

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ ТЕАТРІВ УКРАЇНИ

Висвітлено проблеми ефективного використання фінансових ресурсів національних театрів України. Наведено факти нагальності потреби в забезпеченні належного державного контролю. Визначено, що державне управління виступає як організуючий, координуючий, контролюючий комплекс системного підходу щодо отримання, законного використання та збереження фінансових ресурсів.

This article is devoted to problems of efficient use of financial resources of national theatres of Ukraine. Given facts prove once again that there is an acute necessity to ensure proper public control. Public management is organizing, coordinating, controlling complex of system approach to receiving, legal use and preservation of financial resources.

Сьогодення України в першу чергу пов'язане з державним бюджетом, який станом на 1 січня 2010 р. не прийнято. Різні політичні сили мають своє бачення щодо його затвердження. Але проблема існує не тільки у прийнятті, а й у використанні фінансових ресурсів. Здійснення фінансового контролю за використанням бюджетних коштів і суб'єктів господарювання залишається постійно актуальним.

Проблема стосується фінансування, використання фінансових ресурсів на повноцінне функціонування національних театрів.

Органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні у плановому порядку було проведено ревізії використання коштів державного бюджету на реалізацію програми "Фінансова підтримка національних театрів", а також коштів місцевих бюджетів, спрямованих на підтримку цих театрів у 2007-2008 рр. та II кварталі 2009 р.

Контрольні заходи засвідчили, що театри, які на сьогодні за своїми статутами є підприємствами, фактично набули ознак бюджетних установ, оскільки 70 – 95 % їх доходів становлять кошти місцевих і державного бюджетів.

Незважаючи на збиткову діяльність театрів, Міністерством культури і туризму України (далі – МКТ) та регіональними управліннями культури як головними розпорядниками бюджетних коштів не виконано вимоги ст. 22 Бюджетного кодексу України в частині забезпечення контролю за витратами бюджетних коштів одержувачами, якими є театри. А керівники цих театрів не здійснювали належний контроль за дотриманням фінансової дисципліни, збереженням матеріальних цінностей і грошових коштів, що, у свою чергу, призвело до втрат таких ресурсів. Відсутність нормативного забезпечення МКТ з окремих питань фінансово-господарської діяльності театрів не дала можливості створити умови економії бюджетних коштів.

Виявлені проблеми мають загальнодержавний характер, який повинен вирішуватися на рівні міністерства, уряду. У першу чергу ці постановочні завдання мають вирішуватися із науковими підходами з урахуванням практичних проблем, які сьогодні існують. Це дозволить уникнути існуючих проблемних питань та повторювати їх у майбутньому.

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: наскільки ефективною є фіскальна політика в умовах сучасної економічної кризи; якою є роль фіскальних інструментів, та чи є вони сьогодні настільки ефективними з метою недопущення фінансових порушень; наскільки доцільно та необхідно втілювати нові підходи фіскальними методами та як це може вплинути на фінансову стабільність театрів. Однак у вітчизняній науковій літературі, на наш погляд, ця проблема ще не стала об'єктом для ґрунтовних наукових досліджень.

Метою статті є узагальнення теоретичних і практичних підходів до використання фіскальних інструментів у формуванні державного бюджету. Аналіз фінансових порушень у системі національних театрів і шляхи усунення. Детальний розгляд переваг і недоліків різних типів фіскальних інструментів, що можуть проводитися з цією метою. Узагальнені матеріали дадуть змогу зберегти фінансові ресурси всіх рівнів бюджетів, а також побудувати нові підходи у використанні коштів не тільки бюджетних, а й самих театрів.

Економічний розвиток держави здебільшого залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях як виділення, так і використання коштів. Держава має створити таку методику контролю за фінансовими ресурсами, яка дозволила б можливість не тільки законно, ефективно використовувати а й заощаджувати.

