

УДК 349.42:316.42

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ КУЛЬТУРИ НА СЕЛІ

**О.В. ГАФУРОВА, кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правового регулювання розвитку культури у сільські місцевості. Особлива увага приділяється проблемі утримання закладів культури на селі та їх кадровому забезпеченню.

Соціальна інфраструктура села, заклади культури, базова мережа, сільські бібліотеки, клубні заклади, працівники культури.

За всі часи свого існування село завжди залишалось колыскою духовної культури української нації. На сьогодні мешканці села значно обмежені у доступі до комп'ютерних технологій, освітянських, культурних та професійних програм.

З метою забезпечення прав громадян на отримання якісних послуг, які надаються закладами культури, законодавством встановлені державні соціальні нормативи у цій сфері. До них включаються: перелік та обсяг безоплатних послуг, які надаються населенню; показники якості надання населенню послуг; нормативи забезпечення населення закладами, підприємствами, організаціями та установами культури (ст. 13 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5 жовтня 2000 р.). Як зазначається у науковій літературі, кількість закладів культури у сільській місцевості в декілька разів перевищує аналогічний показник в містах, але якість відповідних послуг в сільських бібліотеках та клубах, їх пропускна здатність, відсоток охоплення населення не можуть навіть порівнюватись з міськими [1, с. 166]. Проблеми з фінансуванням, неукомплектованість цих закладів спеціалістами, неспроможність значної частини сільського населення дістатись закладу культури, а також сплатити ринкову вартість послуги, призводить до нереалізованості культурних прав селянами. Тому, особливої уваги заслуговує вирішення проблеми збереження, відродження і розвитку традиційної культури.

Мета цієї статті полягає у дослідженні нормативно-правового регулювання розвитку культури у сільські місцевості. Особлива увага приділяється проблемі утримання закладів культури на селі та їх кадровому забезпеченню.

Серед наукових розробок, присвячених дослідженню соціальної сфери села, у тому числі розвитку культури, необхідно виділити праці

провідних науковців у галузі аграрного права, таких як В.М. Єрмоленко, М.І. Козиря, О.О. Погрібний, А.М. Статівка, Н.І. Титова, В.З. Янчук та інші.

За радянських часів забезпеченням культурних потреб селян мали опікуватись сільськогосподарські підприємства. Слід звернути увагу, на те, що у важкі воєнні часи держава зобов'язувала колгоспи дбати про розвиток культури на селі. Так, у постанові РНК РРФСР «Про заходи щодо покращення роботи хат-читален, сільських клубів та районих будинків культури і бібліотек» від 30 листопада 1944 р. вказувалось, що колгоспам необхідно, виходячи з власних економічних можливостей, спрямовувати частину на будівництво, ремонт та облаштування культурно-просвітницьких установ [2, с. 230]. Радянська держава приділяла значну увагу розвитку мережі соціально-культурних закладів на селі. Так, у період 60–80-х років дев'ять з кожних десяти клубних новобудов в Україні припадали на сільську місцевість. Причому, якщо до 60-х років основною культурною новобудовою в сільській місцевості був клуб, то в наступні роки на його місце постає палац або будинок культури [3, с. 21]. Зазначені заходи дійсно призвели до поліпшення статистичних показників, але якість послуг, які отримували сільські мешканці продовжувала залишатись низькою.

У результаті аграрної реформи була втрачена значна кількість бібліотек, клубів, інших закладів культури. Територіальні громади в цілому позбулися значної частини соціальної інфраструктури, за допомогою якої формується культурно-освітній рівень і світогляд суспільства. В рекомендаціях парламентських слухань «Про збереження та цільове використання об'єктів соціально-культурного призначення в процесі зміни форми власності суб'єктів господарювання, що їх утримують», схвалених Постановою Верховної Ради України від 22 червня 2004 р. № 1826–IV, зазначається, що основними причинами, які зумовили такий стан, є відсутність концепції розвитку соціально-культурної сфери держави в цілому та окремих регіонів, недостатність правового забезпечення для створення дієвого механізму збереження об'єктів цієї сфери, дефіцит коштів місцевих бюджетів на їх утримання та функціонування, а також незначні обсяги фінансової допомоги з боку держави на ці цілі.

