УДК 342.922+342.924
DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-25-31

А. В. Аксютіна, здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАСЕЛЕННЯ КУЛЬТУРНИМИ ПОСЛУГАМИ

У статті з'ясовано сутність принципів адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами. Доведено, що принципи адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами здатні виступати не тільки засобами реалізації загального підходу щодо з'ясування сутності правових принципів взагалі та формування державної культурної політики зокрема, а й як сукупність керівних ідей, вихідних положень, орієнтирів, спрямованих на забезпечення державою повноцінної реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ. Зроблено висновок про необхідність доповнення переліку принципів адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами такими принципами, як: незалежної оцінки якості надання культурних послуг, інформаційної відкритості культурних послуг, соціальної і територіальної рівності громадян в отриманні культурних послуг, забезпечення єдності методологічних засад у сфері надання населенню культурних послуг, організації постійного контролю за якістю надання культурних послуг, забезпечення прозорості адміністрування процесу надання культурних послуг, спрощеності системи надання адміністративних послуг у сфері культури, децентралізації повноважень у сфері культури та наданні культурних послуг тощо.

Ключові слова: *культурна послуга, принцип, адміністративно-правове забезпечення, культура, культурний простір, адміністративно-правові засоби, культурні блага, культурні права.*

A. V. Aksyutina. Principles of administrative and legal support for population by cultural services

The article deals with the essence of the principles of administrative and legal provision of cultural services to the population.

Attention is drawn to the fact that the principles of administrative and legal support of the population with cultural services are the basic ideas (bases) on the basis of which this activity is carried out.

It is proved that the principles of administrative and legal provision of the population with cultural services can act not only as a means of implementation of the general approach to clarify the essence of legal principles in general and the formation of state cultural policy in particular, but also as a set of guiding ideas, baselines, guidelines aimed at providing the state the full realization of the right of every citizen to meet cultural needs and access to cultural goods.

The list of principles set out in the Concept of Reforming the System of Provision of Cultural Services is very important, since it outlines the strategic guidelines for ensuring that every citizen has the right to fully fulfill the right to meet cultural needs and access to cultural goods, but should be supplemented by the following principles of administrative and legal support for the population. services, including: independent evaluation of the quality of cultural services, information openness of cultural services, national and territorial equality of citizens in obtaining cultural services, ensuring unity of methodological foundations in the field of providing cultural services to the population, organizing continuous control over the quality of providing cultural services, ensuring transparency of the administration of the process of providing cultural services, simplifying the system of administrative services in the field of culture, decentralization culture and the provision of cultural services, etc., which will continue to be prominent in the relevant legislative act.

Key words: *cultural service, principle, administrative and legal support, culture, cultural space, administrative and legal means, cultural goods, cultural rights.*

© А. В. Аксютіна, 2019

Постановка проблеми. Беручи на себе обов'язок забезпечити реалізацію права кожного на участь у культурному житті суспільства, користування культурною спадщиною, на доступ до культурних цінностей, держава виступає безпосереднім гарантом забезпечення населення якісними і доступними культурними послугами, здійснює заходи щодо підтримки вітчизняних виробників у сфері культури, зокрема це створення сприятливого режиму оподаткування та надання фінансової підтримки для виробництва і розповсюдження книг, фільмів та інших видів культурного продукту українською мовою в Україні та за кордоном; встановлення квот демонстрування та розповсюдження вітчизняного україномовного культурного продукту на телебаченні, радіо, у кіно- та відеомережі; здійснення заходів державної підтримки виробників в окремих галузях діяльності у сферах культури та мистецтв у порядку, передбаченому законами України та довгостроковими національно-культурними державними цільовими програмами; створення умов для їх дозвілля; формування базової мережі закладів культури; сприяння створенню недержавних закладів культури, клубів, мистецьких аматорських об'єднань, гуртків, студій за інтересами та провадженню ними діяльності [1].

Система забезпечення населення культурними послугами передбачає створення правових, організаційних та фінансових умов для можливості реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступ до культурних благ. Не зменшуючи ролі інших правових засобів, зауважимо, що вагома роль у цьому процесі належить саме засобам адміністративно-правового характеру, спрямованим на: сприяння інтеграції надбань української культури в європейський і світовий інформаційний простір, а також зміцнення культурних зв'язків; формування позитивного іміджу України у світі; забезпечення рівних можливостей безкоштовного доступу користувачів до надбань української культури і мистецтва за допомогою Інтернету; створення електронних копій друкованих документів із метою збереження культурної спадщини, що знаходиться у фондах бібліотек та інших закладів культури; підвищення ефективності використання бібліотечних та музейних фондів; надання можливості працювати одночасно з одним і тим же виданням багатьом користувачам тощо.

