

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ім. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

На правах рукопису

НЕЧАЙ Анна Анатоліївна

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ФІНАНСУВАННЯ
ВИТРАТ НА КУЛЬТУРУ В УКРАЇНІ**

Спеціальність: 12.00.02 - державне право і управління,
державне будівництво, адміністративне право,
фінансове право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Київ - 1995

347
Дисертацією є рукопис

Роботу виконано на кафедрі конституційного права Київського національного університету імені Шевченка.

ЛНБ України ім.В.Стефаника



00761338 (S)

Науковий керівник -
Воронова Лідія Костянтинівна.

Офіційні опоненти:

1. Доктор юридичних наук, професор Тихомиров Юрій Олександрович.
2. Кандидат юридичних наук Ісаєва Наталія Карлівна.

Провідна організація - Чернівецький державний університет ім. Ю.Федьковича

Захист відбудеться "14" листопада 1995 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д.068.18.14 по присудженню наукового ступеня доктора юридичних наук в Київському національному університеті ім. Тараса Шевченка (252017, м.Київ, вул. Володимирська, 60).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці університету (252017, м.Київ, вул. Володимирська, 58).

Автореферат розіслано "13" жовтня 1995 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради,
кандидат юридичних наук,
доцент

Шибіко В.П.

ЛНБ ім. В. Стефаника
АН України

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

В період реформування усіх сфер суспільного життя України культурна сфера відчуває на собі значний вплив процесів, що відбуваються довкола. Зміна політичної системи країни, поява нових форм власності, реформування економіки докорінним чином трансформують механізми функціонування усіх сфер суспільного життя.

Питання аналізу правових основ фінансування культури поставило сьогодні саме життя: демонструючи зубожіння культурних закладів України, воно вимагає з'ясування причин стрімкого розвитку цього процесу. Та, як відомо, причини розвитку негативних явищ у правовій державі насамперед треба шукати у недосконалості правової бази, що регулює ту чи іншу сферу життєдіяльності країни, або ж в недосконалості механізму впровадження задекларованих чинним законодавством ідей.

Економічна криза в Україні сьогодні тяжко відбивається на діяльності всіх галузей народного господарства. Не залишається осторонь від проблем, які породжуються загальною економічною кризою, і сфера культури. Але становище у цій сфері життєдіяльності суспільства катастрофічно погіршується ще й внаслідок недосконалості правового регулювання фінансування витрат на культуру.

Актуальність дослідження правових основ фінансування витрат на культуру підтверджується ще й тим, що складність ситуації у даному випадку криється не тільки в об'єктивних причинах, пов'язаних із загальним становищем у країні, але й у специфіці самої галузі культури, що являє собою певну трудність з точки зору правового регулювання. З одного боку, культура не може існувати без свободи творчості, і тому одне з найважливіших завдань правового забезпечення культурної сфери - це гарантування та забезпечення творчих свобод: свободи художньої творчості, свободи слова, свободи друку тощо. З іншого боку, в умовах класичного ринкового господарювання значна частина організацій культурно-мистецької сфери є економічно неприбутковими, але суспільно необхідними. З цього випливає, що суспільство (держава), яке зацікавлене в існуванні та розвитку культури, повинно створити такий правовий простір, у якому культура може існувати, залишаючись економічно неприбутковою, навіть в умовах ринкової економіки.

Таким чином, виникає певне суспільне протиріччя, яке полягає в тому, що, одержуючи об'єктивне право та правові гарантії творчої

свободи, культура залишається економічно залежною від механізмів держави та правового простору, який створюється під впливом тих чи інших суспільних процесів з приводу регулювання не тільки проблем галузі культури, але й економіко-політичних проблем.

Тому одне з головних завдань побудови правового забезпечення культурної сфери полягає в мінімізації, якщо не в усуненні, цієї суперечності. Іншими словами, правові основи фінансування культури повинні будуватися таким чином, щоб мінімально ущемлювати свободу творчості, а значить, розвиток культури, і при цьому максимально ефективно використовувати суспільні кошти.

Важливість вирішення зазначеної вище проблеми впливає, принаймні, з трьох головних причин: першою з них є міркування національного престижу. Сьогодні держава сприймається світовою громадськістю, насамперед, через досягнений рівень якості життя її громадян, а значить, і той культурний рівень, досягнення якого держава може забезпечити. Другою причиною є освітньо-виховна місія культури, покликана підтримувати загальнолюдські цінності у суспільстві. Відтак, уряди багатьох країн прагнуть зробити культурні надбання в ідеалі доступними для всіх громадян, застосовуючи для цього систему державних пільг і державних субсидій. Не менш важливою причиною для державного піклування про культуру є економічна важливість культури. Сьогодні розвиток культурної індустрії пов'язаний з посиленням ділової активності, створенням робочих місць, розвитком інфраструктури туризму в місцевостях, де зосереджені найбільш цікаві і відомі пам'ятки історії тощо. Для багатьох країн це дає значні поповнення до бюджету. Що ж до сучасної України, то економічні аспекти культури означають, принаймні, необхідність відвернути масове безробіття в контрольованій державою галузі культури. Так, через негативні процеси, що відбуваються сьогодні в культурі, кількість зайнятих у галузі зменшилася від приблизно 260 тисяч у 1991 році до 214 тисяч чоловік у 1994 році.

