

ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ПІДТРИМКУ УКРАЇНСЬКОЇ КУЛЬТУРИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття присвячена проблемам ефективного використання коштів державного бюджету виділених на підтримку національних театрів, національних та державних художніх колективів, концертних та циркових організацій; досліджено чинники негативно впливають на рівень ефективності та надання пропозицій щодо якісних змін в управлінні бюджетними коштами.

The article is devoted to problems of efficient use of state budget funds allotted to the support of national theatres, national and public artistic collectives, and concert and circus organizations, what factors negatively affect the level of efficiency and submitting of propositions concerning qualitative changes in the budget funds administration.

Ключові слова: державний бюджет, бюджетні програми, фінансування, фінансова підтримка, ефективність використання бюджетних коштів.

Key words: state budget, budget programs, financing, financial support, efficiency of use of budget funds.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасних умовах одним із пріоритетних напрямів реалізації державної політики у галузі культури є стимулювання її розвитку та активна підтримка кращих зразків професійної творчої діяльності.

На сьогоднішній день існує ряд проблемних питань:

— відсутність чітких критеріїв надання державної фінансової підтримки та вимог щодо визначення її граничних розмірів, що не дозволяє забезпечити оптимальний розподіл бюджетних коштів між закладами культури;

— недосконалість нормативно-правової бази щодо визначення переліку та обсягів видатків закладів культури, які мають відшкодуватися шляхом надання державної фінансової підтримки та призводить до неефективного використання бюджетних коштів;

— неврахування необхідності оновлення матеріально-технічної бази несприяє створенню та показу високопрофесійних вистав, концертних та циркових програм.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем виникає наукова дискусія навколо основних питань: чи є недосконалою нормативно-правова база, яка регламентує діяльність закладів культури, а також по-

рядок надання їм державної фінансової підтримки основним фактором нераціональних видатків; чи сприяє ефективному розподілу коштів між закладами культури планування державної фінансової підтримки на забезпечення статутної діяльності закладів культури.

Але у вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Економічний розвиток держави більшою мірою залежить від контролю за використанням фінансових ресурсів на всіх стадіях — як виділення, так і використання коштів. Завданням статті є узагальнення теоретичних та практичних методів, надання оцінки ефективності використання коштів виділених закладам культури, визначення проблеми у їх використанні, розробка пропозиції щодо якісних змін в управлінні фінансовими потоками.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Культура — це сукупність матеріального і духовного надбання певної людської спільноти, нагромадженого, закріпленого і збагаченого протягом тривалого періоду, що передається від покоління до покоління, включає всі види мистецтва, культурні цінності, освіту та відображає рівень розвитку цієї спільноти.

Традиційно з метою забезпечення доступності мистецьких заходів для громадськості держава здійснює підтримку театральної та циркової спільноти.

Нині в Україні діє понад 130 театрів різних форм власності. За жанровим

спрямуванням — це театри опери та балету, драматичні театри, музично-драматичні, театри ляльок, камерні театри, театри пантоміми та експериментальні театри-студії. Майже всі театри в Україні репертуарні. Репертуар національних та академічних театрів складається з 20—25 вистав, а кількість прем'єр на рік становить 4—5 на кожний театр.

Державна фінансова підтримка театральної справи передбачає виділення з державного бюджету коштів за бюджетною програмою під назвою "Фінансова підтримка національних театрів" на забезпечення діяльності театрів, які мають статус національних. До таких закладів на сьогоднішній день відносяться 5 театрів (Національний академічний театр опери та балету України ім. Т. Шевченка, Національний академічний драматичний театр ім. І. Франка, Національний академічний театр російської драми ім. Л. Українки, Національний академічний український драматичний театр ім. М. Заньковецької, Львівський національний академічний театр опери та балету ім. С. Крушельницької).

Для фінансової підтримки концертних та циркових організацій, художніх колективів передбачено окрему бюджетну програму під назвою "Фінансова підтримка національних та державних художніх колективів, концертних і циркових організацій", кошти якої спрямовуються на забезпечення статутної діяльності зазначених організацій, що мають статус як національних, так і державних.

