

*Єрьоміна Олена Вячеславівна,*

*здобувач вищої освіти ступеня доктора філософії поза аспірантурою*

*кафедри політології та філософії,*

*ХарPI НАДУ, м. Харків*

*ORCID 0000-0001-6065-2279*

УДК 351.72

doi: 10.34213/db.21.01.22

## **ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*Досліджено складові державної підтримки фінансового забезпечення сфери культури. Проаналізовано структуру видатків державного і місцевих бюджетів за 2012–2019 рр., що спрямовувалися на культуру і мистецтво. Обґрунтовано, що система забезпечення населення культурними послугами потребує кардинальної зміни механізму фінансування, що дасть змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів, а ресурси спрямувати на задоволення культурних потреб населення, гарантованих Конституцією України. Забезпечення якісних і доступних послуг населенню, у тому числі культурних, є одним із завдань реформи децентралізації влади. Зважаючи, що в європейських країнах сфера культури побудована на поєднанні бюджетного й позабюджетного фінансування, виявлено, що важливим і універсальним механізмом інвестиційної політики, що сприяє консолідації фінансового, організаційного та управлінського потенціалу приватного та державного секторів економіки у пріоритетних напрямках є державно-приватне партнерство.*

**Ключові слова:** державна підтримка; бюджетне фінансування; приватне фінансування; державно-приватне партнерство; сектор культури.

**Постановка проблеми.** У період становлення України як демократичної, правової, соціальної держави проблема державної підтримки розвитку суб'єктів сфери культури набуває особливого значення. Культура має вирішальну роль у житті суспільства, забезпечує його цілісність і процвітання, впливає на всі сфери суспільного життя, насамперед на економіку.

Починаючи з 2014 р. Україна активно виконує завдання децентралізації влади, одним з яких є забезпечення якісних і доступних послуг населенню, в

тому числі культурних. Це вимагає розроблення механізму фінансування системи забезпечення населення культурними послугами та прийняття політичних рішень щодо його застосування.

Впровадження прогресивних методів бюджетування, орієнтованих на результат, передбачає перехід від утримання бюджетних установ до фінансування наданих ними культурних послуг. Зміна підходу до фінансування закладів культури сприятиме більш ефективному використанню ресурсів, що і є однією із засад реформи децентралізації влади.

У процесі дослідження визначено керівні принципи, шляхи, завдання і строки формування та реалізації державної політики, спрямованої на розроблення ефективного механізму фінансування сфери культури.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різним аспектам фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері культури приділяли увагу у своїх наукових працях такі вітчизняні автори, як Т. Абанкіна, К. Беляєва, В. Варнавський, Л. Востряков, В. Горин, І. Дубок, С. Онишко, О. Пильтяй, Є. Сінкевич, Н. Фесенко, М. Чижиков та ін. У розв'язання проблем державної підтримки культурно-мистецького сектору економіки на основі розвитку теорії суспільних благ зробили вагомий внесок зарубіжні автори, такі як В. Боумоль, Д. Белл, А. Вагнер, А. Грант, П. Самуельсон, О. Стіре та ін.

Проте, віддаючи належне досягненням цих науковців у вивченні загальнотеоретичних питань щодо фінансування сфери культури в сучасних умовах, маємо зазначити, що сьогодні аналіз сучасних проблем і реформування культурного сектору в Україні досі залишаються актуальними. Окремі питання цієї проблематики розглядаються автором.

**Метою статті** є дослідження сучасного стану та аналіз проблем фінансового забезпечення реалізації державної політики у сфері культури в умовах децентралізації, розгляд нового механізму фінансування системи забезпечення населення культурними послугами.

**Виклад основного матеріалу.** Україна активно намагається виконувати завдання реформи децентралізації влади, одним з яких є забезпечення якісних і

доступних послуг населенню, у тому числі культурних. Це вимагає розроблення механізму фінансування системи забезпечення населення культурними послугами та прийняття політичних рішень щодо його впровадження. Представники влади на сьогодні вже заявили про готовність проведення системного реформування усіх складових життєдіяльності країни. Зокрема, 19 серпня 2020 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами, розроблену Міністерством культури та інформаційної політики, яка визначає керівні принципи, шляхи, завдання і строки формування та реалізації державної політики, спрямованої на створення нового та ефективного механізму фінансування культурної сфери.

