
Л. Н. ОСМОЛОВСКАЯ

**ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ
КУЛЬТУРЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

В статье исследованы направления совершенствования системы социальных стандартов в области культуры в Республике Беларусь, отечественные и зарубежные подходы к формированию такой системы и ее финансовому обеспечению. Проанализированы показатели нормативов бюджетной обеспеченности расходов на культуру на одного жителя по областям. Предложены подходы к реформированию системы социальных стандартов в области культуры с целью более рационального распределения государственных ресурсов.

Ключевые слова: бюджетные расходы; норматив бюджетной обеспеченности расходов на культуру; межбюджетные трансферты; государственные минимальные социальные стандарты в области культуры; горизонтальное выравнивание бюджета.

УДК 008:336.14.003.2

Появление категории «социальные стандарты» («стандарты жизни») связывают с работами американского ученого-экономиста Р. Масгрэйва [1]. Кроме того, можно отметить некоторых исследователей, изучающих вопросы социального нормирования. Среди российских ученых следует выделить работы А. Я. Рубинштейна, Р. С. Гринберга, В. Л. Барсука, К. Б. Соколова [2]. Вопросам, связанным с определением методических подходов к формированию социальных стандартов, оптимизацией нормативов финансовой обеспеченности социальных расходов, посвящены работы отечественных ученых Т. В. Сорокиной [3], Г. Л. Харевича [4].

На каждом этапе развития общества существуют определенные требования к уровню и качеству жизни населения, совокупность которых и определяет формирование «социальных стандартов» («стандартов жизни»). Зачастую созданная система социальных стандартов используется в качестве инструмента управления социальным развитием страны, распределения ресурсов в социальную сферу, обеспечения социальных гарантий населения. В таком случае фиксируются обязательные или рекомендательные нормативы социальных стандартов. Выделяют трехуровневую систему потребления соответствующих социальных благ и услуг в зависимости от ресурсных возможностей в конкретный период и в конкретном регионе: максимальную, рациональную, минимальную. Анализ научных исследований по вопросам социальных стандартов позволил выделить следующие факторы, влияющие на формирование системы социальных стандартов: национальные традиции, социально-экономические и природно-климатические условия. Сформированная система государственных социальных стандартов в области культуры

Лариса Николаевна ОСМОЛОВСКАЯ (larisacom@front.ru), ст. научный сотрудник Института экономики НАН Беларуси (г. Минск, Беларусь).

должна обеспечить, прежде всего, права на участие граждан в культурной жизни, гарантированные Конституцией. Кроме того, необходимо учитывать в ней государственную поддержку историко-культурного наследия, развитие сети организаций культуры.

Развитие сферы культуры является выгодным для общества, так как аккумулирует и транслирует его базовые ценности [5]. Культура и искусство обогащают социокультурную среду, выступая при этом источником цивилизационного влияния и социальной организации, стимулируют творчество, повышая способность общества к восприятию и поиску нового, преодолению застарелых стереотипов поведения. Сфера культуры является коллективной памятью общества, неисчерпаемым источником культурно-исторического наследия и творческих идей для будущих поколений. Огромное значение имеют культура и искусство в образовании и воспитании подрастающего поколения, интеллектуальном и эмоциональном развитии детей и молодежи. Эта сфера способствует социализации личности, снижению уровня асоциального поведения, что в итоге качественно улучшает общественную среду.

В действующем законодательстве Республики Беларусь сформирована система государственных минимальных стандартов (далее — ГМСС). В частности, существуют два подхода к определению ГМСС в области культуры: первый — перечень бесплатных и общедоступных социальных услуг*, оказываемых государственными учреждениями культуры, а также нормы и нормативы обеспеченности населения государственными учреждениями культуры, оказываемыми бесплатные и общедоступные социальные услуги; второй говорит о ГМСС в области культуры как о нормативе бюджетной обеспеченности в расчете на одного человека в размере 1,3 базовой величины, который является основой для формирования расходов на культуру республиканских и местных бюджетов, используется для определения норматива минимальной бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в год и нормативов финансового обеспечения отдельных видов учреждений культуры (библиотек, музеев, клубных учреждений и организаций, осуществляющих прокат и показ фильмов).