Отже, проблема створення правової бази стала однією з пріоритетних для культури, бо цей інструмент управління дозволяє найоптимальніше розв'язувати болючі проблеми, позбавляючи в той же час чиновника змоги діяти волюнтаристськи.

Необхідність формулювання науково обгрунтованих рекомендацій по вдосконаленню правових основ фінансування витрат на культуру і визначає актуальність даного дисертаційного дослідження.

Автор вважає, що всебічне дослідження широкого кола питань, які відносяться до урегулювання витрат на культуру, дозволить розкрити

правові причини проблем фінансування витрат на культуру, намітити основні напрямки їх вирішення, беручи до уваги необхідність зниження затрат бюджетних ресурсів в умовах жорсткого бюджетного дефіциту, який існує на Україні протягом останніх років.

Актуальність дослідження теми дисертації визначається також необхідністю теоретичних розробок питань фінансового права, яке належить до числа найменш досліджених галузей права.

Представниками юридичної науки було досліджено правову природу окремих витрат на соціально-культурні потреби. Так, Н.А.Куфакова досліджувала проблему правового регулювання фінансування бюджетних закладів у СРСР, В.В.Гусєва та О.А.Супатаєва - науки, К.Л.Глухарєв - охорони здоров'я. Що стосується проблеми фінансування культури, то окремі питання розглядалися Л.К.Вороновою¹, але до цього часу не було жодного комплексного дослідження проблем правового урегулювання витрат на культуру, які стали дедалі загострюватися, особливо після появи підприємств, організацій та закладів культури з недержавною формою власності. Це значно ускладнює процес розробки ефективної стратегії вирішення багатьох проблем, що постали сьогодні перед культурою в Україні.

Метою дисертаційного дослідження є комплексне вивчення питань правового регулювання фінансування витрат на культуру шляхом аналізу стадій процесу правового регулювання - правотворчої та правозастосовної діяльності держави в області фінансування витрат на культуру. Автор також робить спробу проаналізувати трансформацію правового визначення поняття "фінансування культури" у період проведення ринкових реформ й приходить до висновку, що до появи підприємств, організацій, закладів культури з недержавною формою власності відносини, що виникали з приводу фінансування видатків на культуру, цілком врегульовувались нормами фінансового права (тобто нормами права, що регулюють відносини в галузі мобілізації, розподілу і використання фондів коштів, що є частиною національного доходу, з метою забезпечення завдань та функцій держави). А саме, правове регулювання витрат на культуру здійснювалось:

а) нормами фінансового права, що регламентують кошторисно-бюджетне фінансування;

¹ Див.: Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР: (на материалах союзной республики). - Киев: Выща школа, 1981; Советское финансовое право. Учебник. - М: Юрид. лит., 1987.

б) нормами фінансового та господарського права, що регламентують фінансування госпрозрахункових підприємств.

З появою культурно-мистецьких закладів з недержавною формою власності правове регулювання видатків на культуру вийшло поза поле фінансового права і у певній частині регулюється нормами цивільного права. Так, нормами цивільного права регулюються відносини, що виникають при фінансуванні видатків підприємств, організацій та закладів культури з недержавною формою власності.

Це викликає необхідність дослідження багатьох актуальних питань правового врегулювання фінансування витрат на культуру, вивчення впливу правового режиму фінансування на сучасний стан культури в Україні, з'ясування причин виникнення проблем, а також робить необхідним пошуки їх правового врегулювання.

У відповідності з поставленою метою робиться спроба вирішення таких завдань:

- проаналізувати закріплене чинним законодавством правове визначення фінансування витрат на культуру та можливість реалізації відповідних правових норм через існуючий механізм фінансування витрат на культуру;

- дослідити правове закріплення джерел фінансування культури та можливість їх використання в існуючому правовому просторі;

- дослідити вплив існуючого правового регулювання фінансування культури на сучасний стан культури в Україні;

- проаналізувати вплив правового регулювання фінансування культури на суспільні явища;

- охарактеризувати видатки на фінансування культури та, зокрема, видатки бюджету на зазначені цілі;

- з'ясувати особливості фінансування витрат на культуру у період переходу до ринкової економіки та існування державної, колективної та приватної власності;

- проаналізувати правотворчу та правозастосовну діяльність держави в області фінансування культури;

- виробити рекомендації з урахуванням досвіду зарубіжних країн щодо вдосконалення правових основ фінансування витрат на культуру з метою ліквідації існуючих недоліків правової бази культури та виправлення й запобігання тих негативних явищ у суспільних процесах, які є похідними від існування цих недоліків.

Методологічною основою дисертаційної роботи стали наукові принципи та дослідницькі методи, які ґрунтуються на вимогах об'єктивного та всебічного аналізу процесів та явищ

супільного розвитку, функціонування системи фінансування витрат на культуру та її правових основ. У роботі використано методи системного підходу; структурний, функціональний, історично-правовий та логічний методи; метод статистичних досліджень, метод порівняльно-правового аналізу та метод прогнозування.

