

УДК 336.1

**Г. В. Возняк**

кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник  
відділу регіональної фінансової політики  
ДУ «Інститут регіональних досліджень  
імені М. І. Долишнього НАН України», м. Львів

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ КУЛЬТУРИ І МИСТЕЦТВА : ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ**

*В статті розглянуто основні проблеми бюджетної політики у сфері культури і мистецтва. Подано їх систематизацію. Визначено пріоритети проведення бюджетної політики в Україні в умовах реформи міжбюджетних відносин. Окреслено вектор розвитку та шляхи вдосконалення бюджетної політики у сфері культури і мистецтва.*

**Ключові слова:** бюджетна політика, культура і мистецтво, бюджетне фінансування

**Voznyak H. Fiscal policy in the sphere of culture and art: problems and prospects**

*In the article the basic problems of fiscal policy in the sphere of culture and art. Posted organize. Priorities of fiscal policy in Ukraine in terms of reform of intergovernmental relations. Outlined vector of development and ways of improving fiscal policy in culture and art.*

**Keywords:** fiscal policy, culture and the arts, government funding

Культура як засіб консолідації суспільства, утвердження національної самосвідомості та власної гідності українця є головною умовою та рушійною силою виходу України із суспільно-політичної кризи, яка триває останні роки. Поряд із освітою та наукою, культура слугує системо формуючим чинником вдосконалення кількісних та якісних складових людського потенціалу країни. Не секрет, що в умовах фінансово-політичної нестабільності, тим паче в воюючій країні, культура та мистецтво не є пріоритетним завданням державної політики. Очевидно і те, що фінансування галузі відбувається за залишковим принципом, що призводить до скорочення кількості культурних та мистецьких заходів, оптимізацію установ, скорочення кадрового складу тощо. Складність інерційної поведінки держави в цій сфері обумовлена, з однієї сторони, економічним становищем в країні, з іншої – специфікою самої галузі, за якою значна частина організацій культурно-мистецької сфери є економічно неприбутковою, але суспільно необхідною. Досвід економічно потужних країн переконує, що ті держави, які в кризові періоди свого розвитку проводили виважену політику у сфері культури, в короткі терміни досягали значних успіхів у проведенні економічних, політичних і соціальних реформ, і навпаки, інерційне ставлення до духовних цінностей прирікає суспільство сповільнення темпів свого розвитку. З огляду на сазане, актуалізуються питання переосмислення бюджетної політики, як ключової домінанти підтримки галузі вітчизняної культури.

Проблематика дослідження ролі мистецтва у розвитку суспільства та механізмів його фінансування не є новою та ґрунтовно досліджена як в зарубіжній, так і в вітчизняній науці [1-4]. Так, вагомий внесок в розвиток теоретичної спадщини зробили сучасні вітчизняні дослідники [1,2]; вплив мистецтва на розвиток суспільства, а також ефективність бюджетного фінансування висвітлено в

роботах [3,4]. Попри те, в умовах існуючих суспільно-політичних викликів, актуалізуються питання формування та реалізації дієвої бюджетної політики у сфері культури і мистецтва, позаяк її спроможність визначає подальший напрям культурного розвитку країни.

З огляду на зазначене, метою статті є аналіз бюджетної політики у сфері культури та мистецтва, систематизація існуючих проблем та окреслення напрямів їх вирішення.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що сучасні процеси, які відбуваються у взаємовідносинах між бюджетами різних рівнів (від сільських до Державного бюджету України) в контексті зміцнення самостійності місцевих бюджетів, а відтак і місцевого самоврядування, свідчать про неминучі зміни у всіх сферах і ланках бюджетної системи України, і галузь «Культура та мистецтво» цьому не виключення.

