

Документ 27-2019-р, чинний, поточна редакція — **Прийняття від 23.01.2019**



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 23 січня 2019 р. № 27-р
Київ

Про схвалення Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами

1. Схвалити Концепцію реформування системи забезпечення населення культурними послугами, що додається.
2. Міністерству культури разом із заінтересованими центральними та місцевими органами виконавчої влади за участю органів місцевого самоврядування та їх всеукраїнських асоціацій у місячний строк розробити та подати в установленому порядку Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням.

Прем'єр-міністр України
Інд. 73

В.ГРОЙСМАН

СХВАЛЕНО

розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 23 січня 2019 р. № 27-р

**КОНЦЕПЦІЯ
реформування системи забезпечення населення культурними
послугами**

Вступна частина

У глобально-історичному контексті суспільного розвитку та еволюції інституцій **культура** була і залишається важливим **інструментом збору та**

передачі соціального досвіду від покоління до покоління, від одного народу до іншого, формою самореалізації та самовдосконалення людини, що є основою особистісного самовираження, міжкультурного діалогу, поступального розвитку людства.

Культу́ра (лат. *Culture* — «обробіток», «обробляти») — сукупність матеріальних і духовних **цінностей**, створених **людством** протягом його **історії**; історично набутий **набір правил** усередині **соціуму** для його **збереження** та **гармонізації**.

Таким чином, як системоутворюючий фактор єднання і розквіту суспільства на регіональному та національному рівнях культура є важливим інструментом його соціального, економічного і політичного розвитку.

Концепція реформування системи забезпечення населення культурними послугами визначає керівні принципи, шляхи і строки формування та реалізації державної політики, спрямованої на створення для населення умов щодо отримання якісних і доступних культурних послуг.

Необхідність реформування системи забезпечення населення культурними послугами узгоджується з такими документами:

- 1) [Програмою діяльності Кабінету Міністрів України](#), схваленою постановою Верховної Ради України від 14 квітня **2016** р. № 1099-VIII;
- 2) [Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні](#), схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня **2014** р. № 333 (Офіційний вісник України, 2014 р., № 30, ст. 831);
- 3) [середньостроковим планом пріоритетних дій Уряду до 2020 року](#), затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня **2017** р. № 275;
- 4) [планом пріоритетних дій Уряду на 2018 рік](#), затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня **2018** р. № 244.

Проблема, яка потребує розв'язання

Україна більшою частиною успадкувала радянську систему функціонування сфери культури, де головним завданням було створення єдиної стандартної соціалістичної культури, а людина розглядалася не як активний суб'єкт, а як об'єкт політики. Більшість нормативно-правових актів з питань культури мали декларативний характер.

Після проголошення незалежності України в умовах економічної та соціальної кризи плани щодо відродження культури перейшли у площину порятунку та забезпечення її виживання.

У 90-х роках ХХ століття припинили своє існування сотні різноманітних закладів культури, постійно скорочувалося українське книговидання, майже припинилося кіновиробництво, суттєво знизився рівень відвідуваності закладів культури. Залишковий принцип фінансування культури, негативний вплив тоталітарної спадщини, невідповідність діяльності закладів культури вимогам сучасності, невідповідність кадрів до нових економічних умов, інформаційна дискримінація сфери культури, - все це призвело до того, що культура втратила не лише відповідне місце серед пріоритетів державної політики, а і опинилася на периферії державних інтересів. Поступово всю гуманітарну політику в Україні почали ототожнювати із соціальною політикою, спрямованою на вирішення повсякденних проблем громадян, - збільшення зарплат та забезпечення соціальних виплат. Проте усунення матеріальних проблем населення не веде до автоматичного зростання його культурного рівня.

Із середини 90-х років ХХ століття здійснювалися спроби реформувати культурну політику. Зокрема, протягом 1994-1996 років на місцеві бюджети були передані повноваження щодо фінансування закладів культури. Це була перша хвиля процесу децентралізації в сфері культури, яка не отримала позитивних результатів: на всій території держави перестала функціонувати ще більша кількість бібліотек, клубних закладів, в рази знизилося фінансування мистецьких шкіл тощо. Мільйони українців фізично були позбавлені можливості доступу до культурних послуг, якість яких залишалася вкрай низькою.