Об'єктом дослідження роботи є норми чинного законодавства України в області культури: Конституція України, закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, розпорядження Президента України, постанови Кабінету Міністрів України; накази Міністерства культури України; накази, розпорядження, листи, інструкції Міністерства фінансів України та практика їх застосування, нормативні акти міністерств, державних комітетів та відомств, місцевих органів влади та самоврядування.

Автором було вивчено нормативний матеріал України, нормативні акти ряду зарубіжних країн, проведено порівняння законодавства США, Великобританії, Франції, Болгарії, Румунії, Угорщини, Польщі, Чехії, Росії з питань фінансування видатків на культуру.

Емпіричну базу роботи склала зібрана та досліджена практика діяльності фінансових органів та органів культури - Міністерства фінансів України, Міністерства культури України, обласних управлінь культури, відділів культури міст Києва, Львова.

При роботі над дисертацією автором враховувались висновки та положення, які містяться в працях з державного, адміністративного та фінансового права, теорії держави і права.

У процесі дослідження була використана не тільки юридична, але й економічна література, присвячена проблемі економіки культури.

Наукова новизна дисертації визначається вибором маловивченої теми: питання правового регулювання фінансування витрат на культуру в Україні монографічно досліджується вперше. Елементи наукової новизни полягають:

а) у комплексному дослідженні існуючого правового механізму, через який держава врегульовує фінансування витрат на культуру;

б) у з'ясуванні правового визначення та дослідженні сутності державних видатків на культуру;

в) у дослідженні закріплених правом джерел фінансування витрат на культуру та ефективності їх використання;

г) у дослідженні правових форм впливу держави на фінансування витрат на культуру;

д) у визначенні системи видатків на культуру та їх місця в системі державних видатків;

е) у визначенні стадій кошторисного процесу як відокремлено-самостійного закінченого етапу діяльності державних органів (посадових осіб), в результаті проходження якого індивідуальний фінансовий план змінює свій якісний стан;

є) у проведенні порівняльного аналізу правових основ фінансування витрат на культуру в Україні та інших країнах, результатом чого є висновок про необхідність прийняття Україною нормативного акту, який вмщував би чітке юридичне визначення організації, діяльність якої не спрямована на одержання прибутку, створив би новий правовий простір для установ, закладів, організацій, підприємств культурно-мистецької сфери незалежно від їх форми власності, підпорядкування, напрямку діяльності; чітко відмежував би умови створення, функціонування та фінансування некомерційних підприємств культурної сфери від таких умов для комерційних, орієнтованих на одержання прибутку підприємств, включно з культурно-дозвіллєвими;

ж) в обґрунтуванні необхідності поліпшення правової бази з метою створення нових та розвитку існуючих позабюджетних джерел фінансування витрат на культуру.

Проведене автором дослідження теми дисертації дозволило автору **сформулювати і винести на захист такі висновки та пропозиції:**

1. Недосконалість правового регулювання фінансування культури пов'язана з тим, що чинна правова база культури взагалі та фінансування її витрат зокрема є анахронічною, нецілісною, несистемною та несучасною. Таким чином, необхідним базовим елементом вдосконалення фінансування витрат на культуру є розробка та прийняття цілісної концепції державної культурної політики, яка б правовим чином закріпила цілісний, комплексний підхід, основні напрямки діяльності та необхідні кроки на шляху вдосконалення правового регулювання відносин у сфері культури й механізму фінансування як одного з найголовніших елементів реформи культурної сфери.

При цьому, правова концепція державної культурної політики повинна базуватись на таких положеннях:

а) створення та дотримання правового забезпечення самоцінності та незалежності культури й мистецтва в усіх їх численних проявах;

б) утримання державою та місцевим самоврядуванням базових елементів культурної інфраструктури, найзначніших культурно-мистецьких закладів;

в) забезпечення державної підтримки та сприятливого правового й господарського режиму для культурно-мистецьких організацій, об'єднань, окремих митців незалежно від підпорядкування, виду культурної діяльності та форм власності;

г) створення правових та економічних стимулів для залучення недержавних коштів та засобів до підтримки культури та мистецтва.

2. В роботі обґрунтовується необхідність розробки та прийняття Концепції державної культурної політики як законодавчого акту України, який створить правову базу для вирішення назрілих питань у сфері культури, де одним з основних моментів є вдосконалення правових основ фінансування витрат на культуру.

3. Проблеми правового регулювання відносин у сфері культури, у тому числі й проблеми фінансування витрат галузі, пов'язані з відсутністю чіткого юридичного визначення поняття установ, закладів, організацій та підприємств культури. Існуюча сьогодні в українському законодавстві тенденція мати окремий закон по кожному окремому виду закладів культури без існування базового закону, який би визначив основні принципи та специфіку створення, функціонування та фінансування, що притаманні усім закладам культури незалежно від форми власності або ж виду діяльності, ускладнює введення ефективного, керованого й захищеного від зловживань пільгового оподаткування для закладів культури, а також тих юридичних та фізичних осіб, які могли б підтримати розвиток культури в Україні шляхом надання пожертв та благодійних внесків. Тому автором вноситься пропозиція про прийняття такого закону й розробляються основні питання, які повинні бути їм врегульовані.

