

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.85

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

Балабуха К.Є.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

З часу прийняття Концепції державної політики в галузі культури на 2005–2007 рр. до сьогодення актуальними проблемами нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури в Україні залишаються, зокрема, питання нормативно-правового забезпечення: набуття та реалізації статусу неприбутковості закладами, підприємствами, організаціями й установами культури; надання благодійної допомоги, меценатських та спонсорських коштів; механізму бюджетних дотацій на здійснення того чи іншого культурного проекту закладами, підприємствами, організаціями та установами культури, що залучили благодійну допомогу, спонсорські чи меценатські кошти на реалізацію такого проекту; створення інституту посередництва між виробниками та споживачами культурного продукту [6].

Над цією проблемою працювало чимало відомих науковців, таких як: В. Бакальчук, В. Гриценко, В. Карлова, О. Кузьмук, І. Розпутенко, О. Солодовник. Однак ця проблема залишається актуальною і на сьогодні.

II. Постановка завдання

Мета статті – розкрити нормативно-правове забезпечення державного регулювання сфери культури в Україні, провести аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури протягом останнього десятиліття та визначити основні потреби цієї сфери.

III. Результати

Цілком очевидно, що фактор нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури є домінуючим у частині вдосконалення її законодавчої бази з урахуванням світової практики та пріоритетності європейського вибору України. В науковій літературі акцентується увага на тому, що в світовій практиці в діапазоні від Японії до Німеччини нормативно-правове забезпечення зваженої і послідовної політики у сфері культури навіть у найскладніші кризо-

ві періоди розвитку держави давало змогу з мінімальними витратами досягати значних успіхів у проведенні економічних, політичних і соціальних реформ, що для сучасної України є нагальною потребою [3].

Аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури протягом останнього десятиліття дає підстави стверджувати, що кардинальні зміни у культурній сфері, зумовлені демократичними й ринковими перетвореннями, посприяли виникненню різноманітних суб'єктів культурної діяльності – закладів, організацій, підприємств і осередків культури, заснованих як на державній, так і на недержавній формах власності, підвищенню активності творчих спілок, національно-культурних товариств, громадських організацій, зацікавлених в оновленні культурного життя, відродженні традицій вітчизняної культури, не супроводжувалися вчасним, а за необхідності – оперативним, пошуком нових підходів до організації і здійснення державного регулювання сфери культури. Чинна нормативно-правова база не є оптимальною для формування такої моделі управління, яка б ґрунтувалася на встановленні конструктивного діалогу та тісній співпраці між органами державної влади й управління та громадськістю, їх взаємодії у процесі вдосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні.

Повноцінність системного вдосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні на сьогодні залежить від успішного подолання невідповідності організаційно-управлінської діяльності органів державної влади та управління соціокультурними процесами, а також від подолання суперечностей між задекларованими цілями й завданнями державного регулювання сфери культури і нормативно-правовою базою засобів та механізмів їх реалізації.

Об'єктивно період 2000–2010 рр. може бути визначений як такий, що не мав виваженого та послідовного концептуального

забезпечення нормативно-правового аспекту вдосконалення механізмів державного регулювання сфери культури. Так, концептуальні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури, розроблені й затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.1997 р. № 675, які визначили пріоритетною потребу створення нормативно-правової бази у сфері культури, мистецтва, суміжних сферах суспільного життя, що відповідала б сучасним світовим вимогам та сприяла б збереженню українського етносу, не відіграли значної ролі у практичній реалізації цього завдання, а тому на початок XXI ст. правова база культури не набула необхідної цілісності і не стала ефективною в практиці її застосування. Разом з тим цей документ є надзвичайно важливим щодо усвідомлення українським суспільством необхідності надання концептуальним приписам чіткого правового статусу. Закон України “Про Концепцію державної в галузі культури на 2005–2007 роки” від 03.03.2005 р. № 2460-IV, про який йшлося вище, надав відповідній Концепції належного статусу, але через тривалу глобальну кризу в українському державотворенні на сьогодні вона не є практичним керівництвом до дії [6]. Указ Президента України “Про першочергові завдання збагачення й розвитку культури й духовності українського суспільства” від 24.11.2005 р. містив положення про вдосконалення законодавства у сфері культури; з метою його виконання у 2006 р. була розроблена Дорожня карта розвитку культури і духовності українського суспільства, спрямована на реалізацію Загальнодержавної програми, але подальшого законодавчого розвитку вона не набула. Нарешті, з листопада 2007 р. українське суспільство мало змогу ознайомитися з проектом Концепції державної цільової програми підтримки культури і мистецтва на період до 2012 р., спрямованої, зокрема, на створення належних правових умов забезпечення державної політики у сфері культури. Згідно із цим проектом, удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури пов’язувалось із визнанням факту, що система управління культурою, механізми фінансування й оподаткування все ще не є адекватними новому стану суспільства, складним умовам, у яких опинилася галузь культури, а отже, і усвідомленням того, що формування сприятливої правової бази, у першу чергу, має на меті поліпшення системи управління галуззю. Варто підкреслити, що необхідність розроблення та реалізації Державної цільової програми підтримки культури і мистецтва на період до 2012 р. була доведена ще 21.06.2007 р. на Всеукраїнській нараді з питань розвитку культури, яка відбулася в м. Київ і за результатами