На наш взгляд, базовая величина как показатель, положенный в основу расчета ГМСС в области культуры, является не вполне адекватным. Однако на протяжении пяти лет базовая величина практически оставалась на одном уровне, в то время как бюджет прожиточного минимума и уровень доходов населения возрастали. В итоге отчеты о выполнении социальных стандартов в сфере культуры свидетельствовали о его троекратном (а в отдельных областях и четырехкратном) перевыполнении [6]. С 1 января 2012 г. базовая величина ежегодно увеличивается: 2012 г. — 100 000 р., 2013 г. — 130 000, 2014 г. — 150 000, 2015 г. — 180 000 р., что сопровождается снижением показателей выполнения установленного норматива. Тот факт, что государственный социальный стандарт в области культуры продолжительный период не увеличивался с повышением уровня доходов населения, приводит к выводу о формальности установленного норматива (см. таблицу) [7].

*Перечень так и остался не разработанным с конца 1999 г. С методологической точки зрения разработка такого перечня в культуре является сложной. В этой сфере достаточно трудно установить минимальный набор услуг культуры на среднестатистического жителя в силу их неоднородности. В настоящее время бесплатные услуги оказывают только библиотеки, поэтому непонятно, какие виды учреждений и какие виды услуг необходимо включать в норматив. Ведь и библиотеки различаются по ведомственному подчинению, целевому назначению, контингенту пользователей, тематическому составу фондов, пропускной способности.

Выполнение социального стандарта в сфере культуры

Показатель	Год			
	2011	2012	2013	2014
Расходы на культуру в базовых величинах				
В том числе по регионам:	3,9	3,2	2,9	2,4
Брестская область	3,5	2,6	2,5	2,1
Витебская область	4,1	3,1	3,1	2,3
Гомельская область	3,8	3,0	2,8	2,3
Гродненская область	3,7	3,1	3,2	2,3
Могилевская область	4	3,5	3,3	2,8
Минская область	3,9	3,2	2,7	2,2
г. Минск	4,5	3,7	2,8	2,8

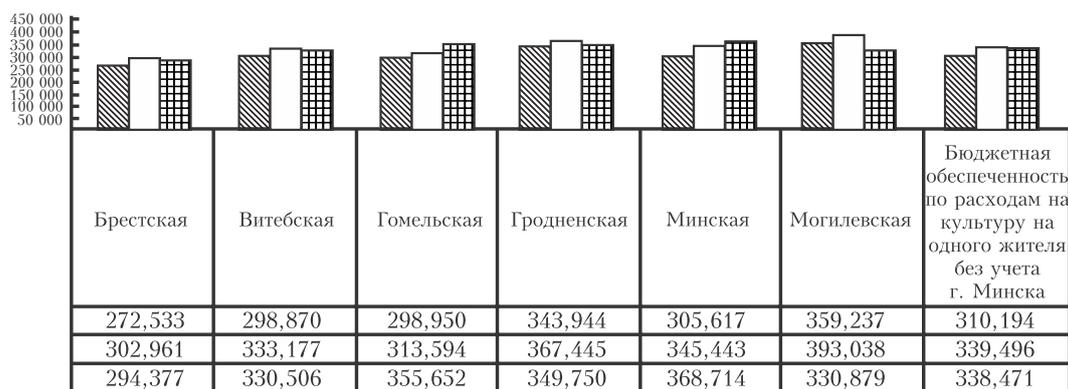
Основной задачей реформирования бюджетного процесса в настоящее время является переход от управления затратами к управлению результатами.

Основной акцент при осуществлении реформы бюджетного процесса делается на распределение основной части бюджетных ресурсов посредством программно-целевых методов, с учетом постоянной оценки результативности реализуемых программ [8]. Все это дает возможность сбалансировать расходные обязательства с имеющимися финансовыми ресурсами, повысить эффективность и результативность бюджетных расходов. Вместе с тем может появиться реальная угроза сокращения отдельных расходных обязательств и, как следствие, социальных гарантий.

Сложившаяся практика бюджетного планирования в Республике Беларусь в основном предусматривает горизонтальное выравнивание расходов на социальную сферу по регионам в зависимости от численности населения. Для этого применяется показатель норматива бюджетной обеспеченности таких расходов на одного жителя (нормативно-подушевое финансирование). Как следует из сказанного выше, норматив бюджетной обеспеченности расходов на культуру тесно связан с гарантированным минимальным социальным стандартом в области культуры.