З 2000 року прояви такої негативної тенденції почали мінімізуватися, однак сфера культури, маючи інституційну пам'ять про колишню адміністративну та фінансову підтримку держави, виявилася не готовою до ринкової боротьби за увагу потенційних споживачів її послуг.

У 2005 році було затверджено [Концепцію державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки](#), яка передбачала розроблення, затвердження та впровадження державних соціальних стандартів надання послуг населенню у сфері культури, що гарантуються державою (перелік та обсяг послуг, порядок їх надання, показники виконання та якості послуг), а також методики визначення розміру фінансового забезпечення державних соціальних стандартів надання послуг населенню у сфері культури, що гарантуються державою, в розрахунку на душу населення. Водночас згадана

Концепція мала декларативний характер, оскільки для визначених нею цілей та пріоритетних завдань не передбачався механізм їх реалізації.

Подальші спроби реформування системи надання культурних послуг населенню, зокрема затвердження Державного стандарту надання безоплатних послуг клубними та бібліотечними закладами культури державної та комунальної форм власності, не забезпечили покращення ситуації в сфері культури на місцях. Крім того, зазначений Державний стандарт в світлі реформаторських процесів в Україні, які набули масштабності з 2014 року, є морально застарілим.

Друга хвиля реформування у сфері культури розпочалася у 2014 році з початком децентралізації влади, первинним результатом якої стало створення об'єднаних громад. Однак, незважаючи на державну фінансову підтримку об'єднаних громад, які займають близько 37,2 відсотка території України, та через тимчасову окупацію Автономної Республіки Крим і частини території Донецької та Луганської областей станом на листопад 2018 року спостерігається зменшення кількості закладів культури, динаміка якого протягом 1991-2017 років наведена у таблиці.

Таблиця

Вид закладів	1991 рік	2000 рік	2010 рік	2013 рік	2017 рік*
Бібліотеки, тис. одиниць	25,3	20,7	19,5	19,1	16,8
Клубні заклади, тис. одиниць	24,7	20,4	18,6	18,5	17,1
Мистецькі школи, одиниць	1445	1482	1461	1452	1280

* Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

Частково скорочення базової мережі закладів культури можна пояснити значним зменшенням чисельності населення в Україні у період з 1991 року по 2017 рік.

Окремої уваги з боку держави потребує зниження позицій України в світі за індексом людського розвитку, яким вимірюється інтенсивність прогресу держав. Так, Україна серед держав світу за індексом людського розвитку

посідала у 1991 році 47 місце, у 2000 році - 75 місце, у 2010 році - 82 місце, у 2013 році - 83 місце, у 2015 році - 84 місце.

Динаміка зниження індексу людського розвитку в Україні яскраво відображає регресію людського капіталу в нашій державі. Дана проблема потребує невідкладного державного втручання для її виправлення, оскільки відсутність нагального реагування може невдовзі призвести до гуманітарної катастрофи в Україні.

Загострює проблемність ситуації щодо погіршення доступності культурних послуг для населення і рівень прожиткового мінімуму в Україні, в структуру якого, зокрема, закладено вартісну величину мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

Так, станом на 1 липня 2018 р. законодавчо встановлений прожитковий мінімум за місяць на одну особу становить 1777 гривень. За даними Мінсоцполітики, фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах липня 2018 року в розрахунку на місяць на одну особу становить 3745 гривень, що більше ніж вдвічі перевищує законодавчо встановлений мінімум. Частка видатків на культуру, закладених в даний фактичний прожитковий мінімум, становить 1,7 відсотка, тобто 63 гривні в місяць.

Прожитковий мінімум в Україні вважається і межею бідності, тобто частка населення, що має середньомісячний дохід на одну особу нижче законодавчо встановленого прожиткового мінімуму, є такою, що перебуває за межею бідності. За даними Держстату, в 2017 році за межею бідності перебувало 2,4 відсотка населення України, а частка населення із середньомісячним доходом на одну особу нижче фактичного прожиткового мінімуму становила 34,9 відсотка. Більше третини населення України не в змозі задовольнити власні культурні потреби.

Крім проблеми відсутності фінансової можливості для отримання громадянами якісних культурних послуг є проблема неспроможності або слабкої спроможності органів місцевого самоврядування забезпечення продукування таких послуг комунальними закладами культури, про що свідчить динаміка зменшення чисельності закладів культури та зниження індексу людського розвитку в Україні.

