

DOI 10.52363/2414-5866-2024-2-35

УДК 008:[316.7:7.021]

*Лозова О.Ю., аспірантка ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-0661-202X*

*Lozova O., PhD student of Training, Research and Production Center of the
National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

НОВІ РЕСУРСИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ТА МУНІЦИПАЛЬНИХ ПОСЛУГ УСТАНОВАМИ КУ- ЛЬТУРИ

NEW RESOURCES OF FINANCIAL SECURITY FOR THE PROVISION OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES BY CULTURAL INSTITUTIONS

У статті досліджені питання формування нових підходів до фінансування установ культури на основі зміни механізму фінансового забезпечення надання державних, муніципальних послуг. Обґрунтовується теза про те, що перехід на принципово нову ідеологію фінансового забезпечення державних, муніципальних послуг, що робляться, на основі надання субсидій на виконання державних завдань, впровадження нормативних принципів фінансування витрат сприяє створенню дієвих правових основ підвищення якості і доступності державних та муніципальних послуг, а також підвищенню зацікавленості і відповідальності установ за результати їх діяльності. Проаналізована організація фінансування установ культури, взаємодія усіх органів влади, бізнесу, наукових і громадських організацій в реалізації масштабних культурних проєктів і програм, спрямованих на розвиток окремих галузей культури, збереження і використання культурної спадщини, збільшення культурної привабливості регіонів і підвищення якості послуг, що надаються, у сфері культури.

Ключові слова: *публічне управління, сфера культури, державна культурна політика, фінансування сфери культури, заклади культури, державні послуги, організація діяльності установ культури.*

The article examines the issues of forming new approaches to the financing of cultural institutions based on the change in the mechanism of financial support for the provision of state and municipal services. The thesis is substantiated that the transition to a fundamentally new ideology of financial provision of state and municipal services, which is made on the basis of providing subsidies for the performance of state tasks, the introduction of normative principles of financing costs, contributes to the creation of effective legal bases for improving the quality and availability of state and municipal services, and as well as increasing the interest and responsibility of institutions for the results of their activities. The organization of financing of cultural institutions, the

interaction of all authorities, business, scientific and public organizations in the implementation of large-scale cultural projects and programs aimed at the development of certain branches of culture, the preservation and use of cultural heritage, the increase in the cultural attractiveness of regions and the improvement of the quality of services provided in the cultural sector, were analyzed.

Keywords: *public administration, cultural sector, state cultural policy, financing of the cultural sector, cultural institutions, state services, organization of activities of cultural institutions.*

Постановка проблеми. Одним з найважливіших завдань державної фінансової політики у сфері культури є динамічний розвиток культурного потенціалу регіонів, що забезпечує підвищення конкурентоспроможності, розвиток творчості, інновацій і соціального благополуччя в суспільстві, формування орієнтації особи і соціальних груп на цінності, сприяючі успішній модернізації українського суспільства.

Галузь культури традиційно розглядається в якості ефективного інструменту по розширеному відтворенню людського потенціалу, що відповідає вимогам інноваційної економіки і громадянського суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи державної культурної політики висвітлені у працях зарубіжних вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на сферу культури зробили такі вчені: О. Бутник, Л. Востряков, Ю. Вдовенко, О. Гриценко, І. Ігнатченко, А. Дегтяр, О. Дегтяр, А. Зайцева, О. Кравченко, О. Копієвська, В. Малімон, С. Овчаренко, А. Помаза-Пономаренко [4; 6] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються специфіка управлінських відносин у сфері культури та шляхи удосконалення державної культурної політики.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження фінансового забезпечення надання державних та муніципальних послуг установами культури.

Виклад основного матеріалу. Для досягнення якісних результатів в культурній політиці України Урядом визначені наступні пріоритетні напрями:

- розробка стандартів якості послуг у сфері культури і масових комунікацій, що забезпечують конституційні гарантії громадян України;
- створення умов для поліпшення доступу громадян України до культурних благ і послуг, освіти у сфері культури і мистецтва (художній освіті), у тому числі малозабезпечених груп населення держави і інших категорій громадян, що потребують соціальної підтримки;
- модернізація і забезпечення інноваційного розвитку мережі музеїв і бібліотек за рахунок масштабного інвестування в технологічне оновлення і повсюдного впровадження і поширення нових інформаційних продуктів і технологій, реалізації механізмів підтримки;

