

УДК 304.4(477)-028.79

<http://doi.org/10.5281/zenodo.2600745>

**Скрипчук Г. В.**,  
кандидат історичних наук,  
асистент кафедри культурології, Національний  
юридичний університет ім. Ярослава Мудрого  
(Україна, Харків)

## **КУЛЬТУРНА ПОЛІТИКА НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ В ПЕРІОД ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ**

У статті висвітлюються деякі аспекти регулювання державної культурної політики України періоду незалежності, вказані основні особливості та недоліки культурної політики сьогодення. Надано аналіз правового забезпечення країн Європейського Союзу та незалежної України.

**Ключові слова:** правове забезпечення, правове регулювання, незалежна Україна, культура, законодавча база, нормативно-правові документи, Закон України, правові акти.

В статье освещаются некоторые аспекты регулирования государственной культурной политики Украины периода независимости, указаны основные особенности и недостатки культурной политики современности. Дан анализ правового обеспечения стран Европейского Союза и независимой Украины.

**Ключевые слова:** правовое обеспечение, правовое регулирование, независимая Украина, культура, законодательная база, нормативно-правовые документы, Закон Украины, правовые акты.

### Annotation

Legal support of the sphere of culture is one of the main issues in the study of problems of state cultural policy. This is primarily due to the recognition of legislation as an effective policy mechanism of the state in the field of culture and the main lever of its implementation in society. The legal regulation of cultural policy in Ukraine during the period of independence is carried out in complex and contradictory conditions of social stratification, transformation of human perceptions of values, and the absence of a nation-wide consolidating idea. Therefore, in such conditions, of course, the role of the cultural component of society necessarily increases. Because culture is the social foundation and core that can ensure the stability of the development of society, consolidate the state and society in solving the most important issues and problems. It should be noted that the legal regulation of cultural policy is a permanent and extremely fast and dynamic process of achieving the goals, which involves various state authorities and civil society institutions. An integral part of the implementation of such a policy is to determine the mechanism for its implementation, which includes a set of tools, methods and resources that ensure the implementation of planned activities in accordance with the objectives. Thus, the reform of the whole sphere of culture and its legal provision is one of the main tasks of both humanitarian policy and the policy of socio-economic development of Ukraine, the construction of a modern democratic state on the basis of universal values, preserving original traditions and cultural and historical values. As well as qualitative updating of the institutional and legal framework of the state cultural policy, rapid and effective changes in the creation of a new model of management and the search for effective mechanisms corresponding to the current financing needs, the cultural policy will remain unsystematic and suffering from the political situation, does not correspond to the social request Ukrainian dynamically developing society. One of the most important directions of such reforms should be the decentralization of cultural policy, which will help to overcome inequalities in the cultural development of the country's regions, the construction of Ukrainian national identity, and the consolidation of the European progress of our country.

**Key words:** legal support, legal regulation, independent Ukraine, culture, legislative base, normative-legal documents, the Law of Ukraine, legal acts.

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. Правове регулювання культурної політики в Україні періоду незалежності здійснюється в складних та суперечливих умовах соціального розшарування, трансформації людських уявлень про цінності, відсутності загальнонаціональної консолідуючої ідеї. Тому у таких умовах звичайно ж роль культурної складової суспільства неодмінно зростає.

Оскільки саме культура є тим соціальним фундаментом та стрижнем, який здатний забезпечити стабільність розвитку

суспільства, консолідувати державу та суспільство в напрямку розв'язання найважливіших питань та проблем.

Аналіз досліджень і публікацій. 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 різноаспектний презентований внесок, що може лише використовуватися як допоміжна джерельна база дослідження, зробили: Г. В. Приходько, В. М. Шейко, М. Дзюба, В. Дмитрієнко, О. З. Кузьо, Н. М. Оніщенко, В. М. Сирих, Ї. Й. Ситар та О. В. Стороженко. Історіографія даної тематики тільки формується. Дослідження нормативних аспектів культурної практики здійс-

нені в працях таких науковців, як Ю. П. Бітик, О. А. Гриценко, О. А. Задихайло, О. В. Кравченко, І. І. Ігнатченко, Г. В. Скрипчук та інших. Вищезгадані науковці досліджують культурну сферу з різних боків, але слід зауважити, що правове регулювання культурної політики та загалом сфера культури поки що не отримало достойного місця серед спеціальних комплексних досліджень.

