В соответствии с Бюджетным кодексом деятельность учреждения культуры финансируется из соответствующего бюджета на основании сметы доходов и расходов. В этом финансовом документе должны быть отражены все доходы учреждения культуры, получаемые как из бюджета, так и от осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, предусмотренной уставом учреждения, в том числе от оказания платных услуг, другие доходы, получаемые от использования государственной или муниципальной собственности на праве оперативного управления. Утверждается смета доходов и расходов главным распорядителем средств после представления бюджетной заявки учреждения, составленной на основе прогнозируемых объемов предоставления государственных или муниципальных услуг, установленных финансовых нормативов на их предоставление и с учетом исполнения сметы доходов и расходов отчетного периода. В бюджетную заявку, а затем и в смету могут быть включены статьи, предусмотренные экономической классификацией на текущие и капитальные расходы, включая:

- оплату труда в соответствии с заключенными трудовыми договорами и правовыми актами, регулирующими размеры заработной платы соответствующих категорий работников;
- перечисления страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- социальные трансферты, которые выплачиваются населению в соответствии с федеральными за конами, законами субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления;
- командировочные и иные компенсационные выплаты работникам в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- оплату товаров, работ и услуг на сумму свыше 200 минимальных размеров оплаты труда по государственным или муниципальным контрактам; а при оплате товаров, работ и услуг на меньшую сумму — без заключения контрактов в соответствии с утвержденными сметами.

Одновременно со сметой доходов и расходов по бюджетным средствам учреждения культуры составляют смету доходов и расходов по внебюджетным источникам. В доходной части этой сметы указываются виды (источники) средств, планируемые к получению от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а также целевые, добровольные взносы и иные поступления. В расходной части — расходование внебюджетных средств в структуре статей и подстатей экономической классификации расходов Российской Федерации. При этом расходы, производимые за счет внебюджетных средств, к конкретным источникам образования этих средств не привязываются. После утверждения этой сметы главным распорядителем бюджетных средств учреждения культуры включают показатели утвержденной сметы доходов и расходов по внебюджетным источникам в общую смету доходов и расходов учреждения.

Полученные бюджетные средства учреждение культуры имеет право использовать только в соответствии с утвержденной сметой доходов и расходов. Но при этом оно

самостоятельно в использовании внебюджетных средств. Расходование бюджетных и внебюджетных средств федеральными учреждениями культуры осуществляется исключительно через лицевые счета учреждения, которые ведутся Федеральным казначейством, а учреждениями культуры субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями — в порядке, установленном соответствующими органами власти и органами местного самоуправления. Бюджетные средства, не использованные на 31 декабря, закрываются, а остатки средств, полученных из внебюджетных источников на ту же дату, зачисляются на вновь открываемый учреждению лицевой счет.

Любой законодательный акт в реальной жизни становится руководством к действию, когда провозглашенные в нем правовые нормы оснащены действенными механизмами реализации. Есть эти механизмы и в Бюджетном кодексе. Рассмотрим те из них, которые представляют особый интерес в связи с формированием отраслевого бюджета культуры и отдельных субъектов культурной деятельности. В качестве ведущих рычагов этих механизмов Бюджетным кодексом признаны: норматив минимальной бюджетной обеспеченности, задание на предоставление государственных или муниципальных услуг, норматив финансовых затрат на оказание этих услуг, смета доходов и расходов бюджетного учреждения.

Норматив минимальной бюджетной обеспеченности является базовым для формирования бюджетов всех уровней бюджетной системы. Утверждение этого норматива отнесено к компетенции правительства Российской Федерации. При этом органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления предоставлено право с учетом имеющихся возможностей увеличивать его размер.

Нормативы такого рода, как правило, могут устанавливаться в абсолютных суммах (например, расходы бюджета на душу населения), либо в относительном выражении (например, расходы бюджета на ту или иную сферу деятельности в процентах к расходам соответствующего бюджета), либо в доле этих расходов в валовом внутреннем продукте, как это установлено действующим законодательством в области культуры, образования, науки, обороны.

Введение стабильного норматива минимальной бюджетной обеспеченности — необходимое условие формирования долговременных и среднесрочных программ развития не только отдельных отраслей деятельности, в том числе и культуры, но и каждого учреждения. Однако в бюджетную практику этот механизм до сих пор не внедрен, поскольку федеральный и региональные бюджеты ежегодно составляются без учета нормативов, установленных отраслевыми законодательными актами, а правительство не утвердило ни методику формирования норматива, ни его размеры.

Задание по предоставлению государственных или муниципальных услуг призвано обеспечить адресность бюджетной поддержки, связать объемы деятельности

учреждений с объемами их финансирования из бюджета. Внедрение этого механизма в сферу культуры серьезно осложняется многопрофильностью услуг, которые оказывают учреждения культуры различного вида, и существенными различиями между потребителями этих услуг. Это означает, что для каждого вида учреждений культуры должно быть установлено свое задание, связанное с конкретными целями его деятельности и дифференцированное по потребителям, основными среди которых являются население и государство. Указанные задания определяются с учетом норматива финансовых затрат на единицу указанных услуг.

В соответствии с Кодексом задания на представление государственных или муниципальных услуг должны устанавливаться:

- органами государственной власти — для главных распорядителей бюджетных средств;
- главными распорядителями бюджетных средств – для подведомственных распорядителей бюджетных средств и получателей бюджетных средств.

