

# Засоби адміністративно-правового забезпечення культурних прав громадян



**Ю. Л. Белкіна,**  
юрисконсульт ТОВ «Газета»,  
Донецька область

**П**рава громадян у сфері культури (культурні права) являють собою важливу складову загальних прав людини [1, 38]. Перелік культурних прав, що не є вичерпним, міститься в міжнародних документах, Конституції і законах України. Згідно зі ст. 3 Конституції України, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Отже, якщо культурні права є складовою загальних прав і свобод, то обов'язок держави забезпечити культурні права є її конституційним обов'язком.

З іншого боку, оскільки реалізація прав і свобод громадян забезпечується у взаємовідносинах громадян з державою, при цьому держава покликана виражати публічні, спільні інтереси, а відтак, діяти на основі норм публічного права [2, 384], то забезпечення державою прав і свобод людини є публічною діяльністю. Як відомо, відносини публічної діяльності є предметом регулювання адміністративного права [3, с. 33; 4, 35–36]. Як зазначається в роботі [5], визначальними критеріями у тлумаченні завдань адміністративного права повинні стати такі нові функції, як «правозабезпечувальна» (забезпечення реалізації прав і свобод людини) і «правозахисна» (захист порушених прав). Саме адміністративне право має стати найдієвішим засобом правового регулювання відносин між публічною владою і людиною, що давно вже є загальноприйнятим у демократичних країнах світу [6, 31; 7, 9-10].

Видається очевидним, що для здійснення будь-якої роботи чи функції необхідне застосування певних засобів виконання цієї роботи та/або функції. Таким чином, для здійснення юридичної роботи чи функції потрібне застосування юридичних засобів. А оскільки ключова мета демократичного суспільства полягає в забезпеченні прав громадян, яка досягається адміністративно-правовими засобами, то під «юридичними засобами» в демократичному суспільстві слід розуміти такі засоби, які притаманні адміністративному праву та сприяють найбільш повному й надійному захисту прав громадян. Отже, *метою нашої роботи* є систематичне дослідження засобів адміністративного права, які використовуються для забезпечення прав громадян, зокрема, культурних.

Єдиного підходу до визначення понять «юридичні засоби», «адміністративно-правові засоби» в літературі не існує. Згідно із словником [8, 326], засіб – це спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі. Як бачимо, в загальному вигляді під засобом можна розуміти те, що своїм застосуванням сприяє досягненню певної мети. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2007 р. № 6-рп/2007, «утверджуючи і забезпечуючи права і свободи громадян, держава... встановила... соціальні пільги, компенсації і гарантії, що є складовою конституційного права на соціальний захист і *юридичними засобами здійснення цього права...*» (тут і далі виділено авторкою). В роботі [9] вказується, що юридичні засоби являють собою інституційні явища правової сфери і складаються з широкого ряду правових інструментів: норми права, права, обов'язки, правовідносини, юридичні факти, заходи заохочення, пільги, міри покарання, заборони тощо, які є

регуляторами суспільних відносин.

Т. І. Пашук [10, 9] визначає юридичний засіб як будь-яке юридичне явище, завдяки використанню якого може бути досягнута певна ціль, прямо або опосередковано зафіксована у законодавстві. Усі юридичні засоби він класифікує на: 1) засоби матеріального світу: а) засоби-інструменти (нормативні юридичні акти, які містять юридичні норми); б) засоби-діяння, які розподіляються на документовані дії і фактичні, фізичні дії; 2) засоби ідеального світу (у сфері правосвідомості): а) інтелектуальні засоби-інструменти (а саме легалізовані юридичні поняття); б) інтелектуальні засоби-діяння (інтелектуальний процес юридичної кваліфікації фактів). Адміністративно-правові засоби визначені як сукупність всіх заходів, які застосовуються для забезпечення реалізації прав суб'єктів та охорони їх інтересів [11].

Даючи певні уявлення про юридичні засоби, зокрема, адміністративного права, вказані вище роботи або докладно їх деталізують, не даючи визначеної класифікації [9; 11], або, навпаки, надають надто узагальнене поняття. За таких умов авторка вважає прийнятною для подальшого аналізу класифікацію засобів адміністративного права, запроповану В. К. Колпаковим [3, 33]. Відповідно до цієї класифікації, серед них вченим були виділені: норми, відносини, законодавство, методи, форми, компетенцію суб'єктів, способи реалізації норм. Разом з тим слід зазначити, що не всі з них однаково повно висвітлені в наявній юридичній літературі. Так, наприклад, якщо такі засоби, як законодавство, норми, відносини, компетенція суб'єктів, вже були досліджені раніше (відповідно [2; 4; 12; 13]), то методи, форми, способи залишаються недослідженими.

З урахуванням викладеного, можна констатувати, що наразі ми не маємо систематичного аналізу методів, форм, способів забезпечення культурних прав громадян, що ї є *предметом цієї статті*.