Державна циркова галузь України складається з: Державного підприємства "Державна циркова компанія України" (далі — Компанія), Національного цирку України, Української творчої дирекції з підготовки номерів та атракціонів (м. Харків), яка надає артистам репетиційну базу, Дирекції пересувних циркових колективів України (м. Київ), Художньо-творчого виробничого підприємства м. Харкова, яке займається пошиттям костюмів та виготовленням реквізиту для номерів (атракціонів), а також 11 державних цирків. Всі перелічені підприємства і організації, крім Художньо-творчого виробничого підприємства м. Харкова, є одержувачами фінансової підтримки за бюджетною програмою "Фінансова підтримка національних та державних художніх колективів, концертних і циркових організацій".

Крім циркових підприємств, за рахунок коштів вказаної програми забезпечується діяльність 13 концертних організацій і художніх колективів, 10 з яких мають статус національних.

Відповідно до статті 15 Основ законодавства України про культуру держава гарантує здійснення естетичного виховання громадян, в тому числі через доступність надбавь вітчизняної і світової культури та створення умов для індивідуальної і колективної художньої творчості [1].

Саме забезпечення естетичних потреб населення шляхом популяризації та сценічного відтворення кращих драматичних і музичних творів вітчизняних і зарубіжних авторів, ознайомлення глядачів з видатними зразками світового музичного і драматичного мистецтва, показу високопрофесійних концертних та циркових програм є головною метою державної підтримки театрів та

концертно-циркових організацій, визначеною паспортами досліджених бюджетних програм.

Виходячи з викладеного, розрахунок необхідних обсягів бюджетного фінансування культурних закладів, діяльність яких спрямована на задоволення зазначених потреб, мав би ґрунтуватися на конкретних відносних показниках, наприклад, у розрахунок на 1 глядача, показ одного спектаклю тощо.

Проте, на сьогоднішній день державою в особі Міністерства культури та туризму (далі — МКТ) не визначено механізму розрахунку і планування видатків державного бюджету на фінансову підтримку культурної сфери. Проте бюджетні кошти за бюджетними програмами надавалися на забезпечення статутної діяльності одержувачів, що, по суті, передбачало покриття їх збитків.

Порядок використання державної фінансової підтримки відповідними постановами Кабінету Міністрів України від 14.09.2005 № 905 та від 13.12.2006 № 1717 було визначено лише на 2005 та 2006 роки, із норм яких витікає, що бюджетні кошти спрямовуються на покриття поточних витрат національних та державних закладів культури, не забезпечених власними доходами, тобто саме на компенсацію збитків [2, 3].

Однак, враховуючи, що зазначені порядки затверджувались наприкінці бюджетних років, можна стверджувати, що фактично не існувало чітких критеріїв планування та використання коштів державної фінансової підтримки. Практика ж відшкодування балансових збитків закладів культури також не вплинула на поліпшення їх фінансового стану, про що свідчить стабільна тенденція від'ємних фінансових результатів їх діяльності.

При цьому слід зазначити, що фінансова підтримка спрямовувалась на покриття різниці між власними доходами закладу та його витратами, визначеними в бухгалтерському обліку, а не в податковому. Внаслідок розбіжностей в механізмі визначення доходів і витрат суб'єкта господарської діяльності за бухгалтерським та податковим обліком на практиці виникають ситуації, коли за наявності балансових збитків заклад має сплачувати податок на прибуток.

Відсутність критеріїв розподілу державної фінансової підтримки спричиняє недостатню обґрунтованість потреби у бюджетному фінансуванні статутної діяльності закладів культури.

Як правило, власні доходи, отримані закладами культури, на 39 % перевищували заплановані, що зумовлює перевищення, спричинене несвоєчасним внесенням змін до окремих планових показників фінансово-господарської діяльності, зокрема доходів від відміни вистав для надання сцени стороннім організаціям, гастрольної діяльності, зростання вартості квитків та збільшення кількості проведених вистав тощо.

Наприклад, економічно вигідним для театрів є відміна спектаклів і надання на платній основі сцени стороннім організаціям для проведення різного роду заходів, оскільки вартість такої послуги визначається, як правило, виходячи із аншлагової вартості спектаклю.

Факти зниження доходів від господарської діяльності, а також недотримання нормативно-правових вимог

при внесенні змін до фінансових планів мають місце і в державних цирках.

Крім доходів від продажу квитків, цирками занижуються доходи від іншої звичайної діяльності.