Окрім застосування адміністративно-правових засобів, зазначена система має будуватися на певних принципах як сукупності керівних ідей, вихідних положень, орієнтирів, що спрямовані на досягнення оптимальних, стабільних результатів будь-якої діяльності [2, с. 154–155], в тому числі й у сфері забезпечення населення культурними послугами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Попри те, що проблеми адміністративно-правового забезпечення культурної сфери ставали предметом наукових досліджень відомих вчених-правознавців, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістової, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Д.М. Бахраха, К. С. Бєльського, Ю. П. Битяка, А.С. Васильєва, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Т.О. Гуржія, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, А.М. Колодія, Т.О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константінова, В.В. Костицького, О.В. Кохановської, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, Р.В. Миронюка, С.О. Мосьондза, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, В.Ф. Погорілко, Д.В. Приймаченка, П.М. Рабіновича, Ю.М. Старилова, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенка, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, О.І. Харитонової, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.С. Юніна та ін. – наразі постало питання перегляду усталених підходів до з'ясування сутності, змісту та значення принципів публічного адміністрування культурної сфери взагалі та адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами зокрема. У нинішніх умовах спеціальних досліджень цієї проблематики не проводилося, а зазначена тематика не була повноцінно вивчена в теоретико-методологічних роботах з адміністративного права.

Мета статті полягає в необхідності з'ясування сутності та визначення переліку принципів адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами як головних

орієнтирів для повноцінної реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове забезпечення населення культурними послугами як складова частина гуманітарної політики держави, важливий елемент соціального розвитку країни та її культурної функції будується на відповідних основоположних засадах, або, іншими словами, принципах.

В етимологічному розумінні слово «принцип» означає основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки тощо; керівна ідея, основне правило діяльності якого-небудь механізму, приладу, установки [3, с. 400].

Дефініція «принципи» в перекладі з латинської означає «основу, початок» і тлумачиться як: «1) основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності»; «2) встановлені загальноприйняті, поширені правила господарських дій і властивостей економічних процесів» [4, с. 91–93].

Із позиції філософії принцип (від лат. principum − початок, основа) – те ж саме, що і основа, тобто те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань [5, с. 365].

У загальній теорії права правові принципи визначаються як закріплені в нормах права основні керівні засади чи ідеї, які характеризують найбільш суттєві риси правового регулювання. Принципи виражають внутрішню основу, сутність правових норм, мають обов'язкову ознаку нормативності [6, с. 98]. Слід особливо підкреслити той факт, що ознака нормативності є визначальною в характеристиці даної правової категорії. Лише закріплені у правовій нормі керівні засади будуть повною мірою наділені ознакою загальнообов'язкового правила, що забезпечується силою державного примусу.

Юридична енциклопедія категорію «принцип» тлумачить як: 1) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо; 2) внутрішні переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [7, с. 111].

Отже, принципи в системі забезпечення населення культурними послугами мають велике значення, оскільки їх застосування «дозволяє обрати найбільш оптимальні варіанти структури та функціонування органів, раціонально розподіляти компетенцію між суб'єктами діяльності, усувати паралелізм та дублювання функцій» [8, с. 47].

Проведений аналіз праць вчених-юристів дає змогу стверджувати, що найбільш поширеною є класифікація принципів адміністративно-правового забезпечення, в основу якої покладено поділ принципів на: конституційні (представлені принципами законності, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму, демократизму нормотворчості і реалізації суб'єктивних прав), а також організаційно-функціональні (зокрема, відкритості та прозорості, підзвітності і підконтрольності державних органів, ефективності та неупередженості [9, с. 157–160].

Деякі вчені пропонують й інші групи принципів, розмежовуючи їх на: загальні принципи організації суспільства і чисто правові [10, с. 111]; організаційно-політичні, організаційно-технічні принципи побудови апарату управління, організаційно-технічні принципи діяльності апарату державного управління [11, с. 67]; суспільно-політичні, структурні та принципи державно-регулюючої діяльності [12, с. 51] тощо.

Виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що принципи адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами – це основоположні ідеї (засади), на підставі яких здійснюється ця діяльність.

Законодавство України про культуру останні прямо не визначає, хоча основні засади державної політики у згаданій сфері у статті 3 Закону України «Про культуру» викладені досить інформативно [1].