Перш ніж перейти до вирішення поставленого завдання, необхідно з'ясувати, що в сучасному розумінні являють собою культурні права. Як вказується, наприклад, в роботі [1, 38], культурні права та свободи віднесені до найменш систематизованих, хоча і надзвичайно багатомірних за суттю, змістом, формами і гарантми. Зважаючи на це, авторка запропонувала структуру культурних прав, яка ґрунтується на переліку, встановленому в ст. 5 Основ законодавства України про культуру (далі – «Основи...»), з доповненнями, обґрунтованими авторкою в роботі [14, 42-43], а саме: свобода творчості, включаючи будь-які форми самовираження (творча діяльність у галузі

літератури, театрального, музичного, хореографічного, циркового, образотворчого і декоративно-ужиткового мистецтв, архітектури, кінематографії, журналістики, дизайнерської, науково-дослідної діяльності тощо – ст. 17 «Основ...»); створення закладів, підприємств і організацій культури; об'єднання у творчі спілки, фонди, інші громадські об'єднання у сфері культури; збереження і розвиток національно-культурної самобутності, народних традицій та звичаїв; доступ до культурних цінностей; охорона культурної спадщини; захист права власності на матеріальні об'єкти культури та інтелектуальної власності; право на інформаційний простір, вільний від матеріалів, що становлять загрозу фізичному, інтелектуальному, морально-психологічному стану населення (сприятливий інформаційний простір; ст. 5 Закону України (ЗУ) № 1296-IV «Про захист суспільної моралі»); академічні свободи; право на захист культурних прав. Розглянемо, які методи, форми, способи можуть застосовуватися для забезпечення перелічених прав.

Вище зазначалося, що юридичні засоби можуть бути поділені на засоби-інструменти і засоби-діяння. Отже, перші вирішують питання «як робити?», а другі – «що робити?». Якщо звернутися до словника [8], то метод являє собою прийом або систему прийомів, що застосовуються в певній галузі діяльності; спосіб діяти, вчиняти яким-небудь образом, прийом (с. 473-474), форма – спосіб організації чого-небудь, наприклад: форма роботи (с. 906), а спосіб – це *дія*, прийом або система прийомів, що дає можливість зробити, *здійснити* що-небудь, досягти чогось (с. 825). Отже, слід визнати, що «метод» і «форма» визначають поняття «як робити?» і тому можуть вважатися засобами-інструментами, а спосіб, своєю чергою, – поняття «що робити?» і тому може вважатися засобом-діянням.

**1. Методи.** Співставлення прийнятності та поширеності певних методів забезпечення окремих видів культурних прав дозволило авторці запропонувати таку їх класифікацію.

**1.1. Встановлення презумпцій.** Цей метод реалізації прав полягає в тому, що визначає будь-які явища та/або дії як правомірні, доки на буде доведено, як правило, в судовому порядку, протилежне. Так, у сфері культури виділяються презумпції правомірності: створення та поширення твору (крім творів кінематографії, для поширення та демонстрування яких потрібний дозвіл – ст. 15 ЗУ № 9/98-ВР «Про кінематографію»); видавничої та інформаційної діяльності (ЗУ «Про видавничу справу», «Про інформаційні агентства»); володіння (ч. 2 ст. 328 Цивільного кодексу України) (далі – ЦКУ); авторства (ст. 11 ЗУ № 3792-

XII «Про авторське право та суміжні права»); існування зареєстрованої юридичної особи, в тому числі благодійної організації та/або об'єднання громадян. Нові закони мають тенденцію до розширення методу презумпцій, зокрема, шляхом впровадження принципу мовчазної згоди в дозвільну систему (ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні»), що означає, по суті, презумпцію правомірності дій суб'єкта господарювання взагалі.

1.2. *Встановлення пільг.* Цей метод реалізації прав полягає в тому, що заохочує таку діяльність, в якій безпосередньо реалізуються означені права. Загальноприйнятим у світі щодо пільг в сфері культури є звільнення від оподаткування прибутку як закладів культури, так і суб'єктів, які фінансують культуру, зокрема, благодійних організацій [15]. Згідно з абзацом г) пп. 7.11.1 п. 7.11 ст. 7 ЗУ № 334/94-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств» (із змінами і доповненнями), неприбутковими є юридичні особи, діяльність яких, за нормами відповідних законів, не передбачає одержання прибутку. А такими нормами «відповідних законів» є ст.ст. 21-1, 21-2 «Основ...», які визначають в якості неприбуткових заклади культури. З іншого боку, як впливає з п. 5.2 ст. 5 ЗУ № 334/94-ВР «Про оподаткування прибутку підприємств», платник податку на прибуток (що фінансує культуру) може віднести до складу валових витрат суми, перераховані: неприбутковим організаціям — в розмірі до 5 % (пп. 5.2.2); для цільового використання з метою охорони культурної спадщини — до 10 % (пп. 5.2.13) та з метою виробництва національних фільмів — до 10 % (пп. 5.2.18) оподаткованого прибутку попереднього звітного періоду. Пільги для кінематографу значно розширені ЗУ від 18 лютого 2010 р. № 1909-VI щодо підтримки виробництва національних фільмів. З інших видів пільг у сфері культури зазначимо: звільнення закладів культури за певних умов від сплати податку на землю (п. 4 ч. 1 ст. 12 ЗУ «Про плату за землю»); звільнення від сплати ПДВ операцій з поставки (передплати) періодичних видань друкованих засобів масової інформації (далі — ЗМІ) та книжок, крім видань еротичного характеру, поставки послуг з виховання та освіти дітей дитячими музичними та художніми школами, школами мистецтв, будинками культури (п. 5.1 ст. 5 ЗУ «Про податок на додану вартість»); звільнення від відшкодування втрат сільсько- та лісогосподарського виробництва у разі використання земельних ділянок для будівництва державних об'єктів культури, під об'єкти і території природно-заповідного фонду (ст. 208 Земельного кодексу України);

звільнення від сплати державного мита позивачів за позовами, що впливають з авторського права (п. 2 ст. 4 Декрету Кабінету Міністрів України (далі — КМУ) «Про державне мито»); звільнення від сплати ввізного мита документів та видань, які надсилаються в рамках міжнародного обміну до освітніх, наукових або культурних закладів, у тому числі бібліотек (пп. й ст. 19 ЗУ «Про єдиний митний тариф»); звільнення від застосування реєстраторів розрахункових операцій та розрахункових книжок при продажу квитків на відвідування культурно-спортивних і видовищних закладів, при продажу у кіосках, з лотків та розносок газет, журналів та інших видань (пп. 4, 10 ст. 9 ЗУ «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг»). Разом з тим, зазначені пільги є явно недостатніми для суттєвого впливу на розвиток культури, що зазначалося, зокрема, в Концепції [16].

