



РЭК 2023

(Российский экономический
конгресс) 11-15 сентября 2023

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ИНСТИТУТОВ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ НОВАЦИИ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ



ФОКУС НА ФИНАНСОВОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ



ФОКУС НА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ

Реформа Косыгина (1964-1969)

«Театральный эксперимент» (1987-1989)

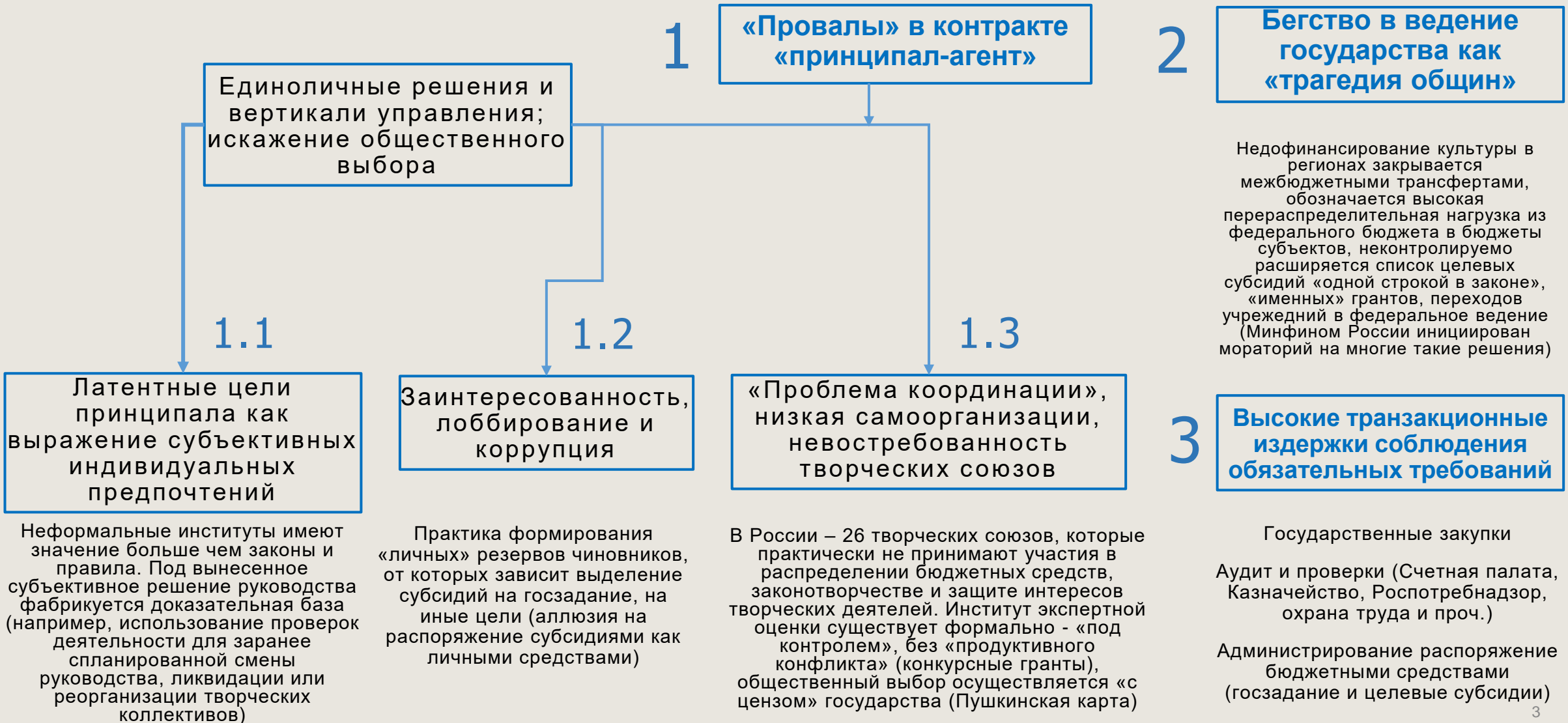
Новые условия хозяйствования (1989)

Бюджетная реформа, переход на БУ нового типа
(2011-2012)

2022 – десять лет реформы, новое поручение
Президента (10.12.2022):

«Проанализировать деятельность федеральных государственных бюджетных учреждений, включая уровень заработной платы их работников, объем государственного задания, качество выполняемых работ и предоставляемых услуг, и представить предложения по повышению эффективности деятельности таких учреждений (**при необходимости путем их оптимизации, перераспределения между ними бюджетного финансирования** и (или) выделения дополнительных бюджетных ассигнований из федерального бюджета)».

ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛИ КУЛЬТУРЫ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТЕОРИИ, НЕ РЕШАЕМЫЕ «ФИНАНСОВОЙ МОДЕЛЬЮ»



ВЕКТОР ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

РОССИЯ



ИТАЛИЯ

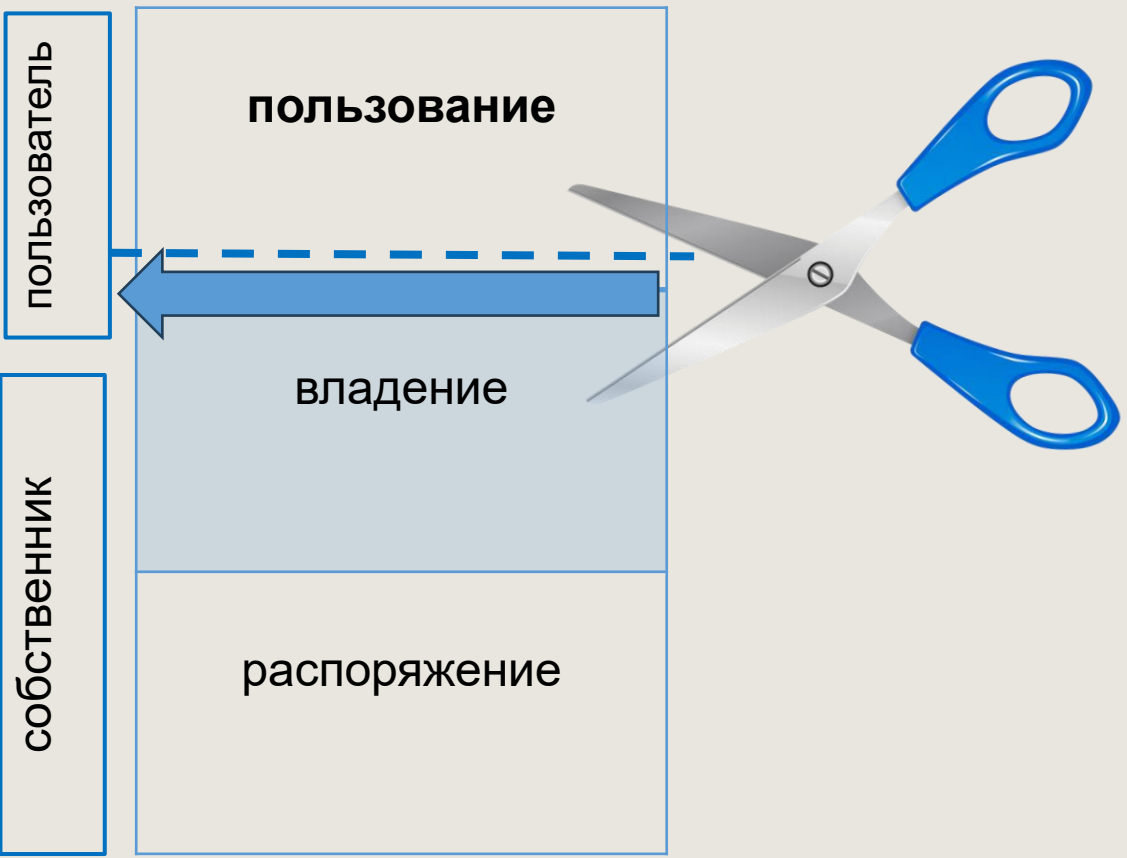


ФРАНЦИЯ

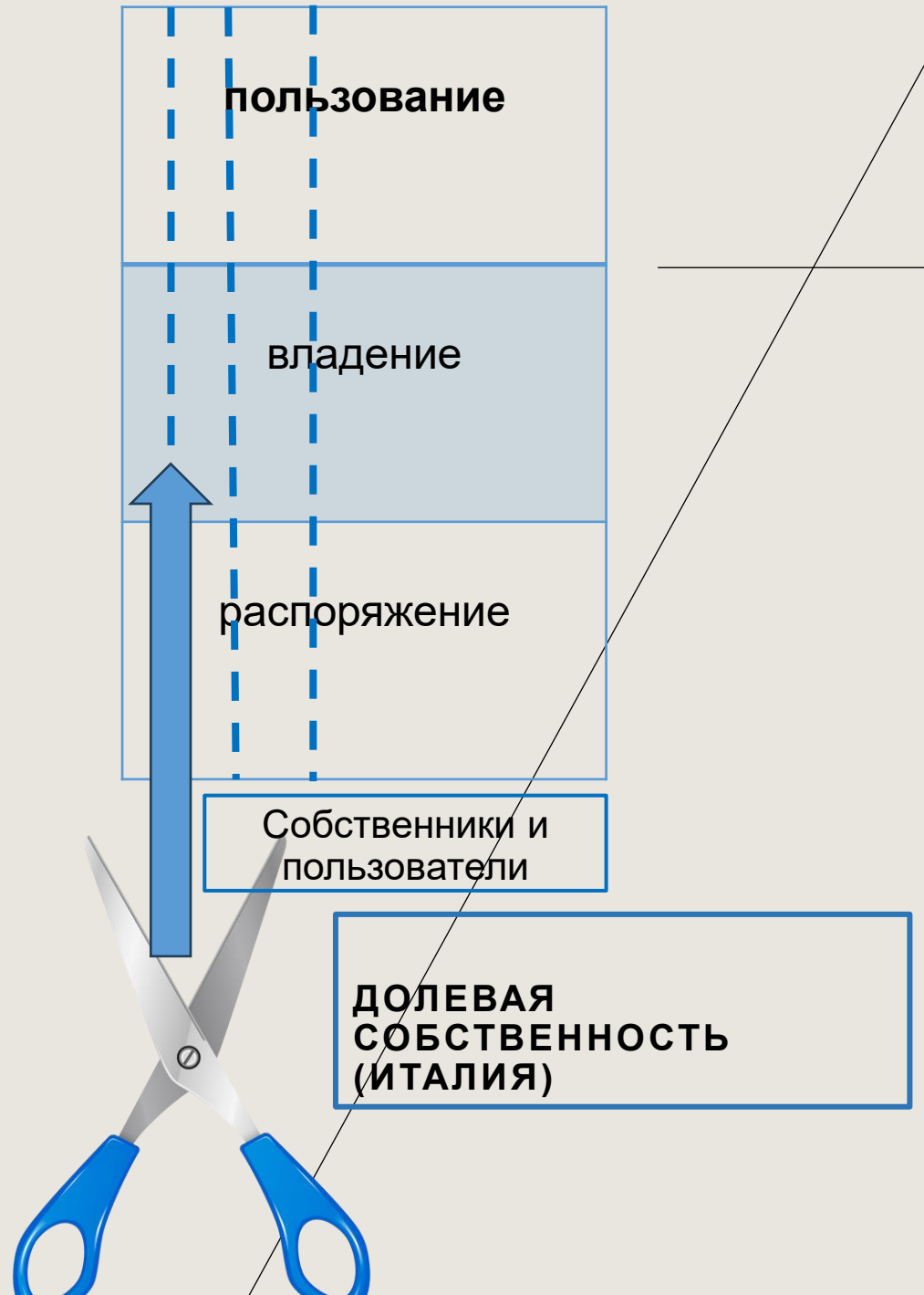
Во Франции существует много организационно-правовых форм в сфере культуры, схожих с Россией по системе имущественных взаимоотношений **«владение – пользование – распоряжение»**. Собственник - государство делегирует пользование и ограничивает пользователя в распоряжении, т.е. фрагментирует само право собственности (от римского института «фруктуария»)

Италия – особенная страна Европы, с неявной и сглаженной границей между государственной и частной собственностью (следствие реформы 1998 года). Основа имущественных отношений – **долевая собственность**. Само право собственности не фрагментируется, каждый собственник сохраняет триаду (владение – пользование – распоряжение), но только в причитающейся ему доле.

