогранностью и глубиной рассматриваемых проблем. Вместе с тем, несмотря на имеющийся зарубежный и отечественный научно-практический потенциал исследования данной проблематики, некоторые вопросы финансового обеспечения сферы культуры остаются недостаточно разработанными. Исследователи чаще всего концентрируют внимание на оценке влияния культуры на интеллектуальный потенциал, на направления развития культурной политики. В меньшей степени раскрываются финансовые аспекты развития сферы культуры. В связи с этим возникает необходимость более углубленного и комплексного исследования проблем ее финансового обеспечения.

Актуальность рассматриваемой проблемы, ее практическая значимость, а также недостаточная проработанность теоретических и прикладных вопросов, касающихся системы финансирования сферы культуры, обусловили выбор темы, цели и задачи диссертационной работы.

**Цель исследования**. Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретических подходов и комплекса практических мер по модернизации системы финансирования сферы культуры в России в условиях реализации бюджетной реформы.

Достижение цели диссертационной работы обусловило необходимость постановки и решения следующих основных задач:

- расширить теоретический ракурс исследования государственного регулирования сферы культуры, опираясь на теорию общественных благ, и определить роль и возможности регулирующего воздействия финансовых инструментов;

- раскрыть финансово-организационные особенности функционирования учреждений культуры и сформулировать авторское видение компонентной взаимосвязи системы финансирования сферы культуры;

- исследовать западные модели финансирования сферы культуры с целью определения возможности их адаптации к российским условиям;

- выявить тенденции бюджетного финансирования сферы культуры на федеральном уровне и их особенности на региональном в условиях децентрализации бюджетных полномочий и новых методов финансирования;

- охарактеризовать особенности механизма финансового обеспечения учреждений культуры в условиях реструктуризации бюджетного сектора с целью определения дальнейших перспектив его развития;

- определить императивы модернизации системы финансирования сферы культуры в рамках развития программного бюджетирования, проведения мониторинга качества финансового менеджмента и более широкого привлечения дополнительных источников финансирования, в том числе посредством государственно-частного партнерства.

**Предметом исследования** выступают финансово-организационные отношения, возникающие в процессе развития системы финансирования сферы культуры.

**Объектом исследования** является сфера культуры как совокупность видов деятельности и учреждений культуры, предоставляющих государственные (муниципальные) услуги, в Российской Федерации.

**Теоретико-методологическая основа исследования.** Теоретической базой исследования послужили концепции и положения, содержащиеся в трудах российских и зарубежных ученых в области экономики общественного сектора, исследующего природу общественных благ, теории государственного регулирования, общей теории финансов, теории государственных и муниципальных финансов, институциональной теории.

В качестве методологической основы диссертации использовался системно-функциональный подход, позволяющий раскрыть взаимосвязанное функционирование явлений и процессов в эволюционном развитии, выявить причинно-следственные зависимости, обобщить и синтезировать различные исследовательские направления и обеспечить эффект системного их взаимодополнения.

Диссертационная работа выполнена в рамках паспорта специальности ВАК 08.00.10 – финансы, денежное обращение и кредит, части 1 «Финансы», раздела 2 «Общегосударственные, территориальные и местные финансы», п. 2.2 «Финансовое регулирование экономических и социальных процессов», п. 2.13 «Финансирование государственных услуг», п. 2.18 «Механизмы распределения бюджетных средств.

**Инструментарно-методический аппарат.** Обоснование теоретических положений и достоверность выводов и рекомендаций, полученных в ходе исследования, осуществлялась на основе применения общенаучного инструментария: использования специальных методов научного познания, в том числе абстрагирования, ретроспективного, функционально-структурного и системного анализа, экономико-статистических методов, методов графической интерпретации, сравнительного анализа, экспертных оценок, приемов построения структурно-логических схем. Использование указанных методов позволило обеспечить репрезентативность результатов исследования, достоверность выводов и положений диссертации.

**Информационно-эмпирическая база** формировалась на основе законодательных актов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений и программных документов Правительства РФ, нормативно-законодательных актов Министерства финансов РФ, Министерства финансов Ростовской области, Министерства культуры Российской Федерации, министерства культуры Ростовской области, материалы статистических сборников, монографических исследований, научных трудов отечественных и зарубежных ученых, материалов научно-практических конференций по рассматриваемой проблеме.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования** базируется на концептуальном положении о том, что трансформационный механизм регулирования сферы культуры в России определяет вектор ее развития в направлении установления стратегических ориентиров на инновационное развитие основных направлений культурной деятельности и создания благоприятной институциональной среды, что требует разработки научно обоснованного, встроенного в рыночную экономику механизма модернизации системы финансирования сферы культуры. Это предполагает: выработку теоретических подходов к усилению роли финансовых инструментов регулирования сферы культуры; внедрение новых методов ее финансирования с учетом западных моделей и отечественного опыта; широкое применение программного бюджетирования и инструментария финансового менеджмента в государственном и муниципальном секторе; совершенствование финансирования культуры за счет бюджетов всех уровней и внебюджетных источников, в том числе привлеченных на основе государственно-частного партнерства и др.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. В современных условиях роль государственного регулирования остается весьма значимой, поэтому первостепенное значение в области социальной политики приобретает выбор наиболее приемлемых способов и методов эффективного вмешательства государства в развитие социальной сферы. Культура относится к наиболее социально значимым отраслям, ответственным за качественное развитие человеческого потенциала, и к категории общественных благ. На протяжении нескольких десятилетий одной из ключевых проблем экономики культуры является исследование вопросов достаточности государственной поддержки культуры с точки зрения различных аргументов, опирающихся на модели финансирования культуры в различных странах, на активное использование финансового инструментария государственного регулирования сферы культуры и оптимальное сочетание государственных и рыночных регуляторов. Вместе с тем эти проблемы в российских условиях не вполне раскрыты и требуют дополнительного обоснования с целью расширения теоретического ракурса исследования применительно к сфере культуры.

