

Вікторія Булавинець

к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

Михайло Сорочинський

студент гр. ФПФм-22,
Західноукраїнський національний університет, м. Тернопіль

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА КУЛЬТУРУ ТА МИСТЕЦТВО

Реформа децентралізації призвела до розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо фінансування важливих напрямів соціально-економічного розвитку територіальних громад, задоволення важливих потреб їх мешканців. Разом з тим, реформа не призвела до вирішення складних проблем фінансування галузі культури, яка продовжує залишатись серед пріоритетів лише декларативно. Серед найважливіших проблем фінансового забезпечення галузі культури продовжують залишатись стійке недофінансування її поточних потреб та інвестиційних програм, нестабільна методологічна база планування видатків на культуру, що зумовлено нерозробленістю методичних підходів до розрахунку потреби у відповідних послугах, недоліки у розробленні цільових програм у галузі культури тощо [1].

В основу планування видатків бюджету на культуру та мистецтво покладені відповідні нормативи забезпечення, визначені Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Відповідно до останніх новацій, державні соціальні нормативи у галузі культури розмежовані на дві групи, а саме: мінімальні стандарти забезпеченості населення послугами культури відповідно до положень Закону України «Про культуру»; нормативи забезпечення населення закладами культури та закладами освіти зі сфери культури, які надають доступ до базового набору послуг культури. На підставі визначених нормативів здійснюється планування видатків бюджетів на фінансування закладів та заходів культури, однак воно не перешкоджає цим установам провадити діяльність щодо залучення додаткового зовнішнього фінансування з позабюджетних джерел. Більш того, обсяги залучених зовнішніх ресурсів ніяким чином не впливають на визначені згідно законодавства показники бюджетного фінансування.

Окрему увагу чинне законодавство приділяє впорядкуванню показників та критеріїв якості надання послуг культури, а також їхньої доступності. Доступність цих послуг вимірюється у кількох ракурсах, а саме як: економічна (фінансова) доступність – тобто можливість споживати послуги культури не залежно від рівня доходу; територіальна доступність – визначається розвиненістю базової мережі закладів культури відповідно до встановлених законодавством стандартів; фізична доступність – забезпечення доступу до закладів культури громадян усіх категорій, в тому числі осіб з інвалідністю; соціальна та інформаційна доступність – наявність у вільному доступі інформації про культурні заходи та продукти, які надає заклад

культури. Таким чином, вимоги щодо доступності послуг культури спрямовані на те, щоб створити зручні умови для їхнього споживання усіма верствами населення.

Іншим критерієм оцінювання організації надання послуг культури, що має вплив на планування видатків бюджетів на їхнє надання є якість. В основу цього критерію планування послуг культури покладені відповідні державні стандарти (Державний стандарт надання безоплатних послуг клубними та бібліотечними закладами культури державної та комунальної форми власності [3] та ін.). Вони визначають перелік безоплатних послуг, які мають бути доступними для громадян у закладах культури державної та комунальної форми власності, нормативи обслуговування та ін. На підставі якісних та кількісних критеріїв надання послуг культури, а також стандартів їхнього забезпечення визначають базовий набір культурних послуг, який виступає ключовим показником для планування обсягу видатків бюджету на культуру та мистецтво.

Важливим ракурсом планування видатків на культуру і мистецтво в умовах впровадження програмно-цільового методу виконання бюджетів є узгодження цих видатків із документами стратегічного планування розвитку громад. Такий вихідний принцип планування видатків на культуру дає можливість розглядати фінансування культури та мистецтва як складову єдиного процесу усебічного розвитку громади, підвищення рівня та якості життя її мешканців. Можливість такого узгодження в першу чергу залежить від самої наявності стратегічних документів розвитку (стратегії або плану соціально-економічного розвитку), а також присутності у них підрозділів, присвячених розвитку галузі культури [2].

Впродовж багатьох років процес планування видатків місцевих бюджетів на культуру розглядали у контексті розрахунку загальних видатків, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Для того, щоб визначити обсяг видатків місцевого бюджету на культуру, використовували відповідний норматив та кількість мешканців територіальної громади. Застосування такої методики, з одного боку, було справедливим, оскільки уніфікований норматив видатків давав можливість забезпечити єдиний підхід до визначення забезпеченості населення послугами культури, але з іншого, не враховував специфіки громад, які мають різну мережу закладів культури. Внаслідок цього, одні громади мали можливість належним чином фінансувати заклади культури, іншим коштів не вистачало. У наукових публікаціях також вказували на необхідність врахування у методиці розрахунку видатків на культуру інших відмінностей громад, а саме у кількості працівників, об'єктів архітектурної спадщини, музейних закладів та їхніх фондів тощо. Впровадження додаткових корегувальних коефіцієнтів призвело б до невиправданого ускладнення методики планування видатків місцевого бюджету на культуру, зменшило її об'єктивність.