В 2020 году наибольшее количество организаций в Италии – близкие по своей сути к американскому типу LLC (Limited Liability Companies). В таких организациях капитал не акционирован, а управление осуществляется на основе долей собственников (их права устанавливаются не акциями, а локальными документами). Однако, если в США акционеры в основном частные, то в Италии часто встречается смешение в составе директоров частных лиц и организаций и государственных структур (местных органов власти, ТПП)



**ФРАГМЕНТИРОВАНИЕ
ПРАВ
СОБСТВЕННОСТИ
(РОССИЯ, ФРАНЦИЯ)**



ФРАНЦИЯ: ПРИМЕРЫ ПОДХОДЯЩИХ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ

COMÉDIE- FRANÇAISE

Театр возглавляет генеральный директор (сроком на пять лет с правом переизбрания дважды на трехлетний период декретом, принятым Советом министров по результатам доклада министра культуры). Под руководством генерального директора действует Совет директоров, который принимает годовой бюджет, оказывает любую консультативную помощь по вопросам, которые ставит на повестку дня генеральный директор, проводит обсуждение по вопросам приобретения и продажи зданий, владений, их аренды, получение пожертвований, согласовывает перечень лиц, зачисляемых в труппу. Совет директоров во главе с генеральным директором – отвечает за стратегию долгосрочного развития театра, а для оперативных задач на более коротком горизонте предусмотрена должность административного директора. здания, принадлежащие государству, закрепленные за министерством культуры и необходимые для выполнения уставных задач театра, безвозмездно передаются (*sont attribués à titre de dotation*) Comédie-Française совместным приказом министра, ответственного за культуру, и региональным органом власти. Comédie-Française управляет зданиями, но не несет затрат на разработку проектной документации и капитальный ремонт». Указ содержит перечень строений и условия безвозмездного предоставления имущества. «Принадлежащее государству движимое имущество, необходимое для выполнения задач Comédie-Française, передается безвозмездно и на правах полного распоряжения

CENTRE NATIONAL DU LIVRE

Президент учреждения назначается указом по предложению министра культуры сроком на три года с правом переизбрания дважды. Он возглавляет совет директоров и руководит учреждением. Совет директоров состоит из 21 члена, 11 из которых чиновники и парламентарии, остальные – представители литературных профессий (авторы, переводчики, библиотекари). Решения совета директоров по утверждению бюджета, финансового отчета, заключения договоров на передачу Национальному центру книги пожертвований, автоматически подлежат исполнению после ознакомления с ними министром культуры и министром финансов (без возможности наложения вето с их стороны на принятые решения, что прямо прописано в декрете министерства культуры Франции). Решения по вопросам приобретения и продажи зданий, аренды, утверждаются совместно министром культуры и министром финансов. Другие решения автоматически вступают в силу через пятнадцать дней после их утверждения Советом директоров.

ИТАЛИЯ И АВСТРИЯ: ПРИМЕРЫ ПОДХОДЯЩИХ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ

LA SCALA

Среди учредителей могут быть как органы власти, так и коммерческие структуры, частные лица. La Scala является фондом специальной организационно-правовой формы (“*Fondazione lirico-sinfonica dotata di forma organizzativa speciale*”), на которые распространяются нормы частного права.

Членами Правления (Совета директоров) театра La Scala являются государство, администрации Милана и Ломбардии, Торгово-Промышленная палата Италии, а также частные компании: Фонд Cariplo, BMW Италия, Dolce & Gabbana, Eni, Pirelli, Prada.