4. Обґрунтовується необхідність подальшого вдосконалення правових основ фінансування витрат на культуру та формулюються пропозиції щодо змін, доповнень існуючих та створення нових нормативних актів.

5. Вимога ефективнішого використання державних коштів потребує зміни механізму фінансування культурно-мистецьких закладів. Автором вноситься пропозиція відмовитись від розподілу бюджетних коштів виключно на нормативній основі і ввести елементи цільового фінансування культурно-мистецьких програм, проектів, заходів на конкурсній основі шляхом створення державно-громадських фондів підтримки культури. Такі фонди мають бути створені на національному рівні у вигляді єдиного національного фонду підтримки культури та на місцевих рівнях. При цьому кошти фондів на початковому етапі їх діяльності формувалися б за рахунок :

- фінансування з держбюджету (відповідних місцевих бюджетів);
- внесків та пожертв юридичних і фізичних осіб ;
- відрахувань із коштів, отриманих за рахунок приватизації закладів культури або об'єктів культурно-мистецького призначення у розмірі 25-30 % від сум, отриманих внаслідок приватизації кожного об'єкта. Останнє положення має сенс, якщо в Україні розпочнеться приватизація згаданих об'єктів з використанням грошових коштів, а не приватизаційних сертифікатів. При цьому необхідно створити й відобразити належним чином у правових нормах механізм керівництва цими фондами та правовий механізм призначення грантів (тобто надання фінансування) тим чи іншим культурно-мистецьким заходам. Пропонується створити Раду відповідного фонду у складі представників органів державної влади України, культурно-мистецьких спілок та об'єднань, та представників ділових структур, які надають особливо істотну допомогу українській культурі.

6. З метою розвитку такого джерела фінансування культури, як позабюджетні кошти, вноситься пропозиція переглянути доцільність і механізм використання централізованих бухгалтерій у системі фінансування культури в період запровадження ринкових реформ та проникнення ринкових відносин у сферу культури.

Сьогодні дедалі частіше культурно-мистецькі заклади виконують роботу або надають послуги на основі відповідних договорів, або ж фінансують проведення культурно-мистецьких заходів за допомогою укладення договорів про співробітництво з партнерами - організаціями, що не належать до сфери культури. Така практика у багатьох випадках має позитивний ефект для здійснення великих культурно-мистецьких проєктів, а також підтримки колективів, підприємств та організацій культури.

Подальший розвиток договірної системи вимагає гнучкості при розпорядженні коштами, коли їх розпорядники можуть приймати рішення самостійно у рамках своєї компетенції з можливістю ефективного використання як самих коштів, так і часу, який сьогодні витрачається на їх отримання з централізованих бухгалтерій за заявками розпорядників коштів.

Таким чином, використання централізованих бухгалтерій у регіонах з великими потенційними можливостями розвитку договірних відносин стає неефективним. У зв'язку з цим автором пропонується переглянути доцільність використання централізованих бухгалтерій для обслуговування закладів культури, що розташовані й функціонують у середніх та великих містах України. Можливо, сьогодні доцільність

направлених в Інститут культурної політики Українського центру культурних досліджень.

Основна мета дисертації визначила її структуру та зміст.

Структура дисертації. Робота включає вступ, три глави, висновки, три додатки та список використаної літератури.

Розподіл дисертації на глави та розділи зумовлено спробою послідовно проаналізувати та дослідити правове визначення культури та поняття “фінансування культури”; правове закріплення джерел фінансування культури та ефективність їх використання у діючому правовому просторі; дослідити вплив існуючого правового регулювання фінансування на сучасний стан культури в Україні; проаналізувати правові основи фінансування закладів культури за принципом їх підпорядкування та формою власності, а також вплив правового регулювання фінансування культури на загальносуспільні явища; прослідкувати правотворчу та правозастосовну діяльність держави при фінансуванні культури та проаналізувати можливі шляхи вдосконалення правових основ фінансування витрат на культуру.

ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми в аспекті формування правової бази сфери культури у період переходу до ринкової економіки і побудови правової держави, обґрунтовується теоретична і практична значимість роботи, її методологічні, теоретичні, нормативні основи, наукова новизна і положення, що виносяться на захист.

Глава 1 “Правове регулювання витрат на культуру як сферу духовного життя суспільства” складається з трьох параграфів. У першому параграфі розглядається поняття і правове визначення культури та фінансування витрат на культуру, аналізується становище правової бази культурної сфери, а також вплив існуючого правового регулювання фінансування культури на сучасний її стан в Україні.

Спроби визначити поняття культури робилися у світовій правовій та культурологічній літературі у різні часи різними авторами та з різних точок зору.