Впровадження нової методики розрахунку міжбюджетних трансфертів, яка не залежить від нормативів витрат і враховує показники податкоспроможності, дало можливість органам місцевого самоврядування самостійно планувати обсяги видатків місцевого бюджету на культуру, в основі якого лежить нормативний метод (при розрахунку витрат на оплату праці, комунальні послуги та ін.), а також метод прямого рахунку – у випадку планування видатків інвестиційного плану. Втім, в

останні роки у зв'язку з необхідністю концентрації бюджетних ресурсів на питаннях оборони країни, інвестиційні видатки у всіх сферах діяльності зведені до мінімуму, в тому числі у галузі культури. Проекти розвитку заклади культури можуть реалізовувати виключно за рахунок грантових коштів. За цих обставин провідними статтями видатків бюджету на культуру є так звані «захищені» статті, тобто витрати на оплату праці в внесками на соціальне страхування, придбання матеріалів для поточних потреб, відшкодування вартості комунальних послуг.

Звернемо також увагу на основні моменти планування видатків на рівні конкретного закладу культури. Важливим питанням є планування видатків на оплату вартості енергоносіїв, яке здійснюється на основі розрахункової потреби у них, а також урядового прогнозу підвищення вартості цих благ у відсотках до цін/ тарифів попереднього року. Водночас, у розрахунках витрат враховують ефект від впровадження енергоефективних заходів (може виявлятися у зменшенні обсягів споживання енергоносіїв).

Обсяги фонду оплати праці розраховують на основі окладів, визначених нормами Постанови КМУ № 1298 від 30.08.2002 р. «Про оплату праці на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» [6]. Згідно з нормами цього документа, а також на підставі даних про розміри мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму на наступний бюджетний період відбувається формування табличного матеріалу, у якому міститься 25 розрядів з відповідними окладами для працівників. У випадку, якщо впродовж бюджетного року передбачене зростання розміру мінімальної зарплати, то розмір окладу в таблиці також змінюватиметься. Для визначення розрядів працівників закладу культури використовують норми Наказу Міністерства культури України від 18.10.2005 р. № 745 «Про впорядкування умов оплати праці працівників культури на основі Єдиної тарифної сітки» [5]. Цим документом встановлено тарифні розряди та коефіцієнти для працівників культури у розрізі окремих типів закладів, а також розміри міжпосадової диференціації окладів. Окрему увагу в документі приділено встановленню надбавок за окремі досягнення чи складний характер роботи, однак розмір таких надбавок сумарно не може перевищувати половини посадового окладу працівника культури.

На тарифний розряд, що визначає розміри посадового окладу працівника закладу культури, також впливає сам статус установи – найвищі тарифні розряди присвоєні закладам виконавського мистецтва (театри, концертні організації та ін.), які мають статус національних, для закладів нижчого рівня ці розряди поступово знижуються. Поряд із поділом закладів культури на групи із присвоєнням кожній певної шкали тарифних розрядів, у таблицях визначено перелік посад зі шкалою можливих розрядів у певному відрізку. «Просування» працівника по шкалі тарифних розрядів відбувається із збільшенням стажу його роботи, отриманням додаткових надбавок та підвищень (наприклад, таке право працівник отримує, якщо має науковий ступінь чи вчене звання). Подібним чином вираховують розміри зарплати для працівників закладів культури, які займаються педагогічною діяльністю – вони

враховують не тільки посадовий оклад, але й кількість годин навчального навантаження, наявність доплат і надбавок.

Планування видатків бюджету на заклади театрального мистецтва має свою специфіку, адже ці заклади зазвичай мають статус комунальних неприбуткових установ, заснованих обласними радами. Відтак фінансування театрів з місцевих бюджетів здійснюється за схемою надання дотацій, розміри якої залежать від низки чинників. Провідну роль серед них відіграє статус театральної установи, адже театри зі статусом академічних мають право на отримання значно більшої фінансової допомоги, ніж звичайні. Це зумовлено іншим підходом до розрахунку оплати праці зайнятих у закладах культури, що мають статус академічних. За нормами Постанови КМУ від 03.02.2010 р. № 109 «Про оплату праці працівників закладів культури, яким надано статус академічних» [7], до посадових окладів працівників таких закладів культури застосовують додатковий коефіцієнт, який не може перевищувати 2,0 для керівників та основного (художнього) персоналу таких закладів, 1,3 – для допоміжних працівників. Разом з тим, конкретні розміри цього коефіцієнта залежать від стану фінансування галузі культури і наявності для цього фінансових можливостей бюджету.

