

**КОНЦЕПЦІЯ
ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ
КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ***

(матеріали оновлено з урахуванням пропозицій Комітету Верховної Ради
України з питань гуманітарної та інформаційної політики)

КИЇВ 2024

ЗМІСТ

ВСТУПНА ЧАСТИНА

ОСНОВНА ЧАСТИНА

РОЗДІЛ 1. ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ

**РОЗДІЛ 2. КНИГОВИДАВНИЧА ДІЯЛЬНІСТЬ, СТВОРЕННЯ
ВИДАВНИЧОЇ ПРОДУКЦІЇ, ЇЇ РОЗПОВСЮДЖЕННЯ І
ВИКОРИСТАННЯ**

РОЗДІЛ 3. НАЦІОНАЛЬНА КУЛЬТУРНА СПАДЩИНА

РОЗДІЛ 4. БАЗОВА МЕРЕЖА ЗАКЛАДІВ КУЛЬТУРИ

ВСТУПНА ЧАСТИНА

Цілі, формат і статус документа

Концепція визначає пріоритетні напрями та завдання законодавчого забезпечення національної культурної політики України повоєнного періоду в рамках інтеграційного курсу нашої держави як кандидата на членство в Європейському Союзі та майбутнього повноправного члена ЄС. Документ орієнтований на оновлення законодавства з питань державного культурного сегмента, удосконалення правових механізмів діяльності недержавних культурних інституцій, підвищення рівня правових гарантій кожного мешканця України на здійснення своїх конституційних прав у сфері культури незалежно від віку, роду занять та місця проживання. Концепція має рекомендаційний характер. Документ описує необхідні умови та окремі важливі кроки законодавчого забезпечення національної культурної політики України, проте не надає вичерпного переліку таких умов та кроків.

Культура, національна культурна політика України

Загальновідомо, що авторитетність держави визначається не лише її військовим та політичним впливом на світовій арені, але й культурним потенціалом, яким вона володіє. Українська національна культура століттями об'єктивно перебувала під політичним патронатом таких державних утворень, як Королівство Польське, Велике князівство Литовське, Річ Посполита, Російська імперія, Австро-Угорська імперія, СРСР, тому вимушено розвивалася в умовах панування титульних культур: польської, литовської, російської, австрійської. Протягом віків сталий розвиток української культури гальмувала відсутність власної державності, неможливість розробки єдиної національної політики в галузі культури. В умовах колоніальної залежності сковувалися творчий дух і самобутність нації, пригнічувалися або ставали неможливими культурні процеси.

Здобуття Україною незалежності в 1991 році, розбудова самостійної держави, зростання самосвідомості нації та складний процес переходу до побудови власної державності на зламі епох вимагали від влади та суспільства нового висвітлення культурологічних проблем, але водночас відкрили нові можливості для розвитку національної самобутності української культури. Все це зумовило необхідність розробки відповідного законодавства у сфері культури, визначення та формування засадничих напрямів та завдань національної культурної політики України.

Утім, становище, в якому вже багато років перебуває українська культура, не можна вважати задовільним із будь-якого погляду. Окремі позитивні й обнадійливі явища лише підкреслюють критичний стан загальної картини. Така ситуація має об'єктивні причини економічного порядку, однак багато в ній залежить і від суб'єктивних чинників, таких, як відсутність доброї волі, байдужість, інертність і провінційність мислення, відданість застарілим концепціям, насамперед у тих, хто

за своїм статусом має приймати політичні й адміністративні рішення в цій сфері.

