

ПОЛНОМОЧИЯ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

ХАТНЮК Юрий Анатольевич - кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административного процесса, Львовский государственный университет внутренних дел

УДК 342.951:351.85

В данной статье исследуются вопросы определения системы субъектов публичного управления, их полномочия по реализации государственной политики Украины в сфере культуры. Раскрываются понятие и основные виды объектов культуры, суть публичного управления в указанной сфере, а также приоритетные направления развития культуры.

Ключевые слова: публичное управление, культура, полномочия, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Реформаторские преобразования в сфере культуры Украины происходят со времен провозглашения независимости государства, когда возник вопрос формирования новой государственной культурной концепции. Современные условия развития государства определяют и новое пространство реализации государственной политики в сфере культуры в плоскости личной свободы, свободного творческого самовыражения и создания национальной идеи.

Сегодня перед украинским государством, в частности перед органами государственной власти и местного самоуправления, стоят приоритетные и стратегические задачи, главная цель которых превратить культуру в действенный инструмент реализации политических и социально-экономических реформ. Однако реалии свидетельствуют, что стратегические задачи отечественной отрасли культуры из года

в год, к сожалению, остаются формальными и не выполняются из-за ряда нерешенных проблемных вопросов и разного рода факторов. И поэтому актуальной является потребность в исследованиях проблем и перспектив развития отрасли культуры в Украине, определение системы субъектов публичного управления и их полномочия в указанной сфере.

В связи с этим, целью статьи является определение круга субъектов публичного управления, их полномочия по реализации государственной политики Украины в сфере культуры.

Большой вклад в исследование публичного управления в сфере культуры внесли такие ученые-административисты, как: В.Б. Аверьянов, С.С. Алексеев, Д. Бахрах, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжный, Л.В. Коваль, Т.А. Коломоец, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельник, О.И. Миколенко, В.К. Шкарупа и др. Значительное влияние на это исследование имели теоретические труды исследователей сферы культуры, а именно: А. Гриценко, В. Добровольской, В. Карловой, М. Максименко, А. Резника, С. Садовенко, В. Солодовника и др.

Учитывая вклад в исследование данной темы украинских ученых, стоит отметить, что данной проблематике, особенно в современных условиях трансформационности, характерна динамика объекта исследования. Поэтому и при имеющемся состоянии разработки тематики, необходимость в

современных дальнейших наработках в этом направлении.

Украина стала на путь развития демократического, правового государства, создание гражданского общества с высокими гуманистическими ценностями. В этих процессах важную роль играет культура, которая является мощным средством консолидации общества, восстановления исторической памяти, утверждения национального самосознания и патриотизма, укрепления межнационального мира и согласия. С помощью культуры формируется активный, творческий интеллект и высокая духовность личности, интеллектуальный потенциал народа является главным условием выхода общества на новые уровни цивилизации [1].

Под термином «культура» понимают совокупность материальных и духовных ценностей, созданных обществом, которые характеризуют определенный уровень его развития.

Культура, как самостоятельная отрасль социально-культурного строительства, включает в себя широкий круг государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, учреждений культуры. К этой области относятся:

1) театральное, музыкальное, хореографическое, изобразительное, декоративно-прикладное, эстрадное и цирковое искусство;

2) концертные организации, музеи, библиотеки, дома культуры и др.;

3) кинематография; телевидение и радиовещание; издательское дело, полиграфия и торговля книгами.

Управление культурой заключается в: а) организации создания, распространения и популяризации произведений литературы и искусства; б) обеспечении распространения информации и пропаганды достижений культуры; в) сохранении и использовании культурных ценностей; г) охране произведений искусства и памятников культуры, повышении культурного уровня населения Украины; д) руководстве предприятиями, организациями, учреждениями и учреждениями культуры.

Основы законодательства Украины о культуре определяют правовые, экономические, социальные, организационные основы развития культуры в Украине, регулируют общественные отношения в сфере создания, распространения, хранения и использования культурных ценностей и направлены на:

1) реализацию суверенных прав Украины в сфере культуры; возрождение и развитие культуры украинской нации и культур национальных меньшинств, проживающих на территории Украины;

2) обеспечение свободы творчества, свободного развития культурно-художественных процессов, профессионального и самостоятельного художественного творчества;

3) реализацию прав граждан на доступ к культурным ценностям;

4) социальная защита работников культуры;

5) создание материальных и финансовых условий развития культуры.

