

УДК 338.262

**ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ
ПОЛІТИКИ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ У
СФЕРИ КУЛЬТУРИ ТА МИСТЕЦТВА**

**Тележко К.О.
Хорошева О.І.**

Перед Україною, в умовах трансформаційних перетворень, виникають складні проблеми забезпечення розвитку культури як потужного засобу консолідації суспільства, виховання патріотизму та утвердження національної самосвідомості та власної гідності українця. Культура та мистецтво формує всебічно розвинуту, духовного збагачену особистість, яка є основною складовою будь-якої держави та є головною умовою виходу суспільства на нові рівні цивілізації. Намагаючись увійти до Європи, наша держава повинна будувати демократичну, правову державу, створювати громадянське суспільство з високими гуманістичними цінностями. Для цього необхідно здійснювати державне регулювання культурного розвитку. Але роль держави, як стратега, у становленні нації ускладнюється фінансовими проблемами та неможливістю розв'язання цих проблем за допомогою бюджетних коштів. Так, фінансування культурної сфери значно погіршилося за роки незалежності України. Через це відбувається занепад культурної сфери, закриття закладів культури та мистецтва, падіння соціального статусу робітників закладів культури, зниження ролі культурної спадщини у житті громадян, що призводить до культурного збіднення населення, проникнення масової культури, яка розбещує сучасну молодь, через яку відбувається переоцінка цінностей у суспільстві, відчутно посилюються процеси духовної деградації суспільства. У зв'язку із цим актуальним стає переосмислення державної політики у сфері культури з метою забезпечення необхідних умов для підтримки вітчизняної культури як основи прогресивного розвитку суспільства.

Питання ролі мистецтва у розвитку суспільства та ефективність фінансування сфери культури з державного бюджету глибоко вивчалось зарубіжними та вітчизняними авторами: В.В.Карлова, О.І.Хорошева, А.Є. Груздова, О.В. Киричук, Л.А.Максим'як. Але у сучасній економіці, де постійно відбуваються зміни, роль культури та мистецтва, джерела фінансування потрібно будувати на гнучкому механізмі, здатному адаптуватися до зовнішнього середовища і відповідати обмеженим ресурсам бюджету, спрямовуватися на науково обґрунтовані цілі.

Мета статті: на основі системного аналізу сутності та особливостей розвитку галузі культури визначити основні концептуальні підходи до сучасного механізму оптимізації державної політики бюджетного фінансування сфери культури і мистецтва та ефективного використання бюджетних коштів в період трансформацій української економіки. За думкою Карлової В.В., державна політика у сфері культури – це діяльність держави,

спрямована на максимально можливе забезпечення ролі культури в розвитку і самореалізації людини, збереження національної самобутності народів, утвердження їх гідності[5]. Для досягнення мети поставлено такі завдання: проаналізувати специфіку реалізації державної політики України у сфері культури та з'ясувати проблеми функціонування цієї сфери в сучасних умовах; дослідити сучасну соціокультурну ситуацію в українській державі та виявити провідні тенденції її розвитку; розкрити суттєві характеристики системи фінансового забезпечення сфери культури та існуючої нормативно-правової бази як регулятора дії відповідних фінансових механізмів та визначити напрями оптимізації сучасної державної політики у сфері культури і на основі цього розробити практичні рекомендації органам державної влади і управління щодо впровадження ефективних механізмів її реалізації.

Для виявлення напрямків удосконалення механізму фінансування сфери культури та мистецтва державою важливо проаналізувати динаміку видатків із зведеного бюджету у 1991-2008 роках (табл.1). Потреба в цьому зумовлена наслідками світових фінансових криз та політичних криз у самій державі. Фінансова криза неодмінно впливає на всі напрями життєдіяльності суспільства, в першу чергу, через перерозподіл коштів державного бюджету України, а через нього – на фінансування різних галузей, у тому числі і сфери культури та мистецтва.