В основі ж, на нашу думку, лежить недостатнє розуміння місця, що займає культура в сучасному світі, її справжнього значення для держави. Адже нині ми бачимо досягнення скоріше короткострокових результатів у формі сукупності проєктів у різних сферах культури, замість сформованої довгострокової візії. Отже, обрання та визначення відповідної моделі державної культурної політики, яка відповідатиме сучасним запитам у цій сфері, має першочергове значення для формування потенціалу продовження ефективного реформування культурної політики України. У цьому контексті розглянемо загальновідомі «моделі державної культурної політики», розроблені та запропоновані канадськими вченими Гаррі Х. Шартраном і Клер Мак-Кафі. За їхньою класифікацією, існує чотири узагальнені моделі культурної політики держави: «держава-помічник», «держава-інженер», «держава-архітектор» і «держава-патрон». Сутність першої моделі («держави-помічника») полягає в державному стимулюванні бізнесово-комерційного сектору щодо вкладання грошей у розвиток сфери культури. При цьому бізнес мотивується завдяки державним економічним чи податковим пільгам. Таке залучення фондів та приватних спонсорів характерне, наприклад, для США. Ця модель не є досконалою, оскільки фінансування, що залежить від уподобань і фінансової спроможності суб'єктів-донорів, не завжди може бути системним і стабільним. Другу модель («держави-інженера») обирають переважно країни Східної Європи. Для цієї моделі характерним є те, що процес надходження коштів до сфери культури й подальший контроль їх використання визначається лише органами влади. Як наслідок, творчі проєкти майже повністю залежні від державної ідеології, з'являються «офіційний» та «опозиційний» вектори розвитку культури. Особливістю третьої моделі («держави-архітектора») є створення великої кількості офіційних творчих об'єднань і централізоване довгострокове фінансування культурного сектору. На сьогодні ця модель наближається до політики «патронату» з більш-менш стабільним надходженням коштів на фінансування проєктів у сфері культури, що є позитивним для країни. З іншого боку, існує ризик залежності розвитку культурної індустрії від державного бюджету. У Франції (яка є одним із найхарактерніших представників цієї моделі) подібна проблема вирішується шляхом впровадження багатоканального фінансування. Четверта модель за цією класифікацією, якої, наприклад, дотримується Велика Британія, вважається однією з найефективніших. Це модель «держави-патрона», яка діє за принципом «втягнутої руки» («the arms length principle»). Перевага цієї системи полягає в тому, що фінансування культурної сфери дає змогу швидко та гнучко адаптуватися до змін відповідно до потреб культури й стимулювати інновативність. Це відбувається завдяки створенню неурядових або напівурядових незалежних організацій, які стають медіаторами між державою та культурою. Вони формують експертну оцінку, на основі якої розподіляються фінансові ресурси¹.

¹ Актуально: про культурну політику. URL: <https://uaculture.org/texts/aktualno-pro-kulturnu-polityku/>

Для того, щоб віднайти й розвинути свою власну національну модель культурної політики, Україна може використати можливість та врахувати як позитивний досвід, так і помилки культурно-політичних перетворень європейських держав. На сучасному етапі розвитку Україна певною мірою відходить від моделі «держави-інженера», більше схиляючись до британської моделі культурної політики. Разом із тим у нашій державі ще бракує авторитетних і загально визнаних незалежних організацій у сфері культури, які можуть взяти на себе роль медіатора між державою та культурними інституціями, особливо коли йдеться про розподіл фінансування.

Сучасне розуміння державної культурної політики України повинно виходити за межі її бачення виключно як правового інструмента збереження та плекання культурних здобутків українців. Державна культурна політика нині розглядається як один із потужних правових рушіїв політичного, соціального та економічного розвитку громадянського суспільства, чинник єднання нації, інструмент міжнаціонального діалогу, що свідчить про її послідовну демократизацію, децентралізацію, проникнення в усі сфери національного життя на засадах законності, колегіальності, поєднання місцевих і державних інтересів, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах, визначених законодавством України.

Сучасний стан законодавчого забезпечення сфери культури

Найвагомішим законодавчим актом, який визначав курс культурної політики нашої держави протягом майже 20-ти років, були «Основи законодавства України про культуру» від 14 лютого 1992 р. № 2117-ХІІ. Відповідно до статті 2 зазначеного акта основними принципами культурної політики в Україні стали: визнання культури як одного з головних чинників самобутності української нації та національних меншин, які проживають на території України; утвердження гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті, орієнтація як на національні, так і на загальнолюдські цінності, визнання їх пріоритетності над політичними та класовими інтересами; збереження й примноження культурних надбань; розвиток культурних зв'язків із українцями, які проживають за кордоном, як основа збереження цілісності української культури; гарантування свободи творчої діяльності, невтручання у творчий процес з боку держави, політичних партій та інших громадських об'єднань; рівність прав і можливостей громадян незалежно від соціального стану та національної приналежності у створенні, використанні і 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; заохочення благодійної діяльності у сфері культури підприємств, організацій, громадських об'єднань, релігійних організацій, окремих громадян; всебічне міжнародне культурне

співробітництво; визнання пріоритету міжнародно-правових актів у сфері культури; поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури. Відповідно до статті 3 законодавчого акта визначався перелік пріоритетних напрямів у цій сфері: розвиток культури української нації та культур національних меншин; збереження, відтворення й охорона культурно-історичного середовища; естетичне виховання дітей та юнацтва; проведення фундаментальних досліджень в галузі теорії та історії культури України; розширення культурної інфраструктури села; матеріальне та фінансове забезпечення закладів, підприємств, організацій і установ культури.

