



Ганна Вікторівна Скрипчук,
канд. іст. наук,
асистент кафедри культурології
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.951:351.85

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ КУЛЬТУРИ УКРАЇНИ: НА МАТЕРІАЛАХ 90-х РОКІВ ХХ ст.

У статті досліджується формування законодавчих основ сучасної української культури, аналізуються документи офіційного походження, котрі забезпечують формування сфери культури в Україні. Детально вивчено Державний бюджет України за роками, проаналізовано закони України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про кінематографію» та ін.

Ключові слова: сфера культури, правове регулювання, культура України, законодавча база культури, бібліотечна справа, музейна справа, кінематографія, пріоритети державної культурної політики.

Правове забезпечення сфери культури є одним з найголовніших питань у дослідженні проблем державної культурної політики. Це передусім пов'язано з визнанням законодавства як дієвого механізму політики держави у сфері культури та основного важеля її реалізації в суспільстві. Будь-яка державна політика, включаючи культурну, може бути визначена як система законів, конкретних дій і пріоритетів фінансування в певній сфері, що впроваджується державними органами. Разом із тим кожна держава, спираючись на свою історію, традиції, враховуючи соціокультурні особливості певного історичного етапу, виробляє відповідні до вимог часу законодавчі норми та принципи культурної політики, що визначаються конституційними правами та свободами особистості.

У сучасній науковій літературі проблемам та концепціям розвитку культури, а також сучасному стану та перспективам формування законодавчої бази сфери культури присвячено окремі праці багатьох українських учених. Значний теоретичний і різноаспектно презентований внесок, що може лише використо-

уватися як допоміжна джерельна база дослідження, зробили: Г. В. Приходько, В. М. Шейко, І. М. Дзюба, І. В. Дмитрієнко, О. З. Кузьо, Л. Й. Ситар та О. В. Стороженко. Історіографія даної тематики тільки формується.

Метою статті є дослідження та аналіз діяльності органів законодавчої влади в Україні щодо реформування сфери культури.

Друге за значенням місце у розвитку культурної сфери країни після Президента України займає Верховна Рада України. Владні функції, повноваження Верховної Ради у сфері культури визначаються відповідно до змісту ст. 85 Конституції України. Згідно з цим документом Верховна Рада України має право: затверджувати Державний бюджет України та зміни до нього (таким чином визначати обсяги видатків на культуру і напрями їх використання); визначати основні засади внутрішньої і зовнішньої політики (у тому числі й в культурній сфері); затверджувати загальнодержавні програми соціального та національно-культурного розвитку; затверджувати переліки об'єктів, що не підлягають приватизації. Крім того, Верховна Рада, її комітети та створювана нею Рахункова палата мають значні контрольні повноваження, хоча вони і стосуються лише державної частини культурної сфери [4, с. 9-10].

Постійним і дуже важливим напрямом діяльності Верховної Ради України, через який вона впливає на всі сфери життя країни, в тому числі й на культурну сферу, є формування й прийняття Державного бюджету України. Розглянемо параметри декількох річних бюджетів, склад і пропорції видатків яких характерні для середини 1990-х рр., і які неупереджено й досить об'єктивно ілюструють як фінансовий стан культури, так і ставлення до нього більшості народних обранців – депутатів національного Парламенту, найвищої ланки законодавчої влади країни.

Почнемо аналіз з 1995 р., коли динаміка руйнівних процесів в економіці країни трохи знизилась і з'явилась можливість для повернення деяких елементів планування у розвитку держави. Закон України «Про Державний бюджет України на 1995 рік» був введений у дію постановою Верховної Ради України від 07.04.1995 р. № 130/95-ВР (тобто країна жила без бюджету впродовж трьох місяців поточного бюджетного року), а потім він був частково змінений за Законом від 13.07.1995 р. № 301/95-ВР. Бюджет 1995 р. був дефіцитним: по доходах – 1 486 314 953,5 млн крб; по видатках – 1.860.379.093.4 млн крб; розмір дефіциту – 374 064 139,9 млн крб. Дефіцит покривався за рахунок емісії (кредит Національного банку) – 204 967 200 млн крб, та зростання зовнішнього боргу (зовнішні джерела фінансування) – 169 096 939,9 млн крб. Це типовий кризовий бюджет, бюджет зростаючої інфляції та зовнішніх фінансових зобов'язань держави. Із загальної суми видатків на культуру було виділено 17 362 794 млн крб, освіту – 87 250 000 млн, науку – 31 776 000 млн, охорону здоров'я – 30 2020 700 млн крб [10]. У буквальному перекладі на відносні (відсоткові) показники на культуру держава видала близько 0,01 % від загальної суми видатків на 1995 р. Необхідно зазначити, що відповідна ситуація існує і в науці, і в освіті та в охороні здоров'я населення країни.