Реформа пропонує запровадити новий механізм фінансування системи забезпечення населення культурними послугами з метою: підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів; залучення позабюджетних коштів у сферу культури; забезпечення конкурентного рівню оплати праці працівників сфери; створення конкурентного ринку культурних послуг; забезпечення високого рівня надання культурних послуг.

Під час презентації Концепції в Міністерстві культури та інформаційної політики навели доволі невтішні показники [3]. Так, згідно з результатами соціологічного дослідження Київського міжнародного інституту соціології, проведеного в 2019 р., виявлено, що лише 1 % дорослого населення відвідує культурні заходи так часто як бажають; 50,1 % дорослого населення України не відвідали жодного культурного заходу упродовж останнього року та не прочитали жодної книги; 49,5 % дорослого населення відчують фінансову неспроможність відвідувати культурні заходи; 44,9 % дорослого населення відчують нестачу вільного часу для відвідування культурного заходу.

Також, за даними Держстату, в 2019 р. капітальні видатки з місцевих бюджетів склали 10,9 %, проте як видатки на оплату праці та нарахування працівників сфери культури та мистецтва з місцевих бюджетів – 51,6 %, у 2019 р. в порівнянні з 2014 р. видатки на культуру та мистецтво в загальній сумі

видатків з місцевих бюджетів зменшилися на 0,55 %, станом на 01.01.2020 р. за напрямом культура не було укладено жодного договору державно-приватного партнерства [3].

Впродовж багатьох років фінансування сфери культури відбувалося за «залишковим» принципом, внаслідок чого погіршився фінансовий стан закладів культури та мистецтва, скоротилася концертно-гастрольна діяльність театрів, цирків, припинила своє існування мережа кінопрокату та книготоргівлі, закрилися сільські клуби та бібліотеки, зруйновано чимало пам'яток історії та культури тощо.

Окрім того, у структурі видатків місцевих бюджетів за 2014–2018 рр. спостерігалася стійка тенденція до зниження частки видатків, що спрямовувалися на культуру і мистецтво. Водночас частка видатків з державного бюджету у визначений період мала тенденцію до зростання (рис. 1). Співвідношення видатків, що спрямовувалися з державного та місцевих бюджетів на культуру та мистецтво, змінюється у 2019 р., однак збільшена порівняно з 2018 р. частка видатків з місцевих бюджетів так і не досягла рівня 2014 р.

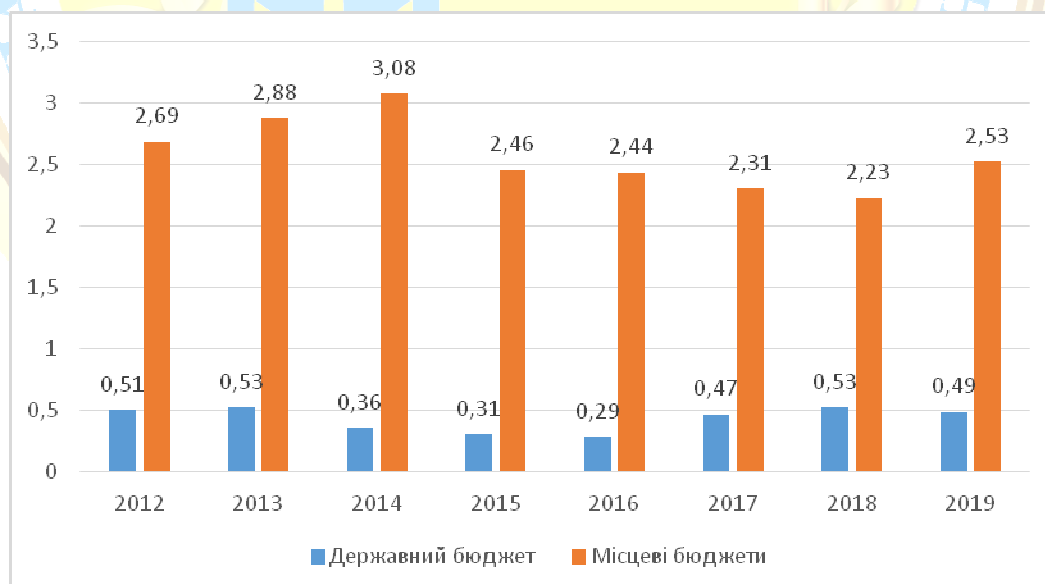


Рис 1. Частка видатків на культуру та мистецтво у структурі державного та місцевих бюджетів у 2012–2019 рр., % [0]