Основною проблемою на селі залишається проблема матеріально-технічного та фінансового забезпечення закладів культури. Зважаючи на практичну відсутність коштів в бюджетах місцевих рад, у сільській місцевості відбувався процес інтенсивного закриття об'єктів соціально-культурного призначення. На цю проблему неодноразово зверталась увага законодавця.

З метою підвищення ролі клубних закладів, збереження й подальшого розвитку культурної інфраструктури українського суспільства та створення сприятливих умов для задоволення культурних потреб громадян України, був прийнятий Указ Президента України «Про державну підтримку клубних закладів» від 21 березня 2000р. № 485. Ним передбачалось, що Кабінет Міністрів України має забезпечити

збереження та функціонування клубних закладів у сільській місцевості, що передаються з балансів колективних сільськогосподарських підприємств, промислових підприємств до комунальної власності (п. 1). Зупинити процес закриття, а також відновити діяльність раніше закритих і відкрити нові заклади соціально-культурного призначення передбачалося Державною програмою розвитку соціальної сфери села, затвердженою Указом Президента України від 15 липня 2002 р. № 604 (Р. 1). Постановою Верховної Ради України від 6 вересня 2005 р. № 2794, було встановлено, що є неприпустимим закриття у тому числі шкіл, клубів, інших об'єктів соціально-культурного призначення в сільській місцевості без відповідного рішення територіальної громади (п. 1). Крім того, постановою Верховна Рада України від 8 лютого 2012 р. № 4356–VI запроваджено мораторій на закриття державних і комунальних закладів культури у сільській місцевості. Кабінету Міністрів України доручено вжити невідкладних заходів щодо зміни умов фінансування державних і комунальних закладів культури у сільській місцевості (п. 2). Тим не менш, не дивлячись на вказані заходи, зазначені процеси на селі продовжуються.

Звісно надання культурних послуг населенню на рівні державних соціальних стандартів має здійснюватись за умови фінансування вказаних об'єктів з Державного і місцевих бюджетів. Для їх належного утримання необхідне також налагодження співпраці між органами місцевого самоврядування і приватними інвесторами. Місцеві ради повинні створювати максимально сприятливі умови для залучення приватних інвестицій в соціальний розвиток села, зокрема шляхом надання суб'єктам господарювання можливостей щодо отримання певної вигоди (за рахунок набуття прав на земельні ділянки, природні ресурси, встановлення пільгового режиму оподаткування тощо), а також за рахунок реалізації нематеріальних інтересів інвесторів [4, с. 191] (моральне стимулювання). Заохочувати сільськогосподарські підприємства до участі у державно–приватному партнерстві.

З метою забезпечення розвитку культури та доступу громадян до культурних благ, Законом України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. передбачено формування базової мережі закладів культури. На органи місцевого самоврядування у сільській місцевості законодавством покладено обов'язок щодо формування базової мережі закладів культури місцевого рівня. До них належать комунальні заклади культури (бібліотеки, музеї, галереї, заповідники, виставкові зали, мистецькі колективи, кінотеатри, кіновідеопрокатні підприємства, об'єднання, палаци і будинки культури, інші клубні заклади, заклади освіти сфери культури, початкові спеціалізовані мистецькі навчальні заклади, парки культури та відпочинку тощо) (п. 2 ст. 23 вищезазначеного Закону). Існуючі заклади комунальної форми власності автоматично включено до базової мережі закладів культури місцевого рівня (п. 2 ст. 22 та п. 2 ст. 23). Також Законом України «Про культуру» встановлені гарантії щодо

збереження базової мережі закладів культури. Так, виключення закладів культури з базової мережі можливе лише за погодженням із Міністерством культури України (п. 3 ст. 22). Крім того, заклади культури, що забезпечують державні соціальні нормативи у сфері обслуговування населення закладами культури, не підлягають приватизації (п. 3 ст. 20).