Отже метою даної статті є висвітлення та аналіз основних проблемних питань, пріоритетних завдань, напрямів й механізмів удосконалення державної культурної політики. Акцент зроблено на порівняльний аналіз правового забезпечення країн Європейського Союзу та незалежної України.

Виклад основного матеріалу. Будь-яка державна політика, включаючи культурну, може бути визначена як система законів, регуляторних заходів, конкретних дій та пріоритетів фінансування у певній сфері (галузі), що впроваджується державними органами. Головним важелем державної політики є законодавство. Отже, не дивно, що дискусії щодо державної політики, як правило, стосуються законів та розподілу ресурсів. Незалежно від змісту культурної політики та ставлення до культури загалом, органи державної влади та управління мають у своєму розпорядженні визначений набір засобів для формулювання та втілення цієї політики. Фактично, ці засоби є тими загальними інструментами, що їх уряди використовують у будь-якій сфері.

Відомі культурологи Марк Девідсон Шустер і Джон де Моншо свого часу визначили п'ять головних інструментів, які використовуються для впровадження культурної політики: майно та управління ним; регуляторна діяльність; пільги; встановлення, розподіл і забезпечення прав власності; та інформування. Конкретний добір інструментів, їх різна пріоритетність, можливість їх різноманітного комбінування – всі ці питання тісно пов'язані з різними моделями державної культурної політики. З іншого боку, регуляторна діяльність - це одна з головних функцій урядування, поруч із податковою політикою та фінансуванням [3].

Взаємини культурної сфери та права в найголовніших рисах можна звести до двох ділянок: по-перше, це формування системи правових норм, яка б гарантувала та забезпечувала громадянам сприятливі умови культурного розвитку, тобто - вільне творче самовираження, доступ до культурних надбань, розвиток свого творчого потенціалу тощо; іншими словами увесь комплекс так званих культурних прав; по-друге, це законодавчо-нормативне забезпечення успішного існування й розвитку усієї культурної інфраструктури - її інституцій, індивідуальних митців та їхніх об'єднань, збереження культурної спадщини тощо [1].

Із здобуттям незалежності українська держава прагнула щодо інтеграції усіх сфер суспільного життя за зразками розвинутих країн світу до найбільш привабливого європейського суспільства. Активно здобуваючи досвід Європейського Союзу в сфері культурного розвитку, багатогранності діяльності та законотворчості, сучасна Україна має великий шанс стати рівноцінним його членом. Але для цього треба прикласти багато зусиль. Для того, щоб законодавча сфера української культурної політики використовувала всі сучасні позитивні приклади діяльності країн Європейського Союзу, треба розуміти що є основою законодавчої бази культурної діяльності Європейської спільноти [6].

Якщо взяти, наприклад, Європейський Союз, та країн-членів, то однією з його цілей є збереження культури, спільної європейської культурної спадщини - в сфері мов, літератури, театру, танцю, радіо і телебачення, образотворчого мистецтва, архітектури і ремесла та ін. - та допомога в доступі до неї для суспільства. Європейський Союз підтримує культурну і творчу індустрію через:

- програми підтримки;
- фонди;
- підтримку науково-дослідних проектів;
- підтримку співпраці з партнерами всередині Європейський Союз і за його межами.

Ще на початку існування Європейських спільнот культурне співробітництво

не було їхньою головною метою. Активізація культурного співробітництва відбувалася ще на початку 90-х років ХХ ст. В цей час створюється підґрунтя для культурної політики Європейського Союзу у вигляді пілотних проектів. З підписанням Маастрихтського договору культурна співпраця стає офіційно-визнаною метою держав-членів Європейського Союзу. Це приводить до створення галузевих культурних програм. До таких програм належать: Калейдоскоп (1996—1999 рр.), метою якої було заохочення до художньої та культурної творчості і співробітництва; Аріан (1997—1999 рр.), метою якої було підтримка книговидання, читацької активності та перекладів; Рафаель (1997—1999 рр.), метою якої була охорона культурної спадщини. Ці програми стали основою програми «Культура», що охоплювала майже всі галузі культури окрім аудіовізуального сектору, на яких поширюється дія програми МЕДІА. Перша її редакція називалася «Культура 2000» діяла в період 2000—2007 рр. Друга редакція «Культури» приймалась на період 2007—2013 рр. [7].