Приоритетные направления развития культуры определяются целевыми общегосударственными программами, которые утверждаются Верховной Радой Украины. Государство создает условия для развития культуры украинской нации и культур национальных меньшинств; сохранения, воспроизводства и охраны культурно-исторической среды; эстетического воспитания детей и юношества; проведение исследований в области теории и истории культуры Украины; расширение культурной инфраструктуры села; материального и финансового обеспечения учреждений, предприятий, учреждений, организаций культуры.

Политику государства в сфере культуры, правовые, экономические и социальные гарантии ее реализации, систему социальной защиты работников культуры определяет Верховная Рада Украины. Органы исполнительной власти обеспечивают реализацию государственной политики в сфере культуры; осуществляют с участием общественных объединений разработку государственных программ развития культуры и их финансирование; создают условия для возрождения и развития культуры украинской нации, культур национальных

меньшинств, проживающих на территории Украины и др.

Нормативно-правовые акты, которые составляют правовую основу организации и функционирования культурной сферы в Украине, целесообразно классифицировать по трем группам: а) нормативно-правовые акты, регулирующие общие вопросы функционирования культурной сферы в Украине; б) нормативно-правовые акты, регулирующие отдельные участки сферы культуры (библиотечную, клубную, музейные дела и т. п.); в) нормативно-правовые акты, которые охватывают регулирование отдельных аспектов культурной деятельности, которые возникают в процессе осуществления общественных отношений.

Управленческая деятельность в сфере культуры осуществляется системой органов исполнительной власти, каждый из которых реализует свою компетенцию на отдельных участках культурного строительства: непосредственно культура, телевидение и радиовещание, кинематография, издательское дело и др.

Систему государственных органов управления культурой составляют: Министерство культуры Украины, Министерство культуры АРК, Управление культуры областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций, отделы культуры районных государственных администраций и подведомственные этим органам учреждения культуры [2, - с. 436–438].

Анализируя действующее законодательство и определив правовое положение государственных органов, можем выделить субъектов, осуществляющих общее руководство культурной сферой, – Верховную Раду Украины, Президента Украины, Кабинет Министров Украины, а также специальные отраслевые органы управления – Министерство культуры Украины, Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины, государственная архивная служба Украины и другие.

Следует отметить, что у субъектов общего руководства сферы культуры преобладают функции координационно-регулирующего характера. Это связано с тем, что

они не осуществляют непосредственного управления объектами культуры, а обеспечивают правовое регулирование их деятельности, осуществляют координацию деятельности специальных органов государственного управления культурой и т. п.

Министерство культуры Украины является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализует государственную политику в сферах культуры и искусств, охраны культурного наследия, вывоза, ввоза и возвращения культурных ценностей, государственной языковой политики, а также обеспечивает формирование и реализацию государственной политики в сфере кинематографии, восстановления и сохранения национальной памяти. Это специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти в сфере межнациональных отношений, религии и защиты прав национальных меньшинств.

Министерство культуры Украины в соответствии с возложенными на него задачами:

1) осуществляет нормативно-правовое регулирование и определяет перспективы и приоритетные направления развития в сферах культуры и искусств, охраны культурного наследия, вывоза, ввоза и возвращения культурных ценностей, государственной языковой политики, религии и защиты прав национальных меньшинств, кинематографии, восстановления и сохранения национальной памяти;

2) разрабатывает и осуществляет меры по созданию условий для возрождения и развития культуры украинской нации, культурной самобытности коренного народа и национальных меньшинств, всех видов искусств, художественного народного творчества, ячеек традиционной культуры, народных художественных промыслов и нематериального культурного наследия;

3) принимает меры к обеспечению социальной защиты профессиональных творческих работников и работников культуры;

4) способствует деятельности творческих союзов, молодежных, детских и дру-

гих общественных объединений, функционирующих в сферах культуры, искусств;

5) организует проведение выставочной деятельности, проведения международных, Всеукраинских, региональных художественных фестивалей и конкурсов, культурно-художественных проектов, концертов, художественных аукционов, выставок, выставок-продаж и других мероприятий по вопросам, относящимся к его компетенции;

6) способствует централизованному комплектованию и использованию библиотечных фондов, осуществляет координацию работ по объединению библиотек в единую библиотечно-информационную систему;

7) осуществляет координацию деятельности театров и осуществляет контроль за их деятельностью;

8) организует обучение и профессиональную переподготовку артистического и художественного персонала театров;

9) составляет перечень объектов нематериального культурного наследия;

10) способствует сохранению и развитию культурной инфраструктуры села, культурному досугу в сельской местности, традиционной культуры регионов;

11) осуществляет контроль за деятельностью музеев, основанных на государственной и коммунальной форме собственности;

12) способствует сохранению и развитию этнической самобытности национальных меньшинств, удовлетворению их культурных, языковых и информационных потребностей;

13) осуществляет другие полномочия, определенные законом [3].

Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины является центральным органом исполнительной власти со специальным статусом, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины. Это главный орган в системе центральных органов исполнительной власти, обеспечивающий формирование и реализует государственную политику в сфере телевидения и радиовещания, информационной и издательской сфере.

Госкомтелерадио в соответствии с возложенными на него задачами:

1) разрабатывает меры по предотвращению внутреннего и внешнего информационного воздействия, который угрожает информационной безопасности государства, общества, личности;

2) участвует в формировании единого информационного пространства, содействии развитию информационного общества;

3) выполняет вместе с другими государственными органами задачи по обеспечению информационной безопасности;

4) готовит предложения по совершенствованию системы государственного управления в сфере телевидения и радиовещания, информационной и издательской сфере, полиграфии;

5) способствует развитию отечественных средств массовой информации;

6) принимает вместе с другими органами государственной власти меры по развитию книгоиздательского дела и книгораспространения;

7) обеспечивает соблюдение государственной языковой политики в сфере телевидения и радиовещания, информационной и издательской сфере;

8) принимает вместе с другими органами государственной власти меры по повышению художественного качества отечественных телерадиопрограмм, защиты общества от негативного влияния аудио- и видеопродукции, представляет угрозу общественной морали;

9) участвует в разработке государственных стандартов для нужд цифрового телерадиовещания;

10) обеспечивает государственную стандартизацию в издательской сфере, организует и осуществляет контроль за присвоением международных стандартных номеров изданиям, по их регистрации в национальных и международных библиографических базах данных;

11) осуществляет иные полномочия, определенные законом [4].

Государственная архивная служба Украины является центральным органом исполнительной власти, деятельность ко-

торого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра юстиции Украины, входит в систему органов исполнительной власти и обеспечивает реализацию государственной политики в сфере архивного дела, делопроизводства, создания и функционирования государственной системы страхового фонда документации, а также межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к его компетенции.

Основными задачами Государственной архивной службы Украины являются:

1) внесение предложений по формированию государственной политики в сфере архивного дела, делопроизводства, создания и функционирования государственной системы страхового фонда документации, обеспечение ее реализации;

2) организация формирования, государственного учета и хранения документов Национального архивного фонда, использование сведений, которые в нем содержатся;

3) контроль за деятельностью архивных учреждений, служб делопроизводства, управление и контроль в соответствии с законодательством за деятельностью предприятий, учреждений, организаций страхового фонда документации;

4) организация проведения научно-исследовательских работ в сфере архивного дела, документоведения, археографии, формирования и хранения страхового фонда документации и др. [5].

Для реализации функций развития культуры на подведомственной территории сельские, поселковые и городские советы наделены комплексом полномочий, закрепленных в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» [6].

Так, в соответствии со ст. 27 вышеуказанного Закона, к ведению исполнительных органов сельских, поселковых, городских советов относятся:

1) подготовка программ социально-экономического и культурного развития сел, поселков, городов, целевых программ по другим вопросам самоуправления, представление их на утверждение совета, организация их выполнения; представление

совету отчетов о ходе и результатах выполнения этих программ;

2) обеспечение составления балансов финансовых, трудовых ресурсов, денежных доходов и расходов, необходимых для управления социально-экономическим и культурным развитием соответствующей территории;

3) представление в районных, областных советах необходимых показателей и внесения предложений к программам социально-экономического и культурного развития соответственно районов и областей, а также в планы предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, расположенных на соответствующей территории, по вопросам, связанным с социально-экономическим и культурным развитием территории, удовлетворением потребностей населения.

Для реализации решений сельских, поселковых и городских советов и осуществления их исполнительных функций и полномочий, создаются исполнительные органы местного самоуправления. В Украине исполнительными органами местного самоуправления являются исполнительные комитеты сельских, поселковых и городских советов, которые формируют и возглавляют соответственно сельские, поселковые и городские головы [6].

