

Притуп Олена Федорівна

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики

НАДУ при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КУЛЬТУРНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

У статті розглядаються результати аналізу нормативно-правового забезпечення культурного розвитку держави. Запропоновано підходи до вдосконалення нормативно-правової бази культурного розвитку на регіональному рівні.

Ключові слова: нормативно-правове забезпечення, культурний розвиток, культурна політика держави, регіон, регіональний аспект.

Pritup Olena

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT CULTURAL DEVELOPMENT OF UKRAINE: A REGIONAL ASPECT

In the article the results of the analysis of regulatory and legal support cultural development of the state are considered. Directions improve the regulatory framework of cultural development at the regional level are proposed.

Keywords: regulatory and legal support, cultural development, cultural policy of the state, region, regional aspect.

Притуп Елена Федоровна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУЛЬТУРНОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

В статье рассматриваются результаты анализа нормативно-правовое обеспечение культурного развития государства. Предложены подходы к совершенствованию нормативно-правовой базы культурного развития на региональном уровне.

Ключевые слова: нормативно-правовое обеспечение, культурное развитие, культурная политика государства, регион, региональный аспект.

Постановка проблеми. У будь-якій країні законодавство в сфері культури слід розглядати не лише як інструмент розвитку цієї сфери, але й як засіб залучення до культурних процесів широких верств громадянства. Саме тому нинішній суспільний запит щодо нормативно-правового регулювання зазначеної сфери вимагає трансформації українського законодавства таким чином, щоб воно було здатним повною мірою забезпечити культурні інтереси громадян та враховувало регіональні аспекти культурного розвитку.

За роки незалежності в Україні напрацьовано доволі значну законодавчу базу в сфері культури, накопичено величезний законотворчий досвід, однак ціла низка правових проблем залишаються по суті невирішеними. Зокрема, йдеться про неузгодженість норм різних законодавчих актів, відсутність чітких механізмів прямої реалізації зафіксованих положень, їх декларативність. Законодавство про підприємництво, про приватизацію, про працю, про податкову систему не враховує особливостей культурних процесів на регіональному рівні, не сприяє розвитку структур, не орієнтованих на одержання прибутку. Відсутня взаємодія держави з громадянським суспільством, а власне управління в культурній сфері здійснюється переважно як процес адміністративної і фінансової поточної діяльності закладів та об'єктів культури без врахування соціокультурних інтересів та запитів громадськості в регіонах України.

Управлінську діяльність щодо культурного розвитку держави загалом та розвитку окремих культурних галузей об'єднують загальні цілі й завдання, функції, принципи та методи. Сфера культури має власну ієрархію уповноважених державних органів. Розподіл владних функцій у державній політиці щодо розвитку цієї сфери регламентується Конституцією, законами України та іншими нормативно-правовими актами. Проте, чинна нормативно-

правова база не достатньо враховує регіональний аспект культурного розвитку України, чим і зумовлена необхідність дослідження цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання нормативно-правового забезпечення культурної сфери досліджували в своїх працях Ю. Богуцький, В. Карлова, В. Малімон, П. Ситник, В. Скуратівський, В. Трощинський, О. Стороженко Н. Фесенко, Г. Чміль, С. Чукут та інші науковці. Однак спостерігається брак праць, які б стосувалися аналізу цієї проблеми на регіональному рівні та враховували останні тенденції культурних процесів у державі.

Метою статті є аналіз сучасної нормативно-правової бази культурного розвитку держави в контексті обґрунтування пропозицій щодо її вдосконалення та екстраполяції на регіональний рівень.

Виклад основного матеріалу. На сучасному етапі державотворення особливого значення набувають завдання щодо культурного розвитку суспільства та наближення рівня життя населення до європейських стандартів. Впровадження цих стандартів неможливе без формування і реалізації державної культурної політики як на загальнонаціональному, так і на регіональному рівнях.

Питання нормативно-правового забезпечення культурного розвитку є одним із центральних у дослідженні державної культурної політики. Це пов'язано передусім із розумінням законодавства як дієвого механізму політики держави та основного важеля її реалізації у суспільстві.

Управлінська діяльність у сфері культури в Україні здійснюється на основі системи нормативно-правових актів. Аналізуючи цю систему, можна умовно виокремити три групи документів: основні, галузеві та місцеві.

До основних законодавчих актів, що регулюють загальні питання функціонування культурної сфери, належать Конституція України та Закон України «Про культуру».

У ст. 11 Конституції України зафіксовано, що «державою сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і

культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» [5].

Базовим законом щодо культурного розвитку держави є Закон України «Про культуру». Він визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані зі створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямовані на забезпечення доступу до них [4].