Головним завданням державної контрольно-ревізійної служби є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та

інших органах виконавчої влади, в державних фондах, у бюджетних установах і у суб'єктів господарювання державного сектора економіки [1].

Органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні у плановому порядку проведено ревізії в МКТ та 64-х театрах щодо використання коштів державного бюджету, а також коштів місцевих бюджетів.

Загалом на утримання театрів за 2007-2008 рр. та II квартал 2009 р. спрямовано з бюджетів різних рівнів майже 800 млн грн (у т. ч. з державного бюджету понад 250 млн грн, місцевих бюджетів – 530 млн грн), а безпосередній дохід від їх основної діяльності становив за цей період лише 155,2 млн грн.

Контролем охоплено Міністерство культури і туризму України МКТ, п'ять національних театрів (Національний академічний театр російської драми ім. Лесі Українки, Національний академічний драматичний театр ім. Івана Франка, Національний академічний український драматичний театр ім. Марії Заньковецької, Львівський Національний академічний театр опери та балету ім. Соломії Крушельницької, Одеський національний академічний театр опери та балету), три кримські республіканські організації (Кримськотатарський академічний музично-драматичний театр, Кримський академічний український музичний театр та Камерний музичний театр), а також 56 обласних та міських театрів.

Так, доходи Івано-Франківського академічного обласного українського музично-драматичного театру ім. І. Франка на 95 % складаються з дотації, отриманої з обласного бюджету, Сумського обласного театру для дітей та юнацтва, Хмельницького обласного музично-драматичного театру ім. Г. Петровського – на 94 %, Дніпропетровського академічного українського музично-драматичного театру ім. Т. Шевченка – на 93 %, Харківського театру музичної комедії, Кримського академічного українського музичного театру, Донецького обласного академічного українського музично-драматичного театру – на 92 %, Кіровоградського академічного обласного українського музично-драматичного театру ім. М. Кропивницького – на 91 %, Вінницького обласного українського академічного музично-драматичного театру ім. М. Садовського – на 90 %, а Національного академічного театру російської драми ім. Л. Українки та Національного академічного драматичного театру ім. І. Франка на 80 % – з державного бюджету.

Контрольними заходами виявлено фінансові порушення, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, у т.ч. недоотримання фінансових ресурсів, незаконні витрати державних коштів, додаткові витрати унаслідок прийняття неефективних управлінських рішень та непродуктивних витрат, а також завищення бюджетних асигнувань, порушення ведення бухгалтерського обліку та порушення тендерного законодавства.

Найпоширенішими в театральній галузі є порушення вимог трудового законодавства, що призвело до зайвих витрат на оплату праці і відрахувань до державних цільових фондів – на 17 млн грн (з них національними театрами – 5,8 млн грн, регіональними – 11,2 млн грн), недоотримання доходів фізичними особами – на 734,1 тис. грн.

Попри те, що питома вага фонду з оплати праці у структурі видатків театрів становить 70 – 80 %, не забезпечено керівниками театрів належного контролю за нарахуванням та виплатою заробітної плати.

Унаслідок підвищення протягом 2007 – 2009 рр. посадових окладів художнього, артистичного персоналу на 100 % та іншим працівникам на 30 %, які проводилися виплати на підставі не діючої з серпня 2005 р. постанови Кабінету Міністрів України “Про впорядкування оплати праці працівників державних академічних театрів” від 28. 07. 2004 р. № 968 та не зареєстрованих у Міністерстві юстиції України наказів Міністерства культури України, було незаконно використано 12339,1 тис. грн.

Ще однією проблемою є відсутність розроблених МКТ типових штатів на утримання театрів, що призводить до довільного визначення штатних одиниць та введення посад і відповідно до зайвого витрачання державних коштів. Наприклад, до штатного розпису Севастопольського академічного російського драматичного театру ім. А. Луначарського введено не передбачені Довідником кваліфікаційних характеристик професій працівників, затвердженого наказом МКТ від 04. 02. 2000 р. № 32, посади заступник генерального директора, технічного директора, заступник технічного директора, заступник генерального директора та заступник директора-розпорядника, на утримання яких витрачено 175,3 тис. грн.

