

УДК 330.101.8

МЕХАНИЗМ И ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТА НА КУЛЬТУРУ**Чотонов М.М.***Кыргызский государственный университет культуры и искусств им. Б. Бейшеналиевой,
Бишкек, e-mail: kgukiart@mail.ru*

Учреждения культуры являются объектом сметно-бюджетного финансирования. Организации в сфере культуры получают ассигнования из бюджета Министерства культуры и используют их на основе утвержденных финансовых планов – смет или государственных (муниципальных) заданий. Смета по своему содержанию включает как экономическую, так и правовую составляющую. Несмотря на то, что выделяемых государством средств для нормального функционирования этих учреждений недостаточно, в масштабах всей страны речь идет о довольно значительных объемах финансирования, что ставит вопрос об обеспечении эффективности государственных расходов на культуру и искусство. Механизм государственного финансирования учреждений культуры сейчас претерпевает серьезные изменения. Об этом и пойдет речь в данной статье.

Ключевые слова: бюджет, финансы, экономика, смета, культура, формирование, механизм, регулирование, практика

MECHANISM AND PRACTICE OF FORMATION OF BUDGET CULTURE**Chotonov M.M.***Kyrgyz State University of Culture and Arts named after B. Beishenalieva,
Bishkek, e-mail: kgukiart@mail.ru*

Cultural institutions are subject to estimate and budget financing. Companies in the field of culture receive allocations from the budget of the Ministry of culture and use them on the basis of approved financial plans – budgets or public (municipal) tasks. In content estimate includes both economic and legal component. Despite the fact that the funds allocated by the state for the normal functioning of these institutions is not enough in the whole country we are talking about quite significant volumes of financing that raises the question of ensuring the effectiveness of public expenditure on culture and art. public funding of cultural institutions mechanism is undergoing major changes. This will be discussed in this article.

Keywords: budget, finance, economy, culture, formation, mechanism, regulation, and practice

Организации в сфере культуры относятся к автономным, бюджетным или казенным учреждениям, то есть финансируются за счет государства и получают средства из республиканского, областного или городского бюджета согласно статьям 27, 82 Бюджетного Кодекса КР [1]. Иными словами, учреждения культуры являются объектом сметно-бюджетного финансирования. Организации в сфере культуры получают ассигнования из бюджета Министерства культуры и используют их на основе утвержденных финансовых планов – смет или государственных (муниципальных) заданий. Смета по своему содержанию включает как экономическую, так и правовую составляющую. Экономическая составляющая сметы определяется содержанием статей сметы, ее разделов и подразделов, а правовая составляющая реализуется в круге прав и обязанностей участников бюджетного процесса, должностных лиц бюджетных учреждений, порожденных утверждением и исполнением сметы. В КР смета также рассматривается некоторыми учеными в области финансового права как вид финансово-планового акта, основа для определения величины расходов, финанси-

руемых из бюджета [2]. Сметы составляют и используют организации и учреждения в основном сферы нематериального производства, состоящие на бюджетном финансировании. До перехода КР к рыночным отношениям смета традиционно включала раздел расходов, разделенный на отдельные виды в соответствии с бюджетной классификацией расходов (заработная плата, начисления на нее и др.). В рыночных условиях структура сметы и методы расчетов ряда статей ее значительно изменились, понятие сметы расширилось. Если ранее она охватывала только расходы, то в современных условиях смета должна включать в себя также доходы бюджетного учреждения.

Составление сметы доходов и расходов учреждения культуры осуществляется каждым учреждением после того, как бюджет утвержден и началось его исполнение. Иначе говоря, составление и исполнение смет учреждений культуры осуществляется на стадии исполнения бюджета. Расходная часть сметы любого учреждения культуры построена в соответствии с экономической классификацией расходов бюджета. Она включает в себя текущие и капитальные расходы учреждения культуры. Основными

статьями текущих расходов сметы являются:

- а) оплата труда государственных служащих и работников учреждений культуры;
- б) начисления на оплату труда, т.е. уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования;
- в) приобретение хозяйственных товаров;
- г) командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- д) оплату товаров, работ и услуг по заключенным государственным или муниципальным контрактам и гражданско-правовым договорам;
- е) оплата коммунальных услуг.

Статьи капитальных расходов сметы включают:

- а) приобретение оборудования и предметов длительного пользования;
- б) капитальное строительство;
- в) капитальный ремонт.