якої розроблення проекту Концепції було визначено окремим дорученням Кабінету Міністрів України, в тому числі з урахуванням факту відповідності мети і стратегічних завдань Державної цільової програми.

Абсолютно очевидно, що актуальний документ концептуального змісту і значення щодо державного регулювання сфери культури повинен мати належний правовий статус: бути введеним у дію відповідним законом України на чітко окреслений термін, з урахуванням реально існуючих та потенційно можливих механізмів удосконалення державного регулювання сфери культури в Україні.

Чинне нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері культури, охоплюючи основні напрями культурної політики в Україні, на принциповому рівні здатне сприяти запровадженню основних ідей сучасної культурної політики відповідно до міжнародних стандартів, але не має необхідної динаміки для створення і розвитку сучасних, ефективних конкретних механізмів реалізації державної політики в цій сфері через практику її державного регулювання. Традиційною нормативно-правовою проблемою визнається питання про регулювання діяльності неприбуткових організацій та благодійництва в культурі.

Закон України “Про благодійництво та благодійні організації” створює правові передумови для заснування благодійних організацій і розвитку благодійної діяльності, зокрема, і в культурній сфері, але недостатньо повноцінно регулює питання надання благодійної допомоги, меценатських та спонсорських коштів закладам, підприємствам, організаціям та установам культури [5]. Певні, але недостатні пільги для благодійників передбачені пп. 5.2.2 ст. 5 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР: від оподаткування звільняються суми коштів або вартість майна, добровільно перераховані (передані) до державного бюджету України чи бюджетів територіальних громад, до неприбуткових організацій, у випадках, зазначених у п. 7.1 цього Закону, але не більше ніж 4% оподатковуваного прибутку попереднього звітного періоду [8]. Рациональне зерно у запровадженні та розвитку благодійництва (надання набувачам матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги від фізичних та юридичних осіб) і його специфічних форм у сфері культури (меценатства як некомерційної підтримки організацій культури, мистецьких проектів і водночас механізму покращення іміджу компанії та спонсорства як підтримки культури з метою досягнення організацією-донором певних бізнес-цілей) міститься у системному вивченні і виваженому запозиченні

зарубіжного досвіду. Так, варто звернути увагу на досвід заохочення державою надходжень від комерційного сектора на розвиток культури, зокрема, Бельгії та Великобританії, де передбачене стимулювання спонсорства шляхом вилучення суми, витраченої на рекламу і маркетингові операції, з обсягів, що обкладаються податком; Австрії та Франції, де спонсорство трактується як маркетингові витрати компанії на рекламу і не оподатковується; країн, у яких розміри вкладів комерційних організацій на потреби культури, що не обкладаються податком, вимірюються у відсотковому відношенні до їх сукупного річного прибутку (за експертними оцінками цей показник у Франції становить 0,2–0,3%, Португалії – 0,2%, Австрії – 10%, Нідерландах – 6%, Бельгії – менше ніж 5% [1]). Крім того, досвід законодавчого закріплення так званої “відсоткової філантропії” (меценатства) в Угорщині, Словаччині, Польщі, Литві, Румунії, в результаті якого з’являється можливість переадресації певної частки сплаченого податку на культурні потреби, дасть змогу не тільки збільшити обсяг позабюджетного фінансування культури, а й створити ефективний механізм залучення широких верств суспільства до підтримки її розвитку та формування громадської відповідальності за сферу культури. Отже, нормативно-правове забезпечення стимулювання розвитку благодійництва (спонсорства і меценатства), здійснюване державою на основі зарубіжного досвіду через систему податкових пільг, яка б заохочувала надходження від комерційного сектора на розвиток культури, та через “відсоткову філантропію” (меценатство) як інноваційну правову норму окремих країн Євросоюзу, є потенційно успішним напрямом удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні.