Уведення двох посад начальників відділів з пошиття та покрою театральних чоловічих і жіночих костюмів за відсутності у структурі Запорізького академічного обласного українського музично-драматичного театру ім. В. Магара таких відділів призвело до зайвого отримання з обласного бюджету дотації на суму 119,3 тис. грн.

Нині нормування праці художньо-артистичного складу театрів і концертних організацій регулюється внутрішнім наказом МКТ від 17. 02. 1997 р. № 58 “Про затвердження галузевих норм для працівників театральних-видовищних підприємств”, яким встановлено місячні та річні максимальні охоронні норми виступів. Проте мінімальні норми виступів артистів та постановок художнього персоналу не встановлено.

Крім того, відсутність правових підстав коригування заробітної плати художньо-артистичного персоналу залежно від завантаження призводить до неефективного використання державних коштів.

Наприклад, Івано-Франківським академічним обласним українським музично-драматичним театром ім. І. Франка не забезпечено рівномірного завантаження артистів драми, балету та оркестру у виставах та репетиціях. Тоді як менше 10 вистав у 2007 р. зіграло дев'ять, а в 2008 р. – сім артистів, яким протягом 2007-2008 рр. сплачено 358,8 тис. грн, театром запрошено 77 артистів допоміжного складу, з якими укладено трудові угоди для разових виступів у виставах театру та сплачено за цей період ще 100 тис. грн.

В Івано-Франківському академічному обласному українському музично-драматичному театрі ім.

І. Франка нештатним уповноваженим з розповсюдження квитків заробітна плата виплачувалась не за рахунок коштів, отриманих від реалізації ними квитків відповідно до укладених договорів, а за рахунок дотації обласного бюджету, яка надається на оплату праці тільки штатних працівників, що призвело до незаконного використання бюджетних коштів у сумі 148,1 тис. грн.

Поряд з цим зазначеним театром виплачено заробітну плату в загальній сумі 18,3 тис. грн прийнятим на роботу за сумісництвом двом артистам-вокалістам, які протягом 2008 р. не взяли участі в жодній виставі та репетиції.

Також артистам оркестру цього ж театру за використання власних музичних інструментів нараховувалась і виплачувалась доплата до заробітної плати, що призвело до незаконного витрачання державних коштів у сумі 17,6 тис. грн.

Недотримання окремими театрами Порядку виплати доплати за вислугу років, грошової винагороди за сумлінну працю та зразкове виконання трудових обов'язків, надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань професійним творчим працівникам театрів державної та комунальної форми власності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.07.2006 р. № 980, призвело до незаконного використання державних коштів загалом на 98,6 тис. грн. Зокрема, встановлено переплату доплати за вислугу років майже в усіх Національних академічних театрах на суму 100 тис. грн.

Дніпропетровським академічним українським музично-драматичним театром ім. Т. Шевченка незаконно витрачено 34,2 тис. грн унаслідок надання відпусток працівникам театру понад установлену Кодексом законів про працю України тривалість та виплату відпускних виконавцям робіт за цивільно-правовими договорами.