В деяких країнах Заходу (наприклад, у США) сам термін “культура” зустрічається здебільшого у культурологічній літературі, а у правовій застосовуються конкретніші визначення того, що мається на увазі: Arts (мистецтва), Humanities (під чим розуміються суспільні науки, мистецька критика, освіта, культурницька преса тощо),

Entertainments (індустрія розваг, до якої відноситься в основному масова культура).

Таке уточнююче розподілення дійсно широкої сфери культури за певними напрямками діяльності одразу дає змогу прояснити проблему сприяння розвитку культури: не викликає сумнівів необхідність всебічної підтримки з боку держави Arts, надання вибіркової помірної допомоги діяльності у сфері Humanities та встановлення певного контролю з боку держави за діяльністю у сфері Entertainments.

Відомий культуролог Франко Б'янкіні¹ доводить, що існує три підходи до визначення поняття "культури":

1) "інструментальний" підхід, коли культура розуміється як процес "окультурювання", який споріднений з процесом виховання, підняття окремої фізичної особи або ж суспільства на новий рівень розвитку;

2) "документальний" підхід, коли культура визначається шляхом переліку видів суспільної діяльності, що відносяться до діяльності "у сфері культури" (як-от театр, мистецтво, живопис тощо), а також наслідків цієї діяльності, що розглядаються як "культурні цінності", здобуті людством у процесі культурної діяльності;

3) "антропологічний" підхід до визначення поняття культури полягає у тому, що культура розуміється у якнайширшому сенсі - взагалі як спосіб життя певної людської спільноти, суспільного об'єднання, нації, народності (як-от українська культура, європейська культура, міська або сільська культура тощо).

Цікаво сформульовано правове визначення культури, яким офіційно користується Європейська Рада: "Культура - це все, що забезпечує особистості орієнтацію в навколишньому світі, суспільстві та його/її національній спадщині; все, що допомагає живим істотам зрозуміти (осягнути) свій стан і змінити його, якщо буде потреба"².

Отже, як бачимо, існує чимало поглядів на те, що таке "культура", але ні в кого не викликає сумніву, що сама культура, як би її не розуміти, посідає далеко не останню роль у житті будь-якого суспільства. Більше того, саме суспільство й процеси, які в ньому розвиваються, залежать від того, що ж розуміється у суспільстві під "культурою", який вигляд має та культура, розвиток якої підтримується на рівні державної культурної політики, і в якому стані перебуває власне сфера культури як одна з багатьох сфер суспільного життя.

¹ Див.: F.Bianchini. Cultural Policy and Urban Regeneration. London, 1994.

² Див.: Cultural Policy in Austria.: National Report. - Council of Europe Cultural Committee. - Strasbourg, 1994. - P.1.

Існування цього протиріччя означає, що саме поняття "фінансування культури" у період ринкових реформ зазнає певної трансформації. До появи підприємств, організацій, закладів культури з недержавною формою власності відносини, що виникали з приводу фінансування видатків на культуру, цілком врегульовувались нормами фінансового права (тобто нормами права, що регулюють відносини в галузі мобілізації, розподілу і використання фондів коштів, що є частиною національного доходу, з метою забезпечення завдань та функцій держави). А саме, правове регулювання видатків на культуру здійснювалось:

а) нормами фінансового права, що регламентують кошторисно-бюджетне фінансування;

б) нормами фінансового та господарського права, що регламентують фінансування госпрозрахункових підприємств.

З появою культурно-мистецьких закладів з недержавною формою власності правове регулювання видатків на культуру вийшло поза поле фінансового права і у певній частині регулюється нормами цивільного права. Так, нормами цивільного права регулюються відносини, що виникають при фінансуванні видатків підприємств, організацій та закладів з недержавною формою власності.

Ця колізія права стає однією з причин розвитку негативних тенденцій у сфері культури, стрімкого зубожіння та деградації культури в Україні, що доводиться у роботі з використанням аналітичного та статистичного аналізу.

У другому параграфі розглянуто правове регулювання фінансування культури, правове закріплення джерел фінансування культури та можливості поліпшення умов їх використання шляхом внесення змін до чинного законодавства.

Аналіз використання бюджету як визначеного чинним законодавством основного джерела фінансування культури дає змогу зробити висновок, що частка коштів, яка виділялася на покриття видатків на культуру останніми роками помітно зменшувалась, через що бюджетні асигнування не могли задовольнити потреб навіть тих культурних закладів, які їх отримували. Сфера культури сьогодні опинилася у становищі, коли бюджет не може (і не повинен) покривати 100 відсотків її витрат. Тому, поряд з бюджетним фінансуванням дедалі більше набувають ваги позабюджетні джерела. Але, як доводиться в

¹ Див.: Воронова Л.К. Правовые основы расходов государственного бюджета в СССР: (на материалах союзной республики). - Киев: Выща школа, 1981. - С.113.

роботі, в існуючому сьогодні правовому просторі таке реально можливе джерело фінансування витрат на культуру, як "суми за дорученням", використання пожертв та благодійних внесків на фінансування культурних акцій та проєктів, не може використовуватися ефективно через такі недоліки правової бази, як відсутність ефективного пільгового оподаткування для тих фізичних та юридичних осіб, які надають кошти закладам культури.