В узагальненому вигляді принципами культурної політики І.Г. Ігнатченко називає ключові, об'єктивно зумовлені основоположні ідеї, виражені, як правило, у правових нормах, відповідно до яких формуються й функціонують державні та громадські органи в цій сфері діяльності. Вчена виокремлює загальносистемні і структурні принципи, серед яких, у свою чергу, виділяє структурно-цільові, структурно-організаційні, структурно-функціональні і структурно-процесуальні [13, с. 8].

Зрозуміло, що чинне законодавство більше уваги приділяє принципам культурної політики держави і лише в Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 27-р, вказує на принципи такого реформування, серед яких:

– створення правових, організаційних та фінансових умов для забезпечення реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ;

– 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;

– поєднання та взаємне узгодження національних, регіональних та локальних пріоритетів щодо культурного розвитку;

– субсидіарність у вирішенні питань культурного розвитку;

– відкритість, прозорість та участь інститутів громадянського суспільства;

– доступність та належна якість культурних послуг для всіх, хто їх потребує;

– забезпечення рівного права кожного брати участь у культурному житті громади [14].

Названий перелік принципів є дуже важливим, адже окреслює стратегічні орієнтири забезпечення державою повноцінної реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ, проте його варто доповнити такими принципами адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами, серед яких:

– *принцип незалежної оцінки якості надання культурних послуг*, що прямо пов'язаний із особливістю сфери культури, яка полягає в тому, що основні результати культурної діяльності виражаються, як правило, у відкладеному соціальному ефекті і проявляються у збільшенні інтелектуального потенціалу, зміні ціннісних орієнтацій і норм поведінки людини, позначаються на модернізації всього суспільства. Очевидно, що наслідки такого роду не піддаються звичайним статистичним вимірам. Однак у практиці вітчизняної статистики, державного та регіонального управління існує система показників, що можуть бути використані для оцінювання розвитку культурного середовища: показники, що характеризують фінансове забезпечення сфери культури; показники рівня розвитку речових елементів (найчастіше використовуються дані про стан інфраструктури); показники контингенту населення, яке обслуговується, зокрема рівень залучення людей в різноманітні форми обслуговування; показники кадрового потенціалу сфери культури тощо;

– *принцип інформаційної відкритості культурних послуг*, що полягає в обов'язку суб'єктів діяльності у сфері культури забезпечити доступність інформації про структуру та органи управління, види послуг, організацію надання послуг, їх матеріально-технічне забезпечення тощо. Зазначена інформація повинна бути розміщена в мережі «Інтернет» від-

повідно до вимог до її змісту і форми надання, встановленої уповноваженим центральним органом виконавчої влади;

– *принцип соціальної і територіальної рівності громадян в отриманні культурних послуг* (насамперед осіб з обмеженими можливостями), що в першу чергу забезпечується державою, яка бере на себе обов'язок фінансувати у вигляді субсидій заклади культури, що надають населенню культурні послуги. Фактично державою формується замовлення на задоволення культурних потреб громадян, визначається перелік соціально значущих послуг. Державне фінансування культурної сфери важливо для відкриття людям доступу до усього спектру художніх форм і культурного досвіду. Саме державне фінансування і дотації роблять те, чого не може дати ринок, а так зване замовлення держави на безоплатні культурні послуги розширює доступність продуктів і послуг культури для населення, підвищує ефективність культурних установ, з'являються нові можливості для створення якісно нових культурних продуктів – спектаклів, концертних програм, фестивалів, виставок, конкурсів, культурних послуг у додатковій освіті, клубних об'єднаннях, студіях і колективах художньої творчості;

– *принцип забезпечення єдності методологічних засад у сфері надання населенню культурних послуг*;

– *принцип організації постійного контролю за якістю надання культурних послуг*, що передбачатиме розвиток системи контролю та моніторингу, аналітики статистичної звітності, залучення до процесу прийняття політичних рішень та їх реалізації громадськістю через систему громадських та експертних рад, громадських обговорень та публічної звітності тощо;

– *принцип забезпечення прозорості адміністрування процесу надання культурних послуг,* що характеризується максимально можливою доступністю інформації про діяльність управлінського апарату й формування жорсткого механізму громадського впливу на сферу публічного адміністрування культурою через представницькі інститути [15, с. 44–50]. Завдяки реалізації принципу прозорості адміністрування процесу надання населенню культурних послуг забезпечується безперешкодний доступ різних суспільних груп до об'єктивної, надійної інформації, а також її роз'яснення. Прозорість у публічному адмініструванні культурною сферою забезпечується існуванням суспільного запиту на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних структур, активною позицією громадянського суспільства щодо державної влади, реальною діяльністю конкретних органів державної влади щодо інформування громадськості про свою роботу тощо [16, с. 91];