Непосредственная работа учреждения культуры по составлению сметы доходов и расходов начинается тогда, когда оно получает от органа, исполняющего бюджет, уведомление о бюджетных ассигнованиях [3]. Последнее содержит цифры, на которые ориентируется бюджетное учреждение при составлении сметы. К смете должны быть приложены расчеты. Расчеты к смете предполагают обоснование каждой цифры, указанной в смете расходов. Например, расчеты расходов на оплату труда производятся исходя из числа ставок тех или иных должностей и средней ставки оплаты труда по этой должности. Кроме того, в ходе составления сметы учреждение культуры должно руководствоваться также нормативами финансовых затрат на предоставление государственных и муниципальных услуг и нормативами расходов по отдельным статьям сметы. Нормативы расходов – это установленные компетентными органами размеры затрат на расчетную единицу (например, норма расхода хлеба на одного человека в больнице, норма расхода одежды на ребенка в детском доме и т.д.). Нормы затрат определяются по различным объектам постановлениями Правительства КР, а в ряде случаев и самими бюджетными учреждениями по согласованию с шестостоящими органами. Нормы расходов подразделяются на обязательные и необязательные (расчетные), материальные и денежные. Обязательные нормы расходов – это такие, которые не подлежат изменению. К их числу относятся расходы на командировки, на питание, на спецодежду

и т.д. Необязательные (расчетные) нормы – это такие, которые определяются индивидуально для каждого учреждения культуры исходя из его специфики. К их числу относятся расходы на освещение, на отопление и т.д. Материальные нормы расходов – это такие, которые определяют количество материальных средств на единицу расходов. Денежные нормы представляют собой стоимостную форму выражения материальных норм. Они образуются путем умножения затрат в натуральном выражении на среднюю цену этих растрат. Именно денежные нормы непосредственно принимаются во внимание учреждениями культуры при составлении смет. Финансово-плановые акты получают свое юридическое оформление в актах соответствующих органов государства и местного самоуправления. Утвержденный в установленном порядке финансово-плановый акт регулирует финансовые отношения и вызывает юридические последствия, как любой финансово-правовой акт. Юридическое значение сметы заключается в том, что она определяет права и обязанности руководителя учреждения культуры по целевому использованию средств, выделенных из соответствующего бюджета, а также обязанности финансовых органов по контролю за целевым использованием бюджетных средств. «Если у бюджетного учреждения отсутствует смета, то поступившие бюджетные ассигнования расходовать запрещено и любой их кассовый расход может быть признан нецелевым» [4].

Определение сметного процесса и его характеристика имеет ключевое значение для более полного толкования бюджетного процесса и обуславливается особенностями его элементов.

Сметный процесс в организациях культуры строится с соблюдением всех задач, принципов и правовых основ данного процесса. Учреждение культуры обязано составить и представить смету доходов и расходов на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств в течение 10 дней со дня получения уведомления о бюджетных ассигнованиях. Смета расходов учреждения культуры составляется по установленной форме и подписывается руководителем и главным бухгалтером учреждения. Распорядитель бюджетных средств должен утвердить смету в течение 5 дней со дня ее представления. Утвержденная смета доходов и расходов учреждения передается в орган, исполняющий бюджет, т.е. в Государственное казначейство или в финансовый орган КР. Немаловажной стадией сметного процесса является стадия исполнения сметы и вообще процесс

контроля за исполнением сметы со стороны компетентных органов. Составление сметы доходов и расходов и строгое его исполнение способствует организации финансового контроля. Учреждение культуры может перераспределять расходы в пределах сметы, т.е. может увеличивать один вид расходов по смете за счет другого. Однако права учреждения перераспределять расходы при исполнении сметы определяются Государственным казначейством КР либо другим органом, исполняющим бюджет, совместно с главными распорядителями бюджетных средств (ст. 27, 82 БК КР) [5]. В то же время учреждение при исполнении сметы доходов и расходов самостоятельно в расходовании средств, полученных за счет внебюджетных источников, т.е. средств, полученных от предпринимательской деятельности, от безвозмездных поступлений и т.д. Если в течение нормативного срока лимит бюджетных обязательств не финансируется в полном объеме, получатель бюджетных средств имеет право на компенсацию в размере недофинансирования. Недофинансирование означает разницу между лимитом бюджетных обязательств, доведенных в уведомлении о лимите бюджетных обязательств до получателя бюджетных средств, и объемом средств, зачисленных на лицевой счет получателя бюджетных средств, либо объемом средств, списанных с единого счета бюджета в пользу получателя бюджетных средств, в период действия лимита бюджетных обязательств. Компенсация в размере недофинансирования осуществляется в соответствии с судебным актом. Все доходы бюджета, источники финансирования дефицита бюджета, расходы бюджета, а также операции, осуществляемые в процессе исполнения бюджета, подлежат бюджетному учету, основывающемуся на едином плане счетов. Лимиты бюджетных обязательств прекращают свое действие 31 декабря. Принятие денежных обязательств после 25 декабря не допускается. Подтверждение денежных обязательств должно быть завершено органом, исполняющим бюджет, 28 декабря. До 31 декабря включительно орган, исполняющий бюджет, обязан оплатить принятые и подтвержденные денежные обязательства. Счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию в 24 часа 31 декабря. После завершения операций по принятым денежным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете бюджета подлежит учету в качестве остатка средств на начало очередного финансового года.