1.3. *Встановлення зобов'язань (держави).* Згідно зі словником [8, 344], зобов'язання — поставлене **перед собою** завдання, обіцянка, що неодмінно повинні бути виконані. Отже, цей метод реалізації прав передбачає зобов'язання саме держави в розглядуваній сфері. Відповідно до ст. 3 «Основ...», держава у пріоритетному порядку створює умови, зокрема, для: розвитку культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища; естетичного виховання дітей та юнацтва; розширення культурної інфраструктури села; матеріального та фінансового забезпечення закладів, підприємств, організацій та установ культури. Ключовим у забезпеченні завдань розвитку культури є її належне фінансування. Як вбачається зі ст. 23 «Основ...», держава гарантує необхідні асигнування на розвиток культури в розмірі не менше 8 % від національного доходу України. Отже, саме від рівня виконання державою своїх зобов'язань щодо підтримки культури залежить рівень реалізації культурних прав громадян цієї держави.

1.4. *Встановлення обов'язків третіх осіб.* На відміну від зобов'язань, які держава встановлює «для себе», обов'язки встановлюються для інших осіб. Встановлення обов'язків як метод забезпечення прав визначає, що повинні робити особи, щоб не порушувати (пасивний обов'язок) або сприяти (активний обов'язок) реалізації прав громадян. Встановлення обов'язків — конституційний принцип. Як свідчить ст. 66 Конституції України, кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки. Система обов'язків в галузі культури включає обов'язки, зокрема: влас-

ників (користувачів) пам'яток культурної спадщини, а також осіб, які проводять господарські чи дослідницькі (археологічні) роботи на пам'ятках, щодо їх схоронності (ЗУ «Про охорону культурної спадщини»), «Про охорону археологічної спадщини»); землекористувачів, на землях яких розташовані пам'ятки садово-паркового мистецтва, — аналогічно (ЗУ «Про природно-заповідний фонд України»); видавців і виготовлювачів щодо своєчасного розсилання обов'язкових безплатних і платних примірників друкованої, аудіо-, візуальної, аудіовізуальної продукції для комплектування відповідних фондів, зокрема, бібліотечних (ЗУ «Про обов'язковий примірник документів», «Про бібліотеки та бібліотечну справу»); користувачів творів — щодо дотримання авторських прав (ЗУ № 3792-ХІІ «Про авторське право та суміжні права») тощо.

1.5. *Встановлення правил.* Знов звертаючись до словника [8, 711], визначимо правила як «зібрання положень, що визначають порядок ведення або дотримання чого-небудь» — наприклад, правила отримання ліцензій, отримання дозволів на вивіз культурних цінностей, реєстрації ЗМІ тощо. В контексті забезпечення прав в рамках адміністративного права важливим є те, що наявність правил обмежує сваволю суб'єкта владних повноважень (далі — СВП). При цьому прийняття нормативно-правових актів, які встановлюють правила, супроводжується певними умовами (наприклад, оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань), а після прийняття ці акти підлягають судовому контролю за відповідністю нормам законів. Отже, наявність усталених правил є запорукою забезпечення прав громадян.

1.6. *Встановлення соціальних стандартів і нормативів.* Обсяг кількісних і якісних державних гарантій у сфері забезпечення прав громадян визначається шляхом прийняття соціальних стандартів і нормативів. Згідно зі ст. 2 ЗУ «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», державні соціальні стандарти і нормативи встановлюються, перш за все, з метою визначення механізму реалізації **соціальних прав** та державних соціальних гарантій громадян. Щодо забезпечення культурних прав громадян, в Законі виділяються державні соціальні нормативи у сфері забезпечення навчальними закладами культури (ст. 12) та обслуговування населення закладами культури (ст. 13). Наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 2002 р. № 293 затверджений Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, Розділом 6 якого передбачаються нормативи з метою забез-

печення гарантій у сфері позашкільної освіти в галузі культури, розвитку творчих здібностей вихованців, учнів, слухачів, бібліотечно-інформаційної, культурно-просвітницької діяльності, проведення організаційно-масової роботи, зокрема, у формі концерту, а Розділом 7 — нормативи з метою забезпечення гарантій у сфері бібліотечного, клубного та кінообслуговування. Нормативи забезпечення населення клубами і публічними бібліотеками затверджені, відповідно, Постановами КМУ від 12 листопада 1998 р. № 1775 та від 30 травня 1997 р. № 510.

Разом з тим, сьогодні є загальнопоширеною й вельми обґрунтованою думка [17], з якою погоджується авторка, що зазначені класифікатор і нормативи є застарілими і не відповідають повною мірою сучасним вимогам забезпечення культурних прав громадян. Зокрема, в Концепції [16] передбачалося розробити та затвердити нові державні соціальні стандарти надання послуг населенню у сфері культури, а також методику визначення розміру фінансового забезпечення державних соціальних стандартів надання послуг населенню у сфері культури, що гарантуються державою. В роботі [17] пропонувалося додати до класифікатора послуги музеїв, заповідників, театрално-видовищних закладів та загалом — розширити перелік існуючих послуг. Однак, на жаль, в цьому напрямку нічого не було зроблено.