До кінця 2014 р. базові видатки на освіту, культуру і медицину належали до видатків, які враховувалися під час визначення міжбюджетних трансфертів. Місцевий бюджет отримував дотацію з державного бюджету тільки у разі, коли потрібна сума видатків не покривалася власними доходами, що гарантувало однаковий на всій території України базовий обсяг надання медичних, освітніх та культурних послуг.

Згідно із Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28.12.2014 р. № 79-VIII [4] змінилася модель розподілу міжбюджетних трансфертів, яка не передбачала застосування компенсаторних механізмів для сфери культури та призвела до зменшення частки видатків для фінансування соціокультурної інфраструктури та надання культурних послуг.

За існуючої моделі в основу фінансування закладів культури державної та комунальної форм власності закладено постатейний кошторисний принцип, згідно якого фінансування закладу ніяк не залежить від результатів ефективності його роботи, а більшість коштів витрачається на виплату заробітної плати працівникам та оплату комунальних послуг (рис. 2). Бюджет виділяє кошти на заробітну плату співробітникам закладу культури керуючись лише відпрацьованим часом, не залежно від кількості та якості наданих ними культурних послуг. Проте з року в рік ми спостерігаємо дефіцит капітальних видатків.

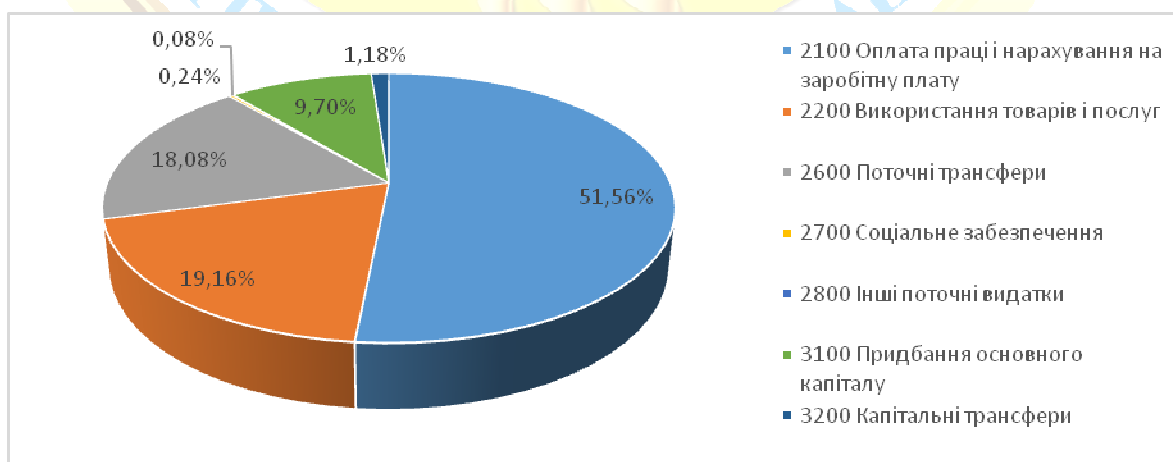


Рис 2. Фінансування сфери культури з місцевих бюджетів за кодами економічної класифікації у 2019 р. [7]

Однак, попри значний обсяг видатків на оплату праці, згідно з даними Держстату, середня заробітна плата в усій сфері культури фактично є нижчою від середньої заробітної плати в країні на 28 % в розрахунку на одного штатного працівника, що призводить до відтоку кадрів, неможливості залучення нових, досвідчених фахівців, здатних створювати належний конкурентний продукт.

Станом на 01.01.2021 р. встановлений на законодавчому рівні прожитковий мінімум на місяць на одну особу становив 2270 грн. За даними Мінсоцполітики, фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах січня 2021 р. (з урахуванням суми обов'язкових платежів) в розрахунку на місяць на одну особу становив 4714 грн, що більше ніж удвічі перевищує законодавчо встановлений мінімум [0]. Порівняно з фактичним прожитковим мінімумом станом на 01.01.2020 р. частка витрат на культуру, закладених у фактичний прожитковий мінімум, зросла на 0,1 % (12 грн) і становить 1,9 % (90 грн) на місяць, що не вплинуло на обсяг витрачених населенням коштів на задоволення культурних потреб.