Проведеними контрольними заходами забезпечено донарахування фізичним особам заробітної плати та інших виплат на загальну суму 734,1 тис. грн. Так, унаслідок порушень при індексації заробітної плати нараховані доплати за вислугу років, установленні розрядів та інших нарахуваннях заробітної плати в Національному академічному театрі російської драми ім. Л. Українки працівниками недоотримало заробітної плати на суму 230,7 тис. грн, Херсонському обласному академічному музично-драматичному театрі ім. М. Куліша – 218,9 тис. грн, Чернівецькому академічному обласному українському музично-драматичному театрі ім. О. Кобилянської – 48,9 тис. грн, Харківському театрі музичної комедії – 33,3 тис. грн, Дніпропетровському академічному українському музично-драматичному театрі ім. Т. Шевченка – 28,7 тис. грн, Кримськотатарському академічному музично-драматичному театрі – 24,8 тис. грн, Харківському державному академічному українському драматичному театрі ім. Т. Шевченка – 19,7 тис. грн, Київському муніципальному академічному театрі опери та балету для дітей та юнацтва – 12,8 тис. грн, Дніпропетровському академічному театрі російської драми ім. М. Горького – 8,9 тис. грн, Вінницькому обласному українському академічному музично-драматичному театрі ім. М. Садовського – 6,8 тис. грн.

Також існує найпоширеніша проблема всієї України. Це – незабезпечення належного контролю керівниками театрів за виконанням умов договорів з проведення ремонтних робіт, що призвело до завищення підрядниками їх обсягів та вартості, унаслідок чого 20-ма театрами зайво сплачено кошти в сумі 1371,1 тис. грн (з них національними театрами – 128 тис. грн, регіональними – 1,3 млн грн).

Так, порушення державних будівельних норм у частині правильності визначення вартості робіт і матеріалів, а також завищення обсягів робіт і матеріалів, що включені до актів виконаних ремонтно-будівельних робіт, призвели до незаконного використання державних коштів у Дніпропетровському академічному українському музично-драматичному театрі ім. Т. Шевченка на суму 327,6 тис. грн, Хмельницькому обласному музично-драматичному театрі ім. Г. Петровського – на 279,4 тис. грн, Донецькому обласному академічному українському музично-драматичному театрі – на 117,7 тис. грн, Дніпропетровському академічному театрі російської драми ім. М. Горького – на 103,3 тис. грн, Чернігівському обласному театральнo-видовищному дитячому (ляльковому) театрі ім. О. Довженка – на 50,7 тис. грн, Житомирському обласному українському музично-драматичному театрі ім. І. Кочерги – на 25,1 тис. грн, Житомирському академічному обласному театрі ляльок – на 22,8 тис. грн.

Контрольними обмірами виконаних ремонтно-будівельних робіт встановлено їх завищення в Херсонському обласному академічному музично-драматичному театрі ім. М. Куліша та Херсонському обласному театрі ляльок на суму 97,1 тис. грн, 49,7 тис. грн відповідно.

Невжиття керівниками окремих театрів заходів щодо ефективного використання власних приміщень, неврахування всіх можливих резервів щодо збільшення власних доходів, як наслідок, спричиняє недоотримання театрами доходів усього на суму 4 млн грн.

Так, недотримання окремими театрами Закону України “Про оренду державного та комунального майна” призвело до недоотримання ними доходів загалом на суму 2598,6 тис. грн (національними театрами – 112 тис. грн, регіональними – 2,5 млн грн) та місцевими бюджетами – на 1178,3 тис. грн.

Окремими театрами надавались приміщення в оренду без укладання договірних відносин та, відповідно, втрачались додаткові доходи.

Зокрема, Дніпропетровським академічним театром російської драми ім. М. Горького без укладання договору оренди комерційним структурам надано в користування 328 кв. м приміщень, що призвело до недоотримання доходів на 827 тис. грн. Аналогічно Житомирський академічний обласний театр ляльок недоотримав доходів на суму 29,8 тис. грн.

Крім того, незважаючи на незначний обсяг доходів від госпрозрахункової діяльності, керівництвом

окремих театрів не вжито всіх заходів щодо їх збільшення.

