


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

доктор юрид. наук, профессор

  
О.Ю. Винниченко

2022 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
магистерская диссертация

**ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ  
В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ**

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу  
студентка 3 курса  
заочной формы  
обучения



Охотович Татьяна Сергеевна

Научный руководитель  
канд. юрид. наук



Бакулина Ирина Петровна

Рецензент  
руководитель аппарата  
Думы города Сургута



Кураева Елена Викторовна

Тюмень  
2022

## СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ .....	4
ГЛАВА 1. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ .....	9
1.1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ КАК ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ.....	9
1.2. СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ .....	16
1.3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ .....	25
ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ.....	32
2.1. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ	32
2.2. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ .....	42
2.3. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ ПОСРЕДСТВОМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ .....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	66
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	69

## СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

Большой театр	–	Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Государственный академический большой театр России»
ДШИ	–	детская школа искусств
Ельцин центр	–	Фонд «Президентский центр Б.Н. Ельцина»
Минкультуры РФ	–	Министерство культуры Российской Федерации
МФЦ	–	Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг
Основы законодательства	–	Основы законодательства Российской Федерации о культуре
Основы политики РФ	–	Основы государственной культурной политики Российской Федерации
Стратегия	–	Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года
СССР	–	Союз Советских Социалистических республик
Третьяковская галерея	–	Федеральное государственное бюджетное учреждение культуры «Всероссийское музейное объединение «Государственная Третьяковская галерея»
ФЗ № 210	–	Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»
ФЗ № 73	–	Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»
ФЗ	–	федеральный закон
ХМАО-Югра	–	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра
ЮНЕСКО	–	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры

## ВВЕДЕНИЕ

В современной России все больше внимания со стороны государства уделяется культуре. В 2020 году в результате народного волеизъявления в Конституции РФ был закреплён важнейший принцип: культура в России считается уникальным наследием её многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством. Реформирование законодательства, направленное на установление правовых основ сферы культуры, то есть культура на современном этапе развития страны обрела статус фундаментальной ценности, стратегического интереса государства, гаранта его национальной безопасности. Несмотря на это, анализ положений действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что до настоящего времени законодательно закреплено потребительское отношение к культуре, а именно как к сфере услуг.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что государственная политика России в сфере культуры в настоящее время находится в процессе становления, поиска подходящей модели культурной политики способной справиться с вызовами которые стоят перед Российской Федерацией, обеспечить развитие гражданского общества и не допустить ослабления нашего государства.

В первую очередь, ввиду отсутствия в системе права Российской Федерации такой отрасли как «законодательство о культуре», культура попадает в социально-культурный или социальный блок отраслей права наряду с такими чисто социальными сферами жизни общества как образование и медицина, в результате чего культура находится в рамках уже устоявшегося правового поля социальной сферы, для которого присущи свои собственные основы, принципы и механизмы регулирования. Из этого вытекает отнесение культурной деятельности к сфере услуг.

Вследствие увеличения рынка культуры, культура преимущественно превращается в классическое времяпрепровождение, в результате чего

изменяются социокультурные условия, изменяется приоритетная ценностная ориентация, сознание людей. Под эгидой глобализации пропагандируются эталоны «универсальных, массовых культур» которые стирают аутентичную, уникальную локальную культуру народа, в результате народ трансформируется в население. Указанный подход нивелирует значение культуры, сводит понимание культуры до уровня услуги, обеспечивающей досуг населения в свободное от работы время.

Между тем культура – важнейшая сфера общественных отношений, которая не должна восприниматься обществом как оказывающая услуги отрасль социальной сферы.

В России культура является не только фундаментальной ценностью, но и как отмечает директор Музея современной истории России И. Я. Великанова: важнейший ресурс страны, который, возможно, важнее, чем любая нефть и газ. Именно культуре отдается приоритет в формировании человеческого капитала, она способствует повышению гражданского самосознания, а, следовательно, и способности человека к осознанию и достижению общих целей в развитии государства.

Культура является символом каждого государства, равно как и герб и флаг, следовательно, она подлежит особой охране со стороны государства. Поэтому так важно законодательное закрепление правоотношений, возникающих в сфере культуры и роли государства по управлению, развитию и охране данной сферы. Несмотря на это в России на сегодняшний день отсутствует отраслевое законодательство посвященное культуре, учитывающее особенности, специфику данной сферы общественной жизни, такие как: неразрывная связь с творчеством; определяющее значение в формировании личности индивида, гражданского общества и в сохранении государственности; уникальность результата культурной деятельности.

Существующая система государственного управления в сфере культуры не является эффективной. Продекларированные еще в 2014 Основами государственной культурной политики принципы, направления, задачи той

самой политики, которые предполагалось осуществить посредством реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией государственной культурной политики до 2030 года, так и остались на уровне абстракций и ожидаемых результатов.

В ходе осуществления государственной культурной политики наметилось существенное противоречие: деятельность исполнительно-распорядительных органов власти не соответствует декларируемым целям и реальному процессу культурной жизни.

В результате проведенного исследования были выявлены проблемы, связанные с реализацией государственной культурной политики:

1. дисфункция управления из-за игнорирования специфики сферы культуры;

2. отсутствие особенностей нормативного регулирования предоставления государственных (муниципальных) услуг непосредственного в сфере культуры;

3. неравномерное распределение полномочий по реализации государственной культурной политики в вертикали власти;

4. проблемы, проявившиеся как следствие проведения административной и бюджетной реформы (сокращение числа организаций культуры, применение системы оценки качества деятельности организаций культуры, коммерциализация культуры);

5. низкая вовлеченность гражданских институтов, общества в реализацию государственной культурной политики;

6. отсутствие конкретных мер, инструментов, механизмов государственной культурной политики.

Вышеуказанные проблемы возникают в связи с тем, что формирование государственной культурной политики в России происходит стремительно в сложных политических и экономических условиях.

На основании изложенного необходимо дальнейшее научное изучение и осмысление проблем, возникающих в процессе реализации государственной культурной политики.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе оказания государственных и муниципальных услуг в области культуры в России.

Предметом исследования является законодательство России в области культуры и практика его применения.

Целью выпускной квалификационной работы является разработка и обоснование предложений по совершенствованию административно-правового регулирования оказания государственных и муниципальных услуг в области культуры на основе комплексного анализа законодательства и практики его применения.

Достижение поставленной цели предполагает постановку и решение следующих задач:

- рассмотреть понятия и признаки государственных и муниципальных услуг как функций управления;
- провести анализ полномочий субъектов, оказывающих государственные услуги;
- проанализировать нормативно-правовую базу предоставления государственных и муниципальных услуг;
- проанализировать становление и развитие государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере культуры;
- определить понятие и выявить особенности государственных и муниципальных услуг в сфере культуры;
- выявить проблемы предоставления государственных и муниципальных услуг и сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в сфере культуры.

Нормативную основу исследования составили Конституция РФ, нормы международного права и законодательство России в области культуры.

Теоретическую основу исследования составили труды таких отечественных ученых как Востряков Л.Е., Голобородько А.Ю., Девятков Р.В., Музычук В.Ю. и некоторых других.

Методологическую основу исследования составили сравнительно-исторический, сравнительно-правовой методы и метод системного анализа.

Структура работы обусловлена ее целями и задачами. Работа состоит из введения, двух глав основного текста, заключения, списка использованных источников, содержание которых определяется целью, задачами и логикой исследования.