На сьогодні фактично механізми державного регулювання надання благодійної допомоги, меценатських і спонсорських коштів закладам, підприємствам, організаціям та установам культури, як і механізми державного регулювання їх діяльності саме у статусі неприбуткових, ґрунтуються на нормах Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств”, який містить ст. 7 “Оподаткування операцій особливого виду”. Пункт 7.11 “Оподаткування неприбуткових установ і організацій” цієї статті за обсягом та змістом фактично дорівнює цілому закону. Так, бюджетні заклади культури (згідно з п. “а”), культурно-мистецькі неприбуткові добровільні організації (за пунктами “б” та “г”), які займаються діяльністю у сфері культури, наділяються певними податковими пільгами: звільнення від оподаткування коштів, отриманих у вигляді коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безпо-

воротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань; пасивні доходи; кошти або майно, що надходять до таких неприбуткових організацій як компенсація вартості отриманих державних послуг; дотації або субсидії, отримані з державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або у межах благодійної, у тому числі гуманітарної чи технічної допомоги, що надаються таким неприбутковим організаціям відповідно до умов міжнародних договорів, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них отримувачам згідно із законодавством, з метою зниження рівня таких цін, до несплати податку на прибуток при перевищенні доходів над витратами у випадках, передбачених у п. 10.1 ст. 10 цього Закону [8].

Удосконалення потребує задекларована ст. 19 Закону України “Про культуру” від 14.12.2010 р. № 2778-VI підтримка діяльності неприбуткових організацій у сфері культури, зокрема, у питаннях сприяння органів державної влади та органів місцевого самоврядування діяльності неприбуткових організацій у сфері культури в межах своїх повноважень, визначених законами України; сприяння виконанню норми закону про те, що неприбутковим закладам культури створюється сприятливий режим оподаткування [7]. Практика свідчить про певне протистояння між податківцями і неприбутковими організаціями сфери культури, спровоковане, зокрема, залежністю можливості користування окремими пільгами від законодавчо вписаної вимоги надання таких пільг виключно у разі здійснення неприбутковими організаціями сфери культури своєї основної діяльності. Частина 3 п. 7.11.13 Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” проголошує таке: “Під терміном “основна діяльність” слід розуміти діяльність неприбуткових організацій з надання благодійної допомоги, просвітніх, культурних, наукових, освітніх та інших подібних послуг для суспільного споживання, зі створення систем соціального самозабезпечення громадян (недержавні пенсійні фонди, кредитні спілки та інші подібні організації). До основної діяльності також включається продаж неприбутковою організацією товарів (послуг), які пропагують принципи та ідеї, для захисту яких було створено таку неприбуткову організацію, та які є тісно пов’язаними з її основною діяльністю, якщо ціна таких товарів (послуг) є нижчою за звичайну або коли така ціна регулюється державою... Статутні документи неприбуткових організацій мають містити вичерпний перелік видів їх діяльності” [8]. Отже, для непри-

