

Финансовое обеспечение создания и развития учреждений культуры

© 2010 А.В. Вейг
E-mail: fomin@sseu.ru

Статья посвящена вопросам финансирования организаций культуры в России. Рассмотрена модель многоканального финансирования организаций культуры в современных условиях.

Ключевые слова: государственная поддержка культуры, источники финансирования, доходы организаций культуры.

Организации культуры и искусства (театры, кинотеатры, концертные организации и коллективы, цирки, библиотеки, музеи, парки культуры и отдыха и т.д.) составляют ключевое звено отрасли культуры. Основная деятельность организаций культуры направлена на сохранение, создание, распространение и предоставление культурных благ населению.

Коммерческие и некоммерческие организации культуры действуют сегодня в России в самых разнообразных организационно-правовых формах. Но наиболее распространенной формой организаций культуры в настоящее время является государственное (муниципальное) учреждение. Учреждением признается организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично. С принятием в 1998 г. Бюджетного кодекса Российской Федерации¹ в оборот было введено понятие “бюджетное учреждение”, к которым относят все государственные и муниципальные учреждения, финансируемые из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основании сметы доходов и расходов.

В России исторически складывалась постоянная государственная поддержка культуры. Бюджетное финансирование выступало основой государственных гарантий сохранения и развития культуры, зафиксированных в законе РФ “Основы законодательства Российской Федерации о культуре”. Обязанность государства поддерживать организации отрасли культуры путем прямого финансирования и проведения соответствующей налоговой политики была закреплена в федеральных законах “О библиотечном деле”, “О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации”, “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”. Финансовым источником поддержки являются федеральный бюджет, региональные бюджеты

(бюджеты субъектов Российской Федерации) и местные бюджеты (бюджеты муниципальных образований).

Получатели бюджетных средств отношения с бюджетом осуществляют через главного распорядителя бюджетных средств.

1. На федеральном уровне в качестве главного распорядителя средств федерального бюджета выступает Министерство культуры Российской Федерации, в систему которого входят организации культуры и искусства, в том числе кинематографии, архивы, учебные заведения культуры и искусств (вузы, ссузы, детские школы искусств). Помимо этого, в его административном подчинении находятся памятники истории и культуры, а также соответствующие промышленные, реставрационные, строительные, транспортные организации, научные и информационные институты и центры и др. Часть организаций культуры находится в ведении администрации Президента РФ, Правительства РФ, других министерств и ведомств, общественных организаций, творческих союзов, профсоюзов, различных обществ, других юридических и физических лиц, выступающих их учредителями, и не включается в систему Минкультуры России.

2. Наибольшее количество государственных организаций культуры находится в региональном ведении, т. е. в ведении республик, краев, областей, других субъектов Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации (ст. 73) определено, что “вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти”².

На уровне субъектов Российской Федерации в качестве главных распорядителей и получателей бюджета выступают органы культуры (министерства культуры (культуры и искусства, культуры и туризма), комитеты по культуре, управ-

ления культуры) в составе высших органов исполнительной власти.

3. На муниципальном уровне главными распорядителями бюджетных средств выступают комитеты или отделы культуры.

Полученные бюджетные средства учреждения культуры имеет право использовать только в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Одновременно со сметой доходов и расходов по бюджетным средствам учреждение культуры составляет смету доходов и расходов по внебюджетным источникам.

Бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг подразделяются на гарантированную и негарантированную части. Гарантированные бюджетные ассигнования направляются на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений (выделяются по смете); предоставление субсидий автономным учреждениям, включая субсидии на возмещение нормативных затрат по оказанию ими государственных (муниципальных) услуг. Негарантированные бюджетные ассигнования выделяются по конкурсу на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности (новое строительство, реконструкцию зданий, техническое перевооружение); на реализацию культурных программ и проектов и др.

В современных условиях организации культуры поставлены перед необходимостью самостоятельно заботиться о своем благосостоянии, используя модель многоканального финансирования. Таким образом, в общем виде доходы организации культуры складываются из нескольких составляющих: прямого бюджетного финансирования, косвенного бюджетного финансирования и внебюджетных средств.