Таким чином, наявний механізм фінансування сфери культури орієнтований на підтримку об'єктів культурної інфраструктури без урахування потреб споживачів у культурних послугах, що негативно позначається на ефективності використання ресурсів та можливості якісного планування необхідних сум видатків на середньострокову перспективу. Водночас відсутність гарантій держави щодо територіальної і цінової доступності, а також стимулів для збільшення кількості та підвищення якості культурних послуг призводить до критично малої кількості пропозицій культурних послуг та попиту на їх отримання [7].

Окрім того, переважна більшість закладів культури, які в умовах децентралізації були передані на баланс об'єднаних територіальних громад, потребують оновлення матеріально-технічної бази та ремонту приміщень, частина яких взагалі знаходиться в аварійному стані. Також в Україні на державному обліку перебуває близько 130 тис. нерухомих об'єктів культурної

спадщини і 80 % з них потребують негайної реконструкції. Крім того, існує мережа із 16 тис. закладів, 80 % з яких – сільські клуби, переважна більшість яких морально і фізично застарілі.

Таким чином, зазначені вище фактори наявно демонструють відсутність умов для надання населенню культурних послуг належної якості та у необхідній кількості, які є фундаментом для самоідентифікації духовного здоров'я та емоційного інтелекту особистості. Отже, система забезпечення населення культурними послугами потребує кардинальної зміни механізму фінансування, що дасть змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів, а ресурси спрямувати на задоволення культурних потреб населення, гарантованих Конституцією України.

05.01.2021 р. Кабінет Міністрів затвердив План заходів щодо реалізації Концепції реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами [0]. Документ, розроблений Міністерством культури та інформаційної політики, визначає заходи, необхідні для реалізації Концепції з урахуванням її мети, завдань, строків реалізації та очікуваних результатів.

В Уряді зазначають, що для вирішення основних завдань реформи на 2020–2025 рр. розроблено такий план заходів (рис. 3).



Рис. 3. Етапи реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами [0]

У 2020 р. Український культурний фонд, Міністерство культури та інформаційної політики спільно з парламентським комітетом підготували зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, які б полегшили використання коштів закладами культури. Проте ці зміни наразі ще не проголосовані парламентом.

Нажаль, в умовах пандемії маємо невтішні результати опитування населення Київським інститутом соціологічних досліджень, яке показало, що 31 % українців вважає, що культура є найбільш доречною сферою, де слід проводити скорочення державних витрат у зв'язку з Covid-19, порівняно з 0,8 % респондентів, які підтримують скорочення пенсій, та 9 % – скорочення державних субсидій для гірничодобувної та іншої важкої промисловості [8].

Проте, за даними Міністерства фінансів, за останні п'ять років фінансування культури та мистецтва зросло удвічі. Так, у 2016 р. видатки зведеного бюджету на культуру і мистецтво сягали 10,55 млрд грн. У 2020 році – 20,35 млрд, що на 93 % більше. На 2021 р. у планових показниках зведеного бюджету на культуру і мистецтво закладено близько 27 млрд грн. Як зазначив міністр фінансів С. Марченко, це свідчить про те, що сфера культурного розвитку є пріоритетом держави. За його словами, загальний обсяг видатків на культуру в проекті держбюджету склав 0,5 % ВВП, що було визначено з урахуванням потреб галузі і країни. Міністр вважає, що його достатньо, аби підтримати державні заклади культури, зокрема через систему грантів, захистити розвиток української мови, забезпечити потреби національного театру і кіно тощо.

Також Міністерство фінансів на 2021 р. на фінансування національної кіноіндустрії передбачило 671,1 млн грн, і цими коштами уряд планує підтримати 191 український фільм. На гранти Українського культурного фонду закладено 697,4 млн, чого має вистачити на розвиток 418 проектів, серед яких: 157 інноваційних проектів, 124 – міжнародних, 62 – зі збереження, актуалізації і популяризації національного культурного надбання. Заплановано виділити кошти на старт 75 мистецьких проектів, які вперше отримають державну



підтримку. 14.09.2020 р. відповідний законопроект № 4000 було зареєстровано у Верховній Раді. 15.12.2020 р. це було затверджено Законом “Про Державний бюджет України на 2021 рік” [5].

