

УДК 351.85

О. В. СТОРОЖЕНКО

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ

*Розглянуто законодавство у сфері культури, зокрема Закон України “Про культуру”, визначено його переваги та недоліки; закони України “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Про музеї та музейну справу”, “Про кінематографію” тощо.*

**Ключові слова:** Сфера культури, бібліотечна справа, клубна і музейна справа, театральні та архівні установи, кінематографія.

*This article is devoted consideration of legislation in the sphere of culture. The special attention was spared the analysis of new ZU “About a culture”, the law of Ukraine “On libraries and library business”, to Law of Ukraine “On museums and museum business”, to Law of Ukraine “On a cinematography” et al.*

**Key words:** Sphere of culture, library business, club and museum business, theatrical and archived establishments, cinematography.

З метою найбільш ефективного функціонування системи державного управління у сфері культури в Україні необхідно не тільки враховувати її специфіку в національному просторі держави, а також з'ясувати та проаналізувати нормативно-правові документи, які регулюють діяльність цієї сфери.

Однак законодавче поле в галузі культури в Україні ще досі перебуває у стадії формування і вдосконалення. Окремі нормативно-правові акти, які його формують, є непослідовними і суперечливими. Це підтверджує важливість і актуальність теми даної публікації.

У сучасній науковій літературі проблемам і концепціям розвитку української культури та ролі держави в культурному будівництві присвячено праці багатьох вітчизняних учених. Значний теоретичний вклад зробили О. Гриценко, В. Солодовник, О. Буценко, Ю. Битяк, С. Гнатюк, І. Дзюба, В. Куценко, У. Садова, Л. Шевчук, В. Карлова, Н. Фесенко та ін.

Метою роботи є визначити та проаналізувати основні нормативно-правові документи, які регулюють функціонування сфери культури, а також надати пропозиції щодо вдосконалення окремих напрямів законодавчого забезпечення.

Діяльність сфери культури в Україні здійснюється на основі нормативно-правових актів. Умовно їх можна поділити на три групи: основні, які регулюють загальні питання сфери культури; галузеві – нормативно-правові акти, які регулюють окремі ділянки сфери культури; місцеві – регіональні та обласні Програми розвитку галузей культури міст та областей України, котрі є важливим елементом правової бази культури та практичною основою для планування роботи установ сфери культури в регіоні.

Основними законодавчими актами є Конституція України, у статті 11 якої передбачено, що “державна сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України” [1].

Наступним важливим документом у сфері культури є Закон України “Про культуру”, який був прийнятий 14 грудня 2010 р. Верховною Радою України і до прийняття якого в Україні єдиним основним нормативним документом культурного життя була постанова “Основи законодавства України про культуру” від 19 лютого 1992 р. № 2141-ХІІ [6]. Для сучасного етапу розвитку культури ця постанова була застарілою і вже не відповідала потребам культурного розвитку суспільства. Тому значним кроком уперед щодо врегулювання основних положень культурною було прийняття Верховною Радою України Закону України “Про культуру” [2], який згодом був підписаний Президентом України.

У ньому було закладено загальні принципи вдосконалення діючих механізмів реалізації державної політики в галузі культури; врегулювання суспільних відносин, пов’язаних зі створенням, розповсюдженням, збереженням і використанням культурних цінностей та вдосконалення правових відносин у сфері культури [Там само]. Саме цей документ є основним Законом, який визначає правові засади діяльності у сфері культури і основними засадами державної політики у сфері культури є визначає такі:

- визнання культури одним з основних факторів самобутності Українського народу – громадян України всіх національностей (далі – Український народ);
- сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури;
- захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури;
- сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;
- забезпечення свободи творчості, захист прав інтелектуальної власності, авторського права і суміжних прав;
- гарантування прав громадян у сфері культури;
- створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, естетичного виховання громадян, доступності освіти у сфері культури для дітей та юнацтва, задоволення культурних потреб Українського народу, розвитку закладів культури незалежно від форми власності, залучення до сфери культури інвестицій, коштів від надання платних послуг, благодійництва, інших не заборонених законодавством джерел;
- сприяння діяльності професійних творчих спілок та громадських організацій у сфері культури, активному функціонуванню державної мови в культурному просторі України, доступу громадян до культурних благ;
- визначення естетичного виховання дітей та юнацтва пріоритетом розвитку культури;
- забезпечення діяльності базової мережі закладів культури, закладів освіти

сфери культури;

– підтримка діяльності у сфері культури, пов'язаної з виготовленням і розповсюдженням електронних та друкованих засобів масової інформації, аудіо- та аудіовізуальної продукції, розробленням комп'ютерних технологій та підвищенням їх потенціалу для розширення доступу та залучення громадськості до діяльності у сфері культури тощо;

– пропагування української національної культури у всій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні;

– підтримка вітчизняного виробника у сфері культури;

– забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва;

– створення страхового фонду документації про культурні цінності та документів на об'єкти культурної спадщини [2].