З огляду на зазначене нагальною потребою є здійснення реформування системи забезпечення населення якісними та доступними культурними послугами.

Мета і строки реалізації Концепції

Метою даної Концепції є визначення основних шляхів і способів створення умов для збільшення кількості, підвищення якості та доступності культурних послуг, розвитку людського капіталу України через стимулювання створення та споживання культурних послуг.

Строк реалізації Концепції - 2019-2022 роки

Принципи реформування системи забезпечення населення культурними послугами

Реформування системи забезпечення населення культурними послугами здійснюється за такими **принципами**:

- 1) створення правових, організаційних та фінансових умов для забезпечення реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ;
- 2) системний підхід до вирішення питань формування та розвитку культурної інфраструктури для забезпечення населення культурними послугами, що ґрунтується на всебічному аналізі проблем сфери культури та ресурсному методі планування комплексу таких інструментів, механізмів, програм і заходів, які здатні своєчасно та ефективно розв'язати ту чи іншу проблему у сфері культури з урахуванням специфіки конкретного регіону чи громади та потреб населення у відповідних послугах;
- 3) поєднання та взаємне узгодження національних, регіональних та локальних пріоритетів щодо культурного розвитку;
- 4) субсидіарність у вирішенні питань культурного розвитку;
- 5) відкритість, прозорість та участь інститутів громадянського суспільства;
- 6) доступність та належна якість культурних послуг для всіх, хто їх потребує;
- 7) забезпечення рівного права кожного брати участь у культурному житті громади.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

Розв'язання визначених проблем передбачається здійснити **шляхом** створення і поступового впровадження правових, організаційних та

фінансових механізмів для забезпечення населення доступними і якісними культурними послугами.

Завдання реформи

Основним **завданням** реформування системи забезпечення населення культурними послугами є:

- 1) затвердження мінімальних стандартів забезпечення громадян культурними послугами;
- 2) реформування фінансового забезпечення системи надання культурних послуг;
- 3) впровадження політики модернізації наявної інфраструктури для надання культурних послуг;
- 4) створення умов для формування якісного (висококваліфікованого) кадрового забезпечення системи надання культурних послуг;
- 5) розроблення системи здійснення моніторингу та оцінки якості культурних послуг.

Затвердження мінімальних стандартів забезпечення громадян культурними послугами

Проблема доступності і якості культурних послуг вирішуватиметься шляхом затвердження мінімальних стандартів забезпечення громадян культурними послугами (базового набору культурних послуг), надання яких має здійснюватися безоплатно.

Такий підхід дозволить, з одного боку, забезпечити задоволення культурних потреб громадян незалежно від їх вікової та дохідної стратифікації шляхом забезпечення рівного доступу до базового набору якісних культурних послуг, з іншого - зберегти від подальшого скорочення в процесі децентралізації мережу закладів культури, що мають забезпечувати надання базового набору культурних послуг та їх якість.

Виконання цього завдання пов'язано з необхідністю визначення на рівні законодавства:

- 1) загальних підходів до організації та надання культурних послуг;
- 2) переліку, змісту та обсягу культурних послуг, що надаються громадянам на безоплатній основі на різних рівнях адміністративно-територіального устрою України;
- 3) показників та критеріїв оцінки якості надання культурних послуг, механізму взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого

самоврядування та представників інститутів громадянського суспільства, обміну інформацією між ними з метою своєчасного коригування державної політики щодо забезпечення населення якісними і доступними культурними послугами;

- 4) вимог до ресурсного забезпечення базового набору культурних послуг, що надаються громадянам на безоплатній основі.

Реформування фінансового забезпечення системи надання культурних послуг

Розв'язання проблем, пов'язаних з утриманням закладів культури та забезпеченням належної якості надання ними культурних послуг, потребує розроблення нової моделі фінансування, яка передбачає:

- 1) чіткі та прозорі гарантії держави щодо переліку та обсягу культурних послуг, які безоплатно надаються громадянам;
- 2) впровадження проектного підходу до формування конкурентних ринків культурних послуг та їх фінансування;
- 3) залучення у сферу культури бюджетних коштів через такі інструменти, як субвенції, кошти Державного фонду регіонального розвитку тощо;
- 4) створення умов для залучення у сферу культури позабюджетних коштів для ревіталізації культурного ресурсу регіонів і окремих громад, створення нових закладів культури та культурних просторів.