Розглянемо джерела фінансування сфери культури, які в загальному вигляді поділяються на державні та приватні (рис. 4). Державна підтримка фінансового забезпечення сфери культури включає: пряме бюджетне фінансування поточної діяльності закладів, організацій, підприємств культури державної, комунальної, рідше приватної форми власності та цільові трансферти, призначені для фінансування національних довгострокових програм та проектів. До непрямих заходів державної підтримки відносять державні гарантії, податкові та кредитні пільги.

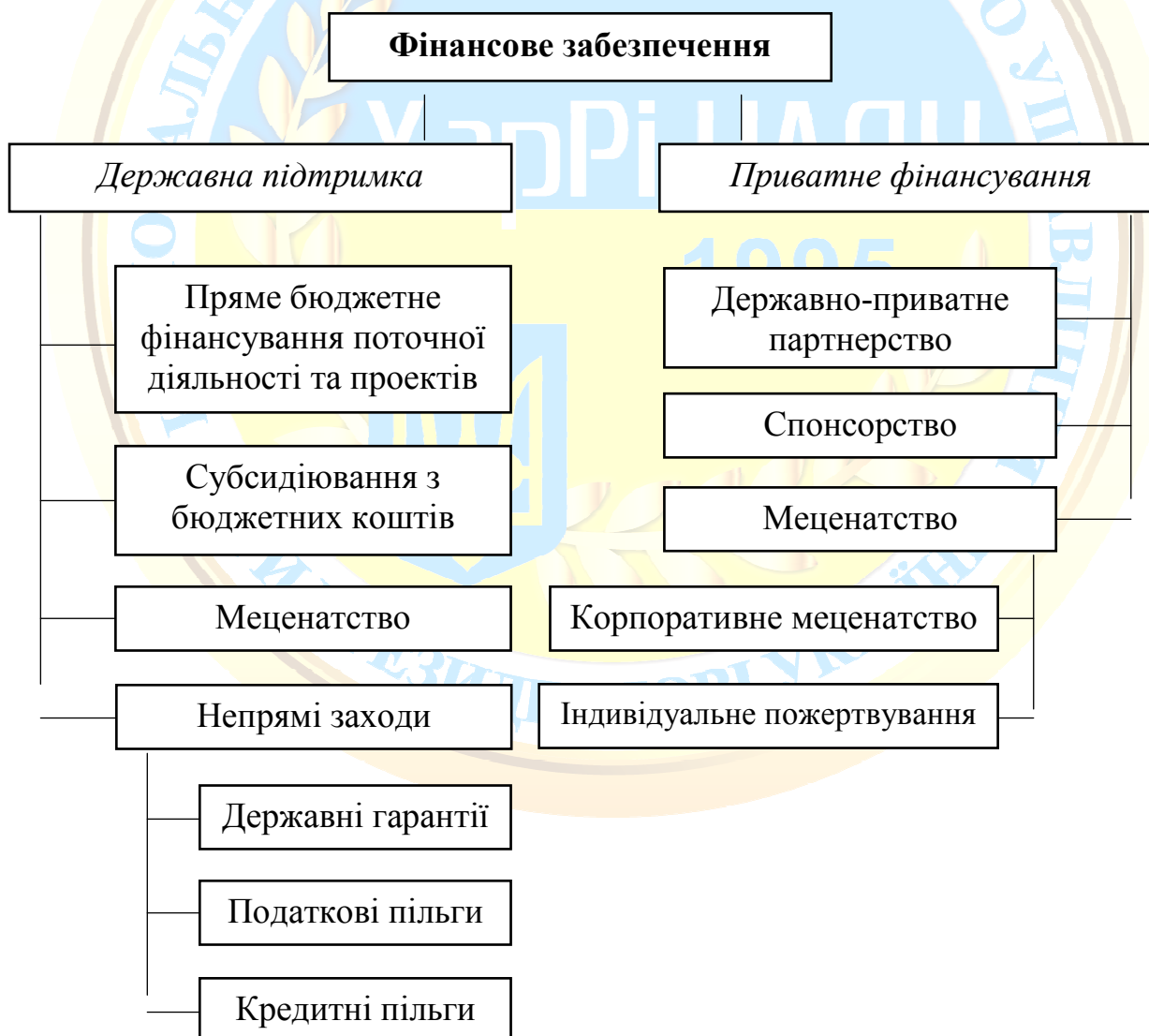


Рис. 4. Фінансове забезпечення сфери культури [1, с. 26]