Итак, основным документом, регулирующим бюджетный процесс в Российской Федерации, является Бюджетный кодекс, вступивший в действие в 2000 г. Сейчас, спустя пять лет, стало ясно, что многие его положения носят чисто технологический характер и фискальную направленность. В условиях наметившейся стабилизации экономики, развития рыночных отношений все более очевидна необходимость внесения в этот законодательный акт изменений и дополнений, адекватных новым условиям. На это, собственно, и направлена комплексная программа реформирования бюджетной системы, одобренная правительством Российской Федерации в 2004 г.

Программа носит системный характер и включает меры по реформированию бюджетного процесса, межбюджетных отношений, бюджетного сектора, в том числе мероприятия по реструктуризации бюджетных организаций и принципов их функционирования, условия перехода к новым формам финансирования государственных и муниципальных услуг и модернизации процедур формирования, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней. Ядром новой организации бюджетного процесса, как подчеркивается в документах правительства, должна стать модель «бюджетирования», ориентированного на результаты в рамках среднесрочного финансового планирования. Ее суть — в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг). В ходе реформы этого процесса должны быть обеспечены:

- разработка и введение новой бюджетной классификации, направленной на переориентацию бюджетов на достижение конечных результатов, в частности путем повышения самостоятельности и ответственности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств, приведение структуры

функциональной классификации в соответствие с основными функциями органов государственной власти и местного самоуправления, а структуры экономической классификации расходов — в соответствие с экономическим содержанием операций в секторе государственного управления, согласование бюджетной классификации с международными стандартами;
- разграничение бюджета на бюджет действующих обязательств, под которыми понимается объем ассигнований, необходимый для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств, обусловленных действующими нормативными правовыми актами органов представительной и исполнительной власти, договорами и соглашениями, и бюджет принимаемых обязательств, под которыми понимается объем ассигнований, необходимых для исполнения в планируемом периоде расходных обязательств, вытекающих из нормативных правовых актов, договоров и соглашений, вводимых или планируемых к введению в плановом периоде. При переходе к раздельному планированию этих бюджетов будет обеспечиваться гарантированное финансирование в полном объеме бюджета действующих обязательств, а ассигнования на новые обязательства будут приниматься только в случае и в пределах превышения прогнозируемых ресурсов над расчетным объемом действующих обязательств;
- переход к среднесрочному бюджетному планированию, при котором бюджет на очередной финансовый год является составной частью ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего) финансового документа. Эта давно назревшая мера обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения ассигнований между субъектами бюджетного планирования на трехлетний период;
- совершенствование программно-целевых методов бюджетного планирования, осуществляемого в настоящее время в форме федеральных, региональных и муниципальных программ. Расширение сферы их применения за счет преобразования сметных расходов, формируемых соответствующими органами исполнительной власти в ведомственные целевые программы, которые должны стать основной формой реализации программно-целевого планирования. При этом предусматривается расширить полномочия субъектов бюджетного планирования при управлении программными расходами по сравнению с управлением сметными расходами.

Центральным звеном реструктуризации бюджетного сектора является уточнение правоспособности бюджетных учреждений и (или) их реорганизация на основе разделения этих учреждений на две группы — учреждения, способные функционировать в рыночной среде, и учреждения, оказывающие государственные и муниципальные услуги на нерыночной основе.

Учреждения, отнесенные к первой группе, предлагается преобразовать в некоммерческие организации иных организационно-правовых форм, существенно расширить их права в части распоряжения финансовыми ресурсами, осуществления предпринимательской деятельности и распоряжения доходами от нее. Но при этом

государство снимает с себя обязанности гарантированного финансирования таких организаций на основании сметы доходов и расходов и субсидиарную ответственность за принятые ими обязательства. Участие государства в финансировании услуг, ранее предоставляемых бюджетным учреждениям, планируется осуществлять в формах нормативно-подушевого финансирования, государственного (муниципального) заказа и других бюджетных инструментов.

Учреждения, отнесенные ко второй группе, останутся в составе бюджетной сферы и будут гарантированно финансироваться государством на основе сметы доходов и расходов. Но при этом предлагается существенно ограничить их правоспособность и лишить права самостоятельно распоряжаться средствами из внебюджетных источников. Таковы жесткие условия выбора стратегии жизнедеятельности, поставленные перед учредителями бюджетных учреждений и их коллективами.

Основное направление реформы межбюджетных отношений — наделение органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления финансовыми ресурсами в размерах, достаточных для выполнения ими полномочий, предусмотренных федеральным законом от 4 июля 2003 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»» и Федеральным законом от б октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и повышение их ответственности за экономическое, социальное и политическое развитие соответствующих административно-территориальных образований. В ходе реформы планируется упорядочить бюджетное устройство субъектов Российской Федерации, четко разграничить расходные полномочия и сократить «нефинансируемые мандаты», стабилизировать разграничение налоговых полномочий и закрепить доходные источники за бюджетами разных уровней, сформировать и развивать объективные и прозрачные механизмы финансовой поддержки региональных и местных бюджетов, повысить качество управления общественными финансами на региональном и местном уровнях.

Реализация комплекса мер, предусмотренных Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации принципами реструктуризации бюджетного сектора и Программой развития бюджетного федерализма, потребует внесения существенных изменений в законодательные акты Российской Федерации, включая Налоговый и Бюджетный кодексы, нормативные правовые документы правительства Российской Федерации. Отдельные положения реформы должны быть экспериментально проверены на практике. Столь кардинальная реформа бюджетной сферы в России проводится впервые. Ошибки в ее реализации недопустимы, слишком высока их цена — конституционные обязательства государства в социальной сфере