

В.В. Жук, к.е.н.*Директор департаменту фінансово-ресурсного забезпечення
Міністерства культури України*

БЮДЖЕТУВАННЯ КІНОВИРОБНИЦТВА ТА ОБЛІК РЕЗУЛЬТАТІВ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТІВ

Встановлено, що бюджетний процес є складним комплексом взаємопов'язаних стадій, кожна з яких характеризується певною сукупністю результативних показників. Від обґрунтованого та належним чином оформленого планування видатків залежить їх виконання та звітування, таким чином було розглянуто особливості формування та виконання бюджету державних програм розвитку кіновиробництва. Проаналізовано основні стадії бюджетного процесу, системні та структурні зв'язки між ними. Проведено аналіз бюджету за цими програмами, який підтверджує взаємопов'язаність показників формування та виконання бюджету. Визначено проблемні аспекти та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *кіновиробництво; державний бюджет; головний розпорядник бюджетних коштів; бюджетна програма; відповідальний виконавець бюджетної програми; паспорт бюджетної програми; порядок використання бюджетних коштів; бюджетний процес.*

Постановка проблеми. Історично склалося, що в Україні розвиток культури в цілому і кіновиробництва, як її складової, значною мірою залежить від державної підтримки цього процесу. Серед різноманітних форм державної підтримки провідною є фінансова підтримка, а механізмом реалізації державний бюджет країни. Активне упорядкування системи бюджетних відносин розпочалося на початку ХХІ століття із прийняттям Бюджетного кодексу України. Втім, упорядкування до цього часу не завершено, про що свідчить прийняття в 2010 році нової редакції Бюджетного кодексу та низки інших нормативних документів. Завершення цього процесу неможливе без упорядкування відносин в організації бюджетного процесу, а саме під час складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Саме аналізу цих відносин, а також проблем, що виникають під час їх реалізації, присвячена дана стаття.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблеми, що розглядаються в цій статті, є актуальними як для державних інститутів, так і для окремих підприємств та організацій, що працюють на державно-кроекономічному рівні (органи державної влади), так і для окремих підприємств та організацій, що

отримують фінансову підтримку з бюджету. Саме тому в існуючих на цю тему дослідженнях, як правило, розглядаються лише окремі питання, залежно від того, хто із учасників цього процесу їх розглядає. Системного дослідження, яке б врахувало весь комплекс питань, не існує. Саме тому структура даного дослідження побудована таким чином, щоб визначити оптимальну модель, за якої держава та суб'єкти господарювання зможуть реалізувати свої інтереси за допомогою бюджетного процесу.

Метою дослідження є проведення аналізу бюджетного процесу як єдиної системи, а також окремих його складових.

Викладення основного матеріалу. Конституцією України передбачено, що будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків визначаються виключно законом про Державний бюджет України. Ст. 87 Бюджетного кодексу України передбачено, що державні програми розвитку кінематографії фінансуються з Державного бюджету України.

Ст. 22 Бюджетного кодексу України передбачено, що бюджетні призначення в Законі України про державний бюджет встановлюються головним розпорядникам бюджетних коштів, конкретний перелік яких визначається в цьому ж законі і якими є, зокрема, міністерства в особі їх керівників.

Законом України «Про культуру» визначено, що діяльність в сфері кінематографії належить до діяльності в галузі культури. Положенням про Міністерство культури України, затвердженим указом Президента України від 06.04.2011 р. № 388/2011, визначено, що це міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування державної політики у сфері кінематографії.

Враховуючи вказане, головним розпорядником коштів державних програм розвитку кінематографії є Міністерство культури України (до 2011 року його попередник Міністерство культури і туризму України).

Бюджетним кодексом України передбачено, що на рівні державного бюджету застосовується програмно-цільовий метод, особливими складовими якого є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Враховуючи вказане, щороку в Законі України про Державний бюджет Міністерству культури (Міністерству культури і туризму України) видатки на державні програми розвитку кінематографії плануються за бюджетною програмою «Створення та розповсюдження національних фільмів».

Відповідно до Положення про Державне агентство України з питань кіно, затвердженого указом Президента України від 06.04.2011 р. № 404/2011, це агентство є окремим центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра культури. До основних завдань агентства належить в тому числі реалізація державної політики в сфері кінематографії. Враховуючи вказане, Держкіно є відповідальним виконавцем бюджетної програми «Створення та розповсюдження національних фільмів». Повноваження, права і відповідальність відповідальних виконавців бюджетних програм визначаються ст. 20 Бюджетного кодексу України та Інструкцією про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14.12.2001 р. № 574.

Стадіями бюджетного процесу визнаються:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд проекту та прийняття закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 3) виконання бюджету, включаючи внесення змін до закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет);
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього. [1].

