УДК [338.45:007]:336

Л. Й. Ситар, *к.е.н., провідний інженер відділу моніторингу регіонального розвитку*
Інститут регіональних досліджень НАН України, м. Львів

ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ОБ'ЄКТІВ СФЕРИ КУЛЬТУРИ

L. J. Sitar
The Institute of Regional Research of NAS of Ukraine, Lviv

THE IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF STATE FINANCING OF CULTURAL SPHERE OBJECTS

У статті проаналізовано механізм державного фінансування сфери культури в Україні. Удосконалено формулу розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами на культуру і мистецтво. Визначено можливі напрями вдосконалювання механізму фінансування об'єктів інфраструктури сфери культури в Україні.

Ключові слова: *заклади культури, сфера культури, інфраструктура сфери культури, бюджетні кошти, механізм фінансування сфери культури.*

In the article the mechanism of state financing of cultural sphere in Ukraine is analyzed. The formula of distributing of interbudgetary transfers volumes between state and local budgets on culture and art is improved. Possible directions of the improvement of the mechanism of financing of cultural infrastructure objects of cultural sphere in Ukraine are determined.

Key words: *cultural institutions, cultural sphere, cultural sphere infrastructure, budgetary funds, mechanism of financing of cultural sphere.*

Постановка проблеми. Чимало країн у світі, особливо європейських, мають величезні надходження до державного бюджету від культурної індустрії, оскільки практика західних країн доводить, що культура – це самодостатній феномен, який дає чималий прибуток і водночас набуває високого художнього і духовного рівня. Саме тому в Україні, на сучасному етапі її розвитку, держава повинна підтримувати та сприяти розвитку сфери культури, щоб вона могла запрацювати як самоорганізуючий механізм, котрий буде забезпечувати не лише можливість інтенсивно жити, а й при цьому добре заробляти. На сьогодні вкрай важливим та актуальним питанням, котре потребує термінового вирішення, є ефективне фінансове забезпечення розвитку культури в регіонах, де безпосередньо формується культурна політика.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Розробкою питань функціонування та фінансування організацій соціально-культурної сфери займається вузьке коло фахівців. Фахівці в галузі проблем економіки та управління в культурній сфері досліджують методологічні, теоретичні й практичні аспекти процесу фінансового, економічного, організаційного розвитку подібних закладів. Серед авторів таких праць ми можемо назвати таких науковців: Анохіна Т. А., Бакальчук В., Гнатюк С. Л., Гриценко О. А., Дзюба І. М., Кузьмук О., Куценко В. І., Садова У. Я., Сорочкін Б. Ю., Сєдова С. О., Солодовник В. В., Шевчук Л. Т. та ін.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз механізму державного фінансування сфери культури та надання пропозицій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. На нашу думку, під механізмом фінансування сфери культури слід розуміти сукупність умов, форм і методів створення, розподілу й використання фінансових коштів з метою забезпечення фінансування діяльності існуючих закладів культури та будівництва нових для належного виконання ними державних соціальних стандартів з надання культурно-мистецьких послуг і задоволення культурно-дозвіллєвих потреб населення. Його формують чотири взаємозалежні елементи, зокрема фінансові методи, фінансові важелі, фінансові інструменти та забезпечуючі підсистеми (правова, нормативна, інформаційна, технологічна, кадрова).

Світовий досвід фінансування, підтримки й розвитку сфери культури дозволяє виділити три такі основні типи економіки культури залежно від механізму її фінансування, як «романський», «німецький» та «англо-американський».

Перший тип передбачає переважно централізоване фінансування культури за рахунок державних коштів (в Італії, Іспанії, Франції). Другий тип є характерним для ФРН і країн Скандинавії. Він базується на патерналістичній підтримці центральною владою сфери культури та її державному фінансуванні з місцевих бюджетів і через незалежні структури й фонди. За третього типу фінансування культури здійснюється за рахунок залучення приватного капіталу, у тому числі за рахунок податкових пільг.