Приватне фінансування культури здійснюється шляхом залучення коштів меценатів (корпоративного меценатства та індивідуального пожертвування), спонсорів та в рамках державно-приватного партнерства.

В умовах кризи та обмеженості фінансових ресурсів держава самостійно не спроможна повноцінно забезпечити галузь культури необхідними фінансовими ресурсами, тому проблеми фінансування культури і мистецтва за допомогою пошуку нових форм фінансування є надзвичайно важливими.

На нашу думку, важливим і універсальним механізмом інвестиційної політики, що сприяє консолідації фінансового, організаційного та управлінського потенціалу приватного та державного секторів економіки у пріоритетних напрямках є державно-приватне партнерство – дієвий та ефективний механізм залучення позабюджетних коштів і висококваліфікованих кадрів для виконання стратегічних завдань соціально-економічного розвитку в умовах дефіциту бюджетних коштів.

Впровадження державно-приватного партнерства у сфері культури дасть змогу залучити фінансові ресурси для інвестиційних проєктів, відновлення об'єктів культурної спадщини, реконструкції та модернізації кінотеатрів, театрів, бібліотек та клубів, створення нових культурних просторів. Найбільш перспективними напрямками державно-приватного партнерства у цій царині є проєкти, пов'язані з об'єктами нерухомості – реставрація та реконструкція пам'яток архітектури, музеїв-садиб, будівництво та експлуатація культурно-дозвіллєвих закладів.

Застосування механізму державно-приватного партнерства для реалізації інвестиційних проєктів у сфері культури передбачає: дослідження найбільш ефективних форм співробітництва між державою і об'єднаними територіальними громадами (державними партнерами) та приватними партнерами у сфері культури; визначення переліку потенційних інвестиційних проєктів у сфері культури, які можуть реалізовуватися на умовах державно-приватного партнерства; налагодження механізмів взаємодії державних та приватних партнерів у сфері культури; забезпечення підготовки якісних

інвестиційних проектів, які здійснюються на умовах державно-приватного партнерства, з метою залучення інвестицій у галузь культури [0].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Фінансове забезпечення реалізації державної політики у сфері культури в умовах децентралізації – доволі складне завдання. Реформа пропонує запровадити новий механізм фінансування системи забезпечення населення культурними послугами з метою: підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів; залучення позабюджетних коштів у сферу культури; забезпечення конкурентного рівня оплати праці працівників сфери; створення конкурентного ринку культурних послуг; забезпечення високого рівня надання культурних послуг.

Культура створює необхідне середовище для зростання людського та соціального капіталу, а отже, підвищення конкурентоспроможності регіонів та їхньої привабливості для життя. Впровадження прогресивних методів бюджетування, орієнтованих на результат, передбачає перехід від утримання бюджетних установ до фінансування наданих ними культурних послуг. Зміна підходу до фінансування закладів культури, на нашу думку, сприятиме більш ефективному використанню ресурсів, що і є однією із засад реформи децентралізації влади.

#### Список використаних джерел

1. Євсєєва О. О. Вдосконалення державного регулювання розвитку системи культури в регіоні. *Бізнесінформ*. 2013. № 4. С. 22–28. URL: [http://business-inform.net/pdf/2013/4\\_0/22\\_28.pdf](http://business-inform.net/pdf/2013/4_0/22_28.pdf) (дата звернення: 28.04.2021).
2. Інформація щодо фактичного розміру прожиткового мінімуму за січень 2021 року / Мінсоцполітики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/19670.html#:~:text> (дата звернення: 28.04.2021).
3. Презентація реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами / Міністерство культури та інформаційної політики. URL: <https://mkip.gov.ua/news/4118.html> (дата звернення: 28.04.2021).