На прикладі видатків на розвиток кінематографії розглянемо особливості бюджетного процесу на кожній стадії.

Складання проекту бюджету на наступний рік головними розпорядниками коштів, в даному випадку Міністерством культури України (Міністерством культури і туризму України) здійснюється шляхом заповнення бюджетного запиту на підставі отриманих від Міністерства фінансів України інструкцій з підготовки бюджетних запитів. Вказані інструкції повинні відповідати вимогам Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, які щорічно передаються Кабінетом Міністрів України до Верхової Ради України не пізніше 4 квітня року, що передує плановому, та затверджуються у встановленому порядку.

Надані Міністерством фінансів України інструкції містять граничні обсяги видатків загального фонду, що доводяться головному розпоряднику коштів, а також інші організаційні, фінансові обмеження, які головний розпорядник коштів має враховувати. Надані інструкції містять також термін, до якого головні розпорядники коштів мають завершити заповнення бюджетного запиту та подати його на зведення до Міністерства фінансів України [1].

Сформовані головними розпорядниками коштів бюджетні запити подаються у встановлені терміни до Міністерства фінансів України, яке, в свою чергу, проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності меті, пріоритетності, а також ефективності використання бюджетних коштів. Проведений аналіз та прийняте за його результатами рішення Міністром фінансів є підставою для включення бюджетного запиту до проекту Закону про Державний бюджет України.

Сформований проект закону Міністерство фінансів України подає до Кабінету Міністрів України. В свою чергу, Кабінет Міністрів України приймає постанову про схвалення проекту закону та подає його не пізніше 15 вересня року, що передує плановому, Верховній Раді України та Президенту України.

Наступною стадією бюджетного процесу є розгляд проекту та прийняття Закону про Державний бюджет України.

Розгляд та затвердження Державного бюджету України відбувається у Верховній Раді України за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. В процесі розгляду Президентом України та народними депутатами можуть вноситися пропозиції щодо внесення змін та доповнень, а також коригування окремих показників проекту закону. Закон має бути прийнятий до кінця року, що передує плановому.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця розпису Державного бюджету, доведеного Міністерству культури України, та бюджетного запиту за бюджетною програмою «Створення та розповсюдження національних фільмів»

Показник	Рік			
	2012	2013	2014	2015
Граничний обсяг видатків розподілений МКТ на програму за загальним фондом в Бюджетному запиті, млн. грн.	264,5	278,3	302,3	300,7
Обсяг видатків, доведений МКТ на програму за загальним фондом в розписі Державного бюджету, млн. грн.	107,0	122,1	59,9	63,0
Відхилення, млн. грн.	-157,5	-156,2	-242,4	-237,7
% доведеного граничного	40,5	43,9	20,0	21,0

обсягу видатків на програму (за напрямом створення та розповсюдження національних фільмів) до потреби				
---	--	--	--	--

Під час виконання Державного бюджету першочерговим є затвердження Міністром фінансів України розпису відповідно до бюджетних призначень у місячний строк з дня прийняття закону про Державний бюджет України. Цей розпис у встановленому порядку доводиться головним розпорядникам бюджетних коштів.

Порівняльна таблиця розпису державного бюджету доведеного Міністерству культури України (Міністерству культури і туризму України) та бюджетного запиту за бюджетною програмою «Створення та розповсюдження національних фільмів» наведена нижче [2–5].

Опрацювання проекту Закону про Державний бюджет України може призвести до суттєвих змін у видатках головних розпорядників бюджетних коштів. Зокрема, дані таблиці свідчать про сталу потребу у видатках на кіновиробництво, яка коливається у межах 250–300 млн. грн. щороку. Водночас, відсоток забезпечення цієї потреби щороку зменшується. Якщо у 2012–2013 роках цей відсоток коливався у межах 40 %, то в наступні роки цей показник зменшився вдвічі і в 2015 році становить лише 20 %. Враховуючи, що період створення кінофільму не збігається в часі з бюджетним періодом і має, як правило, перехідний характер між роками, то об'єктивно заплановані видатки на 2015 рік будуть використовуватися виключно на вже запущені у виробництво фільми. Це, в свою чергу, зупинить процес запуску нових фільмів та оновлення репертуару.