В статті виходимо з того, що зміст бюджетна політика у сфері культури та мистецтва розкривається визначенням цілей та завдань держави у сфері формування та використання бюджетних коштів. На думку експертів, серед пріоритетних напрямів бюджетної політики в обраній для дослідження сфері, є: розроблення та затвердження типових штатів закладів (установ) культури і мистецтва; удосконалення механізму надання фінансової підтримки театрам, художнім колективам, концертним та цирковим закладам; удосконалення формування державного замовлення на виробництво видавничої продукції, виробництво і трансляцію телерадіопрограм, у тому числі художніх, анімаційних, документальних, просвітницьких фільмів; перегляду заходів і програм у сфері культури і мистецтва, яким надається державна підтримка тощо.

Інструментами реалізації бюджетної політики в сфері культури слугують [5]:

- фінансова підтримка (повна або часткова) державних та комунальних закладів культури і мистецтва з бюджетів відповідних рівнів;

## СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПЕРІОДУ УКРАЇНИ

- бюджетне фінансування масових культурних заходів «загальнодержавного» та регіонального значення;

- обмежені податкові пільги неприбутковим та благодійним організаціям (включно з деякими, але не всіма типами культурних організацій);

- обмежений (порівняно з багатьма країнами Європи) протекціонізм щодо деяких культурних індустрій (як-от книговидавнича справа);

- бюджетні субсидії національним творчим спілкам, товариству «Просвіта» за відсутності регулярної державної фінансової підтримки інших недержавних культурних організацій та об'єднань;

- недостатньо розвинуті механізми конкурсної підтримки культурно-мистецьких проектів.

Надалі наша увага буде зосереджена до ключових проблем, які виникають в процесі формування та реалізації бюджетної політики в сфері культури і мистецтва. Для цього проаналізуємо видатки Державного бюджету за функціональним призначенням за останні п'ять років, позаяк саме це джерело покриває 20% всіх видатків на культуру і мистецтво в Україні. З таблиці 1 неважко помітити орієнтацію бюджетної політики на виконання поточних завдань. Так, пріоритетними галузями фінансування Державного бюджету України за 2011-2015 рр. були (і надалі продовжують залишатися) освіта, охорона здоров'я та соціальний захист і соціальне забезпечення, які у відносному вимірі складають понад 50% усіх видатків, в залежності від року.

Таблиця 1

### Окремі показники видатків державного бюджету за функціональною класифікацією за 2011-2015 рр. (фактичні показники)

Видатки за функціональною класифікацією	2011 рік		2012 рік		2013 рік		2014 рік		2015 рік	
	Млрд. грн	%	Млрд. грн	%	Млрд. грн	%	Млрд. грн	%	Млрд. грн	%
Загальнодержавні функції	39,9	12,0	44,0	11,1	50,1	12,4	65,8	15,3	103,1	17,9
Оборона	13,2	4,0	14,8	3,7	14,8	3,7	27,4	6,4	52,0	9,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	32,4	9,7	36,5	9,2	39,1	9,7	44,6	10,4	54,6	9,5
Економічна діяльність	44,7	13,4	49,4	12,5	41,3	10,2	34,4	8,0	37,1	6,4
Охорона навколишнього природного середовища	3,0	0,9	4,1	1,0	4,6	1,1	2,6	0,6	4,0	0,7
ЖКГ	0,3	0,1	0,4	0,1	0,09	0,0	0,1	0,03	0,02	0,04
Охорона здоров'я	10,1	3,0	11,4	2,9	12,9	3,2	10,5	2,4	11,4	2,0
Духовний та фізичний розвиток	3,8	1,1	5,5	1,4	5,1	1,3	4,8	1,1	6,6	1,1
Освіта	27,2	27,2	30,2	7,6	30,9	7,7	28,7	6,7	30,1	5,2
Соціальний захист і соціальне забезпечення	63,5	19,1	75,2	19,0	88,5	21,9	80,6	18,7	103,7	18,0

Примітка. Складено автором з використанням[6]

Натомість видатки на культуру і мистецтво, які включено до розділу «Духовний та фізичний розвиток» згідно функціональної структури видатків,

не перевищують 1,5% за весь аналізований період часу і це при тому, що за рахунок Державного бюджету фінансуються: а) державні культурно-освітні програми (національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи); б) державні театральні-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи й ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва згідно з переліком, затвердженим КМУ); в) державна підтримка громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних; г) державні програми розвитку кінематографії; д) державна архівна справа. Цілком очевидно, що за таких умов галузь «культура і мистецтво» не є пріоритетним напрямом реалізації бюджетної політики та знаходиться на периферії державних інтересів.