В цей час в Україні на початку її незалежності тільки розпочиналось визначення поняття українського правового регулювання в сфері культури. Відправним поштовхом для всього цього став закон України «Основи законодавства України про культуру», прийнятий ще у 1992 році, і по суті, став новим законодавчим актом, що відкрив перспективи вдосконалення всієї правової бази культурної сфери. На зміну «Основам...», Верховна Рада України приймає закон України «Про культуру» від 14.12.2010 р. [5, Ст. 168.]. Треба сказати, що закон є цілком сучасним документом, який на сьогодні декларує перехід від питань концепції державного регулювання шляхів розвитку культури й мистецтва до питань втручання держави в культурну сферу з метою підтримки культурно-мистецького розвитку.

Треба зауважити, що культурна політика, як і будь-яка інша, характеризується: суб'єктом – соціальним інститутом (сукупністю інститутів, організацій), який формує і проводить її у життя; об'єктом – саме сферою культурного життя суспільс-

тва; також метою – образом бажаного майбутнього стану цієї сфери; та засобами або властивостями цих дій, які дозволяють досягти саме цієї мети.

Одним із найголовніших завдань культурної політики є надання людині можливостей для творчої діяльності і, спрямування цієї діяльності в той напрямок, які є найсприятливіший для самого суб'єкта.

Процес відбору створеної культурної продукції є невід'ємною частиною культурної політики будь-якої сучасної держави. Його необхідність пояснюється цілою низкою причин, а саме: по-перше, прагненням суб'єкта культурної політики донести до споживача ту частину «культурного продукту», яка найбільше відповідає його цілям і завданням; по-друге, принциповою обмеженістю можливостей щодо поширення створених культурних цінностей; та по-третє, відсутністю в споживачів культурної продукції можливості, як фізичної так і матеріальної, сприйняти весь комплекс цих культурних благ, що створюються [4;7].

Слід зазначити, що сучасна культурна політика країни повинна виходити із сукупності універсальних загальнолюдських норм і цінностей, вітчизняних традицій. Основоположні правові норми, що закріплюють основні напрями державної політики в галузі культури, компетенцію центральних органів законодавчої та виконавчої влади в цій галузі встановлено в Конституції України (ст.. 54, 85, 106, 116) та в вищезгаданому Законі України «Про культуру». Також слід зазначити, що, зважаючи на досить значну кількість нормативно правових актів у цій сфері, а їх на початку 2000-х рр. було близько 300, і всі вони нібито регулювали культурну діяльність у країні. Отож ці акти мають неузгоджений та суперечливий характер, що негативно звичайно ж позначається на розвитку культури України. Вихід з такої ситуації, як вбачає дослідник А. В. Зайцева, «...бачиться в прийнятті єдиного кодифікованого акту, який би узгодив норми законів та дозволив підвищити ефективність правового регулювання культурної політики». До речі, перші кроки кодифікації галузевого законодавства вже було зроблено

ще у 2003 році, але до реального його втілення в життя суспільства не дійшло. Взагалі, можна сказати, що у період з 2000 по 2010 роки йде активна робота над процесом нормотворчості. Так, в цей період Верховна Рада України прийняла понад 10 важливих законів, що стосуються розвитку культурної індустрії країни. Це свідчить про те, що культура все ж таки залишається у фокусі інтересів держави, але у більшості випадків носить лише декларативний характер [4].