Найвагоміші питання розвитку національної культури, збереження культурної спадщини, права людини у сфері культури задекларовані в положеннях прийнятої в 1996 році Конституції України. Так, відповідно до статті 10 встановлено, що державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Відповідно до статті 11 Основного Закону держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. Стаття 12, своєю чергою, проголошує, що Україна дбає про задоволення національно- культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави. Положеннями статті 54 Конституції громадянам України гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Держава сприяє розвиткові науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. Культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

Чинне законодавство України в галузі культури налічує понад 20 базових законів, що забезпечують регулювання основних напрямів національної культурної політики України. Це, зокрема, закони України: «Про культуру», «Про забезпечення функціонування української мови як державної», «Про наукову та науково-технічну діяльність», «Про бібліотеки та бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про видавничу справу», «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про театри і театральну справу», «Про

гастрольні заходи в Україні», «Про кінематографію», «Про Національний архівний фонд та архівні установи», «Про народні художні промисли», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», «Про вивезення, ввезення та переміщення культурних цінностей», «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у ХХ столітті», «Про авторське право і суміжні права», «Про медіа» тощо. Окрім того, нормативно-правова база з питань національної культурної політики включає постанови Кабінету Міністрів України, Укази Президента та нормативні акти профільного міністерства.

Україною ратифіковано низку міжнародно-правових актів у сфері культури, зокрема: Конвенція ООН про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження 2005 року, Конвенція ООН про охорону нематеріальної культурної спадщини 2003 року, Конвенція ООН про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини 1972 року, Рамкова конвенція Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства 2005 року, Європейська культурна конвенція 1954 року, Гаазька Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 року, Бернська Конвенція про охорону літературних і художніх творів 1979 року та ін.

Проблеми законодавчого забезпечення національної культурної політики України

1. Необхідною є переорієнтація засадничих законодавчих принципів національної культурної політики України з метою піднесення ролі культури до розуміння її як ціннісного фундаменту модернізації українського суспільства, основи розвитку громадянського суспільства та національної ідентичності, стимулу реалізації соціально-економічних, політичних, правових реформ. Така переорієнтація передбачає вироблення стратегічного бачення пріоритету ролі культури в питаннях трансформації економіки, управлінських відносин і правової сфери. Актуальність визначення пріоритету національної культурної політики в стратегії модернізації суспільства полягає в необхідності законодавчого забезпечення розвитку креативного потенціалу нації, створенні умов для формування творчого середовища та нових форм суспільної організації.

2. Існує потреба у визначенні законодавчих орієнтирів національної культурної політики як універсального механізму інтеграції широкого кола ментальних феноменів: етичних норм, світоглядних установок, політичних цілей, релігійної апологетики, що стало б засадами для національно-державної ідентичності української нації в сучасному глобалізованому світі.

3. Доцільно пришвидшити законодавче забезпечення процесу залучення України до європейського гуманітарного простору, яке б одночасно враховувало особливості культурної політики Європейського Союзу й українські інтереси,

сприяло створенню умов для розкриття творчого потенціалу кожної особистості, формуванню єдиного національного культурного простору як основи консолідації суспільства, ефективному використанні в інтересах суспільства творчого потенціалу українських митців, збереженню та відновленню національної історико-культурної спадщини.

4. Назріла потреба у розробленні нової законодавчої моделі розвитку культури на інноваційній основі, яка включатиме підготовку концепцій державних цільових програм інноваційного розвитку української культури на певні періоди.

5. Потребує оптимізації бюджетна підтримка культурної галузі з боку органів місцевого самоврядування через збільшення нормативів частки бюджетів місцевих громад, що спрямовуватимуться на підтримку культурної діяльності й утримання об'єктів культурної спадщини.

6. На законодавчому рівні необхідно вирішити низку проблем, пов'язаних із розвитком державно-приватного партнерства як механізму культурної політики, що включатиме створення нормативно-правової бази державно-приватного партнерства, зокрема меценатської діяльності, з метою залучення додаткових фінансових ресурсів для реалізації культурних проєктів.

7. Потребують удосконалення правові механізми документування доказів та інформації щодо шкоди, заподіяної війною в культурній сфері, та встановлення законодавчого механізму компенсації збитків, завданих російською агресією.