Однако минимальные нормативы бюджетной обеспеченности расходов для предоставления трансфертов местным бюджетам из республиканского бюджета утверждаются на законодательном уровне только в таких сферах, как здравоохранение и образование. Эти нормативы дифференцируются по областям и фиксируются ежегодно в Законе о республиканском бюджете. Несмотря на то что существует методика расчета норматива бюджетной обеспеченности в области культуры, расходы на культуру пока еще не включены в механизм горизонтального выравнивания. Вместе с тем бюджетная обеспеченность регионов по таким расходам очень различается (см. рисунок).

Так, по итогам 2014 г. самая высокая обеспеченность бюджетными ресурсами на культуру на одного жителя отмечалась в Могилевской (393 038 р.) и Гродненской (367 445 р.) областях, а самая низкая в Брестской области (302 961 р.). Бюджетная обеспеченность в среднем по республике составила 339 496 р., т. е. отклонения по областям составляют около 10–15 %, что является достаточно существенным, если умножить на общую численность жителей каждого региона. Кроме того, из рисунка видно, что бюджетная обеспеченность расходов на культуру не имеет тенденции к увеличению. В отдельных областях даже наблюдается ее снижение в абсолютной величине в 2015 г. по отношению к 2014 г. несмотря на инфляционные процессы, что свидетельствует об отсутствии обоснованной системы планирования таких расходов. Это говорит о том, что необходимо разработать механизм для доведения бюджетной обеспеченности расходов на культуру в регионах до среднереспубликанского уровня.



Бюджетная обеспеченность расходов на культуру на одного жителя в разрезе областей, р.: ■ — 2013 г.; □ — 2014 г.; ▨ — 2015 г.

Бюджетная обеспеченность расходов на культуру за период с 2000 по 2014 г. в целом по республике увеличивается в абсолютном выражении. Вместе с тем если сравнивать расходы на библиотеки, музеи и клубы (это те виды организаций культуры, которые включены в систему ГМСС в области культуры, в расчете на одного жителя республики), то можно отметить, что значительный объем бюджетных ассигнований приходится на учреждения клубного типа. Их бюджетная обеспеченность на одного жителя с 2001 г. превышает бюджетную обеспеченность по музеям в 3–4 раза, по библиотекам — в 1,5–1,6 раза.

Идеальный вариант для системы ГМСС — это формирование количественных нормативов по разным видам деятельности (количество организаций культуры (мест) на одного жителя (один тип поселения), охват населения различными видами услуг культуры и нормативы их финансового обеспечения). Положительным моментом является то, что ГМСС в области культуры были дополнены в конце 2013 г. количественными показателями, которые установлены для учреждений культуры, расположенных в агрогородках. Так, в каждом агрогородке независимо от его размера должно быть одно клубное учреждение, одна библиотека, 100 %-ное киноvideообслуживание с использованием стационарной или передвижной установки. Вместе с тем на фоне относительно пропорционального регионального распределения агрогородков по территории страны на микроуровне наблюдается неоднородность распределения их демографического потенциала [9], что необходимо учитывать при формировании системы ГМСС. Это может быть реализовано при помощи введения специальных поправочных коэффициентов, учитывающих фактическую численность населения, стратегии развития территорий и мощность функционирующих организаций культуры.

С точки зрения дифференциации системы ГМСС и с позиций унификации законодательной базы в странах — участницах ЕврАзЭС, а также заимствования успешных практик интересным является рассмотрение действующих в них систем социальных стандартов. Так, в Республике Казахстан ГМСС в сфере культуры в отличие от Республики Беларусь дифференцирована по двум социальным группам, что обеспечивает более справедливую реализацию социальных гарантий и социальных прав на доступ к культурным ценностям. Существует общий стандарт для всего населения «Обеспечение доступности услуг государственных организаций культуры», а также стандарт для социально незащищенных категорий граждан «Обеспечение доступа инвалидов к культурно-зрелищным мероприятиям, проводимым государственными организациями культуры». Первый включает минимальный норматив сети госу-

дарственных организаций культуры, второй содержит нормы доступа инвалидов к культурно-зрелищным мероприятиям, проводимым государственными организациями культуры за счет бюджетных средств. Кроме того, акцент делается на расширение доступности услуг культуры для всех слоев населения, т. е. на все большем охвате населения услугами культуры.