Таблиця 1

Видатки зведеного бюджету України та фінансування сфери культури і мистецтва, індекс споживчих цін у 1991-2008 роках[9]

Рік	Зведений бюджет України			Індекс споживчих цін	Темпи зростання видатків на культуру і мистецтво у розрахунку на одну особу (у % до поперед. року)	
	Видатки на культуру та мистецтво	Частка видатків зведеного бюджету на культуру та мистецтво				
		до ВВП, %	до загальних видатків, %			Величина видатків у розрахунку на одну особу
1991	1,5	0,49	1,49	28,15	390,0	-
1992	36,2	0,72	1,89	696,15	2100,0	2473,0
1993	1086,5	0,73	1,90	20934,00	10256,0	3007,0
1994	9333,1	0,78	1,48	181225,00	501,0	865,0
1995	41696,6	0,76	1,72	815980,00	282,0	450,0
1996	512,1	0,63	1,50	10,12	139,7	124,0
1997	596,4	0,64	1,74	11,92	110,1	118,0
1998	387,5	0,36	1,24	7,77	120,0	65,0
1999	410,6	0,32	1,18	8,29	119,1	107,0
2000	634,0	0,37	1,32	12,94	128,2	156,0
2001	830,2	0,41	1,50	17,22	112,0	133,0
2002	804,7	0,36	1,33	16,83	100,8	98,0

Рік	Зведений бюджет України			Індекс споживчих цін	Темпи зростання видатків на культуру і мистецтво у розрахунку на одну особу (у % до поперед. року)
	Видатки на культуру та мистецтво	Частка видатків зведеного бюджету на культуру та мистецтво			
		до ВВП, %	до загальних видатків, %		
2003	1162,9	0,44	1,53	105,2	146,0
2004	1471,0	0,43	1,44	109,0	127,0
2005	1992,1	0,47	1,40	113,5	137,0
2006	4326,4	0,80	2,47	111,6	217,7
2007	5687,8	0,80	2,50	116,6	131,4
2008	7916,9	0,83	2,53	122,3	139,2

Розрахунки з 1991-1995 роки наведені у млрд. карбованцях, 1996-2008- у млн.грн.

Частка видатків на культуру та мистецтво, згідно з даними таблиці 1, у структурі загальних видатків коливається від 1,18% до 2,53% під впливом багатьох факторів: наповнення бюджету, пріоритети культурно-мистецької політики держави, світових фінансових криз, політичної нестабільності у самій державі та інші. Слід зазначити, що на початку 1990-х років доля видатків, порівняно з іншими роками, досить значна. Це може пояснити тим, що Україна, після розвалу Радянського Союзу, стала однією з спадкоємців його культурної спадщини, при цьому залишив у бюджеті значну долю видатків на цю галузь економіки. Трансформаційні перетворення, становлення молоді держави у 1993-1997 роках, політична, фінансова нестабільність, проблеми наповнення дохідної частини бюджету – причини зменшення долі видатків з державного бюджету на культуру та мистецтво. На початковому етапі розбудови незалежної України її політику державної підтримки культури визначали такі складові як фінансова підтримка (повна або часткова) державних і комунальних закладів культури та мистецтва з бюджетів відповідних рівнів; бюджетне фінансування масових культурних закладів загальнодержавного та регіонального значення; обмежені податкові пільги неприбутковим та благодійним організаціям; бюджетні субсидії національним творчим спілкам; недостатньо розвинуті механізми конкурсної підтримки культурно-мистецьких проектів.

Припинення фінансування цільових програм підтримки і розвитку мистецтва та утримання закладів культури призвело до зниження якості надання послуг, демотивації робітників до праці, закриттям театрів, вистав, гуртків та шкіл мистецтв. У 1999 році доля видатків склала 1,18 % і була найнижчим показником за всі роки незалежності України. Така ситуація ускладнювалася світовою фінансовою кризою та внутрішньодержавними економічними проблемами. Сфера культури та мистецтва залишаються поза увагою політичних лідерів держави.

У 2000-2008 роках фінансування культури та мистецтва поступово відновлюється (від 1,50% у 2001 році до 2,53% у 2008 році), але ці кошти

спрямовувалися не на розвиток та прогресивне функціонування, а лише на підтримку цих галузей на одному рівні.