буткових організацій сфери культури поняття "основна діяльність" є ключовим, оскільки його тлумачення гарантує або виключає переконливість аргументації неприбуткових організацій сфери культури, адресованої податковим органам, щодо визначення тієї чи іншої діяльності як основної і, відповідно, права на користування певними пільгами. Оскільки реєстрація неприбуткових організацій та установ здійснюється в порядку, визначеному наказом Державної податкової адміністрації України "Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ", саме отримання статусу неприбуткової організації об'єктивно суперечить інтересам податкових інспекцій, абсолютно не зацікавлених у розширенні кола організацій, що користуються пільгами. У новому Податковому кодексі України, який викликав значний суспільний резонанс, жодних принципових змін щодо досліджуваного у цій статті питання не запропоновано: ст. 157 "Оподаткування неприбуткових установ та організацій" пропонується для застосування до неприбуткових установ та організацій, зареєстрованих згідно з вимогами законодавства та внесених органами державної податкової служби в установленому порядку до Реєстру неприбуткових організацій та установ [4], і за своїм принциповим змістом практично дублює ст. 7 Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств", включаючи тлумачення терміна "основна діяльність". У такій ситуації логічно видається позиція, згідно з якою, отримання статусу неприбуткової організації сфери культури шляхом включення до відповідного Реєстру неприбуткових організацій мало б відбуватися за умови ведення цього Реєстру органами місцевої влади або Міністерством юстиції України [8].

На підставі вищевикладеного доцільно підкреслити, що прийняття базового закону про неприбуткові організації – абсолютна необхідність у сенсі вдосконалення механізмів державного регулювання сфери культури.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, видатки на культуру і мистецтво здійснюються з Державного бюджету України (п. 10 ст. 87), з районних бюджетів міст республіканського та обласного значення (п. 5 ст. 89), з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів (п. 5 ст. 90), з місцевих бюджетів (п. 6 ст. 91) [2]. Разом з тим рівень фінансування сфери культури є хронічно недостатнім, видатки місцевих бюджетів на фінансування державних функцій у сфері культури є системно мінімальними, що зумовлює необхідність їх оптимального врахування при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема бюджетних дотацій. За таких умов питання про нормативну врегульованість механізму бюджетних до-

тацій на здійснення того чи іншого культурно-мистецького проекту закладами, підприємствами, організаціями та установами культури, що залучили благодійну допомогу, спонсорські чи меценатські кошти на реалізацію такого проекту, стає особливо актуальним. Оскільки на сьогодні бюджетні дотації (виділення коштів з бюджету вищого рівня для збалансування бюджетів нижчого рівня), спрямовані на сферу культури, не є ефективним інструментом впливу на її розвиток, то варто вдатися до наукового обґрунтування запровадження механізмів фандрейзингу – створення на законодавчому рівні стимулів для заохочення комерційних організацій інвестувати кошти в культуру. Нормативно-правове забезпечення процесу формування сприятливих умов залучення позабюджетних коштів для реалізації культурно-мистецьких проектів закладами, підприємствами, організаціями та установами культури обов'язково оптимізує механізм фінансування культури, оскільки створить позитивну динаміку розвитку зв'язків організацій культури та бізнесу, вироблення різних форм і можливостей їх взаємовигідної співпраці, а також формування громадської думки на користь підтримки культури.

Одним із можливих і результативних шляхів удосконалення механізмів державного регулювання сфери культури в Україні видається нормативно-правове забезпечення створення інституту посередництва між виробниками та споживачами культурно-мистецького продукту. "У США, Франції, Великобританії та Німеччині створюються незалежні організації, які здійснюють посередництво між державою, культурою та бізнесом. Серед них: Initiativen Wirtschaft fur Kunst, Kulturkontakt в Австрії; Art and Business у Великобританії; Admical у Франції. Значною мірою ці організації сприяли формуванню нового світогляду щодо ролі культури в суспільному житті, а також нової моделі фінансування культури в європейських країнах" [1]. В Україні однією з ключових проблем довгі роки залишається низька конкурентоспроможність національного культурного продукту, якість і різноманітність якого значною мірою залежать від законодавчих ініціатив, у площині яких актуальним є розроблення і прийняття як рамкового закону "Про національний культурний продукт". Видається, що саме такий закон створить законодавче підґрунтя для інституту посередництва між виробниками та споживачами культурно-мистецького продукту задля підтримки авторів, що створюють національні твори, виробників національного культурного продукту, підтримки національних каналів культурної комунікації, забезпечення доступу споживачів до національного культурного продукту та промоції націона-