В контексті права на здобуття спеціальної освіти необхідно врахувати наявність стандартів вищої освіти, які, зокрема, встановлюють освітньо-кваліфікаційні характеристики випускників у конкретних напрямах освіти. Як зазначає ч. 1 ст. 11 ЗУ «Про вищу освіту», систему стандартів вищої освіти складають державний стандарт вищої освіти, галузеві стандарти вищої освіти та стандарти вищої освіти вищих навчальних закладів, за якими оцінюється якість освітньої діяльності. Отже, встановлення стандартів потенційно є ефективним методом реалізації державних гарантій прав громадян.

1.7. *Встановлення повноважень як правообов'язків.* Оскільки реалізація прав громадян забезпечується державою, то таке забезпечення здійснюється в процесі діяльності СВП. Отже, від того, наскільки повно будуть визначені ці повноваження, залежить реалізація прав громадян. Наразі в теорії права склався консенсус [2, 364; 18, 590 та ін.] відносно того, що «повноваження» є сукупністю прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій; за наявності прав СВП не може ухилятися від їх здійснення, інакше носія

таких прав можна звинуватити у бездіяльності. В Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженій Указом Президента від 22 липня 1998 р. № 810/98, зазначається, що повноваження органу виконавчої влади - це закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в тому числі обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані «юрисдикційні»). Для визначення сукупності (поєднання) прав та обов'язків СВП О. Ф. Скакун використовує поняття «правообов'язки» [2, 364]. Принагідно варто зазначити, що байдуке ставлення СВП до руйнації окремих пам'яток культури суперечить зазначеним принципам. Згідно зі ст. 352 ЦКУ, якщо в результаті дій або бездіяльності власника пам'ятки історії та культури їй загрожує пошкодження або знищення та її власник не вживає заходів щодо її збереження... суд за позовом державного органу з питань охорони пам'яток історії та культури може постановити рішення про її викуп. Отже, відповідні державні органи мають досить чітко визначені права щодо збереження пам'яток і повинні їх сумлінно застосовувати. В іншому випадку це порушує права громадян на збереження культурної спадщини.

**1.8. Встановлення обмежень і прямих заборон.** Вище вже розглянуто такий метод реалізації культурних прав громадян, як встановлення зобов'язань. За таких умов встановлення заборон можна розглядати як встановлення зобов'язань не здійснювати певних дій (негативний обов'язок). Логіка таких методів забезпечення прав, як заборони і обмеження, полягає в тому, що такі методи забороняють (обмежують) дії, які порушують права інших осіб. Наприклад, заборона безконтрольного вивезення культурних цінностей забезпечує таке право, як доступ до культурних цінностей, заборона (обмеження) поширення продукції, що містить елементи насильства та жорстокості, або порнографічного чи еротичного характеру, забезпечують право на сприятливий інформаційний простір, тощо.

Словник [8] визначає поняття «заборона» через категоричний наказ не робити, не здійснювати чогось (с. 309), поняття «обмеження» визначене через дієслово «обмежити», тобто встановлювати межі чого-небудь; зв'язувати щось обмежувальними умовами, правилами; не допускати поширення чого-небудь; локалізувати (с. 579). Отже, обмеження слід розглядати як більш м'яку форму заборони, коли певна дія в цілому заборонена, але може бути дозволена за певних умов (чи, навпаки, заборонена за певних умов), наприклад, демонстрування кінофільмів категорії «Х21» – з 24 до 6 години.

Фундаментальною заборonoю в контексті сво-

боди творчості (свободи самовираження) є заборона цензури. Разом з тим, обмеження свободи творчості та свободи поширення творів допускаються за певних умов в законодавчому порядку (абзац ст. 13 «Основ...» та інші норми).

**1.9. Встановлення юридичної відповідальності.** Встановлюючи певні норми, особливо щодо обов'язків, заборон та обмежень, держава повинна усвідомлювати, що у суспільстві не завжди будуть їх дотримуватися. За таких умов забезпечення їх виконання можливе тільки за рахунок державного примусу. Різновидом державного примусу є встановлення юридичної відповідальності [2]. Логіка встановлення юридичної відповідальності як методу забезпечення прав громадян полягає у встановленні заходів державно-владного впливу з метою гарантування реалізації механізмів забезпечення прав громадян. Так, в ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) прямо зазначається, що завданням цього Кодексу є охорона прав і свобод громадян... прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій... виховання... поваги до прав, честі і гідності інших громадян... Наприклад, в Узагальненні [19] вказується, що в адміністративних справах за ст. 51-2 та 164-9 КУпАП необхідно встановлювати, чиє право інтелектуальної власності було порушено. Захист прав інтелектуальної власності має бути головним обов'язком суду при розгляді справ названої категорії. Аналіз законів свідчить про те, що відповідальність у сфері культури можна класифікувати на: матеріальну (різноманітні санкції та/або відшкодування шкоди), цивільну (ініціюється суб'єктом, який не є СВП, наприклад, у сфері захисту авторських прав – ст. 52 ЗУ № 3792-ХІІ «Про авторське право та суміжні права»), кримінальну (за КК України), адміністративну, в т.ч. адміністративну відповідальність згідно з КУпАП.

**1.10. Встановлення заохочень.** Враховуючи специфіку діяльності в галузі культури, держава здійснює заходи щодо моральної підтримки творчих працівників, творчих колективів та закладів культури шляхом їх нагородження, присвоєння почесних звань, присудження Державних премій та надання спеціального статусу (національного, академічного). Як зазначається в роботі [20], критерії застосування заохочень дають певну суму знань та ціннісних орієнтирів, необхідних суб'єктам, яким вони адресовані, для здійснення ними легітимної і соціально прийнятної поведінки або діяльності.