Закон України «Про державний бюджет України на 1996 рік» був також прийнятий із майже трьохмісячним запізненням і вводився в дію постановою від 22.03.1996 р. ВР № 97/96-ВР. Цей бюджет був також дефіцитним, а інфляційні процеси настільки жвакими, що за рік нарахування коштів змінилось на порядок і перейшло від мільйонів до мільярдів. Доходи на 1996 р. були затверджені у розмірі 2 390 864,7 млрд крб, видатки – 2 852 610,1 млрд, у результаті дефіцит досяг 461 745,4 млрд крб [11]. До ж дефіциту покривалась за рахунок емісії НБУ, ж – внутрішнього, а $\frac{2}{4}$ – зовнішнього займу. Із загальної суми видатків на освіту депутати виділили 131 826,1 млрд, на культуру – 29.740 млрд крб. Тільки наприкінці досліджуваного періоду, у 2000 та 2001 рр., Державний бюджет, по-перше, приймається наприкінці попереднього фінансового року, по-друге – в нього закладено кошторис деяких цільових програм з галузі культури, в тому числі й держзамовлення на кінопродукцію, видавничу діяльність тощо [14, с. 34–43].

Безумовно, концептуальне значення щодо регуляції законодавства в усіх галузях суспільного життя України, в тому числі в культури, мало прийняття Верховною Радою України Конституції України (28.06.1996 р.). Це документ найвищої нормативної сили щодо сфери культури і мистецтв, який ст. 11 проголошує, що «держава 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». Стаття 54 Конституції гарантує громадянам свободу літературної і художньої творчості, захист авторських прав; проголошує, що культурна спадщина охороняється законом, а держава вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей, які опинилися за її межами [6, с. 5-6].

З 1995 р. в культуротворчій діяльності Верховної Ради України починається новий період, який можна назвати періодом розробки та прийняття галузевих законів у сфері культури. Останні враховували нові умови життя, зміну соціального устрою країни, появу різноманітних форм власності, створювали та проголошували нові форми участі держави та органів державного управління в діяльності культурних закладів, установ, підприємств, мали регулювати розвиток у цих нових умовах бібліотечної, архівної, музейної, пам'яткоохоронної справи тощо.

Саме 1995 р. постановою Верховної Ради від 27.01.1995 р. № 33/95 був введений у дію Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» [7]. Цей Закон визначав загальні засади бібліотечної справи та бібліотечну систему України, встановлював вимоги щодо формування і збереження бібліотечних фондів, бібліотечного обслуговування, як декларувалось – з метою задоволення інформаційних, наукових і культурних потреб суспільства. У розд. 1 Закону визначались поняття «бібліотечна справа», «бібліотека», розглядалися основні напрями бібліотечної діяльності і, що важливо, у ст. 4 було сформульовано основні напрями державної політики в галузі бібліотечної справи. Остання

мала визначатися принципами науковості, загальнодоступності та безплатності основних послуг бібліотек [2, с. 34-35], поєднанням державного управління і громадського самоврядування [7]. Цей Закон, попри безумовну важливість, мав суто галузевий характер. Він визначав загальний порядок створення, державної реєстрації, ліквідації та реорганізації бібліотек, порядок їхнього фінансування та матеріально-технічного забезпечення [4, с. 15]. Найбільші повноваження в управлінні бібліотечною справою надавались Міністерству культури, яке мало здійснювати загальне методичне керівництво бібліотеками та координувати їх роботу. Міністерство реалізує державну політику щодо бібліотечної справи; формує вимоги щодо їх статистичного обліку; визначає державні потреби та нормативи; забезпечує наукову та матеріально-технічну базу; координує створення єдиної інформаційної системи тощо [7].