Управляет Совет директоров, но Министерство имеет широкие полномочия: проводит проверки, согласовывает сделки с имуществом, определяет основные операционные затраты. Учредители вносят ежегодные обязательные взносы. Помимо требований к результатам творческой деятельности к оперным фондам предъявляются экономические условия для продления специального статуса, в том числе, получение выручки в размере не менее 40% от взноса Министерства в последнем отчетном году, которое может инициировать роспуск совета директоров, в случае если по итогам двух лет убыток превышает 30% имеющихся балансовых активов.

FONDAZIONE MAXXI

Форма правления у Музея современного искусства в Риме устроена также, как у La Scala. Органами управления являются: избираемый Президент, Совет директоров, Ученый Совет и Коллегия ревизоров. Срок полномочий всех органов ограничен 5 годами. Председатель Совета директоров – выборная должность. Деятельность в Совете директоров бесплатна (вознаграждение не предусмотрено).

Число учредителей может составлять от 3 до 9, при том от 1 до 4 назначает Министр культуры свои Указом. Минимальный взнос – 600 тыс. евро. Дополнительный балл для голосования, равный 0,5, присваивается за каждые 500 000,00 евро в виде взноса. Таким образом, большая часть учредителей контролируется Министерством, но если взнос частного участника – большой, его голоса будут перевешивать голоса учредителей от государства.

50% взноса можно вносить в натуральной форме – товарами и услугами. Исключение из Правления Фонда возможно, но не дает гарантии возврата взноса (учредитель обязан выполнить свои обязательства в объемах и в сроки, которые заранее оговорены).

BUNDESTHEATERKONZERN GMBH

В Концерн входят: Бургтеатр, Национальная опера, Народная опера, мастерские (Arts for Arts).

Управляющий директор Концерна назначается Федеральным Канцлером с учетом мнения Совета Директоров.

Руководители театров-дочерних организаций уже могут назначаться Министерством культуры Австрии при условии согласования с Советом директоров.

Каждый театр, входящий в Концерн, возглавляет управляющий директор (или два директора – по художественной и по финансовой линии), также действует Совет директоров при каждой дочерней компании, куда обязательно входит Управляющий директор Концерна.

ПРИМЕРЫ МОДЕЛЕЙ УПРАВЛЕНИЯ С ОБОЗНАЧИВШИМИСЯ ПЕРСПЕКТИВАМИ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

БОЛЬШОЙ ТЕАТР

В Попечительский совет с 2019 года входят только представители бизнеса, которые вносят обязательные ежегодные взносы на уставную деятельность театра. Чиновники вышли из состава совета, в результате чего число попечителей сократилось с 16 до 9

ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ МУЗЕЙ

В мае 2023 года предложена система управления, предлагающая создание Наблюдательного совета, возглавляемого Президентом, как вспомогательного органа принятия решений по общим вопросам в сфере научного и музейного развития. Генерального директора по-прежнему назначает Министерство культуры, по его кандидатуру предварительно должен согласовать наблюдательный совет.

ДРУГИЕ ...