ОСНОВНА ЧАСТИНА

Мета, цілі та завдання Концепції

Сучасна культура розглядається як інструмент побудови інформаційного суспільства, елемент розвитку громадянського суспільства, сегмент регіонального розвитку та політичних інновацій. Культура є оптимальною платформою цивілізаційних діалогів, що здатна об'єднати людей різних рас, віросповідань, традицій. Міжкультурний діалог доповнює застарілу концепцію мультикультуралізму та є одним із важливих інструментів народної дипломатії. Культура як один із базових чинників формування іміджу держави на міжнародній арені служить інструментом просування її зовнішньополітичних інтересів і водночас виступає чинником національної консолідації. Історично доведено, що політичні та економічні успіхи держави мають бути підкріплені її успішною культурною репрезентацією у світі, інакше вона не набуде репутації цивілізованої країни. І навпаки, прогресивна, розвинена, співзвучна відповідним сучасним тенденціям культура часто підтримувала позитивний образ нації, навіть позбавленої своєї державності, допомагала їй зберегти історичну суб'єктність.

Не менш важливою складовою при визначенні мети Концепції є врахування реалій війни, яку розв'язала Російська Федерація проти України, та визначення збитків, завданих культурній сфері України внаслідок військових дій.

Наразі достеменно невідомо, скільки культурних цінностей російські війська вивезли за час збройної агресії з тимчасово окупованих українських територій. Орієнтовно збитки України у сфері культури внаслідок російської агресії після 24 лютого 2022 року становлять сотні мільйонів євро. Наведені дані, зважаючи на триваючу агресивну війну та окупацію частини суверенної території України, є лише частковими та попередніми.

З огляду на викладене, орієнтуючись на євроінтеграційний курс України та враховуючи реалії російсько-української війни, варто брати до уваги такі аспекти для визначення мети цієї Концепції.

1. Інтеграція законодавства України у правове поле Європейського Союзу є двостороннім процесом. Культурна політика, правові акти керівних органів Європейського Союзу, національне законодавство у сфері культури окремих держав-членів Європейського Союзу є для України джерелом цінного досвіду, який варто використовувати під час аналізу перспектив і наслідків тих чи інших законодавчих ініціатив у гуманітарній сфері. З іншого боку, і Україна є цікавою для Європи з огляду на багатство власної культури – традиційної та сучасної. Говорити про інтеграцію України до європейського гуманітарного простору, що є складовою євроінтеграційних процесів, неможливо без урахування важливості культурного співробітництва й культурних обмінів.

2. Культура в країнах Європи є сферою відповідальності, окрім національних урядів, ще й численних та авторитетних міжнародних інституцій –

ЮНЕСКО, Ради Європи, а також структур Європейського Союзу, що спільно з громадськими об'єднаннями розробляють і впроваджують механізми культурної політики. І така відповідальність є зовсім не формальною, а має практичні позитивні наслідки для національних культур.

3. Необхідна консолідована позиція при виробленні законодавчих ініціатив парламенту України, Міністерства культури та інформаційної політики України, Міністерства закордонних справ України, інших центральних органів виконавчої влади, державних установ у сфері інформаційної політики та культури, вітчизняних громадських об'єднань (професійні спілки, творчі спілки, товариства, фонди, асоціації тощо), міжнародних громадських організацій (наприклад, Гете-інститут, Британська Рада, Французький інститут, Польський інститут) та інших суб'єктів, які беруть участь у реалізації державної політики у сфері культури.

Загальними цілями та пріоритетними завданнями Концепції законодавчого забезпечення національної культурної політики України є:

1) законодавче забезпечення формування державної культурної політики України на рівні загального розуміння її завдань і стратегій відповідно до сучасних викликів та можливостей політичної і соціально-економічної ситуації в державі, орієнтованої на довгострокову перспективу. У контексті загальної мети залучення України до європейського гуманітарного простору слід враховувати особливості культурної політики Європейського Союзу та українські інтереси, які полягають у створенні умов для розкриття творчого потенціалу кожної особистості, формуванні єдиного національного культурного простору як основи консолідації суспільства, ефективному використанні в інтересах суспільства творчого потенціалу українських митців, збереженні та відновленні національної історико-культурної спадщини;

2) оновлення правових засад культурного розвитку України та її окремих регіонів у повоєнний період, як один із пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

3) розробка та затвердження довгострокової державної програми культурного розвитку України, а також сприяння розробці середньострокових державних регіональних програм культурного розвитку;