льного культурного продукту в Україні і за кордоном. Так, модель взаємодії культури, уряду і бізнесу, забезпечена нормативно-правовими факторами в частині активізації підтримки культури комерційним сектором як доповнення державного фінансування, в частині залучення позабюджетних коштів при здійсненні державою зустрічного фінансування культурного проекту (програми), в частині сприяння комерційним інтересам у разі вкладення коштів у культуру, може базуватися на нормі, яка проголошує засади державної політики в національному інформаційно-культурному просторі, а також на нормах, які визначають напрями і форми державної підтримки національного культурного продукту. Власне інститут посередництва між виробниками і споживачами українського культурного продукту, створений і підтримуваний державою, у першу чергу, на рівні нормативно-правового забезпечення, в перспективі може стати фундаментальним засобом збереження української національної культури як цілісної системи і водночас дієвим інструментом впливу на тенденції її розвитку. На сьогодні базовим аспектом інституту посередництва між виробниками і споживачами культурного продукту в Україні є положення ст. 6 Закону України "Про культуру", згідно з яким, провадження творчої діяльності самостійно або з використанням будь-яких форм посередництва визначається як право громадян України у сфері культури. Для створення повноцінного інституту посередництва у сфері культури необхідно гармонізувати чинний законодавчий масив про культуру та створити Кодекс законів про культуру, в основі якого має бути державна політика популяризації соціальної відповідальності за культуру.

Нормативно-правове забезпечення державної політики у сфері культури в сучасній Україні потребує:

- сучасної концепції державного регулювання сфери культури, наділеної статусом закону України;
- законодавчої ініціативи щодо стимулювання розвитку спонсорства і меценатства; щодо інституту посередництва між виробниками і споживачами культурного продукту;
- наукового обґрунтування адаптації до умов України зарубіжного досвіду щодо законодавчого забезпечення системи податкових пільг для заохочення надходжень від комерційного сектора української економіки;

- прийняття базового закону про неприбуткові організації;
- створення правової бази для стимулювання інвестицій у сферу культури України;
- створення Кодексу законів про культуру.

IV. Висновки

Аналізуючи рівень нормативно-правового забезпечення державного регулювання сфери культури в Україні, який є доміантним у сенсі вдосконалення її законодавчої бази з урахуванням світової практики, потрібно зазначити, що чинна нормативно-правова база не є оптимальною для формування такої моделі управління, яка б ґрунтувалася на встановленні конструктивного діалогу і тісній співпраці між органами державної влади та управління й громадськістю, тому в нашій статті виділено основні потреби щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення державного регулювання сфери культури в сучасній Україні.

Література

1. Бакальчук В. Зарубіжний досвід залучення позабюджетних коштів на розвиток культури [Електронний ресурс] / В. Бакальчук, О. Кузьмук. – Режим доступу: www.niss.gov.ua.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Карлова В.В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах / В.В. Карлова ; Академія державного управління при Президентові України. – К., 2003. – 180 с.
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – Ст. 340.
5. Про благодійництво та благодійні організації : Закон України від 16.09.1997 р. № 531/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 46. – Ст. 292.
6. Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005–2007 роки : Закон України від 03.03.2005 р. № 2460-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 264.
7. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – Ст. 35.
8. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 4. – Ст. 28.

Балабуха К.Є. Правові механізми державного регулювання сфери культури в Україні

Анотація. У статті розглянуто правові механізми державного регулювання сфери культури в Україні, проведено аналіз нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері культури протягом останнього десятиліття та визначено основні потреби цієї сфери.

Ключові слова: державне регулювання, сфера культури, правові механізми, державна політика.

Балабуха К.Е. Правовые механизмы государственного регулирования сферы культуры в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены правовые механизмы государственного регулирования сферы культуры в Украине, проведен анализ нормативно-правового обеспечения государственной политики в сфере культуры за последнее десятилетие и определены основные потребности этой сферы.

Ключевые слова: государственное регулирование, сфера культуры, правовые механизмы, государственная политика.

Balabukha K. Legal mechanisms of government control of culture sphere in Ukraine

Annotation. In the article the legal mechanisms of government control of sphere of culture are considered in Ukraine, an analysis of normatively legal providing of public policy in the field of culture during the last decade is conducted and the basic necessities of this sphere are certain.

Key words: government regulation, sphere of culture, legal mechanisms, public policy.