

УДК 342.1

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ БІБЛІОТЕК: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

LEGISLATIVE REGULATION OF LIBRARIES IN: REGULATORY LEGAL ASPECTS

Прокопенко Л.І.,

доцент

*Київського національного університету
культури і мистецтв*

Сіра О.А.,

старший викладач

*Київського педагогічного коледжу
імені Бориса Грінченка*

У статті розглянуто нормативно-правові аспекти законодавчого регулювання у галузі культури, зокрема бібліотечної діяльності. Проаналізовано стан чинної нормативно-правової бази бібліотечних установ. Зроблені ґрунтовні висновки та пропозиції, щодо зазначеної тематики.

Ключові слова: законодавство, регулювання, бібліотеки, культурологія, заклади культури.

В статье рассмотрены нормативно-правовые аспекты законодательного регулирования в области культуры, в частности библиотечной деятельности. Проанализировано состояние действующей нормативно-правовой базы библиотечных учреждений. Сделанные основательные выводы и предложения по рассматриваемой тематике.

Ключевые слова: законодательство, регулирование, библиотеки, культурология, учреждения культуры.

The article deals with legal aspects of legal regulation in the sphere of culture, in particular library activities. The state of the current regulatory framework library facilities. Made solid conclusions and proposals on the subjects.

Key words: legislation, regulation, libraries, cultural studies, cultural institutions.

Актуальність проблеми. Одним із важливих завдань сучасної культурології є осмислення процесів, пов'язаних з діяльністю закладів культури. Одним із видів таких закладів є бібліотеки, користування фондами яких визначено Законом України «Про культуру» як забезпечення права громадян на доступ до культурних цінностей. Бібліотеки, згідно із Законом, відносяться

до базової мережі закладів культури та здійснюють бібліотечно-інформаційну діяльність у сфері культури. Таким чином, діяльність бібліотеки розглядається у контексті загального розвитку культури. Інформація, яку надають суспільству бібліотеки, є основою для розвитку освіти, науки, культури, тобто для задоволення інформаційних потреб сучасного суспільства.

Особливого значення для успішної діяльності сучасної бібліотеки набуває здатність держави створювати надійну соціально-правову базу. У сучасних умовах державотворення проблема законодавчого регулювання бібліотек не втрачає своєї актуальності, має життєво важливий характер. Від вирішення цієї проблеми залежить можливість успішного функціонування бібліотек.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У дослідженні проаналізовано нормативно-правові положення чинного законодавства у галузі культури та стан досліджуваної проблеми у працях вітчизняних науковців.

З метою цілісного дослідження проблеми законодавчого регулювання бібліотеки як закладу культури проаналізуємо основні нормативно-правові документи, які були розроблені й прийняті за роки незалежності України. Це дасть можливість з'ясувати реальний стан, особливості та тенденції сучасної державної політики у сфері культури, виявити, наскільки ефективними виявилися організаційно-управлінські, фінансові механізми для розвитку бібліотеки.

Різним теоретичним аспектам проблеми соціально-правового становлення та розвитку сучасної української культури присвятили праці багато вітчизняних учених, зокрема: О.В. Стороженко (нормативно-правові основи функціонування сфери культури) [17]; С.І. Бородін, Т.І. Шапаренко (визначають концептуальні засади державного управління музейною справою в Україні та аналізують нормативно-правове забезпечення діяльності музейних установ) [11]; О.А. Задихайло (організація управління культурою в Україні (адміністративно-правовий аспект)) [14]; Н.С. Фесенко (правовий, організаційний та фінансовий механізми державного регулювання розвитку культури) [16]; В.В. Карлова (визначення й обґрунтування державної політики у сфері культури в період трансформацій українського суспільства) [15]; В.І. Малімон (культурна політика держави як чинник реформування суспільства) [16].

У наукових розвідках учені Ю.М. Дмитрієнко та І.В. Дмитрієнко досліджують та аналізують законодавчі основи функціонування культурної та культурно-правової сфери, окремо сфери української культури та української правової культури як прямих об'єктів та ключових чинників формування регіональної культурної та культурно-правової політики [10].