Переліки закладів культури базової мережі місцевого рівня затверджують місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування (п. 1 ст. 24 Закону України «Про культуру»). Вони формується на підставі Порядку формування базової мережі закладів культури, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 р. № 984. Чисельність та структура базової мережі закладів культури визначається та регулюється постановами Кабінету Міністрів України «Про мінімальні соціальні норми забезпечення населення України публічними бібліотеками» від 30 травня 1997 р. № 510 та «Про норми забезпечення населення клубними закладами» від 12 листопада 1998 р. № 1175. Так, у населених пунктах з кількістю жителів від 500 чоловік до 3 тис. чоловік повинна діяти як мінімум одна загальнодоступна бібліотека на території сільської (селищної) ради; у населених пунктах з числом жителів понад 3 тис. чоловік – одна бібліотека на 3–5 тис. чоловік. На території кожної сільської, селищної, міської ради має функціонувати як мінімум один (базовий) клубний заклад. Причому у населених пунктах з чисельністю менше ніж 500 осіб, має бути клуб на 100–150 місць; до 1000 осіб – 150–200 місць. У населених пунктах з кількістю жителів до 200 чоловік запроваджується культурне обслуговування жителів базовим або найближчим клубним закладом; з кількістю жителів понад 200 чоловік, розташованих далі ніж 5 кілометрів від базового (найближчого) клубного закладу, має діяти свій клубний заклад. Зазначені нормативи є орієнтовними і гарантують мінімальну кількість вказаних закладів, які мають діяти на тій чи іншій території або населеному пункті. За рішенням місцевих громад і за наявності коштів в місцевих бюджетах, вони можуть діяти і в поселеннях з меншою кількістю жителів. Так, у Віднові, що поблизу Львова, лише 450 мешканців. За нормами, аби мати книгозбірню – треба півтисячі селян. Коли бібліотеку вирішили закрити, за неї заступилася кожна хата [5].

Крім того, як слушно звертається увага у економічній літературі, зазначені нормативи повинні враховувати необхідність поступового вирівнювання села з містом не тільки за кількістю, а й за якістю послуг, які отримують селяни. Щоб реалізувати цю вимогу, значення багатьох нормативів для сільської місцевості мають бути вищими, ніж для міських поселень [6, с. 137]. Відповідно, необхідною стає розробка таких нормативів саме для сільської місцевості, виходячи із тих особливостей, що існують у сільському способі життя та тих реалій, які склались на селі в процесі реформування.

Для того, щоб зберегти культурні традиції нашого народу, держава має забезпечити подальший розвиток закладів культури, запровадити

нові форми їх діяльності, сприяти широкому доступу до зазначених закладів сільських жителів з наданням пільг малозабезпеченим верствам; сприяти збереженню та активному пропагуванню історико-культурної спадщини; поліпшити кадрове забезпечення закладів культури (п. 8 Р.ІІ Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 1997 р. № 1158).

Серед усіх закладів культури особливе місце займають сільські бібліотеки. Вони найбільш наближені до місцевої громади, є доступними та безкоштовними установами. Кількість користувачів сільськими бібліотеками, незважаючи на суттєві темпи скорочення цих закладів, зменшилася лише на 2–3%, що свідчить про необхідність збереження цих бібліотек. Вони залишаються в своїй більшості єдиними культурно-інформаційними закладами у сільській місцевості [7, с. 6]. Для забезпечення конституційного права кожного жителя села на доступ до інформації, нагальним є вирішення питання матеріально-технічного оснащення бібліотек та впровадження інформаційних технологій. Для повноцінної роботи будь-якій публічній бібліотеці потрібне комп'ютерне оснащення. Проблема може і має бути розв'язана в загальнодержавному масштабі шляхом розробки та реалізації Всеукраїнської програми автоматизації всієї мережі публічних бібліотек [8, с. 182–183].

Що стосується діяльності закладів клубного типу², то їх мережа на селі поступово починає відновлюватися. Особливої популярності сьогодні набули культурно-дозвілєві комплекси. Наприклад, у Рівненській області діє 353 таких комплекси. Створювали їх спільно управління культури, освіти та науки, у справах сім'ї та молоді, фізкультури, спорту та туризму, районні державні адміністрації, центри зайнятості і, звичайно ж, сільські територіальні громади [5]. Метою комплексів є створення цілісної системи обслуговування сільського населення закладами культури, освіти, спорту. Вони сприяють залученню людей до аматорської творчості, раціональному відпочинку, підвищенню рівня знань, якості та ефективності культурно-освітньої роботи, дозвілєвих заходів.