- забезпечення умов для функціонування і розвитку бібліотечно-го, музейного, архівного, кино-, фото- і інших аналогічних фондів;
- розвиток механізмів підтримки стимулювання творчості музичних, театральних і інших творчих колективів, у тому числі традиційної народної культури;
- розробка заходів по залученню талановитої і професійно підготовленої молоді для роботи в галузі, що дозволить розширити спектр і поліпшити якість надання послуг в області культури, прискорити впровадження інноваційних методів роботи;
- модернізація системи професійної підготовки і перепідготовки творчих кадрів, фахівців в області управління і організації сфери культури, мистецтва і масових комунікацій, зміцнення кадрового потенціалу галузі, розвиток безперервної освіти у сфері культури;
- формування системи громадського теле-, радіомовлення і цифрового телебачення на державному рівні і в регіонах країни [5].

Діяльність установ і організацій культури останнього десятиліття відмічена імперативом оптимізацій, реорганізацій, перетворень, які набули досить гострого характеру. Пов'язано це з тим, що система бюджетних установ була сформована в інших соціально-економічних умовах, працювала у відриві від сучасних підходів до розвитку державного і місцевого управління і фінансувалася незалежно від об'єму і якості послуг, що робилися установами.

Схема розмежування повноважень між територіальними громадами і населеними пунктами, що входять до їх складу, могла нанести (і у ряді випадків нанесла) непоправний ущерб мережі установ в сільських поселеннях і поставити під питання сам факт їх існування. Зменшення об'єму повноважень у районних органів управління культури спричинило послаблення їх координуючої ролі, скоротило можливості здійснення культурних проектів і програм районного значення.

Висновок з підпорядкування районних відділів культури, раніше підвідомчих їм установ культури і нерозуміння ролі управління ними з боку районних адміністрацій привели до масової ліквідації відділів культури, що, як наслідок, привело до дезорганізації соціально-культурних процесів. Через прагнення оптимізувати (укрупнити і скоротити) сферу культури у багатьох районах регіонів проведені структурні перетворення, в результаті яких питання культурного розвитку втратили свій статус.

У районах (кожен на свій лад) почали створюватися різні моделі: «управління охорони здоров'я, молодіжної політики, спорту туризму і культури», «комплексний центр у справах культури, туризму, молоді і ветеранів», «комітет з культури і зв'язків з громадськістю», «управління по соціальній політиці і розвитку туризму» (мається на увазі і культура). І ще витон-

ченіше культура виявилася поєднаною з суспільно-політичною сферою: наприклад громадські, політично і культурно-просвітницькі центри».

В Законі України від 8 червня 2000 року під № 1805-III, «Про охорону культурної спадщини» державне управління у сфері охорони культурної спадщини (пам'ятників історії і культури) та повноваження по збереженню, використанню і популяризації об'єктів культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини - виконавчий орган сільської, селищної, міської ради. Вони мають право на створення муніципальних музеїв, а також повноваження по створенню умов для розвитку місцевої традиційної художньої народної творчості, участі у збереженні, відродженні і розвитку художніх народних промислів [3].

В той же час, збереження пам'ятників історії і культури силами поселень дуже проблематично через відсутність фахівців такого профілю і необхідної кваліфікації, необхідних фінансових ресурсів (досить містких). Проте, рішення про взаємодію між органами місцевого самоврядування різних рівнів знайдене через делегування повноважень, звичайно, за взаємного бажання адміністрацій територіальних громад і населених пунктів.

Взаємодія між органами місцевого самоврядування різних рівнів забезпечується шляхом делегування повноважень, за наявності обопільного бажання адміністрацій територіальних громад і населених пунктів.

Надання населенню послуг в області культури одночасно відноситься і до компетенції регіонів держави, територіальних громад і населених пунктів, які входять до їх складу. Як показує досвід багатьох регіонів і територіальних громад, саме фінансові ресурси бюджету територій найбільшою мірою впливають на об'єми послуг, що надаються. У зв'язку з цим виникає питання: чи повинен чинник стану бюджету територій бути вирішальним при плануванні державних послуг і чи не приведе скорочення їх об'єму до погіршення якості життя громадян? З іншого боку, очевидно, що бюджетне планування повинне спиратися на кількісні об'єми послуг, витікаючі з об'єктивних потреб населення і інших суб'єктів, для яких ці послуги призначені.