Зміни, спровоковані розпочатою реформою бюджетної децентралізації в Україні, торкнулися і даної галузі. Йдеться про те, що до 2015 року базові видатки на культуру і мистецтво (рівно як і на освіту і охорону здоров'я), належали до видатків, які враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а це означало, що у випадку дефіциту доходів місцевих бюджетів для фінансування гарантованих державою суспільних послуг, органи місцевого самоврядування могли розраховувати на дотацію вирівнювання.

Натомість, починаючи з 2015 року, змінами до БКУ[7], які поклали початок новому етапу розвитку міжбюджетних відносин в нашій країні, було скасовано поняття доходів, що враховуються /не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, дотації вирівнювання та додаткові дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (ст. 96,98,99): базова дотація, субвенції, реверсна дотація та додаткові дотації. Починаючи з 2015 року в Держбюджеті передбачено освітню субвенцію на оплату поточних видатків загальноосвітніх навчальних закладів усіх типів; субвенцію на підготовку робітничих; медичну субвенцію на утримання установ та закладів охорони здоров'я; субвенцію на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, натомість субвенцію на галузь культури не передбачено.

Зазначене може свідчити тільки про одне – децентралізація в сфері культури неминуче призводить до ліквідації закладів культури, оптимізації культурно - мистецьких програм і проектів тощо. Зрозуміло, що рано чи пізно потрібно відходити від принципів фінансування мережі закладів культури, але це не означає, що дану галузь потрібно фінансово забезпечувати по залишковому принципу, а адміністративно-територіальні одиниці із низьким рівнем розвитку залишати без культурно-мистецьких осередків розвитку.

Щоправда, проектом Державного бюджету на 2017 рік вперше за останні п'ять років передбачено

збільшення видатків, в порівнянні із 2015 роком на культуру і мистецтво майже на 40%, при цьому планується зростання як за рахунок Державного, так і місцевих бюджетів. Вселяє надію в зміну на краще і те, що прогнозне зростання видатків торкнеться заходів у сфері відновлення та збереження національної пам'яті, грантів Президента України молодим діячам мистецтва, започатковані нові бюджетні програми («Будівництво другої черги Національного музею "Меморіал жертв голодомору"» та Забезпечення діяльності Українського інституту книги, випуск книжкової продукції за програмою "Українська книга"»)[8].

Іншою проблемою реалізації бюджетної політики у сфері культури є зменшення обсягів видатків розвитку, що породжує моральне старіння матеріально-технічної бази закладів культури. Фінансове забезпечення капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення є вкрай мізерним, що свідчить про відсутність розширеного відтворення, а отже говорити про розвиток галузі не доводиться, радше про її існування.

Не менш важливою проблемою, яка стримує розвиток даної галузі є відсутність державних соціальних стандартів надання послуг населенню, що гарантовані державою та низька соціальна захищеність працівників культури.

Перелік деструктивних чинників ефективного фінансування та розвитку галузі «Культура і мистецтво» можна продовжувати, але з проведеного дослідження стає очевидно, що культурний розвиток України не можливий без належного рівня фінансування, що в свою чергу передбачає модернізацію інструментів реалізації бюджетної політики держави та зміни підходів до її формування за «залишковим принципом». Серед них можна виокремити грантові інструменти підтримки мистецьких програм та проектів, які б надавалися на конкурсній основі. Безумовно, запровадження програмно-цільового методу бюджетування сприятиме підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.

Вирішення проблем фінансового забезпечення у сфері культури і мистецтва лежить, в площині впровадження децентралізації управління з чітким розмежуванням функцій та фінансових ресурсів між різними гілками влади. Видається, що такі розпочаті процеси сприятимуть зростанню зацікавленості суспільства у розвитку культури та мистецтва.