К косвенному бюджетному финансированию относятся:

- льготы, предоставляемые учреждениям культуры по уплате налогов на федеральном уровне, а также права органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по предоставлению учреждениям культуры дополнительных налоговых льгот в пределах сумм налогов, подлежащих зачислению в их бюджеты.

- иные финансово-экономические льготы, такие как закрепление имущества на праве оперативного управления, в отдельных случаях передача в безвозмездное пользование или ограничения на ставки арендной платы; льготные тарифы на коммунальные услуги.

Бюджетные ассигнования, выделяемые в нашей стране на культуру, явно недостаточны, по-

этому при переходе к рыночной экономике организации культуры получили возможность обращения к дополнительным источникам финансирования. В этой связи, помимо бюджетного финансирования, организации культуры имеют внебюджетные источники финансирования. Внебюджетные средства складываются из собственных доходов организации, получаемых от оказания платных услуг и использования имущества, благотворительных пожертвований, спонсорских вкладов, грантов благотворительных фондов и т.п.

Еще одним источником формирования внебюджетного дохода организации выступают кредиты. По форме предоставления выделяются: банковский кредит, материальный кредит (лизинг), кредит поставщика (передача товаров (работ, услуг) до фактического перечисления средств), "нецивилизованный кредит" (несвоевременная оплата организациями культуры коммунальных и других услуг, товаров и работ).

Бюджетное учреждение, согласно ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, в отличие от автономного, не имеет права получать кредиты у кредитных организаций, других юридических, физических лиц, из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

До 2007 г. все государственные и муниципальные организации культуры существовали исключительно в форме бюджетного учреждения и финансировались по сметному принципу из бюджетов соответствующих уровней. После вступления в силу федерального закона "Об автономных учреждениях" незначительное число государственных и муниципальных организаций культуры России во второй половине 2000-х гг. приобрели статус автономных учреждений. Они получают субсидии из бюджета на выполнение государственного (муниципального) задания, в том числе с учетом содержания недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за автономным учреждением либо приобретенного им за счет выделенных учредителем средств.

С вступлением в силу с 1 января 2011 г. федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений" по аналогичной схеме будет осуществляться финансирование организаций культуры, которые сохранят статус бюджетных учреждений. Введение указанных изменений в законодательство позволяет государству снять с себя субсидиарную ответственность по обязательствам бюджетного учреждения, которую оно ранее несло в соответствии с гражданским законодательством. Одна-

ко это не освобождает государство от экономической ответственности за создание необходимых условий для выполнения государственной (муниципальной) организацией предназначенной ей миссии.

Современным бюджетным законодательством Российской Федерации в качестве основного механизма выделения средств из бюджета государственным и муниципальным учреждениям определяется финансирование государственного (муниципального) задания.

Специалисты отрасли культуры полагают, что задание учредителя должно содержать как минимум две части: создание и сохранение творческого продукта (услуги) и предложение его населению (распространение). Последнее предусматривает формирование и развитие спроса населения на культуру и искусство, что наиболее полно отражает право граждан на участие в культурной жизни страны и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям, закрепленное в Конституции Российской Федерации (ст. 44, ч. 2)³.

Данная модель финансирования не может опираться на общие показатели, количественно отражающие результаты деятельности организаций. В ряде отраслей социально-культурной сфе-

ры создание индикаторов такого вида особых трудностей не вызывает, но в отношении творческих организаций эта задача не нашла решения ни в отечественной, ни в зарубежной экономической науке и практике. Большинство организаций культуры принадлежит к тем секторам общественной жизни, где определить в режиме реального времени (количественно измерить, посчитать) “результаты работы” весьма сложно.

Таким образом, государству и органам местного самоуправления следует разработать и утвердить нормативы затрат на содержание имущества, нормативы затрат на оказание услуг организациями культуры физическим и (или) юридическим лицам, а также подготовить и направить в субъекты Российской Федерации методические рекомендации по определению вышеуказанных нормативов для региональных и муниципальных организаций культуры применительно к бюджетным и автономным учреждениям.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/popular/budget/>.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. М., 2000. С. 23.

³ Там же. С. 14.

Поступила в редакцию 04.07.2010 г.