Видатки на культуру та мистецтво з державного бюджету у 2009 році склали 1225,7 млн. грн. Для порівняння: у 2008 році ця сума склала 1176,9 млн.грн, а у 2007р. – 808,5 млн.грн. У 2010 році з державного бюджету на фінансування сфери культури та мистецтва планується спрямувати 1514,8 млн.грн (рис.1) [4]. Тобто, держава поступово збільшує видатки на фінансування сфери культури та мистецтва, що посилює вплив державної політики на цю галузь, але неефективне, нецільоспрямоване та безконтрольне використання бюджетних ресурсів, несистематичність видатків не призводять до поліпшення фінансового стану цієї сфери та прогресивного її розвитку[4].

Сучасне державне фінансування культури та мистецтва має чисельні недоліки: незбалансованість структури бюджетних видатків, невиконання бюджетних зобов'язань держави, нестабільність фінансування, відсутність чіткої програми розвитку культури, мистецтва та зацікавленості політичних сил у розвитку цих сфер, а також відсутність чіткої, єдиної нормативно-правової системи законодавчих актів, які б регламентували діяльність закладів та представників сфери культури та мистецтва, обов'язки держави та органів місцевої влади з питань фінансування.

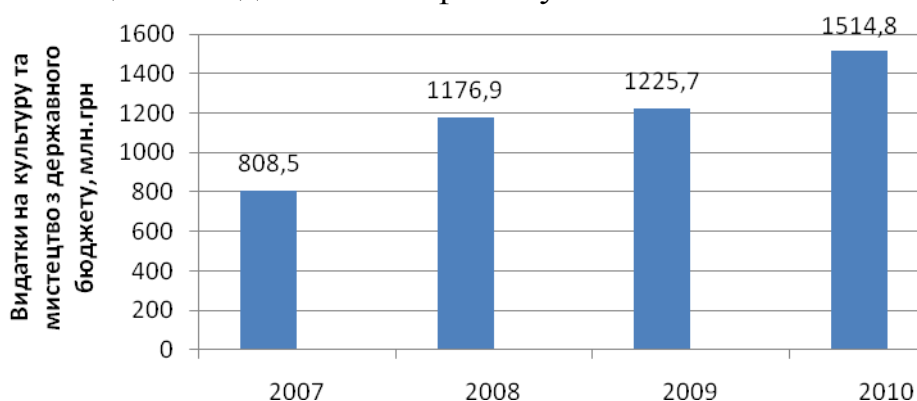


Рис.1. Видатки на культуру та мистецтво з державного бюджету у 2007-2010 роках

Серед моделей бюджетного фінансування культури та мистецтва виокремлюють три основних: бюджетне фінансування на основі відсотка від суми національного доходу, створеного в регіоні; бюджетне фінансування з норми на особу та кількість населення; бюджетне фінансування на основі відсотка від загальної суми видатків бюджету [7].

За роки незалежності держави сфера культури та мистецтва фінансувалася за принципом залишкового бюджетного забезпечення і не мала підґрунтя для позитивної діяльності. Така політика України була не в змозі забезпечити прогресивний розвиток культури та мистецтва у державі, але все ж таки допомогла зберегти спадщину радянського союзу. Для того, щоб розвиток культури та мистецтва відігравали роль потужного засобу поєднання громадян усієї країни, викликала почуття гордості за вітчизну

потрібно провести реформування цієї сфери. Аналіз та обґрунтування державної культурної політики вимагає удосконалення механізму фінансування культурно-мистецької діяльності в Україні .

Механізм фінансування культурно-мистецької діяльності поєднує в собі сукупність політико-правових, економічних, організаційних, інформаційних та історичних чинників, які використовує держава у сфері регулювання культурно-мистецької діяльності з метою задоволення інтересів усіх суб'єктів культурної діяльності та розв'язання соціокультурних проблем. Удосконалення цього механізму вирішить проблему реформування державного управління у цій сфері та допоможе досягнути відповідності управлінської діяльності вимогам сучасної соціокультурної ситуації (Рис. 2).

На сучасному етапі завдання культурної політики України полягає у тому, щоб мінімізувати згубний вплив кризових явищ на культурну сферу, забезпечити збереження та подальший розвиток культурної інфраструктури українського суспільства, його творчого потенціалу, забезпечити у перспективі утворення єдиної національно-культурної системи, цілісної національної самосвідомості в українському народі - через збереження кращих традиційних цінностей та поєднання їх з глибинною модернізацією суспільства. Вирішення поставлених задач допоможе досягнути мети реформування: залучити грошові кошти, які б дали можливість повноцінно розвиватись культурній та мистецькій галузі, зберегти самобутність української нації з тільки їй притаманними особливостями, здійснити вхід до Європи як повноправного члена та співтворця світової культури[8].