Одним із головних завдань державної політики щодо культури в сучасних умовах є забезпечення прав громадян України у цій сфері. У статті 6 Закону України “Про культуру” зазначено, що держава гарантує громадянам такі права: свободу творчості; вільний вибір виду діяльності у сфері культури, засобів і сфер застосування творчих здібностей, самостійне розпорядження своїм твором; провадження творчої діяльності самостійно або з використанням будь-яких форм посередництва; створення закладів культури недержавної форми власності різних напрямів діяльності та організаційно-правових форм; об'єднання у творчі спілки, національно-культурні товариства, центри, фонди, асоціації, інші громадські організації у сфері культури; збереження, розвиток, пропагування культурної, мовної самобутності, традицій, звичаїв та обрядів; захист прав інтелектуальної власності, зокрема авторського права і суміжних прав; доступ до культурних цінностей, культурної спадщини і культурних благ; здобуття культурно-мистецької освіти; інші права, встановлені законодавством [2].

Важливою нормою в Законі є обмеження щодо приватизації. Так, згідно з III розділом Закону, не підлягають приватизації: архіви (архівні установи), об'єкти культури, мистецтва, у тому числі виняткової історичної, художньої, наукової чи іншої культурної цінності, що занесені чи підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання України, а також об'єкти архітектури, меморіальні комплекси, заповідники, парки загальнодержавного значення; об'єкти культури, що належать до майнових комплексів установ Національної академії наук України; пам'ятки, які включені до переліку тих, що не підлягають приватизації; пам'ятки археології; документи Національного архівного фонду України; музейні предмети, колекції та зібрання державної частини Музейного фонду України; документи Державного бібліотечного фонду України; вихідні матеріали та фільмокопії, що зберігаються у фільмофонді; заклади культури, що забезпечують державні соціальні нормативи у сфері обслуговування населення закладами культури; заклади освіти у сфері культури.

Крім того, забороняється виселення закладів культури (театрів, філармоній, бібліотек, музеїв, архівів, художніх галерей (виставок), кінотеатрів, позашкільних закладів естетичного виховання і дозвілля дітей та юнацтва, клубних закладів тощо) з приміщень без надання їм іншого рівноцінного приміщення [Там само]. Ці положення Закону є позитивним кроком на шляху збереження культурної спадщини, культурних цінностей та культурних благ України.

У розділі IV Закону визначено базову мережа закладів культури, яка формується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Щодо їх фінансування, то ці критерії зазначено в наступному – V розділі, де визначено, що базова мережа закладів культури буде фінансуватись з державного та місцевого бюджетів, за рахунок коштів, що надходять від господарської діяльності та надання платних послуг; гранти, благодійні внески, добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб, у тому числі іноземних. Але, на жаль, у Законі не визначено фіксованих розмірів фінансування, що призведе до нестабільності, яка, у свою чергу, вплине на розвиток і функціонування цих закладів.

У розділі VI Закону передбачено перелік соціальних гарантій для працівників у сфері культури – гарантії роботи на повну ставку, право на доплату за вислугу років, інші грошові винагороди, а також пільги з оплати житлово-комунальних послуг. Але, на жаль, саме ця частина документу почне діяти тільки з 1 січня 2012 р. [Там само]. Навіть відкладення впровадження цих соціальних положень є позитивним кроком для майбутнього працівників культурної сфери.

Попри всі позитивні наслідки прийняття цього вкрай важливого для розвитку сфери культури Закону, існують і недоліки, одним з яких є те, що фінансові аспекти діяльності неприбуткових організацій, які не отримали чіткого роз'яснення і поки що регулюються старими нормативними документами.

Необхідно також віднести до основних документів стратегію розвитку культури, яка визначена в Проекті “Концепція Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009 – 2013 рр.”, реалізація якої спрямована на подолання кризових явищ у культурній сфері, пов'язаних із недостатньою роллю держави в регулюванні національної культурної спадщини, національної кінематографії та сучасних культурних індустрій у розбудові й наповненні національним культурним продуктом інформаційно-культурного простору України, у справі виховання молодого покоління і формування національної свідомості [7].

До галузевої групи відносяться нормативно-правові акти, які регулюють окремі ділянки сфери культури, зокрема бібліотечну справу, клубну та музейну справу, діяльність театральних, архівних установ, кінематографію тощо, на підставі таких Законів України: “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, “Про музеї та музейну справу”, “Про кінематографію”, “Про охорону культурної спадщини”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про видавничу справу”, “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей” та ін. [8].