У рамках окреслених типів можна виділити такі механізми фінансування сфери культури:

1) бюджетне фінансування, яке здійснюється виключно централізовано через державні структури;

2) комбіноване фінансування за рахунок коштів державного бюджету та залучених коштів, що вкладаються через незалежні або місцеві структури;

3) фінансування за рахунок доброчинності, спонсорства та власної комерційної діяльності закладів культури, яке супроводжується державним політичним і правовим регулюванням (принцип «довгої руки»).

Щодо України, то державна політика фінансування сфери культури здійснюється у таких трьох основних напрямках, як: політика фінансування культурних установ; політика щодо культурних індустрій і ринку культурних товарів та послуг; політика щодо благодійництва (меценатства) чи спонсорства у сфері культури. У її рамках фінансування сфери культури здійснюється через пряме бюджетне фінансування (як основне джерело доходів закладів культури), державні цільові програми, видатки з обласних та місцевих бюджетів, власні доходи закладів культури і благодійні пожертви.

В Україні виділених бюджетних ресурсів театрам, музеям, бібліотекам, будинкам культури і клубам достатньо лише для утримання будівель, оплати комунальних платежів та виплати заробітної плати. Музеям не вистачає коштів на наукові дослідження, охорону, придбання нових експонатів тощо. Тому говорити про розширення мережі культурних закладів у регіонах та країні загалом виключно за рахунок бюджетних коштів вкрай важко.

Слід наголосити на тому, що фінансова підтримка державою закладів культури здійснюється в основному з консолідованого бюджету. Проте цих ресурсів недостатньо, що спонукає установи культури й мистецтва постійно нарощувати обсяги платних послуг населенню (найчастіше на шкоду їхній якості й загальнодоступності), вишукувати нові позабюджетні джерела фінансування. Здебільшого зростання позабюджетних доходів закладів культури відбувається за рахунок підвищення цін на квитки й заміни безкоштовних для населення видів культурних послуг платними. Крім того, у клубних установах багато колективів самодіяльного мистецтва ввели плату за показ спектаклів, концертів, вистав, а також плату за участь у самодіяльних кружках і колективах.

Досить часто як ще одне джерело фінансування розвитку закладів культури розглядаються кошти меценатів і спонсорів. Різниця між цими поняттями полягає в тому, що спонсори вкладають фінансові та матеріально-технічні засоби у будь-яку справу, а меценати – передають їх на безоплатній основі громадянам або юридичним особам, що займається збереженням і розвитком національного культурного надбання. Проте вони не можуть повністю замінити бюджетне фінансування, тому що, як показує практика розвинених країн, ці засоби не перевищують 10 % загального бюджету установ культури.

Крім того, діяльність меценатів може ефективно розвиватися, якщо на рівнях держави й суспільства для неї існують сприятливі умови. По-перше, законодавство повинне сприяти законній меценатській діяльності у державі. По-друге, від держави та суспільства меценати повинні отримувати узаконені заохочення матеріального й морального характеру. По-третє, у суспільстві повинен бути сформований позитивний стереотип мецената й меценатства. По-четверте, діяльність мецената створює умови для підвищення ним свого соціального статусу на законній основі.

Важко не погодитися з думкою Б. Ю. Сорочкіна про те, що зазначені фактори зростання позабюджетних доходів ніяк не можна розглядати як джерело добробуту організацій культури, тим більше будівництва нових закладів. Розраховувати на можливість багаторазового підвищення цін на культурні послуги й збільшення доходів від орендної плати не доводитися. Цей ресурс, сам по собі, більш ніж сумнівний та вичерпаний. Крім того, принципово важливо враховувати соціальні наслідки такої стратегії. Багаторазове зниження відвідуваності кінотеатрів, театрів, концертних залів, музейних експозицій, збідніння книжкових фондів бібліотек і руйнування нерухомих пам'ятників культури, якісні зміни в самому змісті культурної діяльності, розвиток асоціальних форм проведення дозвілля й деформація відносин до праці – от та ціна, що заплатило суспільство за «економію» витрат на культуру [4].

Тому в перспективі зусилля держави повинні бути зосереджені не на скороченні державних витрат на культуру, а на підвищенні ефективності використання бюджетних коштів та зростання частки витрат на культуру у ВВП країни (табл. 1). Причому обсяги фінансування культури зростають набагато повільніше, ніж зростає ВВП і доходи державного бюджету. Адже тільки за бюджетної підтримки

галузі культури та мистецтва гарантовано виконуватимуться ті соціальні завдання, які ставить перед собою кожна цивілізована держава.

Таблиця 1

Бюджетні видатки на культуру і мистецтво

Роки	Видатки			
	зі зведеного бюджету України, млн грн.	темп зростання видатків зі зведеного бюджету України, %	% до ВВП	у % до загальної суми видатків
2001	830,2	-	0,4	…
2002	804,7	96,9	0,4	…
2003	1162,9	144,5	0,4	…
2004	1471,0	126,5	0,4	…
2005	1992,1	135,4	0,5	1,4
2006	2529,5	127,0	0,5	…
2007	3189,2	126,1	0,4	…
2008	4808,9	150,8	0,5	1,6
2009	4766,1	99,1	0,5	1,6
2010	6046,5	126,9	0,6	1,6
2011	6615,5	109,4	0,5	1,6

Джерело: сформовано та розраховано за: [2, с. 8].

... – немає даних.

Зазначимо, що мова повинна йти ні в якому разі не про скорочення бюджетного фінансування сфери культури, а про розширення форм і методів організації фінансування, яке б забезпечило:

- будівництво нових елементів ІСК;
- доступ до культурних послуг населення з різним соціальним статусом та рівнем доходів;
- дохідну базу закладів культури; формування більш раціональної структури культурних послуг у регіонах за рахунок бюджетних коштів.

С. О. Сєдова наголошує на тому, що бюджетне фінансування сфери культури повинне здійснюватися на основі принципу розрахунку вихідних показників по витратах з бюджету, зокрема регіонального та муніципального, на основі соціальних норм і нормативів фінансових витрат. Питання нормативного фінансування культури дотепер утруднене через наукову нерозробленість і відсутність об'єктивних критеріїв визначення фінансової потреби. У такій сфері, як культура й мистецтво, що вирізняється розмаїтістю своєї інфраструктури (клуби і бібліотеки, музеї й парки, театри і концертні організації тощо), розроблення нормативів становить певну складність [3].

Критеріями об'єктивного розподілу бюджетних асигнувань, на думку С. О. Сєдової, повинні бути:

- чисельність населення;
- показники, що характеризують діяльність установ культури (кількість глядачів спектаклів і концертів, читачів у бібліотеках, відвідувачів музеїв, кількість учасників клубних реформувань і кількість заходів дозвілля);
- показники, що характеризують ефективність використання наявних трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, наприклад, частка платних послуг у загальному доході організації культури.

Діючий механізм фінансування сфери культури не враховує ці показники, хоча у першу чергу повинні були б фінансуватися регіони, в яких вищий ступінь використання закладами культури наявних матеріально-технічних ресурсів і кращі показники виробничої діяльності.

О. А. Гриценко, В. В. Солодовник і Т. А. Анохіна стверджують, що показник обсягу видатків на культуру і мистецтво повинен визначатися, виходячи з чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці, фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя та коригуючих коефіцієнтів, які відображають відмінності адміністративно-територіальних одиниць щодо забезпеченості працівниками культури (мережею закладів культури і мистецтва) [1].

Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості на одного жителя розраховується як середнє значення обсягу загальних видатків відповідних місцевих бюджетів, затверджених місцевими радами на минулий бюджетний період на одного жителя, скориговане на прогнозований обсяг виданих з бюджету коштів на культуру і мистецтво у плановому бюджетному періоді. Цей показник не може бути меншим за значення показника у попередньому році.

Коефіцієнт, на який слід коригувати видатки на культуру, мистецтво відповідно до забезпеченості працівниками культури, слід визначати як співвідношення показника забезпеченості працівниками культури в розрахунку на 1000 жителів даної адміністративно-територіальної одиниці до показника забезпеченості працівниками культури в розрахунку на 1000 жителів по Україні в цілому (за винятком міст Києва та Севастополя).

Виходячи з цього, обсяг видатків на культуру і мистецтво для бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету розраховуватиметься за формулою

$$V_{ki} = H_{kob} \times N_i^p \times K_i,$$

де $V_{ki\,i}$ – показник обсягу видатків на культуру і мистецтво;

H_{kob} – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості видатків на культуру і мистецтво бюджету АР Крим або обласного бюджету у розрахунку на одного жителя;

N_i^p – чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці (АР Крим, область) за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року станом на 5 грудня 2001 року;

K_i – коригуючий коефіцієнт для i-ї адміністративно-територіальної одиниці (АР Крим, область), який відображає її відмінності щодо забезпеченості працівниками культури;

$$K_i = \frac{Z_i}{Z_u},$$

де Z_i – забезпеченість працівниками культури i-ї адміністративно-територіальної одиниці (АР Крим, область) в розрахунку на 1000 жителів:

$$Z_i = \frac{P_i}{N_i},$$

де P_i – кількість працівників культури i-ї адміністративно-територіальної одиниці на 1 січня року, що передує плановому бюджетному року, осіб;

N_i – чисельність наявного населення i-ї адміністративно-територіальної одиниці станом на 1 січня року, що передує плановому бюджетному року, тис. осіб;

$$Z_u = \frac{P_u - P_k - P_s}{N_u - N_k - N_s},$$

де $P_u - P_k - P_s$ – кількість працівників культури в Україні, за винятком міст Києва та Севастополя, станом на 1 січня року, що передує плановому бюджетному року, осіб;

$N_u - N_k - N_s$ – чисельність наявного населення в Україні, за винятком міст Києва та Севастополя, за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року станом на 5 грудня 2001 року, тис. осіб. Відповідним чином визначається обсяг видатків на культуру і мистецтво для бюджетів м. Києва і Севастополя.

Запропоновані О. А. Гриценко, В. В. Солодовник і Т. А. Анохіною зміни до формули розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами в частині формування видатків на культуру та мистецтво не є досконалими, тому що базуються на показнику чисельності наявного населення адміністративно-територіальної одиниці (АР Крим, область) за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року станом на 5 грудня 2001 року [1]. Чисельність населення України за останнє десятиліття суттєво скоротилась, тому при обчисленні потрібно використовувати показник чисельності наявного населення у регіонах за попередній період. Крім того, коригуючий коефіцієнт лише відображає відмінності адміністративно-територіальної одиниці щодо забезпеченості працівниками культури. Не беруться до уваги показники стану ІСК, здатність закладів культури і мистецтва забезпечувати населення якісними культурними і розважальними послугами тощо.

На основі розглянутої методики бюджетного фінансування закладів культури у регіонах ми вважаємо, що фінансування повинне здійснюватися з урахуванням значень таких показників, як:

- інтегральний індекс наявності об'єктів ІСК у регіоні, індекс територіальної концентрації закладів культури та радіус доступності культурного обслуговування закладами ІСК – для розширення мережі закладів культури у регіонах;

- інтегральний індекс виконаних робіт об'єктами ІСК в регіоні – для фінансування виробників культурних благ, а також їх споживачів, зокрема тих, що відносяться до соціально малозабезпечених груп населення через використання соціальних трансфертів («культурних ваучерів»);

- інтегральний індекс стану об'єктів ІСК в регіоні – для покращення матеріально-технічної бази та модернізації закладів культури і мистецтва;

- інтегральний індекс кількості працюючих на об'єктах ІСК у регіоні – для забезпечення належного рівня оплати праці працівників сфери культури.

Тому формула розрахунку обсягу видатків на культуру і мистецтво для бюджету Автономної Республіки Крим та обласного бюджету повинна набути такого вигляду:

$$V_{ki} = H_{kob} \times N_i \times K_i ,$$

де N_i – чисельність наявного населення адміністративно-територіальної одиниці (АР Крим, область);

K_i – коригуючий коефіцієнт для i-ї адміністративно-територіальної одиниці (АР Крим, область), що відображає її відмінності щодо розвитку сфери культури, обумовленого станом її інфраструктури;

$$K_i = (\sqrt[4]{(1+Iн_i)(1+Iв_i)(1+Icm_i)(1+Iк.пр_i)} - 1) + \frac{\sqrt[m]{\sum_{j=1}^{m} R_{ij}}}{\sqrt[m]{\sum_{j=1}^{m} R_{Uj}}} + \left| 1 - \frac{K^{i}_{ter.konc}}{100\%} \right|,$$

де $Iн_i$ – інтегральний індекс наявності об'єктів ІСК в i-му регіоні;

$Iв_i$ – інтегральний індекс виконаних робіт об'єктами сфери культури в i-му регіоні;

Icm_i – інтегральний індекс стану об'єктів сфери культури в i-му регіоні;

$Iк.пр_i$ – інтегральний індекс наявності працівників в об'єктах сфери культури в i-му регіоні;

R_{ij} – радіус доступності обслуговування населення j-м типом закладів ІСК (музеї, театри, бібліотеки, цирки тощо) в i-му регіоні, км ($j = \overline{1,m}$);

m – кількість закладів культури (театри, бібліотеки, демонстратори кіно, клуби, концертні організації, музеї тощо);

R_{Uj} – радіус доступності обслуговування населення j-м типом закладів ІСК в Україні, км;

$K^{i}_{ter.konc}$ – індекс територіальної концентрації кількості закладів ІСК в i-му регіоні, %.

Розмір коригуючого коефіцієнта наведено у табл. 2.

Таблиця 2

Розмір коригуючого коефіцієнта для бюджетів регіонів залежно від стану ІСК у 2011 р.

Регіон (обл.)	Коефіцієнт K_i	Регіон (обл.)	Коефіцієнт K_i
АР Крим	2,56	Миколаївська	2,56
Вінницька	2,19	Одеська	2,52
Волинська	3,12	Полтавська	2,88
Дніпропетровська	1,99	Рівненська	2,96
Донецька	2,69	Сумська	2,72
Житомирська	3,16	Тернопільська	2,18
Закарпатська	2,45	Харківська	2,40
Запорізька	2,14	Херсонська	2,18
Івано-Франківська	1,54	Хмельницька	1,97
Київська	2,83	Черкаська	2,56
Кіровоградська	2,53	Чернівецька	2,27
Луганська	2,51	Чернігівська	2,75
Львівська	2,52		

Джерело: розраховано автором.

Удосконалена нами формула розподілу бюджетних коштів дасть можливість покращити стан інфраструктури сфери культури в регіонах України, де вона розвинена найгірше. Звісно, удосконалення лише державного фінансування сфери культури не дасть бажаного результату її розвитку, оскільки перспективний розвиток ІСК можливий лише за умови здійснення багатоканальної системи її фінансування.

Висновки. Таким чином, для ефективного фінансування сфери культури існує низка механізмів, зокрема придатних і для будівництва нових закладів. Жоден з них, взятий окремо, не забезпечить повноцінного функціонування закладів сфери культури та задоволення культурних потреб населення, проте їх поєднання, залучення позабюджетних джерел фінансування та використання світового досвіду забезпечить покращення її розвитку.

Список літератури

1. Гриценко О. А. Розробка пропозицій щодо вдосконалення методики формування бюджетних витрат на культуру та мистецтво на програмно-цільових засадах з використанням нормативів бюджетної забезпеченості [Електронний ресурс] / О. А. Гриценко, В. В. Солодовник, Т. А. Анохіна. – Режим доступу : www.culturalstudies.in.ua/menu2.php.
2. Заклади культури, мистецтва, фізкультури та спорту України у 2011 році : стат. бюлетень / Держкомстат України. – Київ, 2012. – 92 с.
3. Седова С. А. Государственное регулирование инфраструктуры сферы культуры [Електронний ресурс] : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. экон. наук : спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством» / С. А. Седова. – С.Пб., 2001. – 167 с. – Режим доступу : http://www.dissercat.com/content/gosudarstvennoe-regulirovanie-infrastruktury-sfery-kultury.
4. Сорочкин Б. Ю. Культура, государство, рынок: тест на совместимость [Електронний ресурс] / Б. Ю. Сорочкин. – Режим доступу : www.ifapcom.ru/files/Monitoring/sorochkin_kult_gos_market.pdf.

Стаття надійшла до редакції 04.03.2013.

Відомості про автора

Л. Й. Ситар, кандидат економічних наук, провідний інженер відділу моніторингу регіонального розвитку, Інститут регіональних досліджень НАН України, м. Львів.