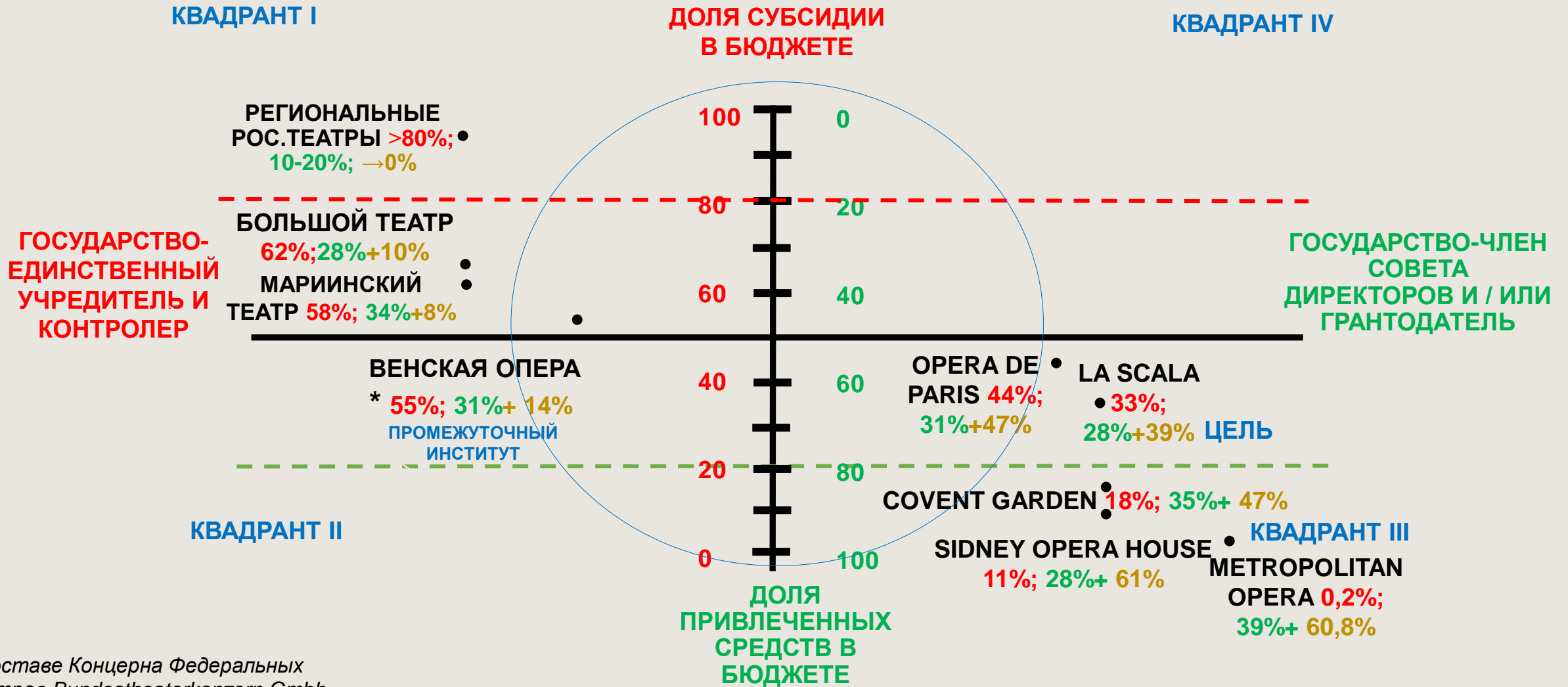
Институт выборности первого лица в образовательных организациях, институт совета директоров в киноконцернах (Мосфильм, Ленфильм)

Крупные благотворители и спонсоры, создающие культурные анклавы в регионах («Лукойл» - филиал Малого театра в Когалыме и вся спортивно-развлекательная инфраструктура региона) готовят почву для институциональной системы, управляемой более автономно от государства

! Минюст России не признает попечительские советы органами управления в бюджетных учреждениях, хотя не выступает резко против их предусмотрения в уставах. Они есть у Пушкинского музея, БДТ Товстоногова, музея Архангельское, Русского музея. Наблюдательный совет тоже не может существовать как юридическая инстанция (только для автономных учреждений).

ТРАНСФОРМАЦИЯ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В УЧРЕЖДЕНИЯХ КУЛЬТУРЫ (НА ПРИМЕРЕ ТЕАТРОВ)

СУБСИДИЯ // ПРИВЛЕЧЕННЫЕ СРЕДСТВА (СБОРЫ + ПОЖЕРТВОВАНИЯ)



*в составе Концерна Федеральных театров Bundestheaterkonzern GmbH

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Управляющие органы –

сглаживание вертикалей, делегирование полномочий и новая организационная форма для культуры

Реформа субсидии – принцип партисипативности

Замещение единоличных решений, принимаемых государством, **долевым участием, открытым для юридических и физических лиц**, получающим право вносить ежегодные взносы на уставные цели организаций культуры в обмен на управленческие функции.

В Гражданском кодексе потребуются создание новой организационно-правовой формы (например, Частно-государственное некоммерческое партнерство). Также возможно реформировать Фонд или учреждение как уже существующую организационно-правовую форму.