Наступним етапом виконання бюджету є затвердження Порядку використання бюджетних коштів. Ст. 20 Бюджетного кодексу України передбачено, що затвердження порядків використання бюджетних коштів відбувається протягом 30 днів з дня набрання чинності Закону про Державний бюджет України на відповідний рік за тими бюджетними програмами, здійснення заходів за якими потребує нормативно-правового визначення механізму використання бюджетних коштів. За рішенням Кабінету Міністрів України порядки використання коштів державного бюджету затверджуються Кабінетом Міністрів України або головним розпорядником коштів державного бюджету за погодженням з Міністерством фінансів України. Порядок використання коштів, передбачених у Державному бюджеті України для створення та розповсюдження національних фільмів, затверджений наказом Міністерства культури і туризму України від 10.03.2009 № 13 і діє, починаючи з 2009 року. Вказаний порядок складається з 4-х розділів, а

саме: «Загальні положення», «Мета цього порядку та напрями спрямування бюджетних коштів», «Вимоги щодо використання бюджетних коштів», «Звітність про використання бюджетних коштів та контроль за їх використанням». Порядком визначено, що бюджетні кошти за загальним фондом мають спрямовуватися на:

- 1) виробництво національних фільмів, а саме:
 - документальних, просвітницьких і анімаційних фільмів, фільмів для дитячої аудиторії (з урахуванням художньої та культурної значущості кінопроекту);
 - інших національних фільмів;
- 2) розповсюдження національних фільмів, а саме:
 - тиражування національних фільмів та фільмів національної кінематографічної спадщини;
 - дублювання, субтитрування та озвучення фільмів;
- 3) виготовлення вихідних матеріалів фільмів, здійснення монтажно-тонувальних робіт;
- 4) відновлення національної кінематографічної спадщини, збереження фільмових матеріалів та поповнення кінофонду національними фільмами;
- 5) повернення в Україну національної кінематографічної спадщини та фільмових матеріалів, що знаходяться за її межами;
- 6) виконання робіт та послуг з виробництва та розповсюдження національних фільмів за державними контрактами, укладеними в минулих роках [7].

На підставі затвердженого порядку використання бюджетних коштів головні розпорядники бюджетних коштів протягом 45 діб з дня набрання чинності Законом про Державний бюджет України затверджує спільно з Міністерством фінансів України паспорт бюджетної програми.

Правила складання паспортів бюджетних програм, звіту про їх виконання, а також здійснення оцінки ефективності бюджетних програм затверджені наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098. Крім того, наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 15 затверджений примірний перелік результативних показників бюджетних програм, в тому числі і для кінематографії (табл. 2).

Таблиця 2

Примірний перелік результативних показників для паспорту бюджетної програми розвитку кінематографії

Показник			
затрат, од.	продукту, од.	ефективності, тис. грн.	якості, %
Кількість штатних одиниць	Кількість національних фільмів (частин фільмів) у виробництві	Середні витрати на один національний фільм (частину фільму) у виробництві	Рівень готовності національних фільмів (частин фільмів) у виробництві
Кількість установ	Кількість створених національних фільмів (частин фільмів)	Середні витрати на один створений національний фільм (частину фільму)	Відсоток національних фільмів у загальній кількості фільмів в прокаті
	Кількість виготовлених субтитрованих фільмів	Середні витрати на субтитрування одного фільму	Рівень відвідування сеансів національних фільмів
	Кількість виданих прокатних посвідчень	Середні витрати на видачу одного прокатного посвідчення	Відсоток національних фільмів, вироблених із застосуванням сучасних технологій
	Кількість експертних висновків на фільми	Середні витрати на один експертний висновок	Питома вага часу зйомок національних фільмів на території України
	Кількість розглянутих кінопроектів	Середні витрати на розгляд одного кінопроекту	
	Кількість тиражованих фільмів	Середні витрати на тиражування одного фільму	
	Кількість кінематографічних заходів	Середні витрати на один кінематографічний захід	

У паспорті бюджетної програми можуть плануватися і інші показники, що характеризуватимуть виконання бюджетної програми [8].

Виконання паспорту бюджетної програми відбивається в Звіті про виконання, який складається головним розпорядником бюджетних коштів та подається до Міністерства фінансів України у терміни, визначені для подання зведеної фінансової звітності.

На прикладі паспорту бюджетної програми «Створення та розповсюдження національних фільмів» на 2010 рік розглянемо основні показники, що характеризують виконання бюджетної програми та стан їх виконання.

Аналіз наведених даних свідчить, що основним узагальнюючим показником кіновиробництва є показник хвилини екранного часу, який розглядається в паспорті з точки зору його витратності, ефективності та якості. Слід зазначити, що наказами МКТ від 11.12.2008 р. № 1564/0/16-08 та від 11.12.2008 р. № 1565/0/16-08 унормовано ціну виробництва хвилини екранного часу (без ПДВ), а також встановлені максимальні цінові та кількісні показники з виробництва національних фільмів та національних фільмів-дебютів, а також максимальне значення та тривалість фільмів.

Окрім звіту про виконання паспорту бюджетної програми кожна установа подає до Державного казначейства України фінансову та бюджетну звітність.