Більше того, незважаючи на перевиконання планових показників власних доходів, в окремих випадках державна фінансова підтримка, як правило, надається в обсягах, більших від потреби, викладеної у бюджетних запитах.

Основними напрямками використання коштів фінансової підтримки на поточні потреби закладів культури, що здійснюються за кодом економічної класифікації "Субсидії і поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям)", є видатки на оплату праці, нарахування на заробітну плату, видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, інші господарські видатки. При цьому більше 80 % бюджетних коштів спрямовувалось на оплату праці з нарахуваннями.

Однак, недосконалість чинної нормативно-правової бази з питань нормування та оплати праці в сфері культури, а також недостатній контроль з боку МКТ за обґрунтованістю формування і використання фонду оплати праці призводять до неефективного використання одержувачами фінансової підтримки бюджетних коштів на покриття видатків із заробітної плати.

Зокрема, факторами неефективного використання бюджетних коштів є:

- 1) можливість створення штучної економії фонду оплати праці з подальшим її спрямуванням на виплати стимулюючого характеру;
- 2) відсутність єдиного державного підходу до нормування праці працівників у сфері культури;
- 3) нормативно-правова невизначеність тривалості вимушеного простоя.

1. Виплати необов'язкового характеру за рахунок штучно створеної економії фонду оплати праці.

Недостатність контролю з боку МКТ за формуванням та використанням фонду оплати праці одержувачами фінансової підтримки призводить до створення його штучної економії з подальшим спрямуванням вивільнених ресурсів на заохочувальні виплати.

2. Відсутність єдиного підходу до нормування праці.

На сьогоднішній день нормування праці артистичного складу театрів та концертних організацій регулюється внутрішніми наказами Міністерства культури і мистецтв України від 17.02.1997 № 58 "Про затвердження галузевих норм для працівників театральних видовищних підприємств" та від 17.02.1997 № 59 "Про норми виступів артистів та художнього персоналу Національних театрів України" шляхом встановлення місячних та річних охоронних норм виступів. Зазначені норми є максимальними і їх перевиконання може бути допущено у виняткових випадках з дозволу профспілкового комітету [5; 6].

Однак, за відсутності з боку МКТ відповідних роз'яснень щодо застосування положень зазначених наказів та належного контролю за їх виконанням, зміст цих документів по-різному розуміється і виконується на практиці керівниками досліджених закладів.

Так, в одних закладах зазначені норми є обов'язковими для виконання і їх недотримання впливає на рівень оплати праці, а в інших — заробітна плата не залежить від навантаження.

Наприклад, при оплаті праці артистів Національної філармонії України положення наказу Міністерства культури і мистецтв України від 17.02.1997 № 58 трактується як необхідні норми виступів. Табелі обліку робочого часу артистичного складу заповнюються на підставі даних путівок, складених після кожного концерту із зазначенням артистів, які брали в ньому участь. У разі невиконання артистом норм виступів через незалежні від нього причини заробітна плата нараховується за фактично відпрацьовані концерти, але не менше 2/3 посадового окладу, як це визначено статтею 113 Кодексу законів про працю України. Коригування нарахованого фонду оплати праці кожного артиста з урахуванням фактично проведених виступів проводиться щоквартально. Артистам-сумісникам оплата праці здійснюється за фактично відпрацьований час [4].

У національних театрах заробітна плата не залежить від фактичного навантаження, що також допускається, оскільки мінімальних норм виступів артистів та художнього персоналу, а також норм постановок художнього персоналу державою не визначено.

Такий підхід призводить до зрівнювання заробітної плати незалежно від навантаження і послаблює стимули до праці артистичного складу.

Разом з тим, слід наголосити, що однією з об'єктивних причин низького рівня участі артистів у виставах є відсутність вікових обмежень щодо прийому або звільнення з роботи.

Наприклад, творчий колектив Національної філармонії України на 10 % складається з артистів пенсійного віку, рівень творчого стану яких не відповідає вимогам сьогодення. Адміністрація закладу не спроможна забезпечити навантаження цих виконавців у зв'язку із відсутністю попиту глядачів на їх виступи. Як правило, такі виконавці задіяні в 2—3 концертах на місяць з виплатою заробітної плати в розмірі не менше 2/3 встановленого штатним розкладом посадового окладу з урахуванням надбавок за звання.