Відповідь на ці питання, найімовірніше, лежить в площині оптимального поєднання можливостей бюджету території при плануванні державних послуг і необхідності підвищення ефективності надання державних і муніципальних послуг за допомогою створення умов і стимулів для скорочення внутрішніх витрат бюджетних установ і залучення ними позабюджетних джерел фінансування, а також зміцнення системи середньострокового і довгострокового прогнозування потреб в тих або інших послугах з урахуванням усього спектру зовнішніх і внутрішніх чинників.

Ключовим мотивуючим чинником, що забезпечує якість і доступність послуг, повинне стати формування для кожної установи державного, регіонального та місцевого завдання на надання державних та муніципальних

послуг (виконання робіт) з вказівкою показників об'єму і якості його виконання, а також встановлення прямої залежності об'єму фінансового забезпечення виконання завдання (розміру субсидії) від результатів діяльності установи. Перехід від кошторисного фінансування до надання субсидій включає надання обов'язкової субсидії на надання послуг (виконання робіт) відповідно до державного (регіонального або місцевого) завдання. Передбачається, що така субсидія розраховуватиметься виходячи з витрат, що фактично склалися, а потім станеться їх уніфікація по групах однопрофільних установ з урахуванням різних чинників. Разом з обов'язковими субсидіями можуть надаватися і субсидії на інші цілі і бюджетні інвестиції [1, с. 92].

Аналіз практики формування державних та муніципальних завдань, що склалася, в регіонах (територіальних громадах) свідчить про те, що об'єми їх фінансового забезпечення можуть піддаватися коригуванню внаслідок того, що заплановані значення показників, надання державних послуг, що характеризують якість, не завжди співпадають з фактичними значеннями. У окремих галузях соціальної сфери об'єми надання послуг (виконання робіт) схильні до істотних і погано прогнозованих коливань. Зокрема, це характерно для галузі культури.

Фахівці вважають, що ефективність ухвалення рішень про коригування державного завдання і зміну розміру субсидії може бути оцінена з урахуванням таких чинників, як:

- 1) можливість установи впливати на фактичні об'єми надання послуг;
- 2) міра гнучкості зміни потреби в ресурсах у зв'язку з відхиленнями відносно запланованих об'ємів надання послуг.

В той же час коригування державного завдання і перерахунок субсидій на його виконання слід розглядати як крайній захід, що використовується як жорстка санкція відносно установи або у разі виникнення непрогнозованих коливань попиту на послугу.

У діяльності організацій культури є істотні особливості, що виражаються в поєднанні виконання функціонально різних компонентів : створення культурних благ, їх зберігання, поширення і організація освоєння споживачем. Іншими словами, установи культури не лише проводять заходи по показу, але і виконують державну функцію по створенню, збереженню, збиранню і вивченню культурної спадщини, фондів, художніх творів, а ця функція безпосередньо не пов'язана з конкретним споживачем. В той же час без її реалізації неможливо забезпечити доступ громадян і юридичних осіб до культурних цінностей, культурної спадщини.

Таким чином, розробка переліку державних послуг (робіт) у сфері культури вимагає урахування специфіки цієї галузі і виділення окремо «послуг» і «робіт». В якості основного критерію при розмежуванні робіт і послуг слід брати до уваги показник наявності конкретного споживача (фізичної або юридичної особи) державної послуги або роботи. Інакше, послуга нада-

ється безпосередньому конкретному споживачеві, а робота - це захід, що забезпечує послугу, не має конкретного споживача, але що здійснюється в цілях забезпечення надання послуги споживачеві. Під роботою також може матися на увазі діяльність, спрямована на рішення певних стратегічних завдань у сфері культури. Розділення послуг і робіт має важливе практичне значення, оскільки на послугу в обов'язковому порядку встановлюється подушевої норматив і простежується закономірність: чим більше послуг робить установу, тим більше грошей воно отримає. Для робіт встановлення такого нормативу необов'язкове. До того ж є такі роботи, які нормувати технічно неможливо. Відповідно до цього на державному рівні були сформовані базові переліки послуг і робіт. При цьому для кожної державної та муніципальної послуги (роботи) повинні встановлюватися показники об'єму і якості надання послуг (робіт), застосовні для розрахунку нормативних витрат [4, с.137].

Перелік державних послуг і робіт розробляється в різних організаціях культури : організаціях у сфері народної творчості, театральних-концертних організаціях, бібліотеках, музеях, музеях-заповідниках, установах, що мають предмети Музейного фонду України та ін.

