

## ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ У ГАЛУЗІ КУЛЬТУРИ І МИСТЕЦТВА

*Розглянуто сутність бюджетної політики держави у сфері культури і мистецтва та досліджено основні проблеми бюджетного фінансування галузі з обґрунтуванням напрямів його покращення.*

**Ключові слова:** бюджетна політика, бюджетне фінансування, бюджетний механізм

**Постановка проблеми.** Заклади галузі культури і мистецтва завжди відігравали провідну роль у справі розвитку духовного потенціалу суспільства, формуванні його світогляду. Проте розвиток ринкових відносин в Україні характеризується політичною та економічною нестабільністю, що обумовило погіршення фінансового становища закладів культури та мистецтва, фінансування яких останніми роками здійснюється за залишковим принципом. Отже, обґрунтування реалізація дієвої бюджетної політики у галузі культури і мистецтва є надзвичайно актуальним питанням сьогодення.

**Стан вивчення проблеми.** В науковій літературі багато праць присвячено бюджетній політиці держави як важливого чинника зростання економіки держави, проте більшість теоретиків і практиків зосереджують свою увагу на вирішенні лише комплексних завдань, водночас недостатньо приділяючи увагу окремим галузям економіки, їх особливостям. Саме тому доцільно проводити дослідження в розрізі формування бюджетної стратегії і тактики окремих ланок бюджетної сфери.

**Мета дослідження.** Метою статті є всебічне дослідження формування і реалізації бюджетної політики держави у галузі культури і мистецтва, вплив на неї існуючого нормативно-правового та організаційного забезпечення, а також пошук оптимальних шляхів фінансування з урахуванням зарубіжного досвіду.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.**

Останнім часом активізувалася увага науковців до галузі культури і мистецтва, де поряд з фінансовими висвітлюються управлінські проблеми. Важливу роль у теоретичному та емпіричному дослідженні проблематики бюджетного фінансування культурно-мистецької діяльності відіграють праці сучасних вітчизняних вчених, а саме: Рейсова В., Гоголь Т., Карлова В., Киричук О., Куценко В., Максим'як Л., Горлатий М. та інші. Однак, зважаючи на важливість для суспільного розвитку культури і мистецтва, не повною мірою досліджено формування бюджетної політики галузі, яка б могла забезпечити її нормальний розвиток. Крім того, ситуацію ускладнює відсутність системних дій з боку державної влади та мінливість економічних процесів, які ускладнюються новими хвилями фінансової кризи. Постійна фінансова нестабільність, залежність бюджетної політики від політичної кон'юнктури та ігнорування державою культурного розвитку суспільства зумовлює вибір напрямку дослідження.

**Викладення основного матеріалу.** Протягом багатьох років в Україні проводяться реформи, які б мали сприяти розвитку економіки та підвищувати якість життя населення. Проте, навіть зважаючи на наслідки нестабільності світових ринків, ефективність від проведених перетворень мізерна. Великою проблемою залишається непослідовність дій влади, яка до того ж часто змінюється та відсутність системності у діях. Зокрема, якщо брати до уваги невиробничу сферу то можна помітити, що при намаганні здійснювати реформи в освітній галузі та галузі охорони здоров'я, в інших сферах стан справ залишається незмінний. Так за часи незалежності накопичилось безліч проблем, які уже в недалекому майбутньому можуть привести до масового закриття багатьох закладів у галузі культури і мистецтва. Проте як показує досвід зарубіжних країн заклади культури мають достатньо можливостей для нормального функціонування та за певних умов можуть приносити непогані прибутки, крім цього розвиток культури у державі є важливим чинником формування моральних та естетичних смаків населення, забезпечення формування життєвих орієнтирів, національної ідеї, тобто тих факторів без яких неможливий поступальний розвиток суспільства, в тому числі і його економічний розвиток.

Бюджетну політику держави реалізують органи державної влади та управління в процесі формування, виконання та стабілізації бюджетів відповідних рівнів з метою забезпечення соціально-економічного ефекту та пріоритетів розвитку держави. В практичній діяльності бюджетна політика потребує правового забезпечення. Держава встановлює методи, обсяги та форми формування бюджетних фондів, відображає їх у законодавчих і нормативно-правових актах. Фінансовий апарат держави, органи місцевого самоврядування на основі чинного законодавства розробляють і видають підзаконні акти, які надають можливість встановити єдині у країні правила формування та використання коштів бюджетів відповідних рівнів. Від якості та повноти правового регулювання залежить успішність проведення бюджетної політики.