Використання норм закону про бібліотеки 1995 р. на практиці виявило низку недоліків, хиб, не зовсім точних тлумачень та юридичних визначень, які заважали розвиткові бібліотечної справи в сучасних умовах. Справа в тому, що не дивлячись на загальне зменшення кількості бібліотек в країні та постійну тенденцію до скорочення розмірів бібліотечного фонду, ця галузь культури виявилась однією з найміцніших і продовжувала бути потрібною населенню. Завдяки високому рівню підготовки бібліотечних кадрів, їх інтелектуальному потенціалу, свідомому і небайдужому ставленню до своєї справи, завдяки новим замовленням на бібліотечні послуги, які формувало життя, бібліотечна справа розвивається і реформується не стільки зверху, скільки знизу. Певно, тут треба взяти до уваги і великий рівень самоорганізації бібліотек, і наявність розгалуженої бібліотечної системи підпорядкованої методично одному центру, і близькість до Міністерства, Уряду, Президента великих столичних бібліотек, які мали задавати й задавали тон у розвиткові своєї галузі.

Наступною в тому ж році постановою Верховної Ради від 29.06.1995 р. було введено в дію та затверджено підписом Президента України Л. Д. Кучми Закон «Про музеї та музейну справу» [13]. Цей Закон мав також суто галузевий характер і регулював суспільні відносини в галузі музейної справи, встановлював правові, економічні, соціальні підстави наукового комплектування, збереження та використання музейних пам'яток, діяльності музейних закладів в Україні.

Закон у цілому відповідав нормам світової практики регулювання музейної справи та визначав у ст. 3 розд. 1 основні напрями національної музейної політики, до яких відносились: забезпечення соціально-економічних, правових та наукових умов щодо ефективної діяльності музеїв; сприяння формуванню сучасної інфраструктури музейної справи; підтримка та розвиток музейної мережі; забезпечення професійної підготовки музейних кадрів; бюджетне фінансування та пріоритетне матеріально-технічне забезпечення розробки та реалізації державних, регіональних та місцевих програм розвитку музейної справи; забезпечення охорони музеїв; підтримка досліджень в галузі музейної справи; сприяння міжнародному співробітництву [9, с. 1-4].

Новим було те, що у ст. 6 розд. 2 хоч і в обережній формі, але все ж відзначалось, що музеї можуть бути не тільки державними (засновниками яких є центральні органи влади, органи влади АР Крим, місцева влада), але й приватними, заснованими окремими організаціями або громадянами. Відповідно й організація фінансування музеїв мала здійснюватись їх засновниками. Потім у змінах 1999 р. було вже більш чітко сформульовано, що «музеї можуть засновуватись на будь-яких формах власності, передбачених законами України» [9]. Проте відсутність відповідних пільг і невизначеність правових підстав спонсорської, благодійної діяльності в галузі музейної справи стали причиною невеликої чисельності публічних приватних музеїв, більшість музеїв залишалась в державній чи комунальній власності та не мала законодавчих можливостей щодо доручення до свого фінансування коштів приватних осіб, громадських організацій, піклувальних рад тощо, як це робиться у більшості цивілізованих країн світу. Ще одним із наслідків такого стану речей стало те, що у більшості приватне колекціонування предметів художнього мистецтва, декоративно-ужиткових виробів, археологічних матеріалів мало напівлегальний характер, колекції не виходили за межі будинків власників, не стали основою щодо формування приватних музеїв і, відповідно, є недоступними для широкого загалу музейних відвідувачів.

Попри це мережа музейних закладів насправді розвивалась, кількість музеїв зростала [14, с. 6-7]. Водночас соціально-економічний стан більшості музеїв був жалюгідним, більшість бюджетних статей не фінансувалась зовсім, зарплатня співробітників залишалась однією з найменших у держсекторі, матеріально-технічне забезпечення та переобладнання було задовільним хіба в кількох столичних музеях національного значення (умови присвоєння статусу національного музейної установі також перелічувались у Законі).

У 1998 р. дійшов час до прийняття Закону України «Про кінематографію» (від 13.01.1998 р. № 9/98-ВР). Цей галузевий Закон у сфері культури був прийнятий за вже звичною схемою і містив у собі юридичне тлумачення відповідної термінології, визначення того, що є діяльністю в галузі кінематографії, її організаційні засади тощо. Важливим було й те, що визначались правові основи діяльності в галузі кінематографії в умовах вільного ринку (до того ні як не визначені і не сформульовані). Держава визнавала наявність своєї політики в кінематографії, яка полягала у визнанні кінематографії галуззю культури, національних фільмів – надбанням культури Українського народу і обіцяла здійснювати цю політику шляхом підтримки суб'єктів кінематографії. Вона брала на себе зобов'язання фінансувати кінематографію, здійснювати держзамовлення, встановлювала квоту в розмірі не менш 30 % екранного часу на демонстрування національних фільмів у кіно- та відеомережі й на каналах телебачення [12] – цю квоту майже неможливо було досягти, особливо у комерціалізованих кіно- та відеомережах. Ці старі засоби в нових умовах кіноринку виявились малоефективними [6, с. 9-10].