Якість послуг, що надається закладами культури залежить не тільки від їх технічного оснащення, а, насамперед, від тих спеціалістів, які працюють у цій сфері. Істотним недоліком в організації культурного життя села є укорінена недооцінка значущості праці і низька заробітна плата працівників клубних установ, бібліотек, кінотеатрів [9, с. 82]. Чинне законодавство дає широке трактування поняття «працівник культури» (працівник у сфері культури). Це професійний творчий працівник або працівник закладу культури чи інша фізична особа, яка провадить

² До закладів культури клубного типу відносяться: будинки і палаци культури, клуби, народні доми, клуби технічної та художньої творчості, клуби-бібліотеки, центри дозвілля, клуби-кафе, культурно-спортивні центри тощо (п. 6 Примітки до постанови Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1998 р. № 1775).

діяльність у сфері культури (ст. 1 Закону України «Про культуру»). Для них законодавством встановлено ряд гарантій, зокрема таким працівникам держава забезпечує роботу на повну тарифну ставку (п. 2 ст. 29 Закону України «Про культуру»). Вирішення цього питання є особливо актуальним, адже практика переведення працівника культури на неповний робочий день в сільській місцевості стала звичайною. Окрім цього, передбачено надбавки і доплати за вислугу років, почесне звання тощо; допомогу на оздоровлення, вирішення соціально-побутових питань. Зазначені категорії осіб, а також пенсіонери з їх числа, мають право на безоплатне отримання у власність земельної ділянки у разі: приватизації земельних ділянок, які перебувають у їх користуванні; одержання земельних ділянок із земель державної і комунальної власності (ст. 118 Земельного кодексу України). Крім того, працівники культури мають право на отримання земельної частки (паю) в процесі приватизації земель державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій. Вони безоплатно одержують у власність земельні ділянки в межах земельної частки (паю) працівника сільськогосподарського підприємства, установи та організації, розташованих на території відповідної ради, але не більше норм безоплатної передачі земельних ділянок громадянам, встановлених законом для ведення особистого селянського господарства (ст. 25 вищезазначеного кодексу). Держава також забезпечує відповідно до законодавства безоплатне користування житлом з опаленням і освітленням у межах установлених норм³. Але, кваліфіковані спеціалісти все ж таки не поспішають їхати на село. Тому, сьогодні держава має створювати умови заохочення таких працівників до роботи і проживання на селі. Це можуть бути заходи, спрямовані на отримання безкоштовного житла або пільгових кредитів. Так, наприклад, за радянських часів з метою закріплення спеціалістів у сільських закладах культури молодим спеціалістам, які мали спеціальну освіту і призначались на роботу в заклади культури і кіномережі сільської місцевості, Соцжилбанк міг надати кредит у сумі 1000 крб. на строк до п'яти років на господарське обзаведення [10, с. 168].

Іншою важливою проблемою є створення умов для відродження осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел. Територія, у межах якої історично склався і розвивається відповідно до самобутніх традицій народний художній промисел є осередком народного художнього промислу. Такі осередки визначаються рішенням Міністерства культури України за поданням місцевих органів виконавчої влади та за погодженням з Національною академією наук України і відповідними творчими спілками (ст. 7 вищезазначеного закону). На жаль, до цих пір в

³ *На підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення норм користування житлово-комунальними послугами громадянами, які мають пільги щодо їх оплати» від 1 серпня 1996 р. № 879*

Україні не запроваджено єдиного реєстру осередків народного художнього промислу, хоча їх виявлення, обстеження, облік і охорона мала б здійснюватись Міністерством культури України, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Для збереження і розвитку народних художніх промислів, їх осередки, що потребують особливої охорони, Кабінетом Міністрів України можуть бути визнані заповідними територіями народних художніх промислів, охорона і державна підтримка яких здійснюються відповідно до закону (ст. 7 Закону України «Про народні художні промисли») Проте, зазначені території так і не були створені. Хоча, в Україні територіально сформувалися школи традиційного народного мистецтва: Опішня, Решетилівка, Косів, Богуслав, Гавареччина, Петриківка, Дігтярі, Глиняни, Клембівка, які прославили Україну на весь світ.