Ще одне визначене чинними правовими нормами позабюджетне джерело фінансування витрат на культуру - спеціальні кошти - не використовується і не може бути використане ефективно через відсутність правової системи пільгового оподаткування самих підприємств, організацій та закладів культури, а також через недоліки механізму системи фінансування, які гальмують розвиток та запровадження ринкових (зокрема договірних) відносин у сфері культури.

Зокрема, розвиток такого джерела, як "спеціальні кошти", вимагає надання більшої динаміки та більшої свободи при розпорядженні цими коштами для їхніх розпорядників (тобто керівників бюджетних установ). Особливо гостро це питання постає у тих випадках, коли бюджетні заклади обслуговуються централізованими бухгалтеріями, існування яких є справжнім гальмом для договірних відносин. Тому виникає питання про доцільність існування централізованих бухгалтерій для обслуговування закладів культури, що розташовані у середніх та великих містах, де потенційна можливість використання договірних відносин у сфері культури досить висока. Можливо, використання централізованих бухгалтерій сьогодні доцільне лише у сільській місцевості та малих містах.

Третій параграф першої глави присвячено аналізу правових основ фінансування закладів культури за принципом їх підпорядкування та формою власності.

За законом України "Про власність", "Основами законодавства України про культуру", законами України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування", "Про бюджетну систему України", Конституційним договором між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України та Положенням про Міністерство культури України, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 13 травня

1992 року № 348, заклади культури в Україні перебувають у загальнодержавній, комунальній, колективній та приватній власності.

Заклади культури, що перебувають у загальнодержавній власності, поділяються на такі, що підпорядковуються:

а) Міністерству культури;

б) іншим міністерствам, державним комітетам та відомствам.

Дослідження, проведене у роботі, приводить до висновку, що існуюча система підпорядкування створювалася різними правовими актами у різний час та з різних приводів, що стало причиною несистемності та непослідовності в існуючій схемі підпорядкування. У той же час, як показує проведений у роботі аналіз, процедура фінансування закладів культури з державною формою власності, які безпосередньо не підпорядковуються Міністерству культури, може бути досить складною і залежить від: існуючих нормативів виділення бюджетних асигнувань; наявності загальнодержавних програм, пов'язаних з вирішенням, зокрема, питань підтримки культури; наявності власних коштів відповідних міністерств та відомств та їх першочергових завдань; наявності та розміру асигнувань з бюджетів місцевого самоврядування, позабюджетних та спеціальних фондів (що є особливо суттєвим для закладів культури з комунальною формою власності). Внаслідок цього проблема фінансування витрат на культуру пов'язана також з недосконало закріпленою нормами права системою підпорядкування культурно-мистецьких закладів та з тим, що в існуючому правовому просторі фінансування культури здійснюється за різними правовими механізмами в залежності від форми власності та підпорядкування тих організацій, підприємств та закладів культури, які фінансуються.

В главі 2 *“Правотворча та правозастосовна діяльність держави з фінансування витрат на культуру”* розглядається правотворча діяльність держави як специфічний різновид соціального управління. Доводиться, що, оскільки відносини у сфері видатків держави на фінансування культури не існують поза правом, існуючий взаємовплив і протиріччя між правовим простором чинного законодавства, що регулює фінансування культури, та реальним станом суспільства (запровадження нових економічних та політичних умов) вимагає певних правових змін, тобто робить правотворчість держави головним інструментом у вирішенні назрілих проблем у фінансуванні культури.

У другому параграфі цієї глави автор розглядає порядок кошторисно-бюджетного фінансування та поняття кошторису як

індивідуально-планового фінансового акту. В правозастосовній діяльності по фінансуванню культури основним документом, що визначає витрати бюджетних закладів, є кошторис. Кошторис видатків підприємства, організації, закладу культури складається відповідно статтям бюджетної класифікації видатків. В основу розрахунку статей кошторису витрат культурно-мистецьких закладів, підприємств та організацій покладено нормативи та норми, затверджені правовими актами держави. Нагадаємо, що за статтею 23 "Основ законодавства України про культуру" фінансування культури здійснюється на нормативній основі. Й виходячи з того, що існуючий механізм фінансування базується на нормативному принципі розподілу коштів, доречно шукати причини виникнення проблеми ефективного фінансування не тільки у "зовнішніх" щодо нього процесах (як-от економічне становище країни тощо), але й у самому механізмі фінансування, зокрема у процесі створення та застосування існуючих норм та нормативів. Аналіз показує, що діючі сьогодні фінансові норми подекуди є застарілими та не відповідають тим змінам, які відбуваються в народному господарстві взагалі та в галузі культури зокрема.

Питання перегляду існуючих норм та нормативів особливо гостро постає в період ринкових реформ, переходу держави від дотаційної економіки до економіки, яка базується на принципі впровадження реальних цін та адресної державної допомоги. Це, в свою чергу, вимагає ретельного перегляду механізму фінансування невиробничих сфер, у тому числі культури. На цьому етапі постає питання не тільки перегляду існуючих норм та нормативів фінансування, а й питання доцільності використання для цілей фінансування культури виключно нормативного принципу.

