

БОРОДІН Євгеній Іванович,
д-р іст. наук, проф.,
перший заст. директора ДРІДУ НАДУ

ШАПАРЕНКО Тетяна Іванівна,
здобувач ДРІДУ НАДУ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МУЗЕЙНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Визначаються концептуальні засади державного управління музейною справою в Україні. Аналізується нормативно-правове забезпечення діяльності музеїв. Розглядається комплекс нормативно-правових документів, якими регулюється процес державного управління музеями України.

Ключові слова: музей, музейна справа, нормативно-правове забезпечення, державне управління музейною справою.

Бородин Е. И., Шапаренко Т. И. Концептуальные основы государственного управления музыкальным делом в Украине: нормативно-правовой аспект

Раскрываются концептуальные основы государственного управления музыкальным делом в Украине. Анализируется нормативно-правовая база деятельности музеев. Рассматривается комплекс нормативно-правовых документов, которыми регулируется процесс государственного управления музеями в Украине.

Ключевые слова: музей, музыкальное дело, нормативно-правовое обеспечение, государственное управление музыкальным делом.

Borodin E. I., Shaparenko T. I. Conceptual foundations of public administration museology in Ukraine: the legal aspect

Defines the conceptual basis of state management of museums in Ukraine. The regulatory support for museums is analyzed. Examines the complex of legal documents which regulate the process of public administration of museology in Ukraine.

Key words: museum, museology, standards of law, public administration of museology.

Постановка проблеми. Роки незалежності стали часом реформ як у соціально-гуманітарній сфері в цілому, так і у музейній справі України зокрема. В Україні відбувається процес формування правових зasad державного управління, що передбачає зміни у сфері культури. Музеї вважаються потужною складовою культурної, духовної, інтелектуальної інфраструктури суспільства. Цілеспрямоване державне управління музейною справою в Україні може відігравати важливу роль у створенні належних умов для реалізації інноваційних ідей у розвитку музеїв.

Основні орієнтири для становлення законодавчої бази державного управління музейною сферою України повинні ґрунтуватися на уявленні про відповідність європейським правовим нормам, застосуванні практики широкомасштабної державної підтримки музеїв, розширенні їх фінансових можливостей і тим самим здатності протистояти упередженості минулих парадигм діяльності музеїв. Сучасний стан трансформації в музейній сфері України характеризується як незавершений і потребує подолання через модернізацію державного управління, динамічне прийняття і реалізацію державно-управлінських рішень. Отже, дослідження законодавчих зasad державного управління музейною справою України виявляється актуальним науковим завданням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що питання модернізації державного управління музейною справою України знайшли певне втілення в дослідженнях українських науковців. Останнім часом зростає кількість наукових праць з вищезазначеної тематики. Так, цю проблематику досліджували О. Гриценко, В. Солодовник [2], К. Балабуха [1], В. Карлова [3] у контексті державного управління сферою культури; О. Малишева [7] – державного управління сферою туризму та охороною культурної спадщини; Л. Мисів [8] – державного управління у сфері духовно-ціннісного розвитку українського суспільства. Деякі аспекти законодавчого регулювання музейної справи України також висвітлені в наукових

публікаціях. Так, Л. Чупрій характеризує суперечності між законодавством про музеї та музейну справу та законами у сфері господарства, Земельного кодексу України зокрема [18]. О. Кузьмук зосереджує увагу на характеристиці бюджетних джерел фінансування музеїв у різних законодавчих актах [5]. Проте, незважаючи на наявність зазначених та інших публікацій, потребує висвітлення питання нормативно-правового аспекту визначення концептуальних зasad державного управління музейною справою в Україні.

Мета статті – державно-управлінський аналіз законодавства України музейної сфери та висвітлення нормативно-правового аспекту концептуальних зasad державного управління музейною справою в Україні. Завданнями статті є: виявити комплекс нормативно-правових документів, якими регулюється процес державного управління музеями, визначити зміст основних концептуальних положень комплексу нормативно-правового забезпечення музейної сфери в Україні, показати місце та роль законодавчої бази України, що регламентує функціонування музейної сфери, у модернізаційних процесах.