Заходами морального заохочення та матеріальної підтримки діячів культури є також надання спеціальних стипендій. Так, Указом Президента України від 14 лютого 1996 р. № 128/96 засно-

вано 1000 державних стипендій видатним діячам науки, освіти, культури і мистецтва України з метою стимулювання їх творчої праці, засвідчення їх видатних особистих досягнень.

**2. Форми.** Серед форм реалізації прав авторка виділяє в цій роботі такі, як «гарантування» та «забезпечення». При розгляді цього питання виходимо з того, що, як зазначає І. О. Ієрусалімова [21, 10], головною особливістю громадян як учасників управлінських відносин є те, що прагнучи реалізувати свої права, самі вони не в змозі забезпечити охорону і захист своїх прав, тому що не мають юридично-владних повноважень, якими наділені СВП. Тому в державно-управлінських відносинах громадяни звертаються зі своїми вимогами про належну поведінку до компетентних органів СВП. За критерієм ступеня сприяння органів виконавчої влади та інших суб'єктів адміністративно-правових відносин реалізації прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правового регулювання І. О. Ієрусалімова [21, 10] виділяє чотири групи прав і свобод: що безпосередньо реалізуються громадянами та іншими фізичними особами; що реалізуються за сприяння СВП; що гарантуються адміністративно-правовим захистом органів держави; що реалізуються за сприяння громадських організацій. Відповідно, форми участі держави у реалізації таких прав є різними.

Для узагальнення підходів до визначення особливостей механізмів реалізації різних видів прав громадян слід тепер з'ясувати зміст понять «гарантування» та «забезпечення» та їх взаємозв'язок. Відповідно до словника [22, 29], «гарантувати» означає «давати гарантію у чому-небудь, захищати». Таким чином, можна констатувати, що гарантування прав – це захист осіб від втручання у здійснення цих прав. Згідно зі словником [23, 18], слово «забезпечувати» має три значення: постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-небудь, що-небудь у якихось потребах; створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, гарантувати щось; захищати, охороняти кого-небудь, що-небудь від небезпеки. Характерно, що два останні значення слова «забезпечувати» поглинають значення слова «гарантувати», що дозволяє розглядати «гарантування» прав як особливий спосіб «забезпечення» прав, який означає пасивну, але захисну роль держави. Перше значення дає підстави констатувати, що забезпечення прав і свобод громадян передбачає створення належних умов їх реалізації. Отже, «гарантування» є особливою формою «забезпечення» прав, коли держава виконує роль «сторожового собаки», тобто безпосередньо не виконує забезпечувальну функцію, але стає на заваді (в певних

межах) перешкоджанню з боку інших суб'єктів суспільних відносин, в тому числі державних органів, в реалізації зазначених прав. Із культурних прав класичним прикладом такого права є свобода творчості. «Гарантування» як особливий спосіб «забезпечення» прав означає пасивну, але захисну роль держави. «Забезпечення» як таке, крім пасивного «гарантування», передбачає активну роль держави в реалізації прав громадян шляхом створення належних умов їх реалізації, тобто з використанням наданих повноважень.

**3. Способи реалізації норм.** Як зазначається в роботі [24, 13-14], особливістю адміністративно-правових способів захисту прав та свобод людини і громадянина є те, що вони виникають *в процесі* виконавчо-розпорядчої *діяльності* державних органів, тобто в процесі здійснення певних дій. Розглянемо варіанти таких дій щодо забезпечення культурних прав громадян.

**3.1. Фінансування.** Як зазначено вище, держава бере на себе зобов'язання належного фінансування культури. Ст.ст. 87-90 Бюджетного кодексу України визначають принципи побудови системи бюджетного фінансування культури таким чином, що відповідальність за зазначене фінансування повністю покладена на державу, оскільки фінансування культури повністю планується через державний бюджет, а здійснюється або безпосередньо з Державного бюджету України, або через місцеві бюджети, але забезпечується за рахунок міжбюджетних трансфертів.

**3.2. Створення державних і комунальних підприємств культури, закладів освіти, в т.ч. позашкільної, підтримка створення недержавних закладів культури.** Суб'єктами діяльності у сфері культури, зокрема, є: державні і приватні заклади, підприємства, організації і установи, що діють у сфері культури (ст. 12 «Основ...»), в Україні гарантується розвиток мережі різних за видами діяльності та формою власності закладів, підприємств, організацій культури, а також і державних, приватних, кооперативних навчальних закладів (ст. 21 «Основ...»). Держава законодавчо закріпила свої зобов'язання щодо створення державних та комунальних закладів культури (бібліотек, театрів, музеїв, архівів, клубів, закладів позашкільної освіти тощо). В ст. 21 «Основ...» спеціально наголошується, що такі заклади створюються з урахуванням соціально необхідного комплексу закладів культури, який визначається соціальними стандартами і нормативами.

**3.3. Забезпечення матеріальної бази.** За загальним правилом, власник (засновник) підприємства забезпечує створення його матеріально-технічної бази. Зокрема, створення матеріально-технічної бази державних та комунальних закладів забезпе-

чують відповідні СВП. Крім того, як свідчить ст. 27 «Основ...», держава гарантує створення виробничої бази із випуску спеціального обладнання для закладів, підприємств, організацій та установ культури, музичних інструментів, атракціонної техніки, допоміжних матеріалів і засобів для здійснення індивідуальної художньої творчості. Зазначена база слугує забезпеченню закладів культури всіх форм власності.