В **третьому параграфі** глави розглядається правотворчість органів державної влади з фінансування підприємств та організацій культури з недержавною формою власності. Доводиться, що ця правотворчість не є специфічним різновидом діяльності держави по виявленню потреби у нормативному правовому регулюванні безпосередньо фінансування культури у недержавному секторі господарювання, а є складовою частиною діяльності держави по виявленню потреби у нормативному регулюванні всіх суспільних відносин загалом, які виникають у сфері господарювання та діяльності, оснований на недержавній власності. Автор також робить висновок, що сьогодні по відношенню до питання правотворчості в області фінансування культурно-мистецьких закладів з

недержавною формою власності законодавець скоріше знаходиться на стадії правоутворення, яке передує процесу правотворчості.

Метою третьої глави *“Шляхи вдосконалення правових основ фінансування витрат на культуру”* є викладення пропозицій, можливих рішень досліджених проблем та необхідних кроків для запровадження цих рішень у життя.

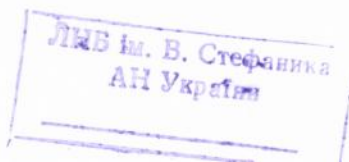
В § 1 *“Розробка Концепції державної культурної політики України як необхідний базовий елемент для вдосконалення фінансування витрат на культуру”* автор доходить висновку про необхідність розробки і прийняття цілісної концепції, яка б правовим чином закріпила цілісний, комплексний підхід, основні напрямки діяльності та необхідні кроки на шляху вдосконалення правового регулювання відносин у сфері культури й механізму фінансування як одного з найголовніших елементів реформи культурної сфери. Так, головними цілями правової реформи в культурно-мистецькій сфері, що прямо впливають на зміну механізму фінансування витрат на культуру, повинні бути:

- 1) реорганізація існуючої системи фінансування галузі й відповідне правове закріплення такої реорганізації;
- 2) створення шляхом прийняття законодавчих актів дійового режиму протекціонізму щодо національної культури, стимулювання її розвитку;
- 3) подолання в культурно-мистецькому середовищі орієнтації на виключно державне утримання, стимулювання творчої та господарської самостійності.

У цьому ж параграфі розглядаються існуючі у світі основні моделі культурної політики, а саме - американська, британська, французька та східноєвропейська моделі; аналізуються їх принципи та можливість запозичення знайдених рішень в умовах України.

В § 2 *“Вдосконалення правового регулювання витрат на культуру при розвитку нових форм та джерел фінансування”* обґрунтовується необхідність створення та прийняття базового закону, що визначив би загальну для всієї культурної сфери специфіку, те, що є притаманним для всіх підприємств та закладів культури незалежно від форми власності, підпорядкування, напрямків культурної діяльності. Тобто, закону, котрий би:

- визначив поняття організації, діяльність якої не спрямована на одержання прибутку;



- створив єдиний правовий простір для “неприбуткових” установ, закладів, організацій та підприємств культури, незалежно від форм власності, підпорядкування, напрямку діяльності;

- чітко відмежував умови створення, функціонування та фінансування “неприбуткових” підприємств культурної сфери від таких умов для комерційних та орієнтованих на одержання прибутку підприємств (включно з культурно-дозвілєвими) та усіх інших підприємств різних галузей народного господарства.

Цей закон також повинен закріпити вимогу до статуту “неприбуткових” організацій, правила розпорядження та управління власністю організації; порядок та правила звітів про діяльність; організацію правління; джерела фінансування діяльності організації; правила утримання адміністрації; зупинку діяльності та ліквідацію “неприбуткових” організацій, а також повинен містити регламентацію таких важливих моментів, як можливість “неприбуткової” організації займатися комерційною діяльністю та податкова політика щодо “неприбуткових” організацій. Вищезазначені питання детально розглядаються у цьому параграфі роботи.

Інше джерело фінансування витрат на культуру, визначене у “Основах законодавства України про культуру”, яке також потребує вдосконалення і розглядається у цьому параграфі, - це фонди розвитку культури.

Детальний аналіз існуючих в Україні фондів підтримки культури, їх правового статусу, практики діяльності та порівняння з правовим статусом та практикою діяльності існуючих у світі аналогічних за призначенням фондів приводить до висновку про необхідність створення автономних, державно-громадських фондів з новим правовим статусом, який би відрізнявся за рядом наведених у роботі ознак від існуючих фондів.

Підтримка культури через такі фонди може стати дуже важливою саме через принципові відмінності фінансування за допомогою фондів від прямого бюджетного утримання, які дозволяють вирішити коли не повністю, то хоча б частково, деякі з гострих проблем культурної сфери. Ключовими відмінностями є наступні:

1. Пряме утримання орієнтується передусім на збереження базової культурної інфраструктури, гранти фондів - на конкретні проекти, заходи, на нові мистецькі явища.