Зміст бюджетної політики полягає у визначенні курсу, завдань і напрямів діяльності держави у сфері формування і використання бюджетних коштів. Відповідно до змісту можна виділити найважливіші завдання бюджетної політики:

– розроблення науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів. Дана концепція виникає на основі вивчення потреб існуючого суспільного розвитку, всебічного аналізу розвитку економіки і соціальної сфери, світових тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави;

– визначення джерел мобілізації та напрямків використання бюджетних ресурсів на довгостроковий і поточний період, при цьому потрібно зважати на шляхи досягнення поставлених цілей, передбачених економічною доктриною, враховуючи екзогенні та ендогенні чинники, перспективи зростання бюджетних ресурсів;

– на основі затверджених стратегічних і тактичних цілей здійснювати практичні дії, спрямовані на покращення соціально-економічного розвитку.

Завдання бюджетної політики як сукупності заходів держави щодо організації та використання бюджетних коштів для забезпечення соціально-економічного розвитку зводиться до реалізації основної мети – забезпечення належного життєвого рівня населення відповідно до встановлених соціальних стандартів. Ця мета досягається шляхом покращення розподілу валового внутрішнього продукту між галузями національної економіки, територіями, соціальними групами. Реалізація бюджетної політики, успішне її впровадження до життя забезпечується використанням бюджетного механізму.

У цілому бюджетний механізм можна розглядати як систему встановлених державою форм і методів організації бюджетних відносин. У практичному плані бюджетний механізм розглядається як налагоджена економічна структура, яка відображає послідовність і способи дій відповідних органів управління у процесі мобілізації і використання бюджетних коштів. Призначення механізму використання бюджетних коштів полягає у виконанні двох найважливіших функцій – фінансового забезпечення та фінансового регулювання соціально-економічних процесів у державі.

Формування бюджетного механізму здійснюється державою відповідно до бюджетної стратегії. Зміни окремих елементів механізму відбуваються у зв'язку з вирішенням різноманітних тактичних завдань, саме тому бюджетний механізм реагує на всі особливості стану в економіці і соціальній сфері. Відповідно до основних положень бюджетної політики за допомогою бюджетного механізму здійснюються широкомасштабні розподіл і перерозподіл ВВП.

Отже, бюджетна політика у галузі культури і мистецтва реалізується на основі нормативно-правового регулювання, визначення обсягів і способів фінансування, напрямків оптимізації мережі закладів державної і комунальної форми власності тощо, шляхом реалізації стратегічних та тактичних дій.

Проте бюджетна політика в галузі культури і мистецтва здійснюється на неналежному рівні, що викликає низку негативних показників, серед яких низький рівень фінансового забезпечення державних та комунальних закладів культури і мистецтва, відсутність чітких пріоритетів у фінансуванні культури, незначні податкові пільги неприбутковим та благодійним організаціям, відсутність підтримки культурних індустрій, нерозвинуті механізми конкурсної підтримки культурно-мистецьких проєктів тощо.

В таблиці 1 наведено обсяги та структуру видатків загального фонду зведеного бюджету України, з якої видно, що пріоритетними галузями фінансування є освіта і соціальний захист та соціальне забезпечення, які в

середньому займають приблизно 23% та 30% усіх видатків. Значними є видатки на охорону здоров'я та загальнодержавні функції, близько 13,5% валових видатків зведеного бюджету, зокрема ріст останніх можна пояснити зростаючими потребами щодо обслуговування зовнішнього боргу. В цей же час, видатки на культуру і мистецтво складають менше 2%, більше того, обсяг видатків по галузі в 2011 році склав 5,9 млрд. грн., що лише на 5,1% більше показника попереднього року, і звичайно таке "зростання" навіть не покриває інфляційних процесів. Можна зробити висновок, що незважаючи на номінальний ріст обсягів фінансування культурно-мистецької сфери реальні фінансові ресурси лише зменшуються. Ще одним яскравим прикладом недофінансування галузі є те, що, наприклад, в Франції бюджетні видатки на культуру в 2011 році склали 2,6 млрд. євро, а це й показник в п'ять разів більший ніж відповідні показники в Україні, враховуючи те, що ці дві країни схожі за розмірами і чисельністю населення.