На думку А. Крупки, вагоме значення для визначення обсягів видатків бюджету на театральні-концертні установи є також характер їхніх відносин із засновниками. В залежності від цього, в обласному бюджеті для потреб таких установ може бути передбачено такий обсяг трансферту, який в одному випадку дасть можливість не тільки покривати поточні видатки, але й реалізувати окремі ініціативи розвитку, а в іншому випадку – забезпечувати лише часткове покриття «захищених» статей видатків [4]. Причини цього можуть також полягати у складності оцінювання обсягу власних доходів театральних-концертних установ (від виїзних концертів та вистав), яка має можливості для приховування доходів від надання послуг.

Подібна модель розрахунку видатків на потреби театрів застосовується при плануванні видатків на філармонії та концентрі установи. Разом з тим, для такого типу установ не передбачено набуття статусу академічного, що впливає на розміри оплати праці. Враховуючи цей момент, органи місцевого самоврядування можуть впроваджувати власні надбавки до посадових окладів працівників цих установ культури, намагаючись підвищити престижність праці у них. Ці рішення збільшують потребу у фінансуванні галузі культури з бюджетів обласного рівня.

Видатки на культурно-мистецькі заходи та ініціативи у місцевих бюджетах прораховують тільки у тому випадку, якщо вони передбачені регіональними або місцевими цільовими програмами розвитку культури і мистецтва. Зазвичай, такі програми значну роль у фінансовому плані відводять додатковому фінансуванню за рахунок зацікавлених сторін. Враховуючи ці моменти, в переважній більшості територіальних громад видатки за цим напрямом фінансування культури вкрай незначні.

Фінансування бібліотек та клубних установ з місцевих бюджетів охоплює дві групи витрат: поточні видатки на оплату праці та комунальні послуги; інші витрати, пов'язані із придбанням товарно-матеріальних цінностей, обладнання та

проведенням культурних заходів. Фонд оплати праці цих установ визначається на підставі раніше описаних алгоритмів, визначених правовими документами рівня Міністерства культури України та урядовими постановами. Однак, нестача коштів у місцевих бюджетах зумовлює масовий характер переведення працівників бібліотек і клубних закладів на роботу з неповною зайнятістю (менше 1,0 ставки). Популістським свого часу виявилось рішення про встановлення надбавок на рівні 50% від посадового окладу для працівників бібліотек за шкідливі умови праці. Через відсутність фінансових можливостей у місцевих бюджетах профінансувати ці надбавки, ця норма стала додатковим чинником до скорочення персоналу бібліотек.

Щодо фінансування видатків розвитку базової мережі закладів культури, то в сучасних умовах вони практично відсутні. Об'єктивною реальністю сьогодення є застарілі фонди бібліотек, моральне і фізичне зношення основних фондів клубів та будинків культури, що стає визначальним чинником падіння інтересу з боку населення до їхніх послуг. Водночас, у місцевих бюджетах коштів на оновлення й поповнення бібліотечних фондів, цифровізацію бібліотечних послуг, оновлення технічного обладнання і сценічного інвентарю клубів практично не передбачають. Планування цих видатків за їх наявності здійснюється методом прямого рахунку.

Список використаних джерел:

1. Горин В. П. Фінансовий механізм забезпечення суспільного добробуту: теоретична концептуалізація та проблеми функціонування. Монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2020. 516 с.
2. Горин В. П., Коваль С. Л. Проблеми ефективності та вектори модернізації фіскальної політики у галузі культури. *Інвестиції: практика та досвід*. 2022. № 20. С. 17-23.
3. Державний стандарт надання безоплатних послуг клубними та бібліотечними закладами культури державної та комунальної форми власності: затверджений Наказом Міністерства культури України від 15.10.2013 р. № 983. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1966-13#Text>
4. Крупка А. Фінансування культури і мистецтва з місцевих бюджетів: стан і тенденції розвитку. Збірник наукових праць Державного економіко-технологічного університету транспорту. Серія: Економіка і управління. 2013. Вип. 26. С. 261-268. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Znpdetut_eiu_2013_26_38
5. Про впорядкування умов оплати праці працівників культури на основі Єдиної тарифної сітки: Наказ Міністерства культури України від 18.10.2005 р. № 745. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1285-05#Text>
6. Про оплату праці на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери: Постанова КМУ від 30.08.2002 р. № 1298. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1298-2002-%D0%BF?find=1&text=культур#w1_1
7. Про оплату праці працівників закладів культури, яким надано статус академічних: Постанова КМУ від 03.02.2010 р. № 109. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/109-2010-%D0%BF#Text>