Орган власти может оставить контрольные полномочия: проверки соблюдения законодательства, распоряжение имуществом – ОКН

Упразднение государственного и муниципального задания как базового финансового документа для организаций госсектора сферы культуры, **разделение финансирования творческой (гранты) и финансово-хозяйственной деятельности** (сохранение целевых субсидий, компенсаций). В части расходов на содержание имущества возможна разработка стандарта / свода нормативов.

Государство может участвовать в деятельности организаций новых правовых форм через:

- Целевые субсидии (на ремонт, реставрацию, консервацию)
- Бюджетные инвестиции в уставный капитал
- Субсидии НКО на обеспечение или возмещение расходов (например, компенсация на содержание имущества, без которого уставная деятельность невозможна, компенсация на доведение средней заработной платы до уровня средней по экономике)

Большинство субсидий на творческие проекты, где необходима экспертная оценка, необходимо передать творческим союзам (в России - 26). Главное качество – постоянная ротация экспертов и запрет входа чиновников в эти экспертные группы.

Введение новой организационно-правовой формы в сфере культуры на основе принципов корпоративного управления позволит:

- перейти на коммерческий план счетов с бюджетного учета
- снять ограничения по обязательным требованиям к закупкам (оставив только целевых субсидий)

Упрощение учета и снятие административного регулирования –

Правовая «гильотина» для бюджетников в сфере культуры

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ: ПРЕДЛОЖЕНИЯ

ИЗМЕНЕНИЯ В УПРАВЛЕНИИ ИМУЩЕСТВОМ –

ГАРАНТИИ И КОНТРОЛЬ ЦЕЛЕВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Сохранение собственности, закрепленной в настоящее время собственником за государственными и муниципальными учреждениями культуры (**земельный участок и недвижимость – основной вклад государства как долевого участника**),

Изменение политики в отношении аренды: необходимо ограничить сдачу объектов государственной собственности в коммерческую аренду или обязать перечислять часть вырученных средств в бюджет. Данные средства могут быть распределены организациям, не имеющим репетиционной базы или складов для хранения имущества (без которых уставная деятельность невозможна) в качестве компенсации на аренду этого имущества по рыночным ценам;

Необходимо активизировать развитие ГЧП и передачу ОКН в аварийном состоянии частным собственникам в обмен на инвестиционные обязательства. Несмотря на то, что в 2015 году был принят закон о ГЦП (от 13.07.2015 № 224-ФЗ), отсутствие проработанных механизмов и незаинтересованность органов власти в переменах тормозит принятие уточняющего закона, который касается конкретно ГЧП на объектах культурного наследия (с 2018 года – в Государственной Думе, № 589491-7).

АКСЕЛЕРАЦИЯ ВНЕБЮДЖЕТНЫХ ИСТОЧНИКОВ ФИНАНСИРОВАНИЯ – НОВАЦИИ В ЗАКОНЕ

Предполагается создание института **маркированных налогов и ИБН (индивидуальных бюджетных назначений)** на базе прогрессивного с 2021 года НДФЛ и инвестиционного вычета по налогу на прибыль (применяется с 2019 года).

Именно в последние три года в России осуществляется переход на слабо прогрессивную налоговую шкалу, в связи с чем, в случаях, когда требуется доплата НДФЛ по отдельному уведомлению от налоговых органов или процедура декларирования дохода, на современном этапе могут быть реализованы механизмы ИБН.

Также необходимо оценить востребованность применения инвестиционного налогового вычета в случаях, когда пожертвования перечисляются организациям культуры (налог на прибыль для таких меценатов сегодня может сокращаться в региональной части с 17% до минимальных 5%). Но льгота предоставляется только тогда, когда пожертвования перечисляются бюджетным учреждениям культуры. В предлагаемой автором реформе она будет распространяться на организации долевого участия, в котором государство выступает одним из вкладчиков.

СПАСИБО

Морозова Дарья Леонидовна

Государственный институт искусствознания, сектор экономики искусства (научный сотрудник сектора экономики искусства)

Московская государственная академическая филармония (ведущий экономист Планового отдела)

morozova.d@meloman.ru

dariamorozova87@gmail.com

8 915 069 36 40