Таблиця 1. Обсяг та структура видатків загального фонду зведеного бюджету України за функціональною класифікацією у 2009-2011 роках [2]

ПОКАЗНИКИ	2009 р.		2010 р.		2011 р.	
	млрд.грн.	%	млрд.грн.	%	млрд.грн.	%
Загальнодержавні функції	30,6	13,0	40,1	13,6	47,3	13,8
Оборона	7,9	3,3	9,3	3,2	11,9	3,5
Громадський порядок, безпека та судова влада	20,2	8,6	24,2	8,2	28,5	8,4
Економічна діяльність	7,6	3,2	7,1	2,4	28,6	8,4
Охорона навколишнього природного середовища	1,1	0,5	1,6	0,5	1,7	0,5
Житлово-комунальне господарство	4,6	1,9	4,1	1,4	4,0	1,2
Охорона здоров'я	33,1	14,1	40,5	13,8	43,1	12,6
Духовний та фізичний розвиток (без врахування культури і мистецтва)	2,5	1,1	2,9	1,0	3,9	1,1
Освіта	57,1	24,2	68,5	23,3	72,0	21,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	71,0	30,1	95,6	32,5	100,6	29,4
Культура і мистецтво	4,4	1,9	5,6	1,9	5,9	1,7
<b>РАЗОМ</b>	<b>235,7</b>	<b>100</b>	<b>293,8</b>	<b>100</b>	<b>341,5</b>	<b>100</b>

Великою проблемою галузі є фактична відсутність чітких стратегічних орієнтирів розвитку. В єдиному документі, де виокремлені пріоритети функціонування галузі є Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України у 2011 році "Модернізація України – наш стратегічний вибір". Зокрема, в зверненні серед пріоритетних напрямків розвитку культури йдеться про національний кінематограф, який повинен стати одним із основних засобів культурного діалогу на міжнародній арені та вагомим сектором економіки. Також Президент багато уваги приділив розвитку національної системи цифрового контенту інтелектуальних послуг, розвитку та поширенню електронних книг, формуванню культурно-мистецьких та музейних комплексів, розповсюдженню культурних продуктів в мережі Інтернет. Запропоновані заходи повинні вивести галузь культури і мистецтва на новий якісний рівень забезпечивши конкурентоспроможність українського культурного продукту, проте дане звернення має лише декларативний характер, а жодна із поставлених цілей до цього часу не втілюється в життя.

Водночас нинішня ситуація на ринку культурних індустрій в Україні характеризується низькими обсягами та тенденцією подальшою скорочення виробництва культурної продукції. Зокрема, книговидавничої продукції (книг і брошур) порівняно з 2009 роком випущено менше на 10,3%, тиражі зменшилися на 19,1% (державною мовою за кількістю назв – на 11,2%, загальний тираж – на 24,3%). На виготовлення кінематографічної продукції протягом 2004-2010 років виділено лише 175,5 млн. грн. бюджетних коштів, що дозволяло створювати за рік від п'яти до восьми художніх фільмів. Як наслідок, тільки 21% суб'єктів кінематографії дотримуються квоти показу національних фільмів, установлені ст. 22 Закону України "Про кінематографію", а питома вага національних фільмів у репертуарах кінотеатрів України – менше 1% [7, с. 39].

У світовій практиці індустрія розваг, до якої відносять діяльність пов'язану з наданням послуг у культурно-дозвілєвій сфері, є вигідною галуззю з точки зору фінансових інвестицій, що характеризується відносно короткими термінами окупності. Створення конкурентної мережі підприємств та ефективних моделей індустрій розваг дасть можливість широкого вибору громадянами закладів для проведення відпочинку та активізує національно-культурне життя країни.

Зокрема, в зверненні Президента серед конкретних кроків майшлося про необхідність до осені 2011 року

розроблення та прийняття у статусі закону Концепцію культурної політики України, яка б визначила концептуальні та програмні засади розвитку культури з метою недопущення розпорошення фінансових ресурсів. Проте до цього часу такий закон не прийнятий, більше того, Проєкт Концепції Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009-2013 роки розроблений Міністерством культури України ще у 2008 році також не був схвалений Кабінетом Міністрів України, а в Основних напрямках бюджетної політики на 2013 рік ніяким чином не йдеться про реформування галузі. В даному випадку виникає парадоксальна ситуація, коли глава держави чітко говорить про напрями розвитку культурної політики, визначаючи дієві механізми втілення її в життя, проте жодних конкретних кроків після цього не робиться, а прийнятий Закон України "Про культуру" в 2010 році стратегічних цілей не вирішує, визначаючи лише взаємовідносини в галузі.