Итак, следует констатировать, что системе, которая действует сегодня, субъектов публичного управления в сфере культуры не хватает четких критериев, которые позволили бы распределить их функции. Степень и формы их выполнения зависят от организационно-правового уровня конкретного органа. В связи с этим необходимо различать управление общее (на примере Министерства культуры Украины), и специальное, функции которого связаны с решением конкретных задач по реализации своей компетенции на отдельных участках культурного строительства (на примере Государственной архивной службы Украины и т. д.).

К сожалению, наблюдается низкая связь взаимодействия Министерства культуры Украины, а также областных управлений культуры с местными органами власти,

частными структурами и общественностью по проблемам культурного развития. Это связано с отсутствием четко отрегулированных механизмов взаимодействия между указанными субъектами управления по реализации государственной политики в сфере культуры, как в демократических странах мира.

Литература

1. Максименко М. Державна політика у сфері культури: особливості реалізації в сучасних умовах / Марина Максименко, Валерій Павлюк // Механізми формування соціально-ефективної державної економічної політики в умовах демократизації суспільства. – № 4 (136). – 2015. – С. 32–35. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://skhid.com.ua/article/download/51689/47750>

2. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

3. Про затвердження Положення про Міністерство культури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 495 // Сайт законодавства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-п>

4. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 341 // Сайт законодавства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-п>

5. Про затвердження Положення про Державну архівну службу України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 407/2011 // Сайт законодавства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/407/2011>

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Сайт законодавства України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

Khatnuk Yu. A. Powers of the subjects of public administration in the sphere of culture

This article examines the issues of identifying the system of entities of public administration, their authority to implement the state policy of Ukraine in the sphere of culture. The concept and reveals the main types of cultural objects, the essence of public administration in this area, and also priority directions of development of culture.

Today, the Ukrainian government, in particular before state authorities and local self-government are of priority and strategic objectives, which main goal is to transform the culture into an effective tool of realization of political and socio-economic reforms. However, realities indicate that the strategic objectives of the domestic cultural industries from year to year, unfortunately, remain formal and not implemented through a number of outstanding issues and various factors. And so important is the need to research the problems and prospects of development of the cultural sector in Ukraine, definition of the system of entities of public administration and their powers in this area. In this regard, the aim of the article is to identify the range of actors in public administration, their authority to implement the state policy of Ukraine in the sphere of culture.

Given the contribution to the study of the topic of Ukrainian scientists, it is worth noting that this problem, especially in modern conditions transformation typical dynamics of the research objects. Therefore, under the existing state of development of the theme, there is a need for timely further developments in this direction.

The topic of the article is extremely relevant, because Ukraine is on the path of building a democratic, legal state, the establishment of a civil society with high humanistic values. In these processes an important role plays the culture, which is a powerful means of consolidation of the society, recovery of historical memory, assertions of national identity and patriotism, strengthening of interethnic peace and consent. Through the culture formed an active, creative intelligence and high spiritual personality and intellectual potential of people, which is the

АНОТАЦІЯ

У даній статті досліджуються питання щодо визначення системи суб'єктів публічного управління, їх повноваження стосовно реалізації державної політики України у сфері культури. Розкривається поняття та основні види об'єктів культури, суть публічного управління у зазначеній сфері, а також пріоритетні напрямки розвитку культури.

main precondition of the withdrawal of the company to new levels of civilization.

This study is based on administrative activity in the sphere of culture and is characterized by the system of Executive authorities, each of which implements its competence on separate sites of cultural development: culture, television and radio broadcasting, film, printing, etc. The system of such bodies are: the Ministry of culture of Ukraine, State Committee for television and radio broadcasting of Ukraine, State archival service of Ukraine, the Ministry of culture of the Autonomous Republic of Crimea, Management of culture of regional, Kyiv and Sevastopol city state administrations, departments of culture of regional state administrations and subordinated to these

bodies of cultural institutions. The article sdesnudas analysis of their authority to implement the state policy in this area.

It is noted that today the current system of entities of public administration in the field of culture lack of clear criteria that would allow to distribute their functions. The degree and form of their execution depend on organizational and legal level of a particular organ. In this connection it is necessary to distinguish between the General management (on the example of the Ministry of culture of Ukraine), and special functions which is related to solving specific problems in the implementation of their competence at individual sites cultural development (on the example of the State archival service of Ukraine and others).

Low investigated the interaction of the Ministry of culture of Ukraine and regional departments of culture with local authorities, private entities and the public on issues of cultural development, because because of the lack of clearly regulated mechanisms of interaction between the subjects of management on the implementation of the state policy in the specified sphere in democratic countries.