#### **Список використаних джерел**

1. Ключко Ю. Розвиток соціально-культурної сфери України в умовах ринкових відносин: пошук нових моделей // Диференційне забезпечення керівництва. - 2006. - № 4409. - С. 1-27
2. Чернець В. Г. Сучасні тенденції розвитку вітчизняної культури В. Г. Чернець // Культура і Сучасність: [альманах]. -К.: Міленіум, 2012. -№ 2. -С. 3-9

3. Кічурчак М.В. Бюджетне забезпечення сфери культури України // Фінанси України.-2010р.-№2.-С.36-45
4. Киричук О.В., Максим'як Л.А. Вдосконалення механізмів фінансування культурно-мистецької діяльності в Україні// Збірник наукових праць, «Ефективність державного управління».-2008 р.-№14-15.-С. 277-285
5. Гриценко О. А. Шляхи удосконалення фінансування культури в Україні : аналітична записка / О. А. Гриценко, В. В. Солодовник. – Режим доступу : [http://www.culturalstudies.in.ua/zv\\_2004\\_1.php](http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2004_1.php).
6. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за вказані роки. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV\\_IV\\_2013\\_Monitoring\\_ukr.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf)
7. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 №79- VIII. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
8. Проект Закону про Державний бюджет України на 2017 рік – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032)

#### **References**

1. Klyuchko Yu. (2006) Rozvy`tok social`no-kul`turnoyi sfery` Ukrayiny` v umovax ry`nkovy`x vidnosy`n: poshuk novy`x modelej [Development of social and cultural sphere in Ukraine market conditions, the search for new models]. Dy`ferencijne zabezpechennya kerivny`czstva. № 4409, Vol. 1-27
2. Chernecz` V. G. (2012). Suchasni tendencyi rozvy`tku vitychy`znyanoi kul`tury` [Modern trends in national culture]. *Kul`tura i Suchasnist` - Culture and Modernity*. Vol. 2, pp. 3-9
3. Kichurchak M. V. (2010). Byudzhetne zabezpechennya sfery` kul`tury` Ukrayiny` [Budgetary provision cultural sphere Ukraine]. *Finansy` Ukrayiny` - Finance Ukrainy*. Vol. 2, pp.36-45
4. Ky`ry`chuk O. V., Maksy`m'yak L. A. (2008). Vdoskonalennya mexanizmiv finansuvannya kul`turny`stecz` koyi diyal`nosti v Ukraini [Improving the funding of cultural and artistic activities in Ukraine]. *Efekty`vnist` derzhavnogo upravlinnya* [The effectiveness of public administration], Vol. 14-15, pp. 277-285
5. Gry`cenko O. A., Solodovny`k V. V. (2004). Shlyaxy` udoskonalennya finansuvannya kul`tury` v Ukraini [Ways of improving the financing of culture in Ukraine]. Retrieved from [http://www.culturalstudies.in.ua/zv\\_2004\\_1.php](http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2004_1.php).
6. Byudzhetny`j monitory`ng: analiz vy`konannya byudzhetu: za vkazani roky [Budget Monitoring: Analysis of the budget for those years]. Retrieved from [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV\\_IV\\_2013\\_Monitoring\\_ukr.pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Monitor%20Quat%202013/KV_IV_2013_Monitoring_ukr.pdf)
7. Supreme Council of Ukraine (2014). Pro vnesennya zmin do Byudzhetnogo kodeksu Ukrayiny` shhodo reformy` mizhbyudzhetny`x vidnosy`n [On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations]: Law of Ukraine, adopted on 2014, December 28, 79-VIII. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny` – The Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 36. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19> [in Ukrainian].
8. Proekt Zakonu pro Derzhavny`j byudzhet Ukrayiny` na 2017 rik [Draft Law on the State Budget of Ukraine for 2017]. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60032](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60032)