Т.М. Прокошева обґрунтовує, що державна політика в галузі бібліотечної справи в Україні, як і в кожній країні світу, формується як складова частина соціально-економічної політики в цілому. Стосовно сфери культури, головні завдання підпорядковуються забезпеченню збереження інформації про пам'ятки культури, створення комп'ютерної інформаційної системи, електронних копій творів і архівів видатних діячів національної культури, представлення їх у системах глобальних комп'ютерних комунікацій [18].

Діяльність сфери культури в Україні відбувається на основі законів Верховної Ради, указів Прези-

дента, постанов, розпоряджень Кабінету Міністрів, рішень та інструкцій відповідного міністерства і відомства, а також органів місцевого самоврядування, загальнодержавних цільових програм тощо. Умовно законодавчі документи можна поділити на три категорії: основні, які регулюють загальні питання сфери культури; галузеві – нормативно-правові акти, які регулюють окремі ділянки сфери культури; місцеві – регіональні програми розвитку культури міст та областей України.

Законодавство у сфері культури регулює у повному обсязі всю соціокультурну інфраструктуру: мистецьку, культурно-просвітницьку, культурно-дозвілєву діяльність (професійну та аматорську), національний ринок видавничої продукції, ринки інших культурно-мистецьких товарів та послуг, ефірний простір електронних засобів масової інформації, українські ресурси Інтернету тощо [13].

Увесь законодавчий інструментарій культурної політики в Україні будується на основі Конституції, у якій зазначається, що саме держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури (ст. 11), культурна спадщина охороняється законом (ст. 54), а суспільне життя ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ст. 15). Забезпечення культурних процесів та розподіл владних функцій у сфері культури регулюються за допомогою основних повноважень Верховної ради України (ст. 85) та Кабінету Міністрів України (ст. 116), де визначено їх право:

- розробляти й затверджувати державний бюджет і зміни до нього (а отже, і визначати обсяги асигнувань на культуру та осьові напрямки їхнього використання);

- затверджувати загальнодержавні програми соціального та національно-культурного розвитку [1].

Зосереджуючи увагу на трансформаційності років української незалежності (1991–2015 рр.), слід відмітити, що хронологічно першим і базовим законодавчим актом, який окреслював правові, економічні, соціальні, організаційні напрями розвитку культури в Україні та визначав механізми правового регулювання закладів культури, був документ «Основи законодавства України про культуру», прийнятий Постановою Верховної Ради № 2141-ХІІ від 19 лютого 1992 р.

Згідно із загально визначеними світовими демократичними концепціями в «Основах законодавства України про культуру» було затверджено ряд основних принципів державної політики у сфері культури, серед яких: рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної приналежності у створенні, використанні та поширенні культурних цінностей; доступність культурних цінностей, усіх видів культурних послуг та культурної діяльності для кожного громадянина; забезпечення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня та естетичного виховання громадян; поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури тощо [7].

Детальний аналіз вказаного Закону дає підстави стверджувати, що викладені в ньому принципи та пріоритети розвитку культурної політики держави хоча і відповідали демократичним стандартам, проте мали чимало ознак ідеологічної, політичної та економічної еклетики, внутрішню суперечливість, характеризувалися декламаційністю встановлених гарантій, що значною мірою пояснює причини їх низької практичної дієвості.

Насамперед варто відмітити, що дія зазначеного законопроекту не розраховувалася на умови вільної ринкової економіки, окрім прямого бюджетного фінансування закладів культури, в тому числі і бібліотек. Гарантування державною асигнувань на розвиток культури в обсязі не менше восьми відсотків від національного доходу України було заздалегідь неможливим і нездійсненним. Подальша патетика засвідчила абсолютну нереальність виконання встановленої гарантії. Реально фінансування сфери культури відбувалося на рівні двох відсотків, що в чотири рази було нижчим, аніж передбачалося законодавством. Отже, фінансовий важіль у формі бюджетного утримання виявився малоефективним для закладів культури. Така ситуація вимагала розробки і прийняття адаптованих до сучасних вимог законів, які б враховували вплив на культурну політику держави з боку нових змінених умов процесу державотворення.

На сьогодні фундаментальним галузевим законодавчим актом щодо реалізації державної політики у сфері культури є Закон України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. [2].

У сфері культури діє ряд галузевих законів та підзаконних актів, які визначають основні напрями діяльності закладів культури, зокрема бібліотек. Так, базовим законодавчим документом, який регулює діяльність бібліотек, є Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» (1995 р.), який визначає статус бібліотек, правові та організаційні засади діяльності, встановлює вимоги до формування та збереження бібліотечних фондів, бібліотечного обслуговування, визначає права громадян на отримання бібліотечних послуг та скаргів національної й світової культури, зосереджених у бібліотечних фондах [3].