Насправді, на сьогодні дуже важливою залишається проблема саме оновлення чинного законодавства, котре регламентує культурну політику. Наприклад, у 2005 р. був прийнятий Закон України «Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005–2007 рр.». Однак з багатьох суб'єктивних та об'єктивних причин потенціал цього законодавчого акту не був реалізований. Багато продуктивних напрацювань, спрямованих на оптимізацію державної політики у сфері культури, залишилися на папері, як це було і раніше. Необхідно переглянути зазначений закон і, виходячи із сучасних соціальних та історичних реалій, підготувати його нову редакцію, в якій були б сформульовані концептуальні засади реформи інститутів управління та визначені індикатори ефективності культурної політики. Закон має бути доповнений оновленими формулюваннями стратегічних напрямів та механізмів реалізації державної політики у відповідній галузі, а також соціальними стандартами доступу населення до культурних послуг, що гарантуються державою. Якщо розглянути стан підготовки документів державної культурної політики, то можна побачити, що у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, яка була прийнята у 2014 р. міститься окремий розділ «Нова культурна політика». У ньому заплановані підготовка та реалізація Стратегії української гуманітарної політики (термін виконання - 2015 рік), підготовка Закону України «Про національний культурний продукт» (2015 рік), залучення нових джерел фінансування культури (2015–2016 рр.) [2, С.31–34.]. На даний момент Стратегія української гуманітарної політики не розроблена. Про-

ект нового Закону України «Про національний культурний продукт» також не зареєстрований у парламенті. Так само немає підстав стверджувати, що культурна сфера отримала нові джерела фінансування. У березні 2015 році був затверджений План заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020». Цей План містив 18 позицій, які стосуються культурної політики. Однак аналіз звіту про результати виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та підсумкової доповіді Віце-прем'єр-міністра – Міністра культури України «Реформи культури в 2015 році» свідчить, що вдалося зробити дуже мало саме у царині реформування культурної сфери. До сьогоднішнього дня не схвалені базові документи державної політики у цій сфері, несформовані концептуальні та інституційні засади цієї політики, не реалізовано завдання Коаліційної угоди щодо приведення функцій профільного міністерства у відповідність з європейськими практиками урядування. Досі на розгляді Верховної Ради України знаходяться всього 5 законопроектів, які спрямовані на виконання розділу «Нова культурна політика» Програми діяльності Кабінету Міністрів України. 4 із цих законопроектів стосуються тільки підтримки кінематографії. Один присвячений ратифікації Угоди між Урядом України та Європейською Комісією про участь України у програмі «Креативна Європа». Згідно з даними сайту Верховної Ради України, зареєстровано більше 100 законопроектів, які стосуються різноманітних аспектів гуманітарного та культурного процесу. Однак в цьому переліку відсутні законопроекти, які були б спрямовані на вирішення стратегічних проблем розвитку культурної сфери, модернізації її управління та інституційного розвитку. Міністерство культури України активно працює над вирішенням актуальних поточних проблем культурної сфери. Водночас доводиться констатувати, що не вдалося вийти на рівень виконання завдань стратегічного порядку. Очевидно, що саме профільне міністерство має бути генератором реформаторських змін у царині культури. Наразі цього немає. Така

ситуація викликана, по-перше, неготовністю сучасних менеджерів до впровадження нових моделей управління культурною сферою. Друга причина полягає у недооцінці значущості програмних документів розвитку культури. Проте, якщо не будуть чітко визначені стратегічні цілі, не варто очікувати появи ефективної політики. Тому сфера культури у порівнянні із іншими галузями залишається найменш реформованою [8, С. 83-86].

Слід зауважити, що правове регулювання культурної політики – це постійний і надзвичайно швидкий та динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. Складовою частиною здійснення такої політики є визначення механізму її реалізації, який включає до себе сукупність засобів, методів та ресурсів, що забезпечують виконання запланованих заходів у відповідності до поставлених завдань [4].