До недавнего времени финансовая политика Кыргызской Республики в отноше-

нии учреждений культуры строилась по принципу «полное государственное обеспечение и максимум контроля». Такая политика тяготела к «германской» модели или модели «государство – архитектор». В СССР на развитие культуры влияла идеологическая составляющая – применялась модель «государство – инженер». Современное развитие демонстрирует эффективность модели «государство – вдохновитель», но ее успешное применение требует соответствующей благоприятной институциональной структуры – не только формальной, что можно достичь путем принятия законов, но и неформальной – наличие ценностных установок в обществе, направленность на диалог с культурной сферой.

Основная масса организаций, функционирующих в сфере культуры в современном Кыргызстане, относится к государственному и муниципальному сектору. Деятельность таких учреждений культуры финансируется, как правило, за счет государственного и местного бюджетов – это основной источник. Несмотря на то, что выделяемых государством средств для нормального функционирования этих учреждений недостаточно, в масштабах всей страны речь идет о довольно значительных объемах финансирования, что ставит вопрос об обеспечении эффективности государственных расходов на культуру и искусство. Механизм государственного финансирования учреждений культуры сейчас претерпевает серьезные изменения.

Следует отметить, что сметное финансирование не дает учреждениям культуры достаточной свободы и мобильности в расходовании средств. Такой механизм предполагает предоставление полного отчета перед органами власти и выделение строго определенных сумм по каждой статье расходов. У учреждений культуры остается возможность зарабатывать, но все доходы, полученные от собственной деятельности, хранятся в госказначействе, и чтобы их израсходовать, необходимо преодолеть значительные бюрократические барьеры. У автономного финансирования также существуют свои минусы:

1. Законодательные сложности перехода к новой организационной форме (юридически сложный процесс перехода), связанные с непроработанностью законодательства.

2. Существование прочно закрепившихся у руководства учреждений культуры стереотипов о большей степени государственной поддержке и ответственности в отношении бюджетных учреждений по сравнению с автономными.

3. Боязнь или неумение работать с рынком.

4. Нежелание уходить от традиционных принципов руководства.

Но вместе с тем, модель автономного учреждения представляется нам наиболее прогрессивной, отвечающей современным реалиям, позволяющей вести диалог с бизнесом и реализовывать механизмы частно-государственного партнерства. Предполагается, что в будущем большинство учреждений культуры будет функционировать в автономной форме. Если принять во внимание европейский опыт, то можно констатировать, что от полного прямого финансирования культурного сектора в большинстве стран уже отказались. Одной из наиболее сложных областей новой реформы является разработка методологии расчета стоимости оказания услуг государственными (муниципальными) учреждениями культуры по госзаданию. Кроме того, открытым остается вопрос о контроле качества за выполнением госзаданий учреждениями культуры. На данный момент нет четкой методологической базы для определения качества оказания услуг. Очевидно, что понятие «качество услуги» должно включать в себя комплекс количественных и качественных параметров. Количественными параметрами могут быть посещаемость выставок, заполняемость залов, качественными – удовлетворенность потребителей и их оценка. Но применение таких показателей на практике не всегда возможно – так низкая посещаемость выставки не говорит о ее некачественной организации. Поэтому ценными здесь также могли бы стать внешняя экспертная оценка.

Повышению эффективности финансового менеджмента учреждений культуры в Кыргызской Республике способствовало бы:

- государственное стимулирование программ встречного финансирования («государство-бизнес») культурных мероприятий;
- установление зависимости заработной платы управленческого звена учреждений культуры от объемов привлеченных частных средств;
- введение в организационную структуру должностей пиар-менеджера и финансового менеджера;
- усовершенствование нормативов финансового обеспечения государственных заданий (в том числе разработка методик на региональном уровне);
- разработка методологических основ контроля качества выполнения учреждений культуры госзаданий.

Выполнение данных мероприятий предполагает комплексный характер и, на наш взгляд, в будущем позволит создать эффективную модель финансового менеджмента.

В современных условиях хозяйствования особую актуальность приобретают модели взаимодействия государственного и частного секторов национальной экономики, направленные на привлечение дополнительных ресурсов в развитие общественной инфраструктуры, повышение эффективности функционирования объектов управления, а также на снижение нагрузки на бюджеты всех уровней при условии сохранения высокого качества услуг, оказываемых населению в рамках реализуемых проектов [6].