Основною метою законодавства України про культуру є забезпечення реалізації і захист конституційних прав громадян України у сфері культури – створення правових гарантій для вільного провадження культурної діяльності, свободи творчості, доступу до культурних цінностей, культурної спадщини та інформації про них; збереження і примноження національного культурного надбання; врегулювання відносин суб'єктів діяльності у сфері культури щодо інтелектуальної власності у сфері культури, забезпечення реалізації та захист авторського права і суміжних прав; визначення пріоритетів державної політики у сфері культури, форм, підстав, умов та порядку надання державної підтримки культури, гарантій невтручання держави у творчі процеси, механізму впливу громадськості на формування і реалізацію державної політики у сфері культури [4].

Пріоритетами державної політики у сфері культури визначено програми Президента України, відповідні завдання, що містяться у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, програми діяльності Кабінету Міністрів України, в яких обов'язково враховуються культурні аспекти розвитку українського суспільства, та державні цільові програми у сфері культури, що розробляються й затверджуються згідно із законодавством.

У сучасних умовах одним із головних завдань державної політики щодо культурного розвитку України є забезпечення прав громадян України у культурній сфері, що прописані в базовому Законі. Крім того, зазначено основні види діяльності, що сприяють створенню єдиного культурного простору

України, збереженню цілісності культури, підтримці вітчизняних виробників у культурній сфері та збереженню культурної спадщини, культурних цінностей та культурних благ.

У розділі IV Закону визначено базову мережу закладів культури, яка формується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; окреслено мету формування базової мережі закладів культури та її рівні (загальнодержавний та місцевий). Щодо їх фінансування, то ці критерії визначені в V розділі Закону, де передбачено, що базова мережа закладів культури має гарантовано фінансуватися на нормативній основі, відповідно до законодавства України, з державного та місцевого бюджетів, а також за рахунок коштів, що надходять від господарської діяльності, надання платних послуг; з цією метою можуть використовуватися гранти, благодійні внески, добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб, зокрема іноземних. Запровадження нормативів забезпечення населення основними видами закладів культури, а також їх фінансування є обов'язковою передумовою запровадження базової мережі, інакше це може призвести до погіршення їх розвитку і функціонування, а також до неконтрольованого скорочення наявної мережі закладів культури регіонів.

Вищезазначені положення в базовому Законі є досить позитивними, але існують й певні проблеми. Склалась досить суперечлива ситуація, коли бюджетне утримування сфери культури з боку держави постійно скорочувалося, а дієві механізми позабюджетного фінансування на законодавчому рівні так і не були створені.

Політика держави щодо культурного розвитку суспільства протягом років незалежності була зорієнтована передусім на пряму фінансову підтримку державного сектора культури, при цьому недостатньою була увага до розвитку недержавного сектора як комерційного, так і неприбуткового; слабкими й недосконалими залишилися механізми впливу держави на цей сектор.

Окремі розділи Закону «Про культуру» присвячені соціальним гарантіям працівників сфери культури та міжнародним культурним зв'язкам, проте відсутній розділ про забезпечення розвитку цієї сфери на регіональному рівні.

Реалізація державної політики щодо культурного розвитку регіонів пов'язана з діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень. Сьогодні державна культурна політика України залишається занадто централізованою, орієнтованою на єдину форму власності і, як результат, недостатньо демократичною. Потрібне надання більшої самостійності регіональним органам влади та органам місцевого самоврядування в прийнятті управлінських рішень.

Децентралізація державного управління культурним розвитком регіонів в Україні відкриває широкі перспективи щодо його удосконалення, зокрема шляхом поглиблення розмежування повноважень у сфері культури між органами державного управління та органами місцевого самоврядування, що вимагає перепорядкування закладів культурно-мистецької сфери на різних рівнях, створення відповідного законодавчого та фінансового підґрунтя [11].

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, можна зробити висновок, що існуючий механізм фінансового забезпечення сфери культури потребує вдосконалення. У сучасних умовах слід запровадити програмно-цільовий метод фінансування культурної сфери. Перевага такого методу полягає в тому, що фінансування зосереджується не тільки на вкладанні коштів, а й на досягненні основних цілей, визначених програмою. В умовах обмеженості фінансових ресурсів такий підхід дозволяє спрямувати основні кошти на збереження національної культурної спадщини, підтримку сучасних культурних процесів та стимулювання культурного розвитку регіонів України. Також важливим для фінансового забезпечення сфери культури є залучення позабюджетних коштів. Основне джерело надходження таких коштів – це використання системи грантів, спонсорства, меценатства тощо. Для стимулювання позабюджетного фінансування слід створити відповідні пільгові механізми оподаткування

суб'єктів, зацікавлених у підтримці культурних процесів в Україні. Впровадження таких заходів потребує правового врегулювання. З цією метою необхідно внести зміни до Закону України «Про культуру» стосовно запровадження нових форм фінансування культурної сфери.

