

ВИСНОВОК **на проект Закону України** **«Про внесення змін до Закону України «Про культуру»** **щодо загальних засад надання населенню культурних послуг»**

У законопроекті пропонується внести **зміни до Закону України «Про культуру»** (далі – Закон) з метою визначення на законодавчому рівні загальних засад надання населенню якісних і доступних культурних послуг.

Зокрема, передбачається

- 1) розширити і оновити термінологію Закону,
- 2) переглянути та уточнити основні засади та пріоритети державної культурної політики,
- 3) запровадити механізми моніторингу та оцінювання реалізації державної політики у сфері культури,
- 4) мінімальні стандарти забезпечення населення культурними послугами,
- 5) визначити повноваження органів державної влади, спрямовані на впровадження реформи забезпечення населення культурними послугами,
- 6) змінити фінансово-господарську діяльність закладів культури тощо.

Як зазначається в п. 1 пояснювальної записки до законопроекту, він **спрямований на створення правових підстав для формування ефективної системи гарантування дотримання культурних прав та потреб населення (незалежно від місця проживання та соціального статусу) щодо отримання якісних і доступних культурних послуг.**

Головне управління, проаналізувавши законопроект у стислий термін, вважає за доцільне висловити до його положень наступне.

1.

У проекті Закону пропонується на законодавчому рівні **визначити такий пріоритет державної політики у сфері культури, як «розширення та модернізація культурної інфраструктури села»** (абз. 8 ч. 1 ст. 4).

Одночасно з цим, положеннями ч. 4 ст. 23 в редакції проекту Закону

«з метою створення умов для забезпечення населення культурними послугами, **раціонального та ефективного використання наявних ресурсів і матеріально-технічної бази закладів культури**»

пропонується передбачити функціонування центру культурних послуг, як

«багатофункціонального **закладу культури**, що має зручне розташування для відвідування жителями територіальної громади/суміжних територіальних громад».

При цьому, ч. 2 ст. 22 в редакції проекту Закону **передбачає механізм виключення закладу культури з базової мережі закладів культури**, а за змістом припису абз. 2 ч. 2 ст. 23 в редакції проекту Закону передбачається **можливість (не обов'язок)** утворення філії закладу культури у відповідному населеному пункті.

У контексті зазначених пропозицій проекту викликають стурбованість **ризики скорочення закладів культури місцевого рівня**, що не узгоджується з метою його прийняття.

2.

До **пріоритетів державної політики у сфері культури** пропонується віднести і **автономію та самоврядування закладів освіти** у сфері культури.

Зазначена **новела виглядає недостатньо конструктивною**, адже відповідно до ч. 1 ст. 23 Закону України **«Про освіту»** держава вже гарантує академічну, організаційну, фінансову і кадрову автономію закладів освіти, в тому числі і закладів освіти у сфері культури.

Крім того, наприклад, відповідно до Закону України **«Про вищу освіту»** автономія закладу вищої освіти передбачає самостійність, незалежність і відповідальність закладу вищої освіти у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності, самостійного добору і розстановки кадрів у межах, встановлених цим Законом (п. 1 ч. 1 ст. 1).

3.

Положеннями ч. 3 ст. 4 в редакції проекту Закону визначено, що

«стратегію розвитку культури та план заходів щодо її реалізації, які ґрунтуються **на принципах послідовності, наступництва і безперервності державної політики у сфері культури**, затверджує Кабінет Міністрів України раз на п'ять років за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері культури».

Разом з тим, **передбачені в даній новелі принципи послідовності, наступництва і безперервності виглядають недостатньо визначеними та потребують певної деталізації**, адже відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

4.

У законопроекті пропонується визначити, що

«суб'єктами моніторингу та оцінювання реалізації державної політики у сфері культури є: на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці – **органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади**» (ч. 3 нової ст. 4-1 Закону).

Разом з тим, виходячи з приписів ч. 4 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування,

«повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними».

Тобто, у законі **повноваження** органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади мають бути чітко **диференційовані** та конкретно **визначені**.

Реалізація приписів, в яких зазначаються два види органів (самоврядні – органи місцевого самоврядування та державні – місцеві органи виконавчої влади) з однаковим об'єктом правового регулювання, може призвести до конкуренції повноважень між ними.

5.

Певні зауваження викликає зміст нової ст. 4² Закону, в якій пропонується встановити **мінімальні стандарти забезпечення** населення культурними послугами.

5.1

Зокрема, у ч. 1 ст. 4² пропонується зазначити, що мінімальні стандарти забезпечення населення культурними послугами, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, повинні визначати, зокрема,

«перелік, зміст та обсяг культурних послуг, що надаються населенню на базовому рівні адміністративно-територіального устрою України (базовий набір культурних послуг)», «вимоги до ресурсного забезпечення базового набору культурних послуг».

Разом з тим, з метою гарантування дотримання культурних прав та потреб населення (незалежно від місця проживання та соціального статусу) щодо отримання якісних і доступних культурних послуг виглядає за доцільне на законодавчому рівні уточнити основні складові базового набору культурних послуг.