3. Нормативно-правова невизначеність тривалості вимушеного простоя в цирковій сфері.

Під простоем слід розуміти оплачуване тимчасове вимушене призупинення роботи циркового номера, атракціону, творчого колективу через виробничо-творчі або організаційно-технічні причини.

Положення про оплачуваний тимчасовий вимушений простій артистів, художньо-керівного, адміністративного та обслуговуючого персоналу циркових номерів, атракціонів і творчих колективів від 17.11.1997, затверджене президентом Творчого об'єднання "Державна циркова компанія України" В.П. Гнатенко за погодженням з Головою ЦК профспілки працівників культури України Л.Ф. Перелігіною, до об'єктивних причин вимушеного простоя, за наявності яких артист відповідно до статті 34 Кодексу законів про працю України може бути переведений без його згоди на іншу роботу, відносить наступні [9].

1. Виробничо-творчого характеру:
— тимчасове закриття цирку (ремонт, пожежа, епідемія тощо);
— відсутність частини учасників колективу через поважні причини, якщо без них колектив працювати не зможе;
— переїзд до іншого місця роботи за рознарядкою;
— гастролі колективу за кордоном за договорами з ДП "Державна циркова компанія України" (для частини його учасників, що залишились за цих обставин без роботи).

2. Організаційно-технічного характеру:
— затримка прибуття реквізиту та тварин до місця роботи колективу;
— непридатність до експлуатації обладнання та реквізиту;
— втрата реквізиту не з вини учасника колективу.

За відсутності об'єктивних причин вимушеною простою та можливостей переведення артиста в цей період на іншу роботу, адміністрацією ДП "Державна циркова компанія України" оформлюється простій за місцем проживання терміном до 2 місяців на рік з оплатою праці не менше 2/3 посадового окладу, як це передбачено статтею 113 Кодексу законів про працю України [4; 7].

Однак, у зв'язку з тим, що вказане положення не діє на території України як нормативно-правовий акт, його вимоги в ряді випадків ігноруються артистами ДП "Державна циркова компанія України" в частині обмеження терміну вимушеного простою без поважних причин.

При цьому адміністрація не має важелів впливу на зазначених артистів, зокрема повноважень щодо їх звільнення, оскільки в практиці роботи зазначеного підприємства неодноразово виникали прецеденти відновлення таких працівників у штаті за рішенням суду.

Слід відмітити, що адміністрацією ДП "Державна циркова компанія України" розроблено ряд проектів наказів Міністерства культури і туризму, покликаних врегулювати порядок роботи та умови оплати праці в цирковій галузі, зокрема:

— Положення про особливості роботи та оплати праці працівників циркових підприємств України;

— Положення про оплачуваний вимушений простій артистів, художньо-керівного та обслуговуючого персоналу циркових номерів, атракціонів Державного підприємства "Державна циркова компанія України".

Вказані проекти подавались на розгляд до МКТ ще на початку 2006 року, проте на сьогоднішній день їх доля не вирішена. Статутом ДП "Державна циркова компанія України" директору компанії надано повноваження в межах своєї компетенції та відповідно до чинного законодавства видавати накази, обов'язкові для виконання творчими працівниками, службами і підрозділами. Враховуючи зазначене, на думку Управління нормативно-правової та кадрової роботи МКТ (службова записка начальника Управління Л.В. Петасюк від 06.11.2006), для введення в дію зазначених положень достатньо внутрішнього наказу компанії, погодженого з профспілковим комітетом. Тобто МКТ не вбачає необхідності урегулювання умов

роботи та оплати праці працівників циркової галузі на державному рівні [8].

Внаслідок неурегульованості на державному рівні окремих аспектів оплати праці в сфері культури можна констатувати неефективне використання коштів державного бюджету, в тому числі на виплати стимулюючого характеру внаслідок створення штучної економії фонду оплати праці, на виплату заробітної плати з нарахуваннями солістам театрів, які недостатньо залучались до участі у спектаклях та на оплату праці артистів ДП "Державна циркова компанія України" за час вимушеного простою.

Крім того, за відсутності критеріїв надання державної фінансової підтримки заклади культури в ряді випадків включають до бухгалтерських витрат видатки, не пов'язані з основною діяльністю, які опосередковано покриваються бюджетними коштами.