Удосконалення механізму фінансування сфери культури та мистецтва потребує формування на окремих принципах, серед яких базовими є комплексність, науковість, обґрунтованість, адекватність, ефективність та зворотній зв'язок. Принцип комплексності передбачає що державне управління різними сферами економіки повинно створювати замкнену систему з урахування кожного елементу, які можуть управлятися різними методами, але функціонувати в єдиній системі. Необхідно забезпечити, щоб збільшення фінансування однієї сфери не призводило до занедбання іншої. Принцип науковості потребує науково - обґрунтований підхід до управлінських рішень та використання методів, важелів і форм, які вже були перевірені на практиці в інших країнах, але адаптовані до менталітету нашої держави. Через це окремо виділяємо принцип адекватності, який полягає у доцільності використання зарубіжного досвіду в Україні та швидкості реагування на виникнення несприятливої події, різних обставин. Принцип ефективності відображає досягнення максимального результату в державному управлінні економікою та її сферами за мінімальних витрат, та мати позитивний суспільний ефект, який виражається в задовільне ні інтересів всіх суб'єктів держави. Принцип зворотного зв'язку означає, що поточний результат фінансування повинен порівнюватися з поставленою на початку метою.

Методичне забезпечення реалізації механізму складається з сукупності методів, які мають використовуватися для досягнення поставленої мети

реформування механізмів фінансування сфери культурно-мистецької діяльності. До них відносяться: системно-дослідницький, програмно-цільовий метод, а також планування, аналіз та контроль. Системно-дослідницький метод орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта й дослідження тих механізмів, які її забезпечують, на виявлення багатоманітних типів зв'язків у сфері культури та мистецтва та всією економікою держави і зведення їх у єдину теоретичну конструкцію. Програмно-цільовий метод передбачає складання і виконання бюджету в розрізі бюджетним програм. Метод планування, обґрунтування та аналізу прогнозів передбачає формування стратегічних програм і планів на державному і місцевому рівнях, системи розрахунків планових показників, їх взаємного узгодження. Планування повинно орієнтуватися на дані минулого, але прагнути визначити і контролювати розвиток в перспективі, що дасть змогу адекватно використовувати важелі регулювання державою сфери культури та мистецтва в умовах ринкової економіки [7].

Особливу увагу слід приділити формуванню нормативно-правового забезпечення функціонування культурно-мистецької сфери. Основним правовим документом, який окреслює напрямки та основні засади державно-культурної політики в Україні, залишаються «Основи законодавства України про культуру», ухвалені Верховною Радою в 1992 році. Цей документ відбиває перехідний характер того періоду, коли він приймався. Тому слід реалізувати проект Закону України «Про культуру», який чітко розмежує повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері культури, джерела фінансування та безпосередньо їх цільове використання[1,3].

До інформаційного забезпечення слід віднести формування розгалуженої системи бази даних з використання засобів масової інформації, Інтернету, яка дозволить швидко та без спотворення доводити інформацію до користувачів, чим забезпечить оперативність дій як з боку держави, так і з боку громадян.

Основними напрямками удосконалення механізму бюджетної політики фінансування сфери культури та мистецтва є:

1. Децентралізація управління, що передбачає чітке розмежування управлінських функцій між центральними, регіональними та місцевими органами центральної влади і управління за умови надання більших можливостей щодо формування і здійснення політики у сфері культури суб'єктам мистецтва на регіональному та місцевому рівнях, і визнання цих рівнів провідними. Головною ланкою повинні бути творчі спілки, фонди, асоціації діячів мистецтва. Таким чином, формування політики у сфері культури належатиме саме громадським структурам, а виконавча роль державі та органам місцевого самоврядування. Це допоможе підвищити зацікавленість суспільства у розвитку культури та вирішити проблеми, які дійсно є у цій сфері.

2. Удосконалення використання програмно-цільового підходу до реалізації державної політики у сфері культури як одного із засобів його

оптимізації. Це передбачає розробку та використання цільових програм культурного розвитку на довгострокову та поточну перспективу та дозволить ефективно використовувати грошові фонди в умовах обмежених ресурсів.