Для врахування особливостей культурних процесів та максимального забезпечення соціокультурних інтересів суспільства в регіоні, на наш погляд, варто доповнити базовий Закон окремим розділом щодо розвитку сфери культури на регіональному рівні.

До галузевої групи уналежнюють нормативно-правові акти, що регулюють окремі галузі культурної сфери, зокрема бібліотечну, музейну, театральну, архівну, видавничу справу, кінематографію тощо. Тут слід назвати, зокрема, Закони України: «Про бібліотеки та бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про кінематографію», «Про театри і театральну справу», «Про національний архівний фонд та архівні установи», «Про видавничу справу», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про національну раду України з питань телебачення та радіомовлення», «Про охорону і використання пам'яток історії та культури», «Про гастрольні заходи в Україні», «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» та інші.

Утім, не всі галузі культурної сфери достатньою мірою законодавчо врегульовані. Приміром, дотепер не ухвалено Закон України «Про цирку та циркову діяльність в Україні». Через зволікання Мінкультури досі не розроблено порядок формування циркового конвєсу, що унеможливило здійснення контролю за прокатом національних циркових програм (атракціонів, номерів) і координування гастролей програм (колективів) зарубіжних країн у державних цирках України. Також досі не прийнято Верховною Радою України розроблений проект Закону України «Про виставкову діяльність в Україні».

Виникли певні проблеми із реалізацією Закону України «Про бібліотеки та бібліотечну справу», який визначає статус, правові та організаційні засади діяльності бібліотек і бібліотечної справи в Україні, гарантує право на вільний

доступ до інформації, знань, залучення до цінностей національної та світової культури, науки та освіти, що зберігаються в бібліотеках [1]. Цей Закон не повною мірою відповідає потребам сучасного розвитку бібліотечної справи та бібліотечного обслуговування населення та потребує оновлення, враховуючи бурхливі процеси розвитку інформаційних технологій. З метою подолання дисбалансів у розвитку бібліотек у різних регіонах, що загрожує негативними наслідками для усієї культурної сфери, необхідно поліпшити становище зі щорічним поповненням фондів публічних бібліотек та за рахунок коштів державного, регіональних і місцевих бюджетів забезпечити бібліотечні установи всіх регіонів комп'ютерною технікою, оргтехнікою і виходом в Інтернет. Всі ці заходи і дії мають бути закріплені на законодавчому рівні.

З урахуванням регіональних аспектів культурного розвитку потребує вдосконалення Закон України «Про музеї та музейну справу», що регулює суспільні відносини в галузі музейної справи, визначає правові, економічні, соціальні засади створення і діяльності музеїв України та особливості наукового формування, вивчення, обліку, зберігання, охорони й використання Музейного фонду України, його правовий статус [2]. Цей Закон практично не діє на регіональному рівні.

Окремо варто сказати про стан кінематографії в регіонах України, який аж ніяк не задовольняє вимоги до цієї галузі, які постають в умовах розбудови української держави, культурного та духовного відродження Українського народу. Закон України «Про кінематографію» лише формально визначає правові основи діяльності в галузі та регулює суспільні відносини, пов'язані з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонструванням фільмів [3], але потребує уточнення щодо порядку ухвалення рішень з розподілу коштів загального та спеціального фондів Державного бюджету України на потреби кінематографії.

Загалом, основним недоліком законодавчих актів, які визначають напрями розвитку окремих галузей культурної сфери в Україні, є нечітко прописана система фінансування відповідних галузей. Це призводить до

неналежного фінансового забезпечення культурного розвитку, а значить не дозволяє якісно розвивати галузі культури.

Водночас вищезгадані закони не враховують регіональної специфіки. Тому з метою удосконалення нормативно-правової бази вважаємо за доцільне доповнити Закони України: «Про бібліотеки та бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про кінематографію» та інші нормативно-правові документи, що належать до галузевої групи, окремими розділами з питань регулювання культурного розвитку регіонів.