Виклад основного матеріалу. Сучасний музейний простір України – це складова культурної сфери, у якій функціонують об'єкти культурної спадщини, які визнані суспільством особливо цінними, потребують збереження, охорони й передачі майбутнім поколінням як культурно-історичний досвід, що на їх основі створені різнопрофільні музеї. За часів СРСР діяльність музеїв розглядалася крізь призму офіційної історико-політичної версії розвитку держави, основний акцент ставився на збереженні музейних цінностей. У Законі УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» лише окреслювався порядок державного обліку пам'яток історії та культури, які перебували в музеях. Цей порядок повинен був визначатися законодавством про музейний і архівний фонди СРСР [15]. Відповідно до законодавства щодо охорони і використання пам'яток історії та культури у 1988 р. було затверджено Положення про музейний фонд СРСР, яке мало суто відомчий та ідеологізований характер. Закон «Про музеї та музейну справу» так і не був прийнятий у СРСР. Фактична відсутність правового регулювання в музейній справі за радянських часів свідчила про гальмування законотворення в цій сфері державного управління.

На сьогодні в Україні існує певна система нормативно-правових актів, яку умовно можна розділити на три складові, спрямовані на правове, соціальне, економічне і організаційне забезпечення зasad розвитку музейної справи. Ці правові документи мають загальний – уніфікований і спеціальний – диференційований характер. До першої групи належать: Конституція України [4], Закон України «Про культуру» [11]. Саме ці законодавчі акти одночасно адресуються цілому ряду суб'єктів або групі суб'єктів суспільних відносин, проголошують і юридично закріплюють принципи, які лежать в основі правового стану і правового регулювання їх діяльності. Наступна група складається зі спеціальних законів, що також забезпечують регулювання державного управління в музейній сфері: Закон України «Про музеї та музейну справу» [12], Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [9], Закон України «Про охорону культурної спадщини» [16], Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» [13], Закон України «Про охорону археологічної спадщини» [14]. Серед спеціальних законів можна виділити підгрупу нормативно-правового забезпечення, до якої належить, зокрема, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про музеї та музейну справу» [10], який змінив можливості для пожвавлення економічної діяльності музеїв, визначив нововведення, які стосуються розширення можливостей музеїв щодо самостійної рекреаційної та господарської активності, а також забезпечив охорону захищених статей видатків загального фонду державного та місцевого бюджетів для музеїв. Істотне значення мають підзаконні нормативно-правові акти, що є третім, окремим комплексом документів: постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, інструкції, положення, що приймаються Міністерством культури України у сфері музейної справи.

Музейні цінності є видом культурних цінностей України, а їх збереження – одне з найважливіших завдань державного управління у сфері культури. Необхідність формування і кардинального відновлення музейних закладів з метою збереження і популяризації культурних музейних цінностей актуалізувало проблему вдосконалення підходів та засобів державного управління українськими музеями. Музей бере участь у формуванні гуманітарного вектору розвитку суспільства, визначає знакові елементи духовної сфери, надає їм матеріального втілення через свої колекції. Але форми участі музею в суспільних відносинах у багатьох випадках

залежать від практичного, організуючого і регулюючого впливу держави на ці самі відносини. Держава як суб'єкт, що найбільш зацікавлений у збереженні культурної спадщини, за допомогою організаційно-правового, економічного регулювання повинна створювати певні правила, які б забезпечували інтеграцію музеїв до єдиного процесу державного розвитку. Основна роль у державному управлінні музейною справою України належить чітко встановленим і закріпленим правовим нормам. Саме законодавство визначає можливості легітимної участі суб'єкта у формуванні та реалізації державної політики.

Закон України «Про культуру» визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані зі створенням, використанням, поширенням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямований на забезпечення доступу до них [11]. Серед правових зasad для музейної справи є такі: встановлено право громадян на доступ до культурних цінностей шляхом ознайомлення з музейними колекціями, що належать до державної частини Музейного фонду України; гарантовано можливість утворення різних за формуєю власності та видами діяльності у сфері культури закладів культури, серед мережі яких позначені музеї. Суб'єктами діяльності у сфері культури є наукові працівники, зокрема музейних закладів. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування забезпечують: збереження культурних цінностей на території України, охорону культурної спадщини, захист історичного середовища, збереження Музейного фонду України, функціонування та розвиток мережі музеїв. Держава створює умови для провадження професійної творчої діяльності у сфері музейної справи; заборонено приватизацію пам'яток державної частини Музейного фонду України (музейні предмети, музейні колекції та музейні зібрання).