Висновки. Реформування всієї сфери культури та її правового забезпечення є одним з основних завдань як гуманітарної політики, так і політики соціально-економічного розвитку України, побудови сучасної демократичної держави на засадах загальнолюдських цінностей із збереженням самобутніх традицій та культурно-історичних цінностей. А також якісного оновлення інституційної та правової бази державної культурної політики, швидких та ефективних змін у створенні нової моделі менеджменту та пошуку дієвих механізмів відповідного до сучасних потреб фінансування, культурна політика залишатиметься несистемною і такою, що потерпає від політичної кон'юнктури, не відповідатиме соціальному запиту українського суспільства, що динамічно розвивається. Одним з найважливіших напрямків таких реформ має стати і децентралізація культурної політики, що сприятиме подо-

ланню нерівності у культурному розвитку регіонів країни, конструюванню української національної ідентичності, утвердженню європейського поступу нашої держави.

### Література

1. ANDERSON James, O'DOWD Liam, WILSON Thomas. Culture and cooperation in Europe's borderlands. Amsterdam, New York: Rodopi, 2003
2. Белов О. Ф., Геєць В. М., Пирожков С. І. Про стратегію розвитку України: до розробки проекту «Україна –2010» // Стратег. панорама. – 1998. – №1–2. – С.31–34.
3. Богущий Ю. П. Проблеми та перспективи української культури // Культура і життя. – 2002. – №8–9. – 6 берез. – С.1–2.
4. Зайцева А.В. Правове регулювання культурної політики в Україні // Зб. наук. пр. : Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки. – Вип. 5. – Том 1. – 2014. – С. 30-36.
5. Закон України «Про культуру»: від 14.12.2010 р., № 2778 – VI // ВВР України. – 2011. - №24. – Ст. 168.
6. Карлова В. В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах [Текст]: дис... канд. Наук з держ. управління: 25.00.01 / Українська академія держ. Управління при Президентові України. – К., 2003. – 222 арк.
7. Скрипчук Г. В. Аналіз державної політики сфери культури в Україні (1991–2001 рр.) // Теорія та практика правознавства: електрон. вид. – 2015. – №2. – Режим доступу: <http://tlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11>
8. Скрипчук Г.В. Розвиток державної культурної політики в умовах подолання соціально-економічної кризи // Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць / Гол. ред. В. М. Вашкевич. – К. : «Видавництво «Гілея», 2017. – Вип. 127 (12). – С. 83-86.
2. Belov O. F., Heiets V. M., Pyrozhkov S. I. Pro stratehiiu rozvytku Ukrainy: do rozrobky proektu «Ukraina –2010» // Strateh. panorama. – 1998. – №1–2. – S.31–34.

### REFERENCES

1. ANDERSON James, O'DOWD Liam, WILSON Thomas. Culture and cooperation in Europes borderlands. Amsterdam, New York: Rodopi, 2003

3. Bohutskyi Yu. P. Problemy ta perspektyvy ukrainskoi kultury // *Kultura i zhyttia*. – 2002. – №8–9. – 6 berez. – S.1–2.
4. Zaitseva A.V. Pravove rehuliuвання kulturnoi polityky v Ukraini // *Zb. nauk. pr. : Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriiia yurydychni nauky*. – Vyp. 5. – Tom 1. – 2014. – S. 30-36.
5. Zakon Ukrainy «Pro kulturu»: vid 14.12.2010 r., № 2778 – VI // *VVR Ukrainy*. – 2011. - №24. – St. 168.
6. Karlova V. V. Derzhavna polityka u sferi kultury: sutnist ta osoblyvosti realizatsii v suchasnykh umovakh [Tekst]: dys... kand. Nauk z derzh. upravlinnia: 25.00.01 / Ukrainska akademiia derzh. Upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. – K., 2003. – 222 ark.
7. Skrypchuk H. V. Analiz derzhavnoi polityky sfery kultury v Ukraini (1991–2001 rr.) // *Teoriia ta praktyka pravoznavstva: elektron. vyd.* – 2015. – №2. – Rezhym dostupu: <http://tlaw.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/11>
8. Skrypchuk H.V. Rozvytok derzhavnoi kulturnoi polityky v umovakh podolannia sotsialno-ekonomichnoi kryzy // *Hileia: naukovyi visnyk. Zbirnyk naukovykh prats / Hol. red. V. M. Vashkevych*. – K. : «Vydavnytstvo «Hileia», 2017. – Vyp. 127 (12). – S. 83-86.