До місцевої групи уналежнюють регіональні та обласні програми розвитку галузей культури міст та областей України, які є важливим елементом правової бази культури та практичною основою для планування роботи установ цієї сфери в регіоні. У більшості областей прийняті й реалізуються програми щодо культурного розвитку регіону. Зокрема, розроблені й діють: Програма розвитку культури у Дніпропетровській області до 2016 року, метою якої є створення в цьому регіоні економічних та організаційних умов для подальшого збереження й розвитку культурно-мистецької сфери [6]; Регіональна обласна програма підтримки національно-культурних товариств Чернівецької області та української діаспори на 2013–2015 роки, яка передбачає взаємозбагачення культур етнічних громад області та досягнення оптимального співвідношення інтересів титульної нації та національних меншин, що сприятиме консолідації українського суспільства [7]; Регіональна програма розвитку культури, мистецтва і туризму в Волинській області на 2011–2015 роки, що створена для підвищення ефективності діяльності закладів культури та мистецтва області, забезпечення реалізації прав громадян на доступ до інформації, здобуття мистецької освіти, залучення до культурних цінностей і духовних надбань [8]; Обласна програма розвитку культури і духовності в Херсонській області на 2013–2017 роки, покликана стимулювати реалізацію в області державної політики щодо розвитку галузі, підвищення ефективності діяльності закладів культури і мистецтва, створення сприятливих умов для здобуття мистецької освіти, збереження нематеріальної та історико-культурної спадщини,

забезпечення культурно-дозвіллевих та інформаційних потреб населення [9]; Регіональна цільова програма розвитку публічних бібліотек у Луганській області на 2011–2015 роки, метою якої є створення умов щодо розвитку бібліотечної справи регіону шляхом реалізації комплексу заходів, спрямованих на забезпечення конституційного права громадян на доступ до інформації, зміцнення матеріально-технічної бази бібліотек, збереження Державного бібліотечного фонду, запобігання скороченню чисельності бібліотек, особливо в сільській місцевості та всебічне сприяння розвитку інформаційного, науково-технічного, економічного і культурного потенціалу області тощо [10].

Реалізація зазначених програм, безперечно, сприятиме культурному розвитку відповідних регіонів. На жаль, не в усіх областях України розробляються та реалізуються такі програми. Цілком очевидно, що органи влади в окремих регіонах не приділяють належної уваги розвитку культурної сфери. Особливо негативно такий підхід позначається на стані культурної інфраструктури, що не дозволяє швидко подолати дисбаланси у культурному розвитку регіонів України. А це є одним із найважливіших завдань розвитку культурної сфери, від виконання якого залежить гармонійний розвиток суспільства загалом.

Висновки: Аналіз нормативно-правової бази сфери культури в Україні вказує на відсутність правового регулювання розвитку цієї сфери на регіональному рівні.

Це потребує модернізації та удосконалення цієї бази в напрямі її наближення до регіонального рівня з метою сприяння культурному розвитку регіонів, оскільки, як цілком слушно зазначають фахівці, інші методи, такі як збільшення бюджетного фінансування чи зміни в адміністративних механізмах, є менш ефективними у сучасних умовах. Головною метою такої реформи має бути створення більш сприятливих умов для функціонування в регіоні для закладів культурної сфери всіх форм власності, а також нових механізмів фінансування культурного розвитку регіонів.

Принциповим моментом є також потреба визначення напрямів державної політики на концептуальному рівні та закріплення їх у відповідних нормативно-правових актах. Саме теоретико-прикладні та методичні розробки мають стати основою відповідних державних програмних документів. Це дозволить забезпечити взаємозв'язок науки та практики, що є ключовим складником ефективності державної політики.

Перспективи подальших досліджень. Особливу увагу, на наш погляд, слід приділити дослідженню програмно-цільових методів фінансового забезпечення регіональної культурної політики держави.

Література.

1. Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 р. № 32/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/95-вр.
2. Закон України «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 р. № 249/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/249/95-вр.
3. Закон України «Про кінематографію» від 13 січня 1998 р. № 9/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/9/98-вр.
4. Закон України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/2778-17.
5. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верх. Ради України 28 червня 1996 року : офіц. вид. – К. : Преса України, 1997. – 80 с.
6. Програма розвитку культури у Дніпропетровській області до 2016 року від 15 березня 2013 р. № 417-18/VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.dp.ua/official-records/decisions/34/907>.
7. Регіональна обласна програма підтримки національно-культурних товариств Чернівецької області та української діаспори на 2013–2015 роки від 14 березня 2013 р. № 16-14/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oblrada.cv.ua/document/regional_program/.

8. Регіональна програма розвитку культури, мистецтва і туризму в Волинській області на 2011–2015 роки від 03 березня 2011 р. № 3/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://volynrada.gov.ua/sites/default/files/11_03_13_pr.k_ra_11_15_vse.doc.

9. Програма розвитку культури і духовності в Херсонській області на 2013–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oblrada.ks.ua/media/public/File/dodatki/01100912.doc>.

10. Регіональна цільова програма розвитку публічних бібліотек у Луганській області на 2011–2015 роки від 27 травня 2011 р. № 5/29 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.loga.gov.ua/oda/about/depart/culture/regprograms/programs/>.

11. Фесенко Н. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Н. Фесенко ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Х., 2006. – 18 с.