Закон України «Про культуру» є тим підґрунтям, відповідно до якого формуються основи державного управління музейною справою і стратегія державної політики в цій сфері. Але цей законодавчий акт одночасно адресується цілому ряду суб'єктів суспільних відносин, проголошує і юридично закріплює принципи, які лежать в основі правового стану і правового регулювання діяльності всієї сфери культури.

Законодавчі засади державного управління музейною справою України також визначені в нормативно-правових актах, які регулюють процеси взаємодії музеїв у

історично-культурному середовищі з іншими об'єктами культури. Закон України «Про охорону культурної спадщини» (ст. 17, 26, 33, 33-2, 35) відображає процеси музеєфікації рухомих і нерухомих об'єктів культурної спадщини [16]. Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» (ст. 14) спрямований на заборону вивезення культурних цінностей, включених до Музейного фонду України [9]. Закон України «Про охорону археологічної спадщини» (ст. 18) та Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (ст. 30) регулюють галузеві відносини з музейною сферою і закріплюють правові норми, пов'язані з музеєфікацією археологічних знахідок та профільних архівних документів [13; 14].

Основним спеціальним законом щодо реалізації державної політики у сфері музейної справи є Закон України «Про музеї та музейну справу». Цей Закон поширюється на всі види музеїв та заповідників у частині музеєфікації, а також обліку, зберігання та використання, охорони, консервації, реставрації музейних предметів, музейних колекцій та предметів музейного значення. У ст. 26 «Державне управління музеями» Закону України «Про музеї та музейну справу» визначено такі завдання центрального органу виконавчої влади з питань культури та мистецтв у сфері музейної справи:

- забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері музейної справи;
- формування вимог щодо державного статистичного обліку музеїв, створених на території України;
- здійснення організаційно-методичного керівництва, сприяння розвитку сучасної інфраструктури музейної справи, розвитку музейної мережі, створення спеціалізованих організаційних структур, наукових установ для науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення музеїв;
- здійснення координації робіт зі створення єдиної інформаційної системи музеїв;
- здійснення інших повноважень, визначених законами та покладених на нього актами Президента України [12].

Зазначений центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень також здійснює таке:

- організовує навчання і підвищення кваліфікації працівників музеїв;

- визначає потреби держави та нормативи, що гарантують належний рівень музейного обслуговування і доступ громадян до Музейного фонду України;
- здійснює контроль за діяльністю музеїв, заснованих на державній та комунальній формах власності, за станом обліку, зберіганням, охороною, використанням та переміщенням музейних предметів Музейного фонду України, що зберігаються в музеях незалежно від форми власності;
- організовує проведення наукових досліджень у сфері музейної справи;
- порушує перед власником музейних предметів та музейних колекцій питання щодо поліпшення умов зберігання;
- направляє запити з метою отримання інформації про музейні предмети та музейні колекції;
- у разі потреби сприяє передачі музейних предметів, музейних колекцій та предметів музейного значення, що належать до недержавної частини Музейного фонду України, на тимчасове зберігання до державних музеїв;
- здійснює інші повноваження, визначені законами та покладені на нього актами Президента України [12].

Іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування надано право здійснювати керівництво музеями, що перебувають у сфері їх управління. Вони несуть відповідальність за матеріально-технічне та фінансове забезпечення музеїв, що перебувають у сфері їх управління.

Інші основні засади та функції державного управління музейною справою, які полягають в організації створення і популяризації музейних установ, забезпечені поширення інформації про досягнення у сфері музейної справи, збереженні й використанні культурних цінностей, охороні творів мистецтва і пам'яток культури з метою підвищення культурного рівня населення України, керівництві музейними закладами, визначені Законом України «Про музеї та музейну справу» у ст. 4, ст. 7, ст. 9-11, ст. 13-15, ст. 15-2, ст. 18, ст. 21-22, ст. 25, ст. 28-29 [12].