2. Сфера культуры объединяет различные виды деятельности и организации, оказывающие услуги населению и отличающиеся существенной неоднородностью по своему коммерческому потенциалу, т.е. по возможности существовать в рыночных условиях. Кроме этого, некоторые финансово-экономические аспекты культуры не подпадают под рыночное регулирование. Рыночное равновесие между спросом и предложением на культурные блага поддерживается государством, в первую очередь с помощью финансово-бюджетной политики.

Проблемы финансирования учреждений культуры остаются ключевыми и не до конца решенными как с теоретических позиций, так и с точки зрения практической реализации, что требует более четкого определения комплексного понятия «система финансирования учреждений культуры» и выявления системной взаимосвязи компонентов ее организационно-институциональной структуры.

3. В каждой стране формируется своя модель финансирования сферы культуры и искусства, типы экономики культуры, адекватной национальной системе бюджетных отношений и традициям государственной поддержки этой сферы. В зарубежных странах накоплен весьма широкий спектр механизмов финансовой поддержки отраслей культуры и искусства, выбор видов, форм и методов государственного субсидирования. Анализ международного опыта позволяет выработать общие подходы на основе применения лучших практик финансирования сферы культуры и выявить возможности адаптации тех или иных финансовых инструментов применительно к российским реалиям с целью разработки мер по привлечению дополнительных инвестиций в сферу культуры, совершенствованию финансового обеспечения данной сферы.

4. На сегодняшний день создание гибких финансовых инструментов и механизмов, способствующих повышению качества и доступности государственных (муниципальных) услуг (работ), оказываемых государственными (муниципальными) учреждениями, а также эффективности деятельности самих учреждений, становится настоятельной необходимостью в контексте мер по повышению эффективности бюджетных расходов. Новации вводимого механизма финансового обеспечения бюджетных учреждений, в том числе и в сфере культуры, в условиях реструктуризации бюджетного сектора предполагают кардинальное изменение идеологии бюджетного финансирования государственных (муниципальных) учреждений. Трансформация правового статуса бюджетных учреждений ведет к изменению финансового обеспечения их деятельности, имущественных прав, организационных механизмов их функционирования и представляет собой, по сути, финансово-экономическую либерализацию в сфере культуры.

5. Реализация программно-целевых методов бюджетного планирования становится важнейшим императивом модернизации системы финансирования сферы культуры и предполагает переход к формированию «программного бюджета», призванного обеспечить прозрачность бюджетного процесса для всех участников, увязать стратегическое и бюджетное планирование, определить плановые результаты бюджетных расходов. Программно-целевой метод направлен на установление стратегических ориентиров на модернизацию и инновационное развитие основных видов и направлений культурной деятельности. В этих условиях объективно необходимым становится расширение рамок методического инструментария, оценки различных параметров, подлежащих количественному измерению, и качественной трансформации посредством проведения мониторинга, позволяющего оценить качество финансового менеджмента и результатов деятельности учреждений культуры.

**Научная новизна** состоит в разработке и обосновании комплекса теоретических положений и практических рекомендаций по модернизации системы финансирования сферы культуры в России, ориентированной на развитие источников финансирования, укрепление финансовой самостоятельности учреждений культуры и повышение качества предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Основные результаты, характеризующие научную новизну исследования, состоят в следующем.

1. Расширены теоретические представления о необходимости развития финансовых инструментов государственного регулирования сферы культуры: 1) обобщены существующие подходы к определению масштабов государственной поддержки культуры с позиции теории общественных благ; 2) аргументирован тезис об усилении роли таких финансовых инструментов, как налоги, субсидии, социальные стандарты, программное бюджетирование и др.; 3) обоснована необходимость поиска новых механизмов рационального сочетания государственных и рыночных регуляторов сферы культуры. Это позволит создать условия для инновационного развития отрасли и модернизации современных форм и методов финансирования сферы культуры.