4) законодавче забезпечення зміни методів управління в галузі культури, зокрема переорієнтація органів державної влади та органів місцевого самоврядування з виконання певних функцій на досягнення поставлених цілей; розширення співпраці між Міністерством культури та інформаційної політики України з іншими центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо розробки проектів нормативно-правових актів, координації дій у впровадженні оновленої культурної політики; делегування місцевому самоврядуванню певних повноважень із культурної політики із запровадженням індикаторів ефективності урядування; демократизація управління в культурній сфері шляхом розширення саморегуляції та самоорганізації культури; прийняття

рішень на основі фахового аналізу даних, зокрема створення системи постійного моніторингу культурних процесів й оцінки впливу в межах стратегічного планування;

5) визначення напрямів удосконалення нормативно-правової бази у сфері культури з питань:

приведення законодавства України у відповідність до вимог ЄС і міжнародних угод, до яких приєдналася Україна;

спрощення господарської діяльності, а також підвищення якості та інтенсивності культурного споживання;

збільшення норми фінансування культури з державного та місцевих бюджетів, у тому числі із застосуванням світової практики спрямування на культуру частини коштів від лотерей і (або) акцизів;

запровадження довготермінових преференцій для культурно-мистецького сектору шляхом надання податкових пільг і звільнення від сплати митних платежів;

створення системи економічних стимулів для залучення позабюджетних, меценатських та інших благодійних коштів до фінансування культурно-мистецької діяльності, у тому числі для спеціалізованих фондів;

впровадження механізму державно-приватного партнерства для реалізації інвестиційних проєктів у сфері культури, який включатиме визначення переліку потенційних інвестиційних проєктів, налагодження механізмів взаємодії державних та приватних партнерів у сфері культури, у тому числі із залученням зарубіжних інвесторів, що дасть змогу залучити фінансові ресурси для інвестиційних проєктів у сфері культури, відновлення пошкоджених об'єктів культурної спадщини, реконструкції та модернізації кінотеатрів, театрів, бібліотек, клубів тощо, створення нових культурних просторів;

визначення правових механізмів й умов для приватизації державних і комунальних культурно-мистецьких підприємств, закладів та організацій (зі збереженням профілю діяльності), надання в постійне користування / оренду комунальних приміщень або інших публічних майданчиків для культурних ініціатив;

удосконалення законодавчих приписів із забезпечення належного захисту інтелектуальної власності, зокрема: вдосконалення системи збору, розподілу та виплати винагороди авторам і суб'єктам суміжних прав (підвищення дієвості, справедливості та прозорості) шляхом належного унормування інституту колективного управління майновими правами; налагодження системи бухгалтерського обліку й оцінки нематеріальних активів (балансової та позабалансової звітності);

удосконалення законодавства щодо забезпечення належного рівня охорони об'єктів матеріальної та нематеріальної культурної спадщини з імплементацією в національне законодавство європейських та міжнародних норм;

б) розробка та впровадження ефективних правових механізмів для промоції

української культури за кордоном, зокрема через підтримку найспроможніших для цього суб'єктів культурного процесу.

РОЗДІЛ 1 ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ'ЯТІ

Вступна частина.

Зміцнення національної єдності та консолідація українського суспільства, особливо в умовах війни, є головною метою загальнодержавної політики як складової забезпечення державності і національної безпеки. Відновлення, збереження і поширення національної пам'яті є вирішальним елементом у формуванні національної свідомості суспільства. Державна політика національної пам'яті, її формування і належна реалізація слугують інструментом для єдності та консолідації суспільства. Національна пам'ять безпосередньо впливає на усвідомлення нацією власної історії, здатність виявляти і нейтралізувати тоталітарні або антидемократичні тенденції. Державна політика національної пам'яті є обов'язком держави, її фундаментом, зокрема у сферах освіти і культури.

Сучасний стан законодавства.