– *принцип забезпечення спрощеності системи надання адміністративних послуг у сфері культури.* Суть цього принципу полягає в забезпеченні мінімізації впливу державних регуляторів культурної сфери, хоча казати про повне невтручання держави в культурні процеси зарано, адже саме держава й досі виступає основним стратегічним інвестором культури. Цей принцип походить від трьох принципів культурної політики, визначених Дж. Лоусоном, сенс яких полягає у відмові держави від встановлення пріоритетів у розвитку культури і мистецтва з огляду на те, що нав'язування своїх переконань кому б то не було, як юридичним, так і силовим шляхом, категорично виключається [17, с. 147–149];

– *принцип децентралізації повноважень у сфері культури та наданні культурних послуг*, що передбачає запровадження стандартів надання безоплатних послуг у сфері культури державою як необхідної передумови культурної децентралізації. Попри вагому роль держави у забезпеченні умов повноцінної та рівноправної участі громадян у культурному процесі, досить важливою у цьому аспекті має стати участь громадських структур у прийнятті управлінських рішень щодо культурних проблем [18]. Не менш важливу роль в організації надання населенню якісних культурних послуг відіграють місцеві органи влади, які володіють достовірнішою та повнішою інформацією щодо проблем та культурних потреб громади, у той час як

держава не має таких переваг, унаслідок чого не здатна задовольнити вимоги місцевих громад, які частіше потерпають від рішень, що приймає центральна влада. Саме органам місцевого самоврядування надається право своїми рішеннями оптимізувати мережу закладів культури та систему надання населенню культурних послуг [19].

Висновок. Таким чином, розглянуті у пропонованому ракурсі принципи адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами здатні виступати не тільки засобами реалізації загального підходу щодо з'ясування сутності правових принципів взагалі та формування державної культурної політики зокрема, а й як сукупність керівних ідей, вихідних положень, орієнтирів, спрямованих на забезпечення державою повноцінної реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ. Основу таких принципів мають складати вихідні засади, сформульовані в Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами з обов'язковим доповненням принципами незалежної оцінки якості надання культурних послуг, інформаційної відкритості культурних послуг, соціальної і територіальної рівності громадян в отриманні культурних послуг, забезпечення єдності методологічних засад у сфері надання населенню культурних послуг, організації постійного контролю за якістю надання культурних послуг, забезпечення прозорості адміністрування процесу надання культурних послуг, спрощеності системи надання адміністративних послуг у сфері культури, децентралізації повноважень у сфері культури та наданні культурних послуг тощо, які в подальшому займатимуть чільне місце у відповідному законодавчому акті.

Список використаних джерел:

1. Про культуру : Закон України від 14 грудня 2010 року. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17.
2. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенёва. Харьков, 1985. 192 с.
3. Словарь иностранных слов. 11-е изд., стер. Москва : Рус. яз., 1984. 607 с.
4. Якубів В.М. Організаційно-методичні принципи управління та адміністрування в бізнесі. *Вісник Прикарпатського університету. Економіка*. 2015. Випуск XI. С. 91–93.
5. Философская энциклопедия : в 5 т. / гл. ред. Ф.В. Константинов. Москва : Советская энцикл. 1960. Т. 4. 591 с.
6. Алексеев С.С. Общая теория права. Москва, 1982. Т. 1. 360 с.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П – С. 736 с.: іл.
8. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. А.П. Коренева. Москва, 2000. 304 с.
9. Берлач А.І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч.. Київ : Університет «Україна», 2005. 472 с.
10. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. Москва : Юрид. лит., 1973. 344 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
12. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
13. Ігнатченко І. Г. Форми та методи державного управління культурою в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2009. 20 с.
14. Про схвалення Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня

2019 р. № 27-р URL : https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-eformuvannya-sistemi-zabezpechennya-naselennya-kulturnimi-poslugami.

15. Чуклинов А.Е. Прозрачная государственная политика: некоторые проблемы теории и практики. *Вестн. Рос. ун-та дружбы народов.* 2006. № 8. С. 44–50.

16. Тихомирова Є.Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення: наукові записки. Політологія. Київ : Видавничий дім «КМ Academia», 2002. С. 39–43.

17. Лоусон Дж. Культурная политика в Голландии. *Театр*. 1990. № 6. С. 147–149.

18. Малімон В.І. Проблеми модернізації державного регулювання у сфері культури. URL : http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-02/10mvirsk.pdf.

19. Валевський О. Культурна політика в подоланні кризи та реалізації реформ українського суспільства (архетипний підхід). Публічне управління: теорія та практика. 2015. Вип. 1 (спец. вип.). С. 94–99. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2015_1.