Поскольку всякий житель любой страны имеет право на получение равного эффекта от использования бюджетных средств, в международной практике существуют дифференцированные подходы к разработке системы ГМСС и механизмы их компенсации [4]: компенсация населению за низкое качество предоставляемых государственных услуг (адресные субсидии, налоговые льготы); разработка многоуровневой системы ГМСС и нормативов их бюджетной обеспеченности, которые послужат ориентиром для стратегических целей развития в регионе предоставляемых государственных услуг. Первый способ в течение нескольких лет снижает поступления в местные бюджеты, которые, возможно, компенсируют эти потери в будущем за счет роста качества человеческого капитала в регионе. Второй способ связан с вопросами поиска дополнительных источников финансирования для предоставления таких услуг на более высоком уровне, которые необходимо решать с помощью создания кластерных инициатив и реализации региональных проектов путем формирования межсекторальных партнерских отношений.

Существующая система государственных минимальных социальных стандартов в области культуры не стимулирует увеличение и доступность предоставления государственных услуг культуры, а также улучшения их качества, поскольку установленный минимальный норматив бюджетной обеспеченности консервирует ее на среднереспубликанском уровне. Таким образом, существующая система минимальных социальных стандартов пока еще функционирует не как стратегия стимулирования роста человеческого капитала и потенциала регионов с целью их устойчивого развития.

Более корректной базой для расчета ГМСС в области культуры могут стать показатели минимального потребительского бюджета вместо применяемой базовой величины, что будет способствовать увеличению размера стандарта в зависимости от увеличения доходов населения. При этом целесообразно использовать размеры градаций такого норматива для формирования системы ГМСС для разных слоев населения. Нормирование капитальных расходов необходимо исключить из системы ГМСС в области культуры.

Предлагается использование принципа территориальной зональности при формировании системы ГМСС в области культуры в сельской местности, который группирует территории в регионах (областях) по их демографическому потенциалу (людности населенных пунктов) и (или) основным индикаторам социально-экономического развития (реальные располагаемые доходы населения, налоговый потенциал доходов местных бюджетов), с выделением типичных поселений, что будет способствовать их выравниванию до среднереспубликанского уровня и формированию единого социального пространства. Формирование системы ГМСС должно сопровождаться обязательным и постоянным информированием населения о возможности реализации своих прав на получение гарантированных государственных услуг на практике и мониторингом реализуемых процессов.

Дифференциация системы ГМСС в области культуры влечет за собой изменения объемов бюджетных ассигнований на культуру и показателя норматива бюджетной обеспеченности на их финансирование. В связи с чем считаем необходимым включить норматив бюджетной обеспеченности в области культуры в механизм горизонтального выравнивания для расчета трансфертов местным бюджетам. При этом предлагается использование региональных

корректирующих коэффициентов нормативов бюджетной обеспеченности расходов на культуру, которые будут учитывать социально-экономические, демографические, исторические, климатические (экологические) особенности административно-территориальных единиц. Так, при разработке коэффициентов необходимо учитывать транспортную доступность в регионе, половозрастную структуру, плотность и уровень образования населения, которые являются важными индикаторами потребления услуг культуры.

Совершенствование системы ГМСС и их финансового обеспечения приобретает решающее значение для развития системы местного самоуправления, для совершенствования межбюджетных взаимоотношений и обеспечения государственной поддержки местных бюджетов. Одним из важнейших принципов создания эффективной системы ГМСС является изменение структуры закрепления доходов и расходов бюджетов при разграничении полномочий между различными уровнями власти. Несмотря на то что основное бремя социальных расходов ложится на местные бюджеты, значительная часть полномочий (собственность и налоговые поступления) остается в распоряжении республиканского уровня. Вопросы децентрализации управления и финансового обеспечения регионов становятся все более актуальными. Вместе с тем наделение самостоятельностью и финансовой независимостью регионов необходимо соотносить с увеличением их ответственности перед населением, ростом качества управленческих структур.