В світі існують різноманітні підходи до фінансування культури і мистецтва. Виокремивши найхарактерніші риси канадські вчені запропонували цікаву типологізаційну модель фінансування культури, яка представлена в табл. 2, засновану на характері поведінки держави в цій сфері. Одні країни надають перевагу активній участі у формуванні та фінансуванні галузі, інші ж намагаються знівелювати вплив політики на цю галузь шляхом делегування повноважень щодо фінансування на посередницької структури, треті ж намагаються максимально зменшити залежність від бюджетних коштів ставлячи ставку в основному на приватних меценатів та спонсорів використовуючи фіскальні інструменти. Проте незважаючи на національні особливості розвитку економічних систем країн, саме обрана бюджетна політика визначає напрями здійснення видатків на культуру і мистецтво і ефект від її реалізації не завжди залежить від обсягу фінансових ресурсів, але і від умов створених державою для здійснення альтернативного формування грошових фондів. Зважаючи на реалії вітчизняної економіки, зокрема, відсутність належної податкової інфраструктури, обмеженість вільних коштів у фізичних та юридичних осіб, які б могли слугувати інвестиційним ресурсом, на нашу думку, Україні потрібно зайняти позицію "держави-архітектора", згідно типологізаційної моделі, з перспективою в майбутньому максимально можливого залучення приватних фінансових ресурсів.

Таблиця 2. Моделі бюджетного фінансування сфери культури зарубіжних країн [8]

Модель фінансування	Характерні особливості	Країни
Непрямий вплив	Стимулювання спонсорства і меценатства за рахунок податкових пільг	США, Швейцарія
Державний патронаж	Нівелювання прямого впливу державних органів влади на культуру шляхом делегування повноважень щодо фінансування закладів посередницьким структурам, які до встановлених критеріїв здійснюють перерозподіл бюджетних коштів	Великобританія, Ірландія
Держава-архітектор	Активне формування культурної політики та вплив на неї через державний апарат управління. Галузь розглядається як важлива складова економіки розвитку якої потребує комплексних рішень	Польща

Виходячи з наявних проблем потрібно чітко визначити напрями розвитку культури і мистецтва з метою пристосування до нових внутрішніх та зовнішніх умов господарювання, а в короткій перспективі намагатися зберегти наявну мережу закладів. Саме тому, на нашу думку, для початку потрібно задекларувати стратегічні цілі діяльності:

– забезпечити розроблення доктрини культурного розвитку та концепції довгострокової державної політики в галузі культури і мистецтва;

– створення дієвої моделі фінансового та організаційного забезпечення розвитку культури, зокрема шляхом використання надбання культурно-мистецьких цінностей як інвестиційного ресурсу;

– відповідно до світового досвіду провести реформування вітчизняного законодавства, що регулює одержання власних доходів закладів, податкових пільг з метою стимулювання меценатства та спонсорства;

– затвердження базової мережі закладів культури і мистецтва, і разом з тим здійснити роздержавлення тієї частини, яка не виконує поставлених на неї функцій;

– забезпечення вітчизняних культурних індустрій дієвим протекціоністським законодавством;

– виведення із системи формульного розподілу коштів фінансування видатків, зв'язаних із збереженням, утриманням та використанням культурно-історичної спадщини, відповідно до європейських підходів;

– перехід на програмно-цільовий метод формування та виконання бюджету, який надасть можливість ефективніше використовувати наявні фінансові ресурси.

Важливим чинником при впровадженні реформ є відповідність нововведень до особливостей української культури, щоб, наприклад культурні індустрії не розвивали і пропагували ідеали не притаманні та небажані для суспільства, тому що поруч із економічним розвитком та бажанням максимізувати прибутки від надання культурних благ потрібно підтримувати певний естетичний та моральний рівень, що також є запорукою розвитку держави.