3. Використання багатоканального державного фінансування. Міжбюджетні та партнерські форми субсидування забезпечать надходження коштів у сферу культури, насамперед в умовах дефіциту державного бюджету. Успішність державних заходів підтримки культури залежить від ефективності використання спонсорства та меценатства. При цьому держава повинна запобігти уніфікуючим тенденціям для захисту національної культури.

4. Приватизація закладів культури та мистецтва повинно відбуватися під чітким контролем держави. Найбільш ефективним було б роздержавлення закладів культури з «м'якою» податковою політикою, яка б дала змогу працювати прибутково, що спричинило б додаткові як вітчизняні, так і іноземні інвестиції у культуру та мистецтво з тенденцією на прогресивний розвиток та популяризацію.

5. Прийняття Закону України «Про культуру», який ліквідує відчутні прогалини у законодавстві щодо культури та систематизує нормативно-правову базу з питань культури та мистецтва. Законодавчо впровадити модель бюджетного фінансування культури та мистецтва на основі фіксованого проценту від доходів державного та місцевих бюджетів на рівні не менше 2% та 5% відповідно.

6. Втручання держави у регулювання культурного розвитку з метою стримання негативного впливу глобалізаційних світових процесів.

Таким чином, механізм, який використовується для реалізації функцій держави в сфері культури та мистецтва, не відповідає потребам суспільства та не реалізує основні засади державної політики у цій галузі. В Україні фінансування культури та мистецтва відбувається за залишковим принципом, що сформувало проблему недостатності грошових коштів для розвитку і підтримки цієї галузі та спричинило занепад української культури та мистецтва. Без розвитку культури та мистецтва у держави немає майбутнього, не можливий розвиток всіх галузей промисловості, Україна стане приреченою на старіння в фізичному і моральному аспекті. Тому, необхідне реформування та перегляд політики державного фінансування сфери культури та мистецтва, яке повинно базуватися на чітко окреслених напрямках удосконалення фінансування цієї сфери та виходити з культурних потреб суспільства. Використання запропонованого вдосконаленого механізму дозволить адаптуватися сучасній українській культурі та мистецтву до ринкової економіки, зберегти свою самобутність та виступати засобом консолідації громадян України.

У подальшому автором планується розробка механізму впровадження бюджетного фінансування сфери культури та мистецтво у реально діючу систему державної політики фінансування цієї сфери.

Література

1. Проект Закону України "Про культуру" // Культура і життя. – 27 січня 2001р. – №3 (3940) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>
2. Національний звіт про культурну політику в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/index>
3. Основи законодавства України про культуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=2117-12>
4. Закон України « Про Державний бюджет України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: search.ligazakon.ua
5. Автореферат дисертації Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах //Автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В.В. Карлова; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. — К., 2003. — 20 с.
6. Киричук О.В., Максим'як Л.А. Вдосконалення механізмів фінансування культурно-мистецької діяльності в Україні// Збірник наукових праць, «Ефективність державного управління».-2008 р.-№14-15.-С. 277-285
7. Хорошева О.І. Бюджетна система: Навчальний посібник. Донецьк: ДонНУ.-2004.-323 с.
8. Груздова К.Є. Механізм вдосконалення державної підтримки сфери культури України шляхом державного фінансування //Науково-виробничий журнал «Держава та регіони».-2010р.-№2.-С. 107-109
9. Кічурчак М.В. Бюджетне забезпечення сфери культури України //Фінанси України.-2010р.-№2.-С.36-45

УДК336.02:330.53

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

**Тесля К.А.
Горбатенко Ю.В.**

Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития страны невозможно без создания обоснованной системы межбюджетных отношений. Межбюджетные отношения являются важным инструментом совершенствования финансовых отношений между центральными и местными органами власти, действенным фактором экономического и политического развития Украины. Актуальность проблемы заключается в поиске новых путей обеспечения стабильности бюджетной системы, стойкости межбюджетных отношений и повышения эффективности бюджетного регулирования.

Вопрос развития межбюджетных отношений, проблемы организации межбюджетных отношений, финансового выравнивания развития регионов,