Так, Харківським державним академічним театром опери та балету ім. М. Лисенка не переглядалися умови укладених договорів оренди у зв'язку з підвищенням орендної ставки, що призвело до недоотримання орендної плати в загальній сумі 1865,7 тис. грн, у т.ч. обласним бюджетом – 600,9 тис. грн і театром – 1261,6 тис. грн. Зокрема, приміщення для організації кінопоказу надавались театром ПП “Кінопалац” за ставкою 5 % замість ставки 25 %, визначеної за Методикою розрахунку і порядку використання плати за оренду майна, що знаходиться у спільній власності територіальних громад сіл, селищ, міст області, затвердженої рішенням XVIII сесії V скликання Харківської обласної ради від 06.09.2007 р. № 398-V. Також театром для розрахунку погодинної орендної плати малого залу використовувались дані звіту про експертну оцінку вартості комунального майна 04.10.2000 р. та після проведення незалежної оцінки 22.05.2008 р. не здійснено перерахунок розміру орендної плати.

Крім того, зазначеним театром сплачено до обласного бюджету частку належної орендної плати, яку повинен був сплатити його орендар ПП “Кінопалац”, що призвело до незаконних витрат на 147,4 тис. грн.

Аналогічно не переглядалися укладені договори оренди Запорізьким академічним обласним українським музично-драматичним театром ім. В. Магара, що призвело до недоотримання орендної плати загалом на суму 171,8 тис. грн.

До недоотримання доходів призводить також заниження в низці випадків орендної плати від здачі глядацького залу та виробничих приміщень стороннім організаціям для проведення культурно-мистецьких заходів. Таких доходів недоотримало Одеським національним академічним театром опери та балету на загальну суму 68,3 тис. грн) Національним академічним українським драматичним театром ім. М. Заньковецької – на 22,3 тис. грн, Тернопільським академічним обласним українським драматичним театром ім. Т. Шевченка – 15,1 тис. грн.

Харківським державним академічним українським драматичним театром ім. Т. Шевченка надавались фізичній особі – підприємцю В. С. Карацубі в оренду приміщення для використання під буфет з орендною платою майже у 50 разів нижче від мінімального середнього розміру, встановленого відповідно до Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду майна, що належить відповідним територіальним громадам, з розрахунку 4,40 грн за 1 кв. м при середньому розмірі орендної плати від 200 до 400 грн за 1 кв. м. Як результат, сума недоотриманих театром доходів становила 178,3 тис. грн.

Одеським національним академічним театром опери та балету орендна ставка за використання приміщення театру під стійку бару буфета-партеру з продажем товарів підакцизної групи встановлена в розмірі 6 % замість 15 %. Унаслідок зазначеного недоотримало доходів у сумі 20,8 тис. грн, у тому числі обласним бюджетом – 3,7 тис. грн, державним бюджетом – 2,6 тис. грн і театром – 14,5 тис. грн.

Недотримання театрами при укладанні договорів оренди вимог Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду майна, що належить відповідним територіальним громадам, призвело до недоотримання відповідними бюджетами доходів на 410,8 тис. грн.

Недотримання театрами вимог Порядку складання, затвердження та контролю виконання фінансових планів державних підприємств, акціонерних, холдингових компаній та інших суб'єктів господарювання, у статутному фондї яких більше 50 % акцій (часток, паїв) належать державі та їх дочірнім підприємствам, затвердженого наказом Міністерства економіки України від 21.06.2005 р. № 173, у частині формування та виконання фінансових планів, а саме: своєчасного внесення змін до окремих планових показників фінансово-господарської діяльності, заниження власних доходів і завищення окремих статей витрат завищує обсяги державної фінансової підтримки на забезпечення статутної діяльності.

Так, театрами Дніпропетровської області фінансові плани на 2007-2008 рр. не склалися, свою фінансово-господарську діяльність вони проводили на підставі бізнес-планів, що не були погоджені ані головним розпорядником бюджетних коштів, ані органом управління майном.

Окрім цього, у бізнес-планах занижувались планові завдання та не враховувався фактичний рівень відвідувань вистав у попередніх роках. Неналежний підхід до планування своєї господарської діяльності, у свою чергу, призвів до збиткової діяльності театрів.