Для ефективної діяльності культурної сфери необхідна зміна методів управління, зокрема переорієнтація органів державної влади та органів місцевого самоврядування з виконання певних функцій на досягнення поставлених цілей, залучення громадськості до процесів управління та контролю в галузі культури. Міністерству культури України потрібно ефективно співпрацювати з Комітетом Верховної Ради з питань культури та духовності над удосконаленням законодавчої бази в галузі культури і мистецтва, а також застосовувати передовий досвід європейських держав у вирішенні проблемних питань у сфері культури [6, с. 167].

Серед тактичних напрямів, які уже в найближчий час можна втілити в життя задля покращення фінансування галузі можна виокремити зміни до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів шляхом обрахунку видатків на школи мистецтва залежно від наповнюваності класів за

нормативами позашкільної освіти, а також ввести в основну формулу розрахунків коефіцієнт вирівнювання, який би враховував особливості регіону і наявну мережу закладів. Система формування бюджетних видатків потребує серйозних змін у частині, що стосується культури і мистецтва. Для багатьох типів закладів культури і мистецтва доцільне впровадження комбінованої системи фінансування: бюджетних джерел, з благодійництва, а також власних доходів, зароблених за надані послуги. Необхідно також розвивати й ширше впроваджувати конкурсні механізми фінансування.

Багатоканальне державне фінансування, міжбюджетні й партнерські державно-приватні форми субсидування найкраще забезпечують надходження коштів у сферу культури, насамперед в умовах дефіциту державного бюджету. Успішність державних заходів підтримки культури і мистецтва багато в чому залежить від ефективності використання потенціалу приватного спонсорства і меценатства. Завдання держави полягає у тому, щоб, запобігаючи уніфікуючим тенденціям, які привносить із собою інтернаціоналізація освіти, інформаційного простору, соціокультурних практик, спрямувати цей розвиток на захист національної культури, перетворивши їх на ефективний спосіб популяризації національного стилю життя, формування у суспільстві високих культурних потреб та глибокої культурної компетенції [4, с. 283].

#### Висновки та перспективи подальших досліджень.

На даний час культура і мистецтво не розглядається державою як пріоритетна галузь, адже фактично відсутня стратегія розвитку, а фінансове забезпечення не здатне забезпечити навіть першочергові потреби. В умовах широкомасштабних політичних та економічних реформ, що відбуваються в Україні, потрібно забезпечити системне реформування сфери культури для збереження духовних здобутків українського народу і його традицій з одночасною модернізацією культурного життя суспільства. Для цього необхідно сформувати чітку, послідовну, державну політику, в тому числі і бюджетну політику, яка б дала можливість повноцінно розвиватися культурній галузі, сприяла б виходу України на європейський і світовий рівень.

#### Список використаної літератури:

1. Вейсова В.Е. Суперечності і труднощі в управлінні культурою в умовах перехідного українського суспільства / В.Е. Вейсова // *Культура України*. – К.: *Культура України* – №31. – 2010. – С. 90-96. 2. Звіти про виконання Державного бюджету за 2009-2011 роки. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/Kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=45096> 3. Карлова В.В. Державна політика у сфері культури: сутність, та особливості реалізації в сучасних умовах / В.В. Карлова / *Академія державного управління* при Президенті України. – К., 2003. – 180 с. 4. Киричук О. Вдосконалення механізмів фінансування культурно-мистецької діяльності в Україні / О.Киричук, Л. Максим'як // *Ефективність державного управління*. – 2008. – №14/15. – С. 277-285. 5. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики). Монографія / В.І. Куценко / За наук. ред. Б.М. Данилишина, чл.-кор. НАН України. – Ніжин: ТОВ "Видавництво "Аспект-Поліграф", 2008. – 818 с. 6. Максим'як Л. Проблеми формування культурної сфери: шляхи її вирішення / Л. Максим'як // *Ефективність державного управління*. – 2009. – №18/19. – С. 161-168. 7. Модернізація України – наш стратегічний вибір: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. 8. Горлатий М.К. Зарубіжний досвід управління розвитком соціальної інфраструктури / М.К. Орлатий, Т.В. Гоголь // *Науковий вісник Академії муніципального управління*. – 2011. – № 3. – С. 51-57. 9. Le budget de l'état voté pour 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/LF2011/depliant\\_budget2011.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/LF2011/depliant_budget2011.pdf)

КРУПКА Андрій Ярославович – аспірант кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету.

Наукові інтереси:

– державні та місцеві фінанси.

Надійшла до редакції: 11.04.12 р.