Крім того, чинне законодавство України не оперує терміном «базовий рівень адміністративно-територіального устрою України», а тому застосування такого поняття виглядає некоректним.

5.2

Відповідно до положень абз. 6 ч. 1 ст. 4²

«якість культурних послуг визначається сукупністю властивостей, які характеризують процес та результат їх надання та обумовлюють здатність задовольнити певні потреби отримувача кожного виду культурних послуг».

Однак незрозуміло, які «види культурних послуг» маються на увазі, оскільки як положення Закону, так і положення законопроекту не містять роз'яснення змісту цього формулювання.

6.

В оновленій ст. 26 Закону пропонується врегулювати деякі питання фінансово-господарської діяльності закладів культури, щодо змісту якої вбачається доцільним зауважити наступне.

6.1

Відповідно до ч. 1

«джерелами фінансування закладів культури є: кошти державного та місцевих бюджетів; кошти, що надходять від **додаткової (господарської) діяльності**; кошти, одержані від надання платних послуг згідно **з основною** діяльністю закладів культури; доходи від реалізації в установленому порядку майна, надання в оренду майна; кошти, одержані за роботи (послуги), виконані закладом культури на замовлення підприємств, установ, організацій та фізичних осіб; благодійні внески, добровільні пожертвування, дарунки у вигляді коштів, матеріальних цінностей, нематеріальних активів, одержаних від фізичних та юридичних осіб; гранти вітчизняних і міжнародних організацій; кошти, отримані державними і комунальними закладами культури як відсотки на залишок коштів на поточних рахунках, відкритих у банках державного сектору для розміщення власних надходжень, отриманих як плата за послуги що надаються ними згідно з основною діяльністю; інші не заборонені законодавством джерела».

У даному випадку **виглядає незрозумілим, про яку саме додаткову (господарську)** діяльність йде мова, а також критерії відділення її від основної діяльності, зважаючи на те, що:

відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону

«діяльність у сфері культури (культурна діяльність) – творча, **господарська**, наукова, бібліотечна, інформаційна, музейна, освітня, культурно-дозвіллева та розважальна діяльність, спрямована на створення, тиражування, розповсюдження, демонстрування, популяризацію, збереження і використання культурних благ та культурних цінностей для задоволення культурних потреб громадян».

6.2

Положення нового абзацу ч. 1, згідно з яким

«державні і комунальні заклади культури **мають право самостійно розпоряджатися надходженнями** від надання платних послуг та з інших джерел фінансування, не заборонених законодавством, з метою провадження діяльності, передбаченої установчими документами»,

не узгоджуються із приписами ч. 4 ст. 13 та ч. 9 ст. 51 **Бюджетного кодексу України**, які визначають порядок та напрями використання власних надходжень бюджетних установ.

6.3

У новій ч. 3 пропонується визначити, що

«фінансування надання **базового набору культурних послуг** здійснюється за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів».

Слід зауважити, що у проекті, як вже зазначалося вище, не визначено, які саме послуги належать до **базового набору послуг**, а також **рівень бюджету**, з якого фінансуються ті чи інші послуги, що не відповідає принципу юридичної визначеності правової норми.

Запровадження фінансування базового набору надання культурних послуг потребуватиме додаткових витрат із Державного та місцевих бюджетів України.

Натомість, всупереч вимогам ст. 27 Бюджетного кодексу України, ст. 91 Регламенту Верховної Ради України, **необхідного фінансово-економічного обґрунтування** (з відповідними розрахунками) у супровідних до проекту документах **не надано**.

7.

Законопроект потребує **редакційного та техніко-юридичного вдосконалення**.

7.1

У положеннях ч. 2 ст. 4, за змістом якої

«пріоритети державної політики у сфері культури визначаються: програмами Президента України, щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України ..., програмами діяльності Кабінету Міністрів України, в яких **обов'язково** враховуються аспекти розвитку культури» та

«пріоритети державної політики у сфері культури **обов'язково** враховуються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування ...»

зайвим є слово «обов'язково», оскільки правова норма й так має загальнообов'язковий характер.

7.2

У проекті Закону пропонується внести зміни до ч. 2 ст. 3 Закону, проте ст. 3 містить лише одну частину.

7.3

Звертаємо увагу на те, що відповідно до ч. 6 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України до законопроекту про внесення змін до законів додається **порівняльна таблиця**, яка містить **редакцію відповідних положень** (статей, частин, пунктів, абзаців тощо) **чинного закону та нову його редакцію з урахуванням запропонованих змін**.

Разом з тим, **порівняльна таблиця до законопроекту частково не відповідає проекту** Закону, зокрема, в частині зміни назви ст. 3 Закону.

7.4

Згідно вимог законодавчої техніки перехідні положення законопроекту застосовуються у разі, якщо потрібно врегулювати відносини, пов'язані з переходом від існуючого правового регулювання до бажаного, того, яке має запроваджуватися з прийняттям нового закону.

Перехідні положення не можуть міститися в законопроектах про внесення змін до інших законів.

З огляду на зазначене, назва розділу II законопроекту потребує внесення відповідних змін.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н. Лебедь, Н. Пархоменко