Зокрема, Дніпропетровським обласним українським молодіжним театром не планувалась потужність зали та відповідно за підсумками 2007 та 2008 рр. фінансовим результатом театру є збиток, який становив 24,7 тис. грн та 14 тис. грн відповідно.

При фактичній завантаженості глядацької зали в Дніпропетровському академічному українському музично-драматичному театрі ім. Т. Шевченка у 2007-2008 рр. на 52,8 % та 50,3 % відповідно, розмір дотації з місцевого бюджету планувався на 9 % нижче за рівень фактичної завантаженості зали, що, у свою чергу, збільшило обсяг дотації. Однак це не допомогло покрити збитків театру, і результатом фінансово-господарської діяльності 2007 р. є збиток у розмірі 11,2 тис. грн, 2008 р. – 14 тис. грн.

На порушення вимог Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” та Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.10.2008 р. № 921 театрами витрачено понад 6,1 млн грн (національними театрами – 138,8 тис. грн, регіональними – 6 млн. грн).

Про незадовільний стан бухгалтерського обліку в окремих театрах і низький кваліфікаційний рівень працівників, які за нього несуть відповідальність, свідчить наявність численних порушень ведення

бухгалтерського обліку, які встановлено в усіх ревізованих театрах. Допущено заниження в обліку вартості активів – на 175,2 млн грн (національними театрами – 151,1 млн грн, регіональними – 24,1 млн грн); завищення регіональними театрами вартості активів – на 2,8 млн грн. Також встановлено лишки товарно-матеріальних цінностей – на 125,6 тис. грн (у національних театрах – 4 тис грн, регіональних – 121,6 тис. грн).

За результатами викладеного у статті матеріалу зробимо висновок, що проблеми використання фінансових ресурсів існують у системі національних театрів України. Отже, ця проблема існує на рівні держави, та вирішувати її необхідно не в кожному конкретному національному театрі, а в цілому по системі.

Для цього необхідно вжити такі заходи:

– внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 14. 02. 2007 р. № 216 “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті МКТ за деякими програмами” щодо обов’язкового зменшення обсягів фінансової підтримки національним театрам залежно від результатів їх діяльності та за наявності в них прибутку, а також у разі здійснення видатків, не пов’язаних з їх статутною діяльністю;

– забезпечити розробку типових штатних нормативів для театральних закладів, у т. ч. для національних театрів;

– розробити порядок виплати артистам компенсації за використання в роботі власних музичних інструментів;

– з метою забезпечення рівномірного завантаження творчих працівників внести зміни до наказів Мінкультури від 17.02.1997 р. № 58 “Про затвердження галузевих норм для працівників театральновидовищних підприємств”, від 17.02.1997 р. № 59 “Про норми виступів артистів та художнього персоналу національних театрів України” в частині встановлення їм мінімальних норм виступів;

– розглянути питання щодо можливості зміни статусу театрів на бюджетні установи з віднесенням отриманих ними доходів до складу спеціального фонду відповідного бюджету. Вирішити питання щодо зменшення обсягів бюджетного фінансування театральних закладів залежно від результатів їх діяльності (у т.ч. заповнення штатної чисельності їх працівників і проведення видатків, не пов’язаних зі статутною діяльністю);

– заборонити закладам культури, що є одержувачами бюджетних коштів, здійснення витрат, не пов’язаних з їх основною діяльністю, які негативно впливають на їх фінансові результати;

– посилити контроль за формуванням фонду оплати праці театрів і визначенням відповідних асигнувань.

Література:

1. Закон України “Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні” від 26 січня 1993 р. №2940 із змінами та доповненнями. – Режим доступу : rada.gov.ua

2. Підсумки роботи Головного контрольно-ревізійного управління України за 2009 р. – Режим доступу : www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/

3. Лист Головки КРУ (Про результати ревізій театрів від 24.12. 2009р.) на Міністерство фінансів України. – Режим доступу : www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/

Надійшла до редколегії 01.02.2010 р.