Предполагается, что эффективное решение ряда существующих проблем возможно путем внедрения в сферу культуры концепции государственно-частного партнерства, которая возникла в 90-е годы XX века в США и Великобритании в условиях снижения роли государства в экономике, активизации процессов привлечения частного капитала в общественный сектор. Важно отметить, что при использовании механизма государственно-частного партнерства обе стороны соглашения (государство и бизнес) получают ряд существенных выгод. Так, частные компании могут радикально расширить спектр деятельности, привлечь бюджетные ресурсы в свои проекты, получить доступ к банковским кредитам за счет получения государственных гарантий реализации проекта, сформировать положительный имидж компании, а также существенно снизить риски. Органы государственного управления прибегают к различным моделям государственно-частного партнерства с целью дальнейшего развития территорий, их инфраструктуры, повышения качества жизни в регионе, снижения бюджетных расходов, привлечения средств инвесторов, в том числе и зарубежных. Очевидно, что преимущества, получаемые обществом и отдельными хозяйствующими субъектами в результате применения рассматриваемой концепции, актуальны для сферы культуры Кыргызской Республики. Кроме того, мировой опыт свидетельствует о том, что приход частных компаний, в рамках моделей государственно-частного партнерства, в ту или иную отрасль народного хозяйства повышает степень конкуренции в ней, что способствует повышению качества оказываемых услуг и сдерживает рост цен. Общепризнанно, что сфера культуры напрямую затрагивает национальные интересы, сохраняет исторические традиции народа, кроме того, оказывает существенное влияние на перспективы экономического и социального развития территорий, качество трудовых ресурсов, весь процесс воспроизводства человеческого капитала. Инфраструктура сферы культуры КР, в свою

очередь, в настоящее время нуждается в существенном обновлении и модернизации.

Безусловно, важным фактором, способствующим развитию отрасли, является создание институтов государственно-частного партнерства, которое предусматривает: развитие меценатства и благотворительности в сфере культуры; развитие рынка культурных ценностей, совместное участие государства и бизнеса в развитии этого рынка, а также в экономически эффективных проектах в сфере культуры [6]. Однако успешное развитие государственно-частного партнерства не возможно осуществить в рамках отдельной отрасли, так как необходимо формирование нормативно-правовой базы, обеспечивающей систему регулирования данного вида деятельности в масштабах страны. Причем принятие единичных законодательных актов не является прочной основой для внедрения рассматриваемой концепции, так как следует разработать целый комплекс законов, устанавливающих порядок взаимодействия частных инвесторов с органами государственного управления на республиканском, областном и городском уровнях.

Несмотря на то, что концепция государственно-частного партнерства в настоящее время только начинает внедряться в кыргызстанскую хозяйственную практику, данное направление представляется перспективным с точки зрения привлечения существенных инвестиционных и организационных ресурсов в сферу культуры Кыргызской Республики с целью развития ее инфраструктуры, сохранения объектов культурного наследия, а также повышения качества обслуживания населения и качества жизни по республике. Одним из важнейших и решающих факторов адаптации учреждений культуры в новых экономических условиях должна также стать стратегия и тактика областей, где особая

роль отводится государственным целевым комплексным программам. Они позволяют учреждениям культуры более рационально использовать существующие ресурсы, конкретизировать цели и задачи учреждений культуры на определенный период с учетом нового содержания потребностей и запросов потребителей с целью достижения качественного обслуживания населения.

Таким образом, можно прийти к выводу что, в процессе предоставления обществу социально-культурных услуг учреждения культуры, расширяют возможности выбора, имеющегося у каждого человека, и способствуют обеспечению полноценной интеллектуальной, эмоциональной, нравственной и духовной жизни, создавая, формируя и развивая, тем самым, общество и отдельно взятую личность. Именно из этих соображений современному обществу необходимо акцентировать свое внимание на значимости услуг культуры, а учреждениям культуры, в свою очередь, повышать факторы качества обслуживания населения. А этих целей сложно достичь без определения четких механизмов бюджетирования сферы культуры, и внедрения их в практику.

Список литературы

1. Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики в Редакции от 6.04.2016.
2. Эриашвили Н.Д. Финансовое право: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 107.
3. Захарова Ю.В., Котова О.В. Финансирование учреждений культуры в России: поиск эффективной модели // Креативная экономика. – 2011. – № 3 (51). – С. 146–152.
4. Котова О.В. Система оплаты труда работников учреждений культуры: проблемы и пути совершенствования // Российское предпринимательство. – 2011. – № 12. – Вып. 1 (197). – С. 72–76.
5. Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики в Редакции от 6.04.2016.
6. Эриашвили Н.Д. Финансовое право: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 107.