4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> (дата звернення: 28.04.2021).

5. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 р. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> (дата звернення: 28.04.2021).

6. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.01.2021 р. № 1-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.04.2021).

7. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2020 р. № 1035-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 28.04.2021).

8. Hale, H., Kulyk, V., Onuch, O., Sasse, G. (2020). Identity and Borders in Flux (IBIF): The Case of Ukraine' Ідентичність та кордони у русі: приклад України. URL: <https://ibifukraine.com/2020/04/30/april-2020-survey> (дата звернення: 28.04.2021).

### References

1. Yevsieieva O. (2013). Vdoskonalennia derzhavnoho rehuliuвання rozvytku systemy kultury v rehioni. *Kharkiv: Biznesinform, issue 4, 22–28*. URL: [http://business-inform.net/pdf/2013/4\\_0/22\\_28.pdf](http://business-inform.net/pdf/2013/4_0/22_28.pdf) [in Ukrainian].

2. Informatsiia shchodo faktychnoho rozmiru prozhytkovoho minimumu za sichen 2021 roku. Minsotspolityky Ukrainy. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/19670.html#:~:text> [in Ukrainian].

3. Ministerstvo kultury ta informatsiinoi polityky: Prezentatsiia reformy finansuvannia systemy zabezpechennia naseleennia kulturnymy posluhamy. URL: <https://mkip.gov.ua/news/4118.html> [in Ukrainian].

4. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo reformy mizhbiudzhethnykh vidnosyn: Zakon Ukrainy vid 28.12.2014 r. № 79-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#Text> [in Ukrainian].

5. Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2021 rik: Zakon Ukrainy vid 15.12.2020 r. № 1082-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1082-20#Text> [in Ukrainian].

6. Pro zatverdzhennia Planu zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii reformy finansuvannia systemy zabezpechennia naseleennia kulturnymy posluhamy : Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv

Ukrainy vid 05.01.2021 r. № 1-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1-2021-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

7. Pro skhvalennia Kontseptsii reformy finansuvannia systemy zabezpechennia naselennia kulturnymy posluhamy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19.08.2020 r. № 1035-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2020-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

8. Hale, H., Kulyk, V., Onuch, O., Sasse, G. (2020). Identity and Borders in Flux (IBIF): The Case of Ukraine. URL: <https://ibifukraine.com/2020/04/30/april-2020-survey> [in English].

**Yeromina O. V.,**

*Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department,*

*KRI NAPA, Kharkiv*

*ORCID 0000-0001-6065-2279*

### **Financial support for the implementation of state policy in the field of culture in the context of decentralization**

*The scientific paper examines the components of financial security in the field of culture which are generally classified into state and private ones. The structure of state and local budget expenses spent on culture and art in 2012–2019 is analyzed.*

*Within the current model the funding of a cultural institution is not determined by its efficiency, and the major part of the funds is spent on salaries of employees of the institution regarding the work time, not taking into consideration the quantity and quality of cultural services provided by them. The average salary in the whole field of culture is actually 28 % lower than the average salary in the country per full-time employee, which leads to an outflow of staff, the impossibility to involve new, experienced specialists able to create an appropriate competitive product. Thereby it is proved that the system of provision of public cultural services requires a radical change in the funding mechanism which could increase the efficiency of the budget funds, and direct resources to meet public cultural needs guaranteed by the Constitution of Ukraine. Providing high-quality and accessible services to the population, including cultural ones, is one of the tasks of the decentralization reform.*

*Taking into consideration the fact that the cultural sector around the world is built on a combination of budgetary and extrabudgetary funding, it was found out that an important and universal mechanism of investment policy that consolidates the financial, organizational and managerial capacity of private and public sectors is a public-private partnership which is an effective and efficient mechanism for attracting not only extra-budgetary funds, but also highly qualified personnel to perform strategic tasks of socio-economic development in conditions of*

*budget funding deficit. The introduction of public-private partnership in the field of culture will attract financial resources for investment projects, restoration of cultural heritage sites, reconstruction and modernization of cinemas, theaters, libraries and clubs, the creation of new cultural space.*

**Keywords:** state support; budget financing; private financing; public-private partnership; cultural sector.

*Надійшла до редколегії 31.05.2021 р.*