Останньою стадією бюджетного процесу є звітування про виконання бюджету. Звітність про виконання бюджету є місячною, кварталною та річною. Відповідальним органом державної влади за підготовку та подання до вищих органів державної влади місячних та кварталних звітів є Державна казначейська служба України. Річний звіт про виконання закону про Державний бюджет України подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України, Президенту України та Рахунковій палаті не пізніше 1 квітня року, наступного за звітним.

Таблиця 3

Показники виконання паспорту бюджетної програми
«Створення та розповсюдження національних фільмів» за 2010 рік

Показник	Дані затвердженого паспорту	Дані річного звіту про виконання паспорту	Відхилення (+;-)
1	2	3	4
затрат			
Загальна кількість укладених (у т. ч. у попередні роки) держконтрактів на виробництво фільмів, од.	33	31	-2
Кількість фільмів, виробництво яких завершено у поточному році, од.	15	12	-3
Кількість незавершених виробництвом фільмів, од.	18	19	1
Кількість установ-суб'єктів кінематографічної діяльності, од.	16	16	
продукту			
Кількість створених хвилин екранного часу ігрових фільмів, в т. ч. за укладеними в попередні роки держконтрактами, од.	218,0	215,4	-2,6
Кількість створених хвилин екранного часу неігрових фільмів, в т. ч. за укладеними в попередні роки держконтрактами, од.	4,4	4,4	
Кількість створених хвилин екранного часу анімаційних фільмів, в т. ч. за укладеними в попередні роки держконтрактами, од.	14,2	36,3	22,1
<i>Закінчення табл. 3</i>			
1	2	3	4

ефективності			
Середня ціна хвилини екранного часу ігрового фільму, в т. ч. за укладеними в попередні роки держконтрактами (тис. грн.)	92,2	97,7	5,5
Середня ціна хвилини екранного часу неігрового фільму, в т. ч. за укладеними в попередні роки держконтрактами (тис. грн.)	10,2	10,2	
Середня ціна хвилини екранного часу анімаційного фільму, в т. ч. за укладеними в попередні роки держконтрактами (тис. грн.)	173,2	89,0	-84,2
якості			
Приріст хвилин екранного часу готової продукції у співвідношенні до фактичних показників минулого року (%)	39	37	-2

Висновки. Проведене дослідження засвідчило, що бюджетний процес є складним комплексом взаємопов'язаних стадій, кожна з яких характеризується певною сукупністю результативних показників. При цьому ефективність бюджетного процесу залежить саме від якості виконання зазначених показників на кожній зі стадій та оцінки їх впливу на процес в цілому. Особливо велика роль у формуванні та виконанні бюджету відводиться Міністерству фінансів України та за напрямками головним розпорядникам бюджетних коштів, зокрема Міністерству культури України (Міністерству культури і туризму України) в частині формування та реалізації програм державної підтримки розвитку кіновиробництва. Аналіз бюджету за цими програмами підтвердив взаємопов'язаність показників формування та виконання бюджету. Зокрема, від обґрунтованого та належним чином оформленого планування видатків залежить їх виконання та звітування. В свою чергу, інформація про виконання бюджету є основою для подальшого планування бюджету на наступні роки. Таким чином, бюджетний процес характеризується циклічністю та залежністю стадій бюджетного процесу одна від одної.

Список використаної літератури:

1. Бюджетний кодекс України // Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI.
2. Про Державний бюджет України на 2012 рік // Закон України від 22.12.2011 р. № 4282-VI.
3. Про Державний бюджет України на 2013 рік // Закон України від 06.12.2012 р. № 5515-VI.
4. Про Державний бюджет України на 2014 рік // Закон України від 16.01.2014 р. № 719-VII.
5. Про Державний бюджет України на 2015 рік // Закон України від 28.12.2014 р. № 80-VIII.
6. Про затвердження Інструкції про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі // Наказ Міністерства фінансів України від 14.12.2001 р. № 574.
7. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у Державному бюджеті України для створення та розповсюдження національних фільмів // Наказ Міністерства культури і туризму України від 10.03.2009 р. № 13.

8. Про затвердження Примірною переліку результативних показників бюджетних програм // Наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 15.

9. Про культуру // Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI.

10. Про паспорти бюджетних програм // Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098.

11. Про Положення про Державне агентство України з питань кіно // Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 404/2011.

12. Про Положення про Міністерство культури України // Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 388/2011.

ЖУК Володимир Володимирович – кандидат економічних наук, директор департаменту фінансово-ресурсного забезпечення Міністерства культури України.

Наукові інтереси:

- бюджетування кіновиробництва;
- облік результатів виконання бюджету.

Стаття надійшла до редакції 18.03.2015.