2. Дана авторская интерпретация поэлементной взаимосвязи системы и финансирования сферы культуры в разрезе: объектно-субъектной компоненты; источников финансирования (прямые, косвенные, внебюджетные); методов финансирования (нормативный, программно-целевой, сметный и др.); финансовых инструментов (субсидии, бюджетные инвестиции, налоговые льготы, целевой капитал, социальные стандарты и др.); организационно-институциональной структуры. Данная взаимосвязь позволит обеспечить системный подход к финансированию сферы культуры на основе реализации принципов: разграничения бюджетных полномочий по финансовому обеспечению сферы культуры; развития финансовой самостоятельности учреждений культуры, повышения их ответственности за конечные результаты деятельности, повышения качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг и эффективности их использования.

3. Выявлены адаптационные возможности использования лучших зарубежных практик финансирования учреждений культуры применительно к российской системе финансирования, а именно: 1) обоснованы направления расширения мер налогового протекционизма, связанные с предоставлением налоговых льгот для благотворительной деятельности применительно к учреждениям культуры; 2) определено преимущество и целесообразность развития концессионных соглашений как формы государственно-частного партнерства, предложено более активное использование франдрейзинга в сфере культуры; 3) доказана необходимость развития института эндаумента (целевого капитала) в сфере культуры в целях привлечения долговременных источников финансирования, что в конечном итоге позволит создать конкурентоспособную среду и экономически привлекательные условия для бизнеса, привлечь дополнительные инвестиции в сферу культуры в целях повышения качества и результативности деятельности российских учреждений культуры.

4. Раскрыты особенности механизма финансового обеспечения учреждений культуры в условиях реструктуризации бюджетного сектора, заключающиеся: 1) в формировании государственного задания для различных организаций культуры при разработке перечня государственных услуг в соответствии со спецификой отрасли культуры; 2) в определении нормативных затрат на оказание услуг и затрат на содержание имущества учреждений культуры; 3) в обосновании критериев отнесения учреждений культуры и искусства к различным типам учреждений (казенным, бюджетным, автономным); 4) в составлении плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений культуры. Учет данных особенностей позволит определить приоритеты трансформации учреждений культуры в контексте решения задач повышения качества предоставления государственных (муниципальных) услуг.

5. Разработан комплекс мер, направленных на модернизацию финансового обеспечения сферы культуры, включающий: 1) меры по активизации внедрения программного бюджетирования, направленные на оптимизацию управления бюджетными ресурсами отрасли; 2) предложенный алгоритм формирования и реализации долгосрочных целевых программ развития сферы культуры на муниципальном уровне; 3) совершенствование проведения мониторинга качества финансового менеджмента учреждений культуры, что открывает возможности для перехода к программному бюджету, переориентации управления бюджетными ресурсами на измеримые общественно значимые результаты и инновационное развитие сферы культуры.

**Теоретическая значимость диссертационной работы** состоит в том, что положения и выводы диссертации расширяют и развивают научные представления о формировании новых методов финансового обеспечения сферы культуры и направлениях их модернизации и могут быть использованы в дальнейших исследованиях в качестве теоретической и методологической базы для разработки мер по созданию эффективной системы финансирования культуры на федеральном, региональном и местном уровнях.

**Практическая значимость проведенного исследования** состоит в выработке конкретных рекомендаций, создающих методическую и практическую основу для совершенствования основных компонентов системы финансирования сферы культуры. Результаты исследования могут быть использованы государственными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления, министерством культуры Ростовской области и отделами культуры муниципальных образований при разработке порядка проведения мониторинга качества финансового менеджмента учреждений культуры в рамках реализации программно-целевых методов финансирования и оптимизации бюджетных расходов, а также при разработке долгосрочных целевых программ развития сферы культуры и оценки их эффективности в процессе реализации. Материалы диссертационной работы могут использоваться в учебном процессе при подготовке учебно-методических материалов и проведении занятий по курсам «Финансы», «Финансы бюджетных и автономных учреждений».

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Теоретические и практические результаты диссертационного исследования докладывались и получили одобрение на различных научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава, молодых ученых и аспирантов Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) (2005–2012 гг.). Кроме этого, автор неоднократно принимал участие в международных научно-практических конференциях, организованных Кубанским государственным университетом: «Ресурсный потенциал национальной экономики в условиях глобализации» (Краснодар, 2008 г.), «Россия: прошлое, настоящее и будущее» (Краснодар, 2009 г.), «Теория и практика модернизации в России» (Краснодар, 2011), «Новая индустриализация и инновационное развитие России» (Краснодар, 2012). Результаты диссертационного исследования используются министерством культуры Ростовской области и отделом культуры администрации Азовского района Ростовской области, а также в учебном процессе Ростовского государственного экономического университета (РИНХ).

Основные выводы диссертационной работы отражены в 21 опубликованной научной работе общим объемом 7,9 п.л., в том числе 6,61 авторских п.л.

4 научные работы опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России общим объемом 3,51 п.л., в том числе 2,94 авторских п.л.

**Логическая структура и объем диссертации.** Диссертационная работа состоит из введения, трех глав, содержащих 9 параграфов, заключения, библиографического списка из 155 наименований, включает 25 таблиц, 14 рисунков, 17 приложений.