Новації механізму фінансового забезпечення бюджетних установ, що вводиться, у тому числі і у сфері культури, означають кардинальну зміну ідеології бюджетного фінансування державних та муніципальних установ, трансформацію принципів організації їх діяльності основними з них є :

- введення нового угруповання витрат в залежності від міри їх участі в наданні послуг: група витрат пов'язаних з наданням послуг та груп витрат на утримання майна.

- впровадження нормативного принципу фінансування витрат, перехід від кошторису до укрупнених груп витрат.

У витратах на надання послуг виділяються дві групи: витрати, безпосередньо пов'язані з наданням послуги, і витрати на громадські витрати. Витрати, безпосередньо пов'язані з наданням послуги, включають фонд оплати праці основного персоналу, матеріальні витрати і інші витрати. До витрат на загальногосподарські потреби відносяться ті, які неможливо віднести безпосередньо ні до витрат, безпосередньо пов'язаних з наданням послуги, ні до витрат на зміст майна. Так, в установах культури державного значення до таких витрат відносяться: витрати на здійснення творчих проектів за рахунок грантів; витрати на оплату праці і нарахування на виплат по оплаті праці іншого персоналу; витрати на зміст об'єктів нерухомого майна держави, закріпленого за державною установою на праві оперативного управління або придбаного цією установою за рахунок засобів, виділених йому засновником на придбання такого майна; частина комунальних платежів, зв'язок, транспорт і інші витрати.

Таке відособлення витрат, пов'язаних з наданням послуг, дозволяє відокремити витрати, спрямовані безпосередньо на отримання результату, тобто надання послуги, від інших видів витрат і розрахувати фактичну вартість послуги.

Логіка реалізації заходів по вдосконаленню механізму фінансового забезпечення надання державних послуг в окремих галузях, у тому числі у сфері культури, припускає відповідний алгоритм дій на регіональному і місцевому рівнях. У даному контексті до таких кроків слід віднести :

1. Формування на регіональному рівні галузевого переліку послуг, що робляться установами регіональних і територіальних громад відповідно до встановленого об'єму повноважень і по аналогії з державними галузевими переліками. На основі галузевих переліків засновник повинен сформувавши відомчі переліки послуг для своїх підвідомчих установ. Без переліку, в якому були б закріплені види діяльності, що виконуються установами для населення за рахунок засобів бюджету, неможливо збудувати повноцінну систему надання послуг (виконання робіт), тим самим забезпечивши порівнянність видів діяльності, що робляться різними установами в різних сферах.

2. Одночасно з формуванням переліку послуг потрібне проведення аналізу мережі підвідомчих установ з метою визначення типу установи з позиції виявлення можливостей існуючої мережі ефективно робити послуги, передбачені галузевими і відомчими переліками послуг. Ухвалення зваженого рішення про зміну або збереження типу установи вимагає від засновника досконального знання нормативно-правової бази, особливостей функціонування підвідомчої мережі, ринкової кон'юнктури і так далі

3. Формування переліку нерухомого, особливо цінного рухомого майна державних (регіональних і місцевих) установ, необхідного, по-перше, для розрахунку субсидій на фінансове забезпечення виконання державного завдання підвідомчими бюджетними установами і, по-друге, для визначення майна, яким установа не має права розпоряджатися без згоди засновника і на яке не може поширюватися відповідальність по зобов'язаннях бюджетних установ.

4. Визначення розміру нормативних витрат на надання державних та муніципальних послуг і нормативних витрат на зміст майна з використанням варіативної підходів і в цілях розрахунку субсидій на фінансове забезпечення виконання державного завдання. Спочатку така субсидія може розраховуватися виходячи з витрат, що фактично склалися, а потім відбуватиметься поступова уніфікація по групах установ з урахуванням різних чинників. Нормативні витрати можуть розраховуватися нормативним, структурним, експертним методами. У випадку якщо засновник прийняв рішення про єдиний показник нормативних витрат на надання кожної послуги, можливе застосування поправочних (регіональних) коефіцієнтів відносно

окремих установ Формування і фінансове забезпечення державних завдань і затвердження плану фінансово-господарської діяльності установ (строком до одного або до трьох років відповідно до того терміну, на який затверджений бюджет держави (територіальної громади)). Показники завдання повинні використовуватися у бюджетному плануванні при визначенні бюджетних асигнувань. При цьому має бути зазначений взаємозв'язок державного та муніципального завдання з інструментами бюджетування, орієнтованого на результат, який може бути представлений як сукупність взаємозалежних процесів : формування державного та муніципального завдання → перелік державних (муніципальних) послуг → стандарт якості → адміністративний регламент (порядок надання послуги) [2, с.153].