**3.4. Реєстрація.** Реєстрація як спосіб реалізації норм у сфері забезпечення культурних прав громадян відіграє роль встановлення юридичного факту відносно певного суб'єкта, який (факт) дозволяє розглядати цього суб'єкта як явище культури, з поширенням на нього відповідних привілеїв, встановлених правовими нормами для суб'єктів культурної діяльності. В галузі культури можна виділити реєстрацію: підприємств культури, благодійних фондів, творчих спілок, неприбуткових організацій, видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції, авторських і суміжних прав, статусу підприємства народних художніх промислів, об'єктів культурної спадщини, виробників, розповсюджувачів і демонстраторів фільмів тощо.

**3.5. Видача ліцензій та дозволів.** Сьогодні в Україні діють дві паралельні системи дозволів: видача різноманітних документів дозвільного характеру (ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності») та видача особливого виду дозволів — ліцензій (ЗУ «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»), які, по суті, також є дозволами на здійснення певних видів господарської діяльності. При цьому діалектика запровадження системи ліцензій і дозволів в контексті забезпечення прав громадян полягає в тому, що певним чином і виключно законами обмежуючи права суб'єктів господарювання, держава в найбільш небезпечних або соціально значущих випадках забезпечує мінімізацію ризиків щодо здійснення певних видів діяльності. З іншого боку, встановлюючи певні правила отримання дозволів та/або ліцензій, держава обмежує розсуд СВП при видачі вказаних документів.

**3.6. Архітектурний нагляд.** Здійснюється згідно із нормами ЗУ «Про архітектурну діяльність». Як зазначено вище, відповідно до ст. 17 «Основ...», діяльністю, спрямованою на розвиток культури, визнана, зокрема, діяльність у галузі архітектури. Отже, архітектурний нагляд слід розглядати як самостійний вид культурної діяльності. Разом з тим, як зазначає ст. 1 ЗУ «Про охорону культурної спадщини», ця охорона включає, в тому числі, і систему містобудівних заходів. Таким чином, архітектурний нагляд необхідно розглядати і як складову забезпечення культур-

них прав громадян. Так, архітектурні прорахунки щодо здійснення будівельних робіт в буферних зонах Києво-Печерської лаври і Софії Київської призвели до того, що ЮНЕСКО може розпочати процес занесення цих пам'яток у так званий «список під загрозою» [25].

**3.7. Митний контроль.** Роль митного контролю в реалізації культурних прав громадян розглянута авторкою в роботі [26]. Встановлені такі аспекти митного контролю в сфері забезпечення культурних прав громадян: за вивезенням культурних цінностей, зокрема, документів Національного архівного фонду (ЗУ «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», «Про Національний архівний фонд та архівні установи», Митний кодекс України); за ввезенням, вивезенням, транзитом через територію України творів, зображень, інших предметів порнографічного характеру (ЗУ № 1296-IV); за ввезенням на митну територію України чи вивезенням з її митної території контрафактних примірників творів, фонограм, відеограм, засобів обходу технічних засобів захисту (пп. д ч. 1 ст. 52 ЗУ № 3792-XII «Про авторське право та суміжні права»).

**3.8. Експертиза.** Експертиза є незамінним способом встановлення істини у спорах щодо прав, особливо, коли це потребує спеціальних знань, що сприяє правильному застосуванню норм права. Проблеми застосування експертиз, в тому числі судових, як способу забезпечення культурних прав розглядалися авторкою в роботі [27]. Встановлені такі аспекти експертизи в сфері забезпечення культурних прав громадян: проведення атрибуції (встановлення справжньої цінності) твору, в тому числі ідентифікація автора тексту; ідентифікація виконавця рукописного тексту; визначення відповідності продукції вимогам законодавства про захист суспільної моралі; експертиза охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності, в тому числі економічної оцінки.

**3.9. Контроль за дотриманням авторських та/або суміжних прав.** Контроль за дотриманням авторських та/або суміжних прав складається з трьох етапів: державний контроль, державний захист, самозахист. Самозахист авторських та/або суміжних прав може здійснюватися: а) особисто; б) через свого повіреного; в) через організацію колективного управління (ЗУ № 3792-XII «Про авторське право та суміжні права»). За захистом свого авторського права і (або) суміжних прав суб'єкти авторського права та суміжних прав мають право звертатися в установленому порядку до суду та інших органів, відповідно до їх компетенції. За умови такого звернення включаються механізми державного захисту (суди, митні орга-

ни, виконавча служба тощо). Державний контроль у сфері авторського права здійснюється у формах: реєстрації прав автора на твори науки, літератури і мистецтва, а також реєстрації договорів, які стосуються прав авторів на твори та контролю за використанням авторських прав (шляхом проведення перевірок). Перевірки законності використання об'єктів права інтелектуальної власності можуть здійснювати Державна служба боротьби з економічною злочинністю (ДСБЕЗ) МВС України; державні інспектори з питань інтелектуальної власності в межах своїх повноважень.

3.10. *Протекціонізм*. Протекціонізм стосовно національних культури і мистецтва, літератури, інших видів культурної діяльності є встановлення державою системи переваг з метою створення сприятливих умов для їх розвитку шляхом введення квот та митних тарифів на імпорту культурних цінностей закордонного виробництва, ліцензування, встановлення диференційованих ставок оподаткування при їх розповсюдженні. Формами протекціонізму в законодавстві України є державні замовлення національним виробникам на випуск літератури, творів мистецтва, зокрема, на виробництво та розповсюдження фільмів (ЗУ «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні»); встановлення квоти демонстрування національних фільмів (ЗУ № 9/98-ВР); звільнення від оподаткування податком на додану вартість поставки (передплати) періодичних видань друкованих ЗМІ та книжок, підручників та навчальних посібників українського виробництва. Разом з тим, перевага іноземних друкованих видань та кінофільмів на ринку України свідчить про недостатність зазначених протекціоністських заходів.