Литература

1. *Musgrave, R. A. Provision for social Goods* / R. A. Musgrave. — N.Y., 1983.
2. Экономические основы культурной деятельности. Индивидуальные предпочтения и общественный интерес : в 3 т. / под общ. ред. А. Я. Рубинштейна ; Гос. ин-т искусствознания. — СПб. : Алетей, 2002. — Т.2 : Экономическая политика в сфере культуры: новый век — новый взгляд. — 456 с.
3. *Сорокина, Т. В. Финансовое планирование в непроизводственной сфере и проблемы его совершенствования : на примере здравоохранения и культурно-просветительских учреждений* / Т. В. Сорокина ; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР, Ленинград. финансово-экон. ин-т им. Н. А. Вознесенского. — Л., 1984. — 17 с.
- Sorokina, T. V. Finansovoe planirovanie v neproizvodstvennoy sfere i problemy ego sovershenstvovaniya : na primere zdavoohraneniya i kulturno-prosvetitel'skikh uchrezhdeniy* [Financial Planning in non-production sphere and the problems of its improvement: on health care and cultural and educational institutions] / T. V. Sorokina ; M-vo vyssh. i sred. spets. obrazovaniya RSFSR, Leningrad. finansovo-ekon. in-t im. N. A. Voznesenskogo. — L., 1984. — 17 p.
4. *Харевич, Г. Л. Социальное нормирование в сфере общественных благ* / Г. Л. Харевич // Науч. тр. Акад. упр. — 2010. — С. 104–116.
- Harevich, G. L. Sotsialnoe normirovanie v sfere obschestvennykh blag* [Social rationing in the field of public goods] / G. L. Harevich // Nauch. tr. Akad. upr. — 2010. — P. 104–116.
5. *Тульчинский, Г. Л. Менеджмент в сфере культуры* / Г. Л. Тульчинский. — СПб. : Лань, 2001. — С. 9–10.
- Tulchinskiy, G. L. Menedzhment v sfere kulturyi* [Management in the field of culture] / G. L. Tulchinskiy. — SPb. : Lan, 2001. — P. 9–10.
6. *Беларуская культура сёння : гадавы агляд, 2013* / М-ва культуры Рэсп. Беларусь, ДУА «Ин-т культуры Беларусі» ; укл.: К. І. Рэмішэўскі, А. А. Галкін ; рэдкал.: Б. У. Святоў (старш.) [і інш.]. — Мінск : Інбелкульт, 2014. — 238 с.
7. *Осмоловская, Л. Н. Совершенствование механизма предоставления государственных социальных услуг в области культуры* / Л. Н. Осмоловская // Труд. Профсоюзы. Общество. — 2007. — № 1. — С. 65–68.
- Osmolovskaya, L. N. Sovershenstvovanie mehanizma predostavleniya gosudarstvennykh sotsialnykh uslug v oblasti kulturyi* [Improvement of the mechanism of public social services in the field of culture] / L. N. Osmolovskaya // Trud. Profsoyuzyi. Obschestvo. — 2007. — N 1. — P. 65–68.

8. Осмоловская, Л. Н. Перспективы развития бюджетирования, ориентированного на результат, в Республике Беларусь / Л. Н. Осмоловская // Науч. тр. / Белорус. гос. экон. ун-т. — Минск, 2015. — Вып. 8. — С. 265–271.

Osmolovskaya, L. N. Perspektivy razvitiya byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezultat, v Respublike Belarus [Prospects of the development of budgeting, result-oriented, in the Republic of Belarus] / L. N. Osmolovskaya // Nauch. tr. / Belarus. gos. ekon. un-t. — Minsk, 2015. — Vyip. 8. — P. 265–271.

9. Антипова, Е. А. Демографический потенциал агрогородков как новой формы сельских поселений Беларуси / Е. А. Антипова // Аграр. экономика. — 2008. — № 6. — С. 45–49.

Antipova, E. A. Demograficheskiy potentsial agrogorodkov kak novoy formy selskih poseleniy Belarusi [Demographic potential of agro-towns as a new form of rural settlements of Belarus] / E. A. Antipova // Agrar. ekonomika. — 2008. — N 6. — P. 45–49.

LARISA ASMALOUSKAYA

**FINANCIAL PROVISION OF SOCIAL
STANDARDS IN THE FIELD OF CULTURE
IN THE REPUBLIC OF BELARUS**

Author affiliation. Larisa ASMALOUSKAYA (larisacom@front.ru), *Institute of Economics of the National Academy of Sciences of Belarus (Minsk, Belarus).*

Abstract. The article examines the directions of improving the system of social standards in the field of culture in the Republic of Belarus as well as domestic and international approaches to the formation of such a system and its financial provision. The indicators of budget sufficiency standards for culture expenditures per capita by region are analyzed. Approaches are suggested to reforming the system of social standards in the field of culture with the view of a more rational allocation of public resources.

Keywords: budget expenditures; standard of budgetary provision of expenditures on culture; interbudget transfers; minimum state social standards in the field of culture; horizontal budget alignment.

UDC 008:336.14.003.2

*Статья поступила
в редакцию 03.02. 2016 г.*