Зважаючи на вищезазначене, можна погодитись із висновками фахівців, що формування єдиного культурного середовища на селі зумовлює: максимальне збереження існуючого фонду, ресурсне та кадрове його поліпшення, раціональне забезпечення кожного мешканця села послугами культурного спрямування відповідно до установлених стандартів; розвиток культурних центрів, музеїв, парків, заповідників, сприяння широкому доступу до них сільських жителів з наданням пільг малозабезпеченим верствам населення; пошук та запровадження на рівноправних засадах нових форм культурної діяльності, зокрема центрів дозвілля, клубів відпочинку, підліткових клубів, осередків з вивчення фольклору, відновлення обрядового святкування релігійних свят тощо [11, с. 201–202].

Слід звернути увагу на те, що законодавство, яким регулюються відносини у культурній сфері на селі, практично не містить чіткого механізму реалізації та фінансового забезпечення. На наш погляд, важливим є прийняття Державної програми розвитку культури на селі, яка б сприяла комплексному вирішенню зазначених проблем.

Список літератури:

1. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій / А.В. Лісовий. – К. : Дія, 2007. – 400 с.
2. Коментарий к Примерному Уставу колхоза // под. ред. М.И. Козыря. – М. : «Юрид. Лит.», 1972. – 304 с.
3. Кривчик Г.Г. Соціальний розвиток українського села у 60–80-ті рр. ХХ ст. : автореф. дис. ... доктора історичних наук : 07.00.01. – Д. : Дніпропетровський національний ун-т, 2002. – 32 с.
4. Єрмоленко В.М. Правові проблеми залучення інвестицій у соціальний розвиток села / В.М. Єрмоленко // Інвестиційна діяльність у сільському господарстві : правові питання : монографія / за ред. В.І. Семчика. – К. : ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 181–206.
5. Стан, проблеми та перспективи розвитку державних закладів культури на селі (оглядова довідка за матеріалами преси) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mincult.kmu.gov.ua> (дата звернення : 11.03.2013).

6. Прокопа І.В. Соціальна інфраструктура села : формування нового механізму розвитку / І.В. Прокопа. – К. : Інститут економіки НАН України, 1996. – 172 с.

7. Яворівський В. Розвиток сільських бібліотек як інформаційних і культурних центрів / В. Яворівський (За результатами слухань у Комітеті, що відбулися 18 травня 2011 р.) // Бібліотечна планета. – 2011. – № 3 (53). – С. 6–7.

8. Статівка А.М. Організаційно-правові питання соціального розвитку села в Україні / А.М. Статівка. – Х. : Право, 2007. – 208 с.

9. Чичкин А.В. Правовое регулирование социального развития села : монография / А.В. Чичкин. – М. : Издательский дом «Право и государство», 2005. – 216 с.

10. Примірний статут колгоспу : науково-практичний коментар / За ред. В.З. Янчука. – К. : Урожай, 1988. – 304 с.

11. Соціальна інфраструктура села : навчальн. посіб. / за ред. П.Т. Саблука, М.К. Орлатого. – К. : Інститут аграрної економіки УААН, 2002. – 465 с.

Статья посвящена исследованию нормативно правового регулирования развития культуры в сельской местности. Особое внимание уделяется проблеме содержания заведений культуры на селе и их кадровому обеспечению.

Социальная инфраструктура села, учреждения культуры, базовая сеть, сельские библиотеки, клубные заведения, работники культуры.

The article is devoted to research of normatively and legal adjusting of culture development in a countryside. The special attention is paid to the problem of maintenance of rural cultural institutions and their skilled staff.

Countryside social infrastructure, cultural institutions, base network, rural libraries, club establishments, workers of culture.