3.11. *Кадрове забезпечення*. Поняття «кадрове забезпечення» галузі запропоновано розглядати як систему, що забезпечує відповідність між кількісними і якісними характеристиками працівників, необхідними для надання відповідних послуг цією галуззю, та діяльністю навчальних закладів, які готують спеціалістів для цієї сфери, здійснюють їхню перепідготовку і підвищення кваліфікації [28]. Отже, кадрове забезпечення в галузі культури виконує функцію надання якісних послуг в цій галузі.

3.12. *Здійснення нагороджень, присвоєння статусу і звань*. Згідно зі словником [8, 337], поняття «здійснення» визначене через дієслово «здійснювати» — втілювати в життя, робити що-небудь реальним. Отже, здійснення нагороджень, присвоєння статусів і звань означає реальне відзначення громадян за особисті заслуги перед Україною.

3.13. *Адміністративний примус* — це метод вольового забезпечення, відповідно правовій нормі, поведінки громадян, посадових та юридичних осіб за допомогою застосування заходів впливу, врегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою досягнення відповідного порядку, припинення та попередження правопорушень, притягнення до відповідальності правопорушників [7, 68-69].

3.14. *Адміністративний нагляд міліції* — це систематичне спостереження за точним і неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил та застосуванням норм, що охороняють життя, здоров'я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу [7, 78-79]. Щодо сфери культурних прав, адміністративний нагляд міліції здійснюється за дотриманням законодавства в галузі прав інтелектуальної власності; обігу фільмокопій і публічного показу фільмів; створення та розповсюдження продукції порнографічного характеру (Положення про ДСБЕЗ, затверджене Постановою КМУ від 05 липня 1993 р. № 510; Наказ МВС України від 20 жовтня 2005 р. № 31 «Про Положення про Департамент боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми МВС України»; Положення про державне посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів, затверджене Постановою КМУ від 17 серпня 1998 р. № 1315). Органи міліції мають повноваження на складання протоколів про адміністративні правопорушення в сфері культури за ст. 51-2, 77-1, 92, 164-6 – 164-9 КУпАП. Разом з тим, врегулювання певних питань підзаконними актами, а не законами, на жаль, значно знижує ефективність роботи міліції із перерахованих напрямків.

3.15. *Судовий контроль*. Право на звернення до суду є фундаментальним правом на захист прав в демократичній державі. Як зазначено у ст. 55 Конституції, права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Пропонується така класифікація судових справ в сфері культури: а) захист матеріальної бази культури; б) охорона культурної спадщини; в) захист інтелектуальної власності; г) захист суспільної моралі; д) адміністрування пільг в галузі культури; е) питання створення та ліквідації підприємств, реєстраційно-дозвільних процедур та інших процедур, пов'язаних з функціонуванням



закладів культури; е) реалізація права власності на матеріальні об'єкти культури; є) застосування стягнень, санкцій, відшкодування шкоди.

3.16. *Розгляд звернень.* Незважаючи на викладене вище, на практиці звернення осіб до суду є не завжди можливим. Це почасти обтяжено для певних осіб певними труднощами (необізнаність у процесуальних питаннях, віддаленість суду тощо). Крім того, в судовому порядку розглядаються позови, які прямо впливають на інтереси позивача. Разом з тим, можливості захисту колективних інтересів українське процесуальне законодавство не передбачає. Тому єдиним способом захисту прав в цих випадках може бути звернення до компетентного органу державної влади на підставі ЗУ «Про звернення громадян». Згідно зі ст. 40 Конституції України, усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

3.17. *Прокурорський нагляд.* Відповідно до ст.

121 Конституції, прокуратура України становить собою єдину систему, на яку, зокрема, покладаються: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом. Як зазначено у ст. 12 ЗУ «Про прокуратуру», прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. У випадках, встановлених законодавством, прокурор звертається до суду. Очевидно, саме тому цей спосіб захисту розглядається у сукупності загального нагляду прокуратури та представництва прокурором інтересів громадян в суді і є досить дієвим щодо захисту прав людини взагалі та культурних прав — зокрема [24, 13-14; 29].

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Культура в законі: Стан та проблеми правового регулювання культури в Україні / За редакцією О. Гриценка. — К.: УЦКД, 1998. — 104 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2006. — 656 с.
3. Колтаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
4. Колтаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір // Юридична Україна. — 2008. — № 3. — С. 33-38.
5. Авер'янов В., Андрійко О., Полохович В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи. — Юридичний журнал. — 2004. — № 5. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>.
6. Авер'янов В. Нове ставлення до прав людини — мета реформування українського адміністративного права. — Юридична Україна. — 2005. — № 5. — С. 31-35.
7. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття. Навч. посібн. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. — К.: ГАН, 2005. — 232 с.
8. Сучасний тлумачний словник української мови / За заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. — Х.: ШКОЛА, 2008. — 1008с.
9. Шундикова К. В. Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. — 1997. — № 4. — с. 149-150. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://law.edu.ru/article/article.asp?articleID=152233>
10. Пащук Т. І. Право людини на ефективний державний захист її прав та свобод. — Автореф. дис. ... канд. юр. наук. — Львів: Львівський національний університет ім. Івана Франка, 2006. — 16 с.
11. Куций О. А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах. — Автореф. дис. ... канд. юр. наук. — Одеса: Одеська національна юридична академія, 2004. — 14 с.
12. Дутка Г. І. Закон у системі нормативно-правових актів України: Автореф. дис... канд. юр. наук. — К.: Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка, 2003. — 18 с.
13. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: Автореф. дис... д-ра юр. наук. — К.: Київський національний ун-т внутрішніх справ, 2006. — 32 с.
14. Белкіна Ю. Л. Удосконалення структури культурних прав громадян. — В зб.: Держава і право: de lege praeterita, instante, futura: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Миколаїв, 27-28 листопада 2009 р. — Миколаїв: Іліон, 2009. — С. 42-43.
15. Нечай Г. Цілі та основні риси законодавства про організації, діяльність яких не спрямована на одержання прибутку. — В зб.: Культурна політика: методологічні, правові, економічні проблеми. Київ: Український Центр культурних досліджень Мінкультури України, 1995. — С. 35-42.
16. Концепція державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки, затверджена ЗУ від 3.03.2005 р. № 2460-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 16. — С. 264.
17. Розробка проектів нормативних документів щодо державної стандартизації надання послуг населен-