До прогресивних рішень фахівці відносять запровадження продюсерської системи, визначення різних джерел фінансування кінематографії. Але тут

у Законі спостерігалися термінологічні помилки та юридичні хиби. Це стосується визначення терміна «виробництво фільмів», що таке «фільм», не чітко роз'яснена діяльність державних органів, що «здійснюють» чи «реалізують» державну політику в галузі тощо. 30 % квота стосується сумарного часу демонстрування у всеукраїнському масштабі й не могла бути використаною по відношенню до окремого кінотеатру, що протизаконно [4, с. 16–18].

Тенденції щодо невиконання Закону про кінематографію стали зрозумілі законодавцям менш ніж через рік після його прийняття. Зміни до цього Закону, затверджені Верховною Радою 16.07.1999 р. [8, с. 44–47], передбачали адміністративну відповідальність, чималі штрафи та конфіскації у разі демонстрування та розповсюдження фільмів без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів; за порушення умов розповсюдження і демонстрування фільмів, передбачених відповідним державним посвідченням; за недотримання квоти демонстрування національних фільмів при використанні національного екранного часу. Таким чином, оскільки всі ці порушення були відображені у змінах до Закону, лякали неслухняних кінопрокатників суровими та різноманітними покараннями, то очевидно, що вони регулярно відбувалися на практиці та набували масового характеру.

Закон не вирішував та й не міг вирішити всіх проблем кінематографії, яка поступово перетворювалась на галузь української культури, що занепадає, яка не витримала конкуренції у боротьбі з потужними виробниками фільмів у США, Європі, Індії, Росії тощо. Творчий потенціал, талановиті митці у цій галузі безумовно є, але вони не мають матеріально-технічних, фінансових та іноді навіть й організаційних можливостей щодо реалізації своїх творчих задумів. Окрім того, слід відзначити й деякі ментальні особливості українського кіно, які певною мірою заважають його успішній комерціалізації. Це кіно, яке у своїх найкращих зразках (тут можна проігнорувати поточну масову продукцію «виробничих» або революційних фільмів радянської доби), має претензію щодо інтелектуальності, психологізму, філософської рефлексії. У ньому завжди вдало поєднувались і загальнолюдські, гуманістичні, християнські ідеали, й специфічні національні мотиви, настрої, асоціації. Кіномистецтво такого гатунку не може бути касовим, воно, враховуючи смаки сьогодення, масового глядача, не тільки українського, а й європейського чи російського, є виключенням, орієнтованим на елітну інтелігентну публіку, нечисленну і не дуже заможну, щоб віддати велику суму за квитки. Директор чи власник сучасного кінотеатру, існуючи та виживаючи в умовах ринку, замовить, оформить та оплатить ліцензію на прокат касового фільму, що принесе прибуток і скоріш за все це буде розрекламований ще за рік до виходу на екран американський блокбастер, а не знятий на невеликі кошти, матеріально й технічно недосконалий вітчизняний фільм [1, с. 86–99]. Таким чином, стан речей у сучасній українській кінематографії був результатом двох основних причин. По-перше, культурної глобалізації та вестернізації, коли масова культура більш розвинених країн, з потужною економікою та потужним кіновиробництвом, можливості якого не можна навіть порівнювати з вітчизняними [3, с. 132–136],

здійснила успішну експансію на кіноринку. По-друге, бідністю, обмеженими фінансовими можливостями нашої держави в культурній сфері, яка фінансувалася за більш ніж залишковим принципом, знаходилася у жебрацьких умовах [17, с. 136–145]. Тут не до підтримки елітарного кіно та екзистенційних винаходів творчих особистостей. Державне ж замовлення, у кращому разі, підтримувало існування документального кіно, пізнавальних і навчальних фільмів, а також малобюджетних художніх телефільмів.

Таким чином, для вирішення проблем подальшого розвитку сфери культури потрібне вдосконалення її законодавчої бази культури. А якщо взяти до уваги, що в найближчі роки не слід очікувати реального посилення державного фінансування й кардинальних реформ адміністративного механізму, то основною метою правової реформи в цьому напрямку має стати створення сприятливих умов для функціонування культури та ефективного господарювання її закладів на нових ринкових засадах. При цьому слід пам'ятати, що тільки за умови дійсного і дієвого державного патронажу можливе реформування та подальший розвиток української культури.