Але, незважаючи на наявність зазначеного законодавства, у системі нормативно-правового забезпечення музейної справи України є суттєві недоліки, які полягають у відсутності на сьогодні вкрай необхідних підзаконних актів, а разом з цим управлінського потенціалу. Чинні Інструкція з обліку, зберігання та використання музейних предметів і колекцій державної частини Музейного фонду

України та Інструкція з обліку, охорони та зберігання музейних предметів, які містять дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння, датуються 1984 і 1986 рр., їх положення морально застарілі й не відповідають сучасним технічним і організаційним вимогам. Оновлені Інструкції могли б забезпечити основи для створення єдиного управлінського простору України в музейній сфері. На сьогодні актуальним залишається питання прийняття нової державної Програми розвитку музейної справи. Єдина Програма розвитку музейної справи України була розроблена й здійснювалася у 2002 – 2005 рр.

Висновки. Отже, на основі аналізу сукупності документів потрібно зазначити, що в Україні сформувалася нормативно-правова база державного управління музейною справою, яка характеризується наявністю регулятивного законодавства, що суттєво відрізняється від державного врегулювання музейної справи в радянський період. У законодавстві знайшло визначення поняття «державне управління музеями», а концептуальною основою нормативно-правового забезпечення стало визначення музейної справи як важливої складової соціально-гуманітарної сфери. Подальше дослідження проблеми передбачає проведення порівняльного аналізу концептуальних зasad державного управління музейною справою в Україні з чинним законодавством у цій сфері пострадянських країн.

Список використаних джерел

1. **Балабуха К. Е.** Правові механізми державного регулювання сфери культури в Україні / К. Е. Балабуха // Держава та регіони. Сер. «Державне управління». – 2011. – № 1. – С. 218 – 223.
2. **Гриценко О.** Пророки, пірати, політики і публіка. Культурні індустрії й державна політика в сучасній Україні / О. Гриценко, В. Солодовник. – К. : К.І.С., 2003. – 168 с.
3. **Карлова В.** Проблеми правового забезпечення функціонування культурної сфери / В. Карлова // Вісн. УАДУ. – 2002. – № 2. – С. 256 – 262.
4. **Конституція України** : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : зі змінами, внесеними згідно з законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – К. : Парламент. вид-во, 2005. – 98 с.

5. **Кузьмук О.** Стан та шляхи модернізації музейного менеджменту в Україні / О. Кузьмук. – Режим доступу : www.old.niss.gov.ua.
6. **Культура** в законі. Стан та проблеми правового регулювання культури в Україні / за ред. О. Гриценка. – К. : УЦКД, 1998. – 100 с.
7. **Малишева О. В.** Нормативно-законодавча база з питань охорони пам'ятників в Україні: проблеми та шляхи вирішення / О. В. Малишева // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2006. – № 1 (27). – С. 109 – 116.
8. **Мисів Л. В.** Особливості законодавства України щодо діяльності органів державного управління у сфері формування та розвитку духовних цінностей українського суспільства / Л. В. Мисів // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-1/txsts/MISIV.html.
9. **Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей** : закон України від 21 верес. 1999 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.
10. **Про внесення** змін до Закону України «Про музеї та музейну справу» : закон України від 5 листоп. 2009 р. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
11. **Про культуру** : закон України від 14 груд. 2010 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 2. – Ст. 91.
12. **Про музеї** та музейну справу : закон України від 29 черв. 1995 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1995. – № 25. – Ст. 191.
13. **Про Національний архівний фонд та архівні установи** : закон України від 6 берез. 2003 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 86.
14. **Про охорону** археологічної спадщини : закон України від 18 берез. 2004 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 26. – Ст. 361.
15. **Про охорону і використання пам'яток історії та культури** : закон УРСР від 13 лип. 1978 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1978. – № 30. – Ст. 426.
16. **Про охорону** культурної спадщини : закон України від 8 черв. 2000 р. // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
17. **Проблеми** та здобутки музейної справи в Україні на сучасному етапі (оглядова довідка за матеріалами преси). – Режим доступу : www.mincult.kmu.gov.ua/mincult/uk/index.

18. **Чупрій Л. В.** Стан та проблеми музейної справи в Україні / Л. В. Чупрій. – Режим доступу : www.getmanps.at.ua.