З'ясувавши загальні положення, зосередимо увагу на більш докладній характеристиці їх змістовного наповнення. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» основою державної політики в галузі бібліотечної справи є реалізація прав громадян на бібліотечне обслуговування, забезпечення загальної доступності до інформації та культурних цінностей. У ст. 1 Закону бібліотека визначається як інформаційний, культурний, освітній заклад, що має упорядкований фонд документів і надає їх у тимчасове користування фізичним і юридичним особам.

У контексті нашого дослідження на особливу увагу заслуговує публічна (загальнодоступна) бібліотека, яка посідає чільне місце у сфері культури, має суттєвий вплив на соціально-економічний, політичний і духовний розвиток суспільства. На жаль,

у чинному Законі поняття публічної бібліотеки як закладу культури відсутнє взагалі. Це дає підстави стверджувати, що рівень нормативно-правового регулювання діяльності публічної бібліотеки як закладу культури вітчизняним законодавством залишається недостатньо визначеним. На нашу думку, вирішення цієї проблеми можливе шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» щодо визначення правового статусу публічної бібліотеки як закладу культури в бібліотечній системі держави.

Головним недоліком існуючої системи управління бібліотечною справою є фактична відсутність державного органу, який би з єдиних позицій і комплексно реалізував державну політику у сфері бібліотечної діяльності. Визначення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері культури як органу, що здійснює державне управління бібліотечною справою (ст. 24 Закону «Про внесення змін до Закону України» «Про бібліотеки і бібліотечну справу»), не забезпечує повною мірою всієї множини впливу на бібліотеки [4].

Отже, головним джерелом фінансування бібліотечної діяльності в Україні є державний бюджет. Проте, на сьогодні, в його основі відсутні стабільні нормативи, загальний розмір асигнувань на бібліотечну справу є незначним і має тенденцію на скорочення. У зв'язку зі скрутним економічним станом бібліотеки змушені вводити платні послуги, керуючись Постановою Кабінету Міністрів України від 1997 р. «Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами культури і мистецтв, заснованими на державній і комунальній формі власності» [10]. Фінансові проблеми є причиною інформаційного дефіциту та забезпечення бібліотек новітніми технологіями, що гальмує темпи наукового та культурно-освітнього розвитку нашого суспільства. Як бачимо, діючу систему фінансування бібліотечної справи в Україні не можна вважати ефективною, що потребує удосконалення з позицій основних принципів правового регулювання.

Правові відносини у сфері бібліотечної діяльності регулюються також Законами України «Про обов'язковий примірник» (1999 р.), який визначає правові механізми функціонування системи обов'язкового примірника документів та регулює питання поповнення бібліотечних фондів [8]; «Про інформацію» [5], якими регулюються відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації.

Важливе значення для розвитку бібліотеки як закладу культури, розв'язання багатьох її актуальних проблем мають укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України. За період незалежності на державному рівні урядом було розроблено і прийнято ряд важливих нормативно-правових документів, затверджено комплекс цільових програм (укази Президента України «Про національні заклади культури» (1994 р.), «Про невідкладні заходи щодо розвитку бібліотек України» (2000 р.), «Про деякі невід-

кладні заходи щодо підтримки культури і духовності в Україні» (2009 р.), постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України «Про стан і заходи щодо розвитку української культури» (1996 р.), «Про мінімальні соціальні нормативи забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні» (1997 р.), «Про забезпечення збереження та відновлення діяльності об'єктів соціально-культурного призначення у сільській місцевості» (2006 р.), «Про затвердження плану заходів щодо розвитку бібліотечної справи на період до 2011 року» (2009 р.) тощо.

Для розвитку й модернізації бібліотеки як закладу культури важливе значення мають цільові державні програми (наприклад, «Програма збереження бібліотечних та архівних фондів на 2000–2005 рр.», Державна цільова програма підтримки та розвитку читання на період до 2015 р.). Їх розробка і прийняття свідчать про те, що бібліотечні проблеми набули загальнодержавного значення та потребують нагального вирішення.