Список літератури: 1. Безклубенко С. Кіно не буде. Тепер уже на «законній» підставі / С. Безклубенко // Віче. – 2000. – № 3. – С. 86–99. 2. Гордієнко Г. Впровадження платних послуг в діяльність бібліотек / Г. Гордієнко // Трибуна. – 1998. – № 9/10. – С. 34–35. 3. Коснійчук Е. Емоційні нотатки про українське кіно / Е. Коснійчук // Віче. – 1998. – № 2. – С. 132–136. 4. Культура в законі. Стан та проблеми правового регулювання культури в Україні / за ред. О. Гриценка. – К. : УЦКД, 1998. – 100 с. 5. Культурна спадщина України. Правові засади збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища : зб. офіц. док. / упоряд. В. І. Фрич ; відп. ред. М. В. Гарник ; Генеральна прокуратура України. – К. : Істина, 2002. – С. 5. 6. Мазяр М. Українські телеканали без українських фільмів / М. Мазяр // Кіно – Театр. – 1999. – № 3. – С. 9–10. 7. Про бібліотеки і бібліотечну справу : Закон України // Державний Вісник України. – 1995. – № 3–4. 8. Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про кінематографію» : Закон України від 16.07.1999 р. № 998-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 32. – С. 44–47. 9. Про внесення змін до Закону України «Про музеї та музейну справу» : Закон України від 14.05.1999 р. № 659-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 22. – С. 1–4. 10. Про Державний бюджет України на 1995 рік : Закон України (вводиться в дію постановою ВР № 130/95-ВР від 07.04.1995 р.) // Державний Вісник України. – 1995. – № 7–8. – С. 550. 11. Про Державний бюджет України на 1996 р. Закон України (вводиться в дію Постановою ВР № 97/96-ВР від 22.03.1996р.) // Державний Вісник України. – 1996. – № 3. – С. 178. 12. Про кінематографію : Закон України від 13.01.1998 р. № 9/98-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 6. – С. 5–12. 13. Про музеї та музейну справу : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 25. – С. 191 (Із змінами, внесеними згідно із Законом від 05.11.2009 р. № 1709-VI (1709-17) // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 5. – Ст. 45. 14. Про створення в м. Києві Державного політехнічного музею : постанова Кабінету Міністрів України від 29.05.1995 р. № 360 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 8. – С. 6–7. 15. Розподіл видатків Державного бюджету України на 2000 р. Додаток № 2 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 р.» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 11. – С. 25–37; Розподіл видатків Державного бюджету України на 2001 р. Додаток № 3 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 р.» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52. – С. 34–43. 16. Сводные указатели нормативных правовых актов Украины. – 1996. – № 3. – К., 1996. – С. 132. 17. Тримбач С. Кіно / С. Тримбач // Сучасність. – 1998. – № 5. – С. 136–145.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ УКРАИНЫ:
НА МАТЕРИАЛАХ 90-х ГОДОВ ХХ в.**

Скрипчук А. В.

В статье исследуется формирование законодательных основ современной украинской культуры, анализируются документы официального происхождения, которые обеспечивают формирование сферы культуры в Украине. Более подробно изучен государственный бюджет Украины по годам, проанализированы законы Украины «О библиотеках и библиотечном деле», «О музеях и музейном деле», «О кинематографии» и др.

Ключевые слова: сфера культуры, правовое регулирование, культура Украины, законодательная база культуры, библиотечное дело, музейное дело, кинематография, приоритеты государственной культурной политики.

**LEGAL REGULATION OF CULTURE OF UKRAINE:
ON THE MATERIALS 90-s OF THE XX CENTURY**

Skripchuk G. V.

The author investigates the formation of the legal framework of contemporary Ukrainian culture, original official documents, which ensure the formation of the sphere of culture in Ukraine are analyzed in this article. The state budget of Ukraine by years has been researched in more detail, the analysis of the laws of Ukraine «On Libraries and Librarianship», «On Museums and Museology», «On Cinematography» and so on has been performed.

Key words: the sphere of culture, legal regulation, culture of Ukraine, the legal framework of culture, librarianship, museology, cinematography, priorities of the state cultural policy.

Надійшла до редакції 27.03.2014 р.