Упродовж незалежності України спостерігається відсутність послідовної роботи Уряду у формуванні концептуальних підходів до розвитку законодавства у сфері державної політики національної пам'яті. Більшість законів, прийнятих після проголошення незалежності України, що репрезентують політику національної пам'яті, ініційовані народними депутатами України. Ці закони спрямовані на врегулювання окремих аспектів політики національної пам'яті і пов'язані значною мірою з політичними процесами в державі. Яскравим прикладом впливу політичних процесів на інтенсивність законотворчості у сфері політики національної пам'яті є Революція Гідності, яка сприяла прийняттю законів України: «Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті» (2015 р., парламентська ініціатива)²; «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» (2015 р., урядова ініціатива)³; «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років» (2015 р., урядова ініціатива)⁴; «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» (2015 р., парламентська ініціатива)⁵. Новий етап політики національної пам'яті обумовила військова агресія росії проти України, було прийнято закони України: «Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як

² Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті: Закон України від 9 квітня 2015 року № 314-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-19#Text>

³ Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років: Закон України від 9 квітня 2015 року № 315-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/315-19#Text>

⁴ Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років: Закон України від 9 квітня 2015 року № 316-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/316-19#Text>

⁵ Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки: Закон України від 9 квітня 2015 року № 317-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/317-19#Text>

держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну» (2022 р., парламентська ініціатива)⁶; «Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності» (2022 р., парламентська ініціатива)⁷; «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» (2023 р., парламентська ініціатива)⁸.

Державна політика у сфері національної пам'яті нині характеризується наявністю великої кількості нормативно-правових актів, які: мають переважно декларативний характер (вшанування пам'яті, святкування ювілейних та святкових дат, історичних подій, річниць, днів пам'яті тощо); не містять чітко визначених понять і категорій (наприклад, понять «державне свято», «день пам'яті», «пам'ятний рік», «пам'ятне місце» тощо); спрямовані на врегулювання окремих аспектів історичної тематики і містять суперечливі норми. Наприклад, відповідно до частини першої статті 4 Закону України «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939–1945 років» (далі – Закон) встановлено, що Кабінетом Міністрів України затверджується Єдиний національний реєстр пам'яток Другої світової війни 1939–1945 років (далі – Реєстр). При цьому норми Закону не визначають: що є Реєстром; суб'єкта, відповідального за його створення, функціонування, ведення; порядок надання доступу до інформації з Реєстру; критерії внесення до Реєстру об'єктів з урахуванням норм законів України: «Про охорону культурної спадщини», «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» та «Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії» тощо. Частиною п'ятою статті 4 Закону встановлено, що пошук невідомих військових поховань, останків жертв та воїнів, загиблих у Другій світовій війні 1939–1945 років, здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Станом на липень 2024 року Кабінетом Міністрів України такий порядок не прийнято.

Як свідчить досвід європейських держав, формування ефективної національної інфраструктури пам'яті, значною мірою залежить від формування законодавства в цій сфері, створення спеціальної інституції з визначенням її правового статусу, повноважень і механізму реалізації таких повноважень. Наприклад, у Польщі таким органом є Інститут національної пам'яті (комісія з

⁶ Про заборону пропаганди російського нацистського тоталітарного режиму, збройної агресії Російської Федерації як держави-терориста проти України, символіки воєнного вторгнення російського нацистського тоталітарного режиму в Україну: Закон України від 22 травня 2022 року № 2265-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2265-20#Text>

⁷ Про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності: Закон України від 13 грудня 2022 року № 2834-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2834-20#Text>

⁸ Про засудження та заборону пропаганди російської імперської політики в Україні і деколонізацію топонімії: Закон України від 21 березня 2023 року № 3005-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3005-20#Text>

переслідування злочинів проти польського народу)⁹, який діє відповідно до Закону про Інститут національної пам'яті (функціонує з 1999 року)¹⁰. У Чехії – Інститут дослідження тоталітарних режимів¹¹, який діє відповідно до Закону про Інститут вивчення тоталітарних режимів і про архів сил безпеки та про внесення змін до деяких законів¹² (функціонує з 2007 року)¹³.

В Україні такою інституцією є Український інститут національної пам'яті (далі – Інститут)¹⁴. Історія його функціонування яскраво відобразила парламентське домінування у сфері політики національної пам'яті. Так, у 2006 році Інститут був утворений як центральний орган виконавчої влади, його діяльність спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України. Основним завданням, серед іншого, стало формування і реалізація державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу¹⁵. Відповідно до Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1086/2010 «Питання Українського інституту національної пам'яті»¹⁶ змінено його статус, Інститут стає науково-дослідною бюджетною установою, основним завданням якої є наукове та аналітичне забезпечення формування державної політики з питань національної пам'яті¹⁷. У 2014 році Інститут ліквідується і утворюється нова спеціалізована інституція як центральний орган виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра культури¹⁸.

Мета, пріоритетні завдання та стратегічні напрями розвитку законодавства.

Метою розділу Концепції є визначення пріