

**ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
ТА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ У 90-ті РОКИ ХХ ст.**

Історична ситуація в Україні 90-х років ХХ ст. зумовила необхідність в утвердженні нових засад політики держави в культурній сфері. Питання умов розвитку культури у сучасних вітчизняних дослідженнях висвітлюють Ю.П.Богуцький, О.А.Гриценко, В.М.Даниленко, І.М.Дзюба, М.Г.Жулинський, С.І.Здіорук та інші [1].

Формування нової законодавчої бази культурної сфери було історично обумовлено: розбудова незалежної держави вимагала утвердження нового правового поля в цій галузі. Законодавчу базу для розвитку культурної сфери покладено прийняттям у 1992 р. «*Основ законодавства України про культуру*», де визначено основні завдання, принципи та напрями державної політики у сфері культури [2]. Загалом за перше десятиліття існування держави прийнято цілий ряд законів, що регулюють відносини у різних галузях культурної сфери, зокрема: «*Про телебачення і радіомовлення*» (1993), «*Про бібліотеки та бібліотечну справу*» (1995), «*Про музеї та музейну справу*» (1995), «*Про професійних творчих працівників та творчі спілки*» (1997), «*Про видавничу справу*» (1997), «*Про кінематографію*» (1998), «*Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей*» (1999) [3].

Проте законотворчу діяльність Верховної Ради України у сфері культури науковці визначають безсистемною, непослідовною, такою, що відстає від потреб культурної сфери. Головна правова проблема культурної сфери, переконані дослідники, полягає у тому, що чинне законодавче поле не створює сприятливих умов для її нормального розвитку [4, с.4].

Ця проблема посилюється відсутністю впровадження дієвих механізмів і оптимальних засобів реалізації державної політики. Існуюча у радянську добу централізована система управління у сфері культури з чіткою вертикаллю підпорядкування (Міністерство культури - обласні управління культури - міські і районні відділи культури) і директивними методами діяльності радикально змінилася в нових історичних умовах. Перш за все, переважна більшість закладів культури (понад 80%) перейшли у підпорядкування органів місцевого самоврядування. Відбувається децентралізація управління у сфері культури, але разом з цим і руйнування системних зв'язків. Поряд з державними, комунальними

зкладами з'явилися нові суб'єкти культурної діяльності - підприємства та організації, засновані у результаті приватної ініціативи. Активізували свою діяльність творчі спілки, національно-культурні товариства, громадські, релігійні організації, зацікавлені в оновленні культурного життя, відродженні традицій української культури. Зважаючи на ці нові явища, органи державного управління повинні будувати свою діяльність відповідно до нової соціокультурної ситуації, наблизити її до реальних проблем культурної сфери. Але, як доводить історичний досвід, управлінські структури в цих умовах виявилися неспроможними ефективно керувати перехідними процесами у сфері культури. Обласні управління культури, позбавившись опіки міністерства, були не готові діяти адекватно до змін, які відбувалися в цей час у культурному житті країни.

Наступна проблема - в Україні не створюється державно-громадський орган, який об'єднував би зусилля всіх зацікавлених суб'єктів у розвитку культурної сфери і брав участь у виробленні та прийнятті рішень, контролі за їх виконанням та розподілі бюджетних ресурсів: досвід європейських країн свідчить, що функціонування такого громадського органу забезпечує діалог між державними та громадськими структурами щодо альтернативних варіантів державної політики у сфері культури, механізмів її реалізації.

Щодо механізмів фінансування розвитку сфери культури, закладених в *«Основах законодавства України про культуру»*, то зазначено (стаття 23), що фінансування культури здійснюється на нормативній основі за рахунок республіканського і місцевих бюджетів, а також коштів підприємств, організацій, громадських об'єднань та інших джерел. Держава гарантує необхідні асигнування на розвиток культури в розмірі не менше восьми відсотків від національного доходу України. Передбачено (стаття 24) можливість створення фондів культурного розвитку з метою фінансової підтримки і захисту закладів, підприємств та організацій культури в умовах ринкової економіки [5]. Таким чином, законодавством передбачено бюджетне і позабюджетне фінансування культурної сфери. Перше включає фінансування сфери культури з державного і місцевого бюджетів. Більш як 80% інфраструктури культури перебуває у власності місцевих рад і фінансується із місцевих бюджетів [6, с.11-12]. Для культурної сфери на державному рівні гостро стоїть проблема фінансування видатків за *«залишковим принципом»*, а на регіональному (обласному) та місцевому (районному) рівні проблема фінансового забезпечення взагалі не

підлягає вирішенню, оскільки існуюча законодавчо-нормативна база чітко не визначає обсягів асигнувань на культуру з місцевих бюджетів і не передбачає розподілу відповідальності за її фінансове забезпечення між загальнодержавним і місцевими бюджетами.

Першопрчина загострення проблеми фінансового забезпечення, на думку фахівців, полягає у відсутності чіткого механізму регулювання цього питання на законодавчому рівні. Досвід розвинутих держав свідчить, що недержавні джерела (кошти благодійників, меценатів і спонсорів, різних фондів, фундацій) дають переважну частину коштів для фінансування культурних програм, проєктів, культурно-мистецьких акцій. Цьому сприяє законодавство цих держав: створює відповідні пільгові механізми оподаткування - звільнення від оподаткування частки доходів, звільнення неприбуткових організацій від деяких видів податків, спрощений механізм реєстрації неприбуткових організацій та інші [7, с.43]. Важливим документом, який мав стимулювати благодійну діяльність у сфері культури, а, отже, і сприяти залученню додаткових надходжень для її підтримки є Закон України *«Про благодійництво і благодійні організації»* (1997 р.) [8]. Він визначає основні напрями благодійництва у сфері культури, проте не заохочує спонсорів та меценатів до благодійної діяльності, оскільки передбачає обмежені пільги для благодійних організацій і майже ніяких пільг для приватних осіб та підприємств, які можуть здійснювати пожертвування.

Іншим неупорядкованим механізмом позабюджетного фінансування сфери культури є додаткові доходи суб'єктів культурної діяльності, отримані шляхом надання платних послуг населенню. Постановою Кабінету Міністрів України *«Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами культури і мистецтва, заснованими на державній та комунальній формі власності»* 1997 р. [9] був затверджений значний перелік платних послуг, які можуть надавати відповідні заклади у сфері культурно-освітньої діяльності, але отримані прибутки не звільняються від оподаткування, тому додатково зароблені кошти ідуть на сплату податків. Більшість закладів культури віднесена до прибуткових, комерційних організацій і має сплачувати низку податків та відрахувань. Суперечність полягає у тому, що заклади культури сплачують різноманітні податки і разом з тим розраховують на фінансування з державного бюджету.

Закон *«Про неприбуткові організації»*, який звільнив би від оподаткування більшість закладів культури, прийнятий не був.

Відсутність цього закону протягом 90-х років стримувало розвиток «третього сектору» в культурній сфері - благодійних фондів, фондаций, мистецьких та культурних асоціацій. Благодійні фонди чи інші організації (на відміну від прямого бюджетного фінансування) вкладають кошти у конкретні проекти, надають гранти, що важливо - на конкурсній основі, а бюджетне фінансування передбачає надання коштів закладам культури механічно. В Україні протягом 90-х років (і до цього часу) на законодавчому рівні не відрегульовані принципи змішаного фінансування культурної сфери, що передбачає об'єднання зусиль державних інститутів, приватного сектора, неприбуткових організацій і створення механізмів додаткового залучення коштів для фінансування сфери культури.

Отже, в Україні в умовах трансформаційних перетворень 90-х років формується нова нормативно-правова база, цей процес утворення законодавчого фундаменту культурної сфери відбувається складно і суперечливо, повільно здійснюється формування нових організаційно-управлінських відносин у сфері культури, органи державного управління залишаються структурно недосконалими і відмежованими від культурних потреб громадян, а зміст їх діяльності не відповідає умовам нової соціокультурної реальності.

В умовах ринкових відносин одна з головних проблем розвитку культурної сфери - забезпечення її фінансування - загострилася. Кошти, передбачені бюджетом на розвиток культури, не забезпечують її потреб, а механізм позабюджетного фінансування культурної сфери в Україні залишається нерозвиненим, що зумовлено відсутністю цілісної законодавчо-нормативної бази, яка охоплювала б весь комплекс проблем, пов'язаний із забезпеченням механізмів фінансування. Сформована у 90-х роках нормативно-правова база фінансового забезпечення сфери культури потребувала і до сьогодні потребує глибокого реформування. Законодавство має передбачити не лише традиційне бюджетне утримання базових культурних закладів, а й різні механізми підтримки культурних організацій усіх видів та форм власності: податкові пільги, надання конкурсних грантів, заохочення недержавних інвестицій. Необхідно визначити шляхи залучення позабюджетних коштів у розвиток культури - це перш за все перегляд податкової політики щодо культурної сфери: забезпечення пільгового стимулювання юридичних і фізичних осіб, які спрямовують свої кошти на розвиток культури (розвиток меценатської діяльності, спонсорства, організації благодійних фондів).

Нормативно-правова база та система фінансового забезпечення функціонування сфери культури у 90-ті роки ХХ ст. були недосконалими, потребували докорінних змін, проте досвід наступних років переконав, що цих змін не сталося і кризові процеси продовжувались. Можливо, наступне десятиліття стане переломним у вирішенні проблем нормативно-правового та фінансового забезпечення розвитку культури.

---

1. *Богуцький Ю.П.* Проблеми та перспективи української культури // Ю.П.Богуцький // *Культура і життя*. - 2002. - №8-9. - С.1-2; *Гриценко О.* Культура і влада. Теорія і практика культурної політики в сучасному світі // *О.Гриценко*. - К., 2000. - 228 с.; *Дзюба І.М.* Між культурою і політикою // *І.М.Дзюба*. - К., 1998. - 254 с.; *Жулинський М.Г.* Культура - головна концепція в політиці та історії // *М.Г.Жулинський* // *Час-Тіме*. - 1997. - №3. - С.10 та ін.

2. Основи законодавства України про культуру // *Відомості Верховної Ради України*. - 1992. - №21. - Ст.294.

3. Закон України Про бібліотеки і бібліотечну справу // *Відомості Верховної Ради України*. - 1995. - №7. - Ст.45; Закон України Про музеї та музейну справу / *Відомості Верховної Ради України*. - 1995. - №25. - Ст.191; Закон України Про видавничу справу // *Відомості Верховної Ради України*. - 1997. - №32. - Ст.206; Закон України Про професійних творчих працівників та творчі спілки // *Відомості Верховної Ради України*. - 1997. - №52. - Ст.312; Закон України Про кінематографію // *Відомості Верховної Ради України*. - 1998. - №38. - Ст.1388; Закон України Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей // *Офіційний вісник України*. - 1999. - №42. - Ст.2072.

4. *Культура в законі: Стан та проблеми правового регулювання культури в Україні* / За ред. *О.Гриценка*. - К., 1998. - С.4.

5. Основи законодавства України про культуру // *Відомості Верховної Ради України*. - 1992. - №21. - Ст.294.

6. *Культура в законі: Стан та проблеми правового регулювання культури в Україні* / За ред. *О.Гриценка*. - К., 1998. - С.11-12.

7. Там само. - С.43.

8. Закон України Про благодійництво та благодійні організації // *Офіційний вісник України*. - 1997. - Чис.42. - 30 жовтня. - Ст.1.

9. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами культури і мистецтв, заснованими на державній та комунальній формі власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 1997 р. №534 // *Українська культура в законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах (1991-1998)*. Вип.ІІ / Упоряд.: *В.В.Литовський, А.Ф.Мироненко*. - К., 1999. - 222 с.