Впровадження політики модернізації наявної інфраструктури для надання культурних послуг

Формування ефективної системи забезпечення населення доступними і якісними культурними послугами передбачає проведення оцінки культурного потенціалу та визначення механізму його раціонального використання, примноження та створення на його основі нових культурних продуктів та культурних послуг. Зокрема, передбачається:

- 1) проведення інвентаризації та оцінки якісного стану базової мережі закладів культури;
- 2) визначення шляхів організації раціонального використання культурної інфраструктури та ресурсного потенціалу для задоволення потреб різних груп споживачів культурних послуг, зокрема молоді;
- 3) розроблення та впровадження функціонально та організаційно нових ефективних моделей закладів культури та культурних просторів з урахуванням щільності населення та територіальної доступності.

Створення умов для формування якісного (висококваліфікованого) кадрового забезпечення системи надання культурних послуг

Розвиток системи забезпечення населення культурними послугами передбачає розширення компетентностей та підвищення кваліфікації працівників сфери культури. Підтримка та розвиток кадрового потенціалу сфери культури здійснюватиметься шляхом:

- 1) щорічного набору слухачів програми “Академія культурного лідера”;
- 2) розроблення та впровадження короткострокових програм і курсів підвищення кваліфікації працівників сфери культури за різними напрямками;
- 3) розроблення та впровадження безоплатних онлайн-курсів підвищення кваліфікації працівників сфери культури за різними напрямками.

Розроблення системи здійснення моніторингу та оцінки якості культурних послуг

Забезпечення доступності та належної якості культурних послуг, особливо гарантованого державою базового набору культурних послуг, передбачає впровадження моніторингу та оцінки їх якості, що дозволить оперативно реагувати на виявлені недоліки та своєчасно коригувати державну політику. Зазначене передбачається досягти шляхом:

- 1) визначення порядку і методики здійснення моніторингу та оцінки реалізації державної політики щодо забезпечення населення якісними культурними послугами;
- 2) проведення щорічного моніторингу та оцінки реалізації державної політики щодо забезпечення населення якісними культурними послугами згідно із затвердженими порядком та методикою;
- 3) здійснення громадського контролю за дотриманням прав людини на доступ до якісних культурних послуг.

Реалізація Концепції здійснюватиметься відповідно до плану заходів із зазначенням органів, відповідальних за здійснення конкретних заходів, обсягу фінансових ресурсів і строків виконання, який щороку в разі потреби буде коригуватися за результатами оцінки його виконання.

Очікувані результати

Реалізація Концепції дозволить:

- 1) запровадити комплексний підхід до розв'язання проблеми забезпечення населення якісними і доступними культурними послугами і реалізацію ідей щодо необхідності раціонального використання культурно-ресурсного, людського та фінансового потенціалу громад;
- 2) підвищити рівень поінформованості громадян про комплекс культурних послуг, які вони можуть отримати на безоплатній основі, про плани і пріоритети розвитку сфери культури в Україні в цілому;
- 3) впровадити ефективні механізми фінансування системи надання культурних послуг в цілому та фінансового забезпечення комплексу культурних послуг, що надаються громадянам, зокрема на безоплатній основі;
- 4) підвищити ефективність використання бюджетних коштів у сфері забезпечення населення культурними послугами та запровадження індикаторів ефективності їх використання;
- 5) підвищити культурний та духовний рівень населення, що сприятиме укріпленню національної ідентичності українських громадян і підвищенню індексу людського розвитку в Україні;
- 6) якісно оновити матеріально-технічне та кадрове забезпечення системи надання культурних послуг населенню;
- 7) створити чітку і прозору систему звітності про результати впровадження державної політики щодо забезпечення населення доступними і якісними культурними послугами.

Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів

Обсяг фінансування, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для виконання плану заходів щодо реалізації Концепції, визначається щороку з урахуванням реальних можливостей державного та місцевих бюджетів.

До джерел фінансування заходів щодо реалізації Концепції належать кошти державного та місцевих бюджетів, програм, проектів міжнародної технічної допомоги, а також інших джерел, не заборонених законодавством.