Виходячи з вищевикладеного, слід констатувати, що в перспективі на регіональному і місцевому рівнях належить вирішити цілу низку запитань і, зокрема, розробити і затвердити адміністративні регламенти (стандарти) надання державних і муніципальних послуг з усіх їх видів; удосконалити систему моніторингу результатів діяльності підвідомчих державних (регіональних та місцевих) установ, якості надання державних та муніципальних послуг і виконання державного завдання; здійснити деталізацію переліку послуг в галузевому розрізі; виробити чіткі вимоги до порядку надання платних послуг і визначення їх вартості для споживача. Реалізація цих заходів буде спрямована на підвищення якості і доступності державних і муніципальних послуг за допомогою створення умов і стимулу для підвищення відповідальності бюджетних установ за результати своєї діяльності.

5. Формування і фінансове забезпечення державних та муніципальних завдань і затвердження плану фінансово-господарської діяльності установ (строком до одного або до трьох років відповідно до того терміну, на який затверджений бюджет регіона (територіальної громади)). Показники завдання повинні використовуватися у бюджетному плануванні при визначенні бюджетних асигнувань.

Висновки. Виходячи з вищевикладеного, слід констатувати, що в перспективі на регіональному і місцевому рівнях належить вирішити цілу низку запитань і, зокрема, розробити і затвердити адміністративні регламенти (стандарти) надання державних і муніципальних послуг з усіх їх видів; удосконалити систему моніторингу результатів діяльності підвідомчих державних (регіональних та місцевих) установ, якості надання державних та муніципальних послуг і виконання державного та муніципального завдання; здійснити деталізацію переліку послуг в галузевому розрізі; виробити чіткі вимоги до порядку надання платних послуг і визначення їх вартості для споживача. Реалізація цих заходів буде спрямована на підвищення якості і доступності державних і регіональних, місцевих послуг за допомогою створення умов і стимулу для підвищення відповідальності бюджетних установ за результати своєї діяльності.

Список використаних джерел:

1. Бутник О. О. Державне управління становленням та розвитком культури в Україні // Наук. розвідки з держ. та муніципального управління. 2015. Вип. 1. С. 90–95.
2. Копієвська О. Р. . Моделі соціокультурних трансформацій // Культура народів Причорномор'я. 2013. № 2 (65). С. 151–155.
3. Культурна інфраструктура в умовах децентралізації. Український кризовий медіа-центр: сайт. 2019. URL: <https://uacrisis.org/wp-content/uploads/2019/06/Analitichnij-zvit-KIVUD.pdf>.
4. Меляков А. Гуманітарна сфера як предмет досліджень в науці державного управління. Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. Х.: в-во «Магістр», 2012. № 1. 205 с.
5. Мерзляк А. В., Огнар'юв Є. С. Державне управління сферою культури: вітчизняний та зарубіжний досвід. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2017. Вип. 1 (17). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_4.
6. Помаза-Понмоаренко А.Л., Тарадуда Д.В. Державне управління як критична інфраструктура // Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2024. № 4. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/issue/archive>.

References:

1. Butnyk O. O. Derzhavne upravlinnia stanovlenniam ta rozvytkom kultury v Ukraini / O. O. Butnyk // Nauk. rozvidky z derzh. ta munitsypalnoho upravlinnia. 2015. Vyp. 1. S. 90–95.
2. Kopiiivska O. R. . Modeli sotsiokulturnykh transformatsii / O. R. Kopiiivska // Kultura narodov Prychernomoria. 2013. No 2 (65). S. 151–155.
3. Kulturna infrastruktura v umovakh detsentralizatsii. Ukrainskyi kryzovyi media-tsentr: sait. 2019. URL: <https://uacrisis.org/wp-content/uploads/2019/06/Analitichnij-zvit-KIVUD.pdf>
4. Meliakov A. Humanitarna sfera yak predmet doslidzhen v nautsi derzhavnoho upravlinnia. Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia : zb. nauk. pr. Kh.: v-vo «Mahistr», 2012. No.1. 205 s
5. Merzliak A. V., Ohnarov Ye. S. Derzhavne upravlinnia sferoiu kultury: vitchyzniani ta zarubizhnyi dosvid. Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka. 2017. Vyp. 1 (17). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_4.
6. Pomaza-Ponomarenko A.L., Taraduda D.V. Public administration as a critical infrastructure // Dnipro scientific journal of public administration, psychology, law. 2024. No. 4. URL: <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/issue/archive>.