Так, значні витрати, які впливають на збільшення балансових збитків, здійснюються театрами на медичне обслуговування та оздоровлення працівників.

Зазначені кошти можуть спрямовуватися на оплату амбулаторної медичної допомоги працівникам та відвідувачам театрів, яка надається на договірній основі комунальними підприємствами шляхом створення та включення до штатних розписів театрів оздоровчих пунктів, оплату стоматологічних послуг та придбання медикаментів.

Окрім зазначених фактів, на зниження ефективності використання державної фінансової підтримки впливають також непродуктивні витрати закладами культури на здійснення благодійної діяльності, відволікання коштів на надання позичок, організацію фуршетів тощо.

Таким чином, практика спрямування бюджетних коштів на відшкодування збитків призводить до опосередкованого покриття непродуктивних видатків.

Пріоритетним напрямом використання коштів державної фінансової підтримки є задоволення потреб культурних закладів у оновленні матеріально-технічної бази, яка на сьогоднішній день характеризується високим рівнем морального і фізичного зносу. При цьому без перебільшення можна стверджувати, що саме від стану матеріально-технічної бази прямо залежить якість вистав, зростання попиту глядачів і доходів закладів, світова популярність українського культурного продукту.

Потреба в оновленні матеріально-технічної бази культурних закладів збільшується з кожним роком, однак рівень її задоволення залишає бажати кращого.

Особливо потерпають внаслідок відсутності бюджетного фінансування капітальних видатків національні концертні організації та художні колективи, які є візитною карткою України на міжнародному рівні.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Низький рівень впливу державної фінансової підтримки на поліпшення фінансових результатів діяльності її одержувачів з одного боку, є наслідком недосконалого законодавства з питань планування та використання бюджет-

них коштів, а з іншого — спричинений недостатністю заходів, спрямованих на зміцнення власної доходної бази.

Оскільки державна фінансова підтримка надавалась на забезпечення статутної діяльності закладів культури, вирішити вищезазначену проблему можливо двома шляхами:

- 1) оптимізувати видатки;
- 2) розширити доходну базу.

Міністерству культури і туризму України:

1) розробити нормативно-правовий акт, який би визначав порядок надання та напрямів використання бюджетних коштів на фінансову підтримку національних театрів, національних та державних художніх колективів, концертних та циркових організацій;

2) розробити та затвердити нормативно-правові акти (у разі необхідності спільно з Міністерством праці та соціальної політики України):

— Положення про особливості роботи та оплати праці працівників циркових підприємств України;

— Положення про оплачуваний вимушений простій артистів, художньо-керівного та обслуговуючого персоналу циркових номерів, атракціонів Державного підприємства "Державна циркова компанія України" з обов'язковим встановленням граничного терміну вимушеного простою, за період якого артисти мають право на отримання заробітної плати.

Література:

1. Закон України від 14.02.1992 № 2117-ХІІ "Основи законодавства України про культуру".

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2005 № 905 "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у Державному бюджеті України на 2005 рік Міністерству культури і туризму України за деякими програмами".

3. Постанова Кабінету Міністрів України та від 13.12.2006 № 1717 "Про затвердження Порядку використання у 2006 році коштів, передбачених у державному бюджеті Міністерству культури і туризму за деякими програмами".

4. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII.

5. Наказ Міністерства культури і мистецтв України від 17.02.1997 № 58 "Про затвердження галузевих норм для працівників театральних-видовищних підприємств".

6. Наказ Міністерства культури і мистецтв України від 17.02.1997 № 59 "Про норми виступів артистів та художнього персоналу Національних театрів України".

7. Положення про оплачуваний тимчасовий вимушений простій артистів, художньо-керівного, адміністративного та обслуговуючого персоналу циркових номерів, атракціонів і творчих колективів від 17.11.1997, затверджене президентом Творчого об'єднання "Державна циркова компанія України".

8. Статут Державного підприємства "Державна циркова компанія України", затверджений наказом Міністерства культури і туризму України від 28.02.2007 № 186/0/16-07.

9. Результати проведеного аудиту КРУ в АРКрим, областях, м. Севастополь. *Стаття надійшла до редакції 14.04.2010 р.*