- ню у сфері культури: Зміни і доповнення до ДСТУ «Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів» / О. А. Гриценко, В. В. Солодовник, В. В. Неволов, Н. Ф. Давидова. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.culturalstudies.in.ua/zv\\_2006\\_s2.php](http://www.culturalstudies.in.ua/zv_2006_s2.php).
18. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: Видавництво «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4: Н – П. – 720 с.
  19. Застосування судами законодавства у справах про адміністративні правопорушення у сфері інтелектуальної власності (статті 51-2 та 164-9 КУпАП): Узагальнення судової практики / Підгот. М. А. Колесником, І. Б. Лавровською, А. І. Смолкіною – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/19387847DA85B73FC3257179002BA6DD? OpenDocument& CollapseView& RestrictToCategory=19387847DA85B73FC3257179002BA6DD&Count=500&](http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/19387847DA85B73FC3257179002BA6DD?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=19387847DA85B73FC3257179002BA6DD&Count=500&)
  20. Федоренко В., Прокопчук О. Заохочувальні норми в конституційному праві України. – Юридичний журнал. – 2009. – № 9 (87). – С. 100-104.
  21. Іерусалімова І. О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2006. – 20 с.
  22. Словник української мови. – Т. 2. – Київ: Наукова думка, 1971. – 550 с.
  23. Словник української мови. – Т. 3. – Київ: Наукова думка, 1971. – 744 с.
  24. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: Автореф. дис. ... д-ра юр. наук. – Х.: Національний університет внутрішніх справ, 2004. – 38с.
  25. ЮНЕСКО може занести Лавру і Софію Київську у «список під загрозою». – Українська правда, 10 липня 2009 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://life.pravda.com.ua/ukr/wonderful/4a572b466b23f/>
  26. Белкіна Ю. Л. Система митного законодавства України в контексті забезпечення культурних прав громадян. – В зб.: Актуальні проблеми правового регулювання організації та здійснення митної діяльності [Текст]: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2009. – С. 13-14
  27. Белкіна Ю. Л. Актуальные проблемы юридической экспертологии на современном этапе в контексте обеспечения культурных прав граждан. – В сб.: Актуальные проблемы юридической экспертологии на современном этапе: Сборник материалов четвертой заочной международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридической экспертологии на современном этапе». 22 октября 2009 г. (Россия, г. Красноярск) / Под ред. А. П. Попова. – Красноярск, 2009. – С. 24-32.
  28. Бунтова Н. В. Кадрове забезпечення готельного господарства України: проблеми та шляхи їх вирішення. – Автореф. дис. ... канд. екон. наук. – К.: Рада по вивч. продукт. сил України НАН України, 2003. – 20 с.
  29. Кравчук В. М. Роль суду і прокуратури у забезпеченні законності актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. – Автореф. дис... канд. юр. наук. – Одеса: Одеська національна юридична академія, 2008. – 20 с.

**УДК 342.9: 342.72/.73: 351.85**

**Белкіна Ю. Л. Засоби адміністративно-правового забезпечення культурних прав громадян**

Проаналізовані засоби адміністративно-правового забезпечення культурних прав громадян. Дано визначення і запропонована класифікація методів, форм, способів як засобів адміністративно-правового забезпечення культурних прав. Дана характеристика кожної класифікаційної одиниці, проаналізовані можливості їх застосування щодо забезпечення окремих видів культурних прав.

**Ключові слова:** адміністративне право, культурні права, юридичний засіб, метод реалізації прав, форма реалізації прав, спосіб реалізації норм права.

**Белкіна Ю. Л. Средства административно-правового обеспечения культурных прав граждан**

Проанализированы средства административно-правового обеспечения культурных прав граждан. Дано определение и предложена классификация методов, форм, способов как средств административно-правового обеспечения культурных прав. Дана характеристика каждой классификационной единицы, проанализированы возможности их применения для обеспечения отдельных видов культурных прав.

**Ключевые слова:** административное право, культурные права, юридическое средство, метод реализации прав, форма реализации прав, способ реализации норм права.

**Yuliya L. Belkina. The means of administrative-legal maintenance of the cultural rights of citizens**

This article examines the means of administrative-legal maintenance of the cultural rights of citizens. It gives the definition and offers classification of methods, forms, ways as means of administrative-legal maintenance of the cultural rights. The article also gives the characteristics of each classification unit, it analyses the possibilities of its application on maintenance separate kinds of the cultural rights.

**Key words:** administrative law, the cultural rights, legal means, a method of realization of the rights, the form of realization of the rights, a way of realization of norms of the right.