Закон України “Про бібліотеки і бібліотечну справу”, остання редакція якого була 1 січня 2010 р., визначає загальні засади бібліотечної справи і бібліотечну систему України, встановлює вимоги до формування і збереження бібліотечних фондів, бібліотечного обслуговування з метою задоволення інформаційних, наукових і культурних потреб суспільства, збагачення духовного потенціалу народу [3]. Тобто цей Закон дає можливість державі здійснювати свою політику в галузі бібліотечної справи та координувати діяльність всієї бібліотечної системи.

Закон України “Про музеї та музейну справу” регулює суспільні відносини в

галузі музейної справи, встановлює правові, економічні, соціальні засади наукового комплектування, вивчення, збереження та використання пам'яток природи, матеріальної і духовної культури, діяльності музейних закладів в Україні. У цьому Законі музеї визначаються як культурно-освітні та науково-дослідні заклади, призначені для вивчення, збереження та використання пам'яток природи, матеріальної і духовної культури, прилучення громадян до надбань національної і світової історико-культурної спадщини. Основними напрямками їхньої діяльності є культурно-освітня, науково-дослідна діяльність, комплектування музейних зібрань, експозиційна, фондова, видавнича, реставраційна, пам'ятко-охоронна робота [4]. Норми саме цього Закону визначають основні напрями діяльності музеїв, Національну музейну політику держави та здійснюють функціонування системи у сфері музейної діяльності.

Закон України “Про кінематографію” визначає правові основи діяльності в галузі кінематографії та регулює суспільні відносини, пов'язані з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонструванням фільмів [5]. Він досить чітко регулює відносини стосовно саме зберігання та демонстрування фільмів. Цьому факту свідчить прибуткова діяльність діючої

мережі кінотеатрів. Щодо виробництва фільмів, то, на жаль, у цій сфері Україна знаходиться на дуже низькому рівні, бо необхідне фінансування повинна здійснювати держава, яка у зв'язку з економічною кризою виділяє мало коштів для конкурентного кіновиробництва. Незважаючи на норми законодавства, сьогодні в Україні, на жаль, поширене так зване “піратство” – продаж неліцензійної продукції. Причиною цих порушень є великі фінансові прибутки пов'язані з порівняно легкою відповідальністю.

Окрім вищезгаданих законів слід також зазначити низку важливих законодавчих актів, які визначають основні напрями розвитку окремих ділянок культурної сфери в нашій державі. Це, зокрема, такі закони України: “Про видавничу справу”, “Про охорону культурної спадщини”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей” “Про гастрольні заходи в Україні” та ін. В Україні є чинним Закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, що визначає правовий статус професійних творчих працівників, установлює правові, соціальні, економічні та організаційні засади діяльності творчих спілок у галузі культури та мистецтва [8].

Основним недоліком більшості наведених законів є нечітко прописані об'єми фінансування цих галузей культури. Тобто органи, на які покладено проблеми фінансування, прописані змістовно, а розмір фінансової підтримки визначається ними на власний розсуд. Така особливість здійснення фінансування призводить до неналежного фінансового забезпечення такої особливої і дотаційної сфери, як культура та не дозволяє якісно розвиватись на складному життєвому етапі сьогодення.

До місцевої групи, як уже зазначалося вище, відносяться регіональні та обласні Програми розвитку галузей культури міст та областей України. Зокрема, це програми, які розраховані на розвиток та покращання сфери культури в областях та містах України.

Отже, для вирішення проблеми подальшого розвитку культури слід не тільки збільшувати обсяги, але й поліпшити якісну структуру її фінансування,

вдосконалити механізми використання бюджетних коштів. Потрібне подальше вдосконалення законодавчої бази культури. Необхідно прописати в законах чітку систему фінансування галузей культури, суб'єктами на яких покладено даний обов'язок. Необхідно внести зміни, які будуть враховувати особливості фінансування галузі культури. Незважаючи на всі недоліки, Закон України "Про культуру" є свідченням того, що держава займається культурою і шукає шляхи покращення цієї важливої сфери для українського суспільства.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
2. Закон України "Про культуру" // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://ovu.com.ua/articles/9219-pro-kulturu>
3. Закон України "Про бібліотеки і бібліотечну справу" // ВВР України. – 1995. – № 7. – Ст. 45. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Закон України "Про музеї та музейну справу" // ВВР України. – 1995. – № 25. – Ст. 191. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Закон України "Про кінематографію" // ВВР України. – 1998. – № 38. – Ст. 1388. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Основи законодавства України про культуру : постанова Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. – 1992. – 22 лют. (№ 35). – С. 3–6.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України про схвалення Проекту "Концепції Державної цільової програми інноваційного розвитку української культури на 2009 – 2013 роки" від 8 грудня 2008 р. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
8. *Фесенко Н. С.* Особливості законодавчого регулювання сфери культури в Україні / *Н. С. Фесенко* // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2006. – № 2 (28). – Ч. 1. – С. 234–241.

*Надійшла до редколегії 29.09.2011 р.*