Висновки. Підсумовуючи аналіз нормативно-правового забезпечення культурної політики України у галузі бібліотек, відзначаючи всю важливість кроків, зроблених нашою державою у цій царині, необхідно зазначити, що розглянуті нами законодавчі й нормативні акти не можуть всебічно та оптимально врегулювати проблеми, які склалися на сьогодні у сфері культури в Україні. Причина цієї недосконалості – в нецілісності та негнучкості правової бази, яка повинна швидко реагувати на економічну та полі-

тичну мінливість сьогоденного суспільства. Тому сьгодні законодавчому полю, що регулює відносини у сфері культури й мистецтва, притаманна тенденція мати окремі закони з кожного окремого виду закладів культури, що говорить про несистемність правової бази.

Вважаємо, що одним із першочергових заходів на шляху вирішення цієї проблеми може стати розробка та затвердження уніфікованого Кодексу законів про бібліотеки і бібліотечну справу, який дозволить систематизувати та забезпечити нормативні положення діяльності бібліотеки як закладу культури, а також оптимізує заповнення прогалів у галузевому законодавстві відповідно до вимог високорозвиненого демократичного суспільства.

Вкрай важливим державним завданням є забезпечення ефективного управління бібліотеки як закладу культури, яка останніми роками зіткнулася з багатьма, на перший погляд, важковирішуваними проблемами: нестача коштів, відсутність державних програм та цільового фінансування, розмитість ідеологічних орієнтирів, економічна і соціальна криза. Безумовно, неможливо водночас позбавитися низки цих та інших назрілих проблем. Проте чітке визначення основних пріоритетів державної культурної політики, знаходження «слабких місць» державного регулювання процесів у сфері культури допоможуть окреслити напрями підвищення ефективності державних регулюючих впливів на цей, вкрай важливий для суспільства, соціальний інститут.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
2. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI. – Відомості Верховної Ради України. – 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.
3. Про бібліотеки і бібліотечну справу: Закон України № 35/95-ВР від 27.01.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 7. – Ст. 45.
4. Про внесення змін до Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 16.03.2000 р. № K1561-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 177.
5. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. (станом на 11 травня 2004 р.) // Інформаційне законодавство України / за заг. ред. Ю.С. Шемчушенка, І.С. Чижо. – К., 2005. – С. 9–43.
6. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.: Постанова Президії Верховної Ради України № 537-V від 09.01.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
7. Основи законодавства України про культуру: Постанова Верховної ради України // Урядовий кур'єр. – 1992. – № 35. – С. 3–6.
8. Про обов'язковий примірник документів: Закон України // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Ст. 776.
9. Про затвердження Державної цільової національно-культурної програми створення єдиної інформаційної бібліотечної системи «Бібліотека XXI»: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.08.2011 р. № 956 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/956-2011-%D0%BF>.
10. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися закладами культури, заснованими на державній та комунальній формі власності: Постанова від 12.12.2011 р. № 2071 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1271-2011-%D0%BF>.
11. Бородін Є.І., Шапаренко Т.І. Концептуальні засади державного управління музейною справою в Україні: нормативно-правовий аспект [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-02\(8\)](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2012-02(8)).
12. Дмитрієнко Ю.М., Дмитрієнко І.В. Закон про культуру є. Але нам потрібен закон про українську правову культуру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/8_NMIW_2012/Pravo/1_103250.doc.
13. Дудник В.О. Удосконалення правової бази формування національного культурного простору [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://knmau.com.ua/chasopys/19_NBUV/docs/12_Doudnyk.pdf.
14. Задихайло О.А. Організація управління культурою в Україні (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х.: НЮАУ ім. Я. Мудрого, 2006. – 19 с.
15. Карлова В.В.. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 / В.В. Карлова; Укр. акад. упр. при Президентові України. – К., 2003. – 20 с.
16. Малімон В.І. Культурна політика держави як чинник реформування суспільства: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / В.І. Малімон. – К., 2010. – 216 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgibris_

17. Стороженко О.В.. Нормативно-правова основа функціонування сфери культури [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-4/doc/2/17.pdf>.

18. Прокошева Т.М. Державна політика в галузі бібліотечної справи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://librar.org.ua/sections_load.php?s=libraries&id=584.

19. Фесенко Н.С. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Н.С. Фесенко ; Харківс. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. уп. равл. при Президентіві України. – Х., 2006. – 17 с.