2. Фундації у процесі надання грантів трактують однаково і державні, й недержавні організації та заклади, натомість система бюджетного утримання охоплює лише державні заклади.

3. Пряме утримання надається закладам здебільшого механічно, за нормативним чи іншим принципом розподілу бюджетних коштів, у певному сенсі - за інерцією; натомість гранти фондаций - на конкурсній основі, гласними рішеннями наглядових рад, що складаються з визнаних культурно-мистецьких авторитетів. Це забезпечує фондациям певну незалежність від державних структур у прийнятті рішень та певну якість прийнятих рішень.

4. Нарешті, "публічні" фундації відкриті й для недержавних коштів, при чому є підстави вважати, що з подоланням економічної кризи та зміцненням приватного сектора надходження до фондаций із приватних джерел, які сьогодні надто незначні, відіграватимуть дедалі помітнішу роль.

Запровадження у життя таких фондаций стане справжньою альтернативою прямому бюджетному утриманню та зробить реально можливим проведення державної і недержавної підтримки всіх цікавих, значущих культурних акцій, проектів та програм, незалежно від форми власності чи підпорядкування тих закладів культури, якими вони проводяться. Автором пропонується розробити відповідну правову базу для існування таких фондаций, яка б визначила порядок їх створення, механізм поповнення коштів з державного бюджету та недержавних джерел, процедуру конкурсного розподілу грантів, гласність у використанні коштів, управління фондациями тощо.

На завершення комплексного дослідження обраного предмету вивчення, у останньому параграфі роботи автор розглядає основні проблеми, пов'язані з питанням приватизації у сфері культури з точки зору можливості використання приватизації об'єктів культурної сфери як можливого нового джерела фінансування витрат на культуру.

У висновках вміщені основні положення й результати проведеного наукового дослідження; відзначається, що всі аналітичні дослідження, теоретичні висновки та вироблені практичні рекомендації базуються на вивченні не тільки правових основ культури в Україні, але й на аналізі правового регулювання аналогічних питань в зарубіжних країнах.

За темою дисертації автором опубліковані статті:

1. Правове становище культури - проблеми та шляхи розв'язання // Збірник матеріалів науково-практичної конференції: "Культурна політика України", Київ, 11-13 квітня 1995 р. - С.25-29.

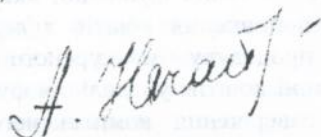
2. Цілі та основні риси законодавства про організації, діяльність яких не спрямована на одержання прибутку ("неприбуткові організації") // Культурна політика: методологічні, правові, економічні проблеми. Збірник наукових праць. - Київ: УЦКД Мінкультури України, 1995. - С.35-42.

3. Добродійні фундації як механізм підтримки культури (У співавторстві з Гриценком О.) // Культурна політика: методологічні, правові, економічні проблеми. Збірник наукових праць. - Київ: УЦКД Мінкультури України, 1995. - С.43-50.

4. Правові основи фінансування витрат на культуру в Україні // Ерліхівський збірник. Випуск 2 (наукові статті та повідомлення викладачів, аспірантів та співробітників юридичних факультетів Чернівецького і Київського університетів). - Чернівці, 1995. - С.147-154.

Ключові слова:

- фінансування витрат на культуру;
- кошторисно-бюджетне фінансування;
- "неприбуткові" організації;
- фонди, фундації.



Netchai A.A.

Legal Basis of Culture Financing in Ukraine.

The dissertation for the degree of Candidate of Law, Speciality Code 12.00.02, State Law and Administration, State Structuring, Administrative Law, Financial Law.

The dissertation describes how the legal definition of the notion "culture financing" is being transformed under market reforms and non-public forms of ownership. It also describes the legal nature of culture & arts funding regarding cultural organizations and institutions under public (State, communal, collective) and private ownership. The thesis proposes specific amendments to Ukraine's legislative acts concerning the creation of mechanisms to finance cultural activities. The need for new legislative acts to regulate culture financing is substantiated and the structure and the main provisions of proposed acts are developed.

Key-words:

- cultural activities financing;
- budgetary financing;
- "non-for-profit" organizations;
- funds, foundations, endowments.

Нечай А.А.

Правовые основы финансирования расходов на культуру в Украине.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - государственное право и управление; государственное строительство; административное право; финансовое право.

В диссертации содержится обоснование трансформации правового определения понятия "финансирование культуры" в период проведения рыночных реформ и существования негосударственных форм собственности; раскрыты правовые формы финансирования расходов на культуру в условиях существования предприятий, организаций и учреждений культуры с общегосударственной, коммунальной, коллективной и частной собственностью; внесены предложения по конкретному изменению нормативных актов Украины, касающихся регулирования механизма финансирования расходов на культуру; обоснована необходимость принятия новых законодательных актов, касающихся финансирования культуры, разработана структура и основные положения этих актов.

Ключевые слова:

- финансирование расходов на культуру;
- сметно-бюджетное финансирование;
- "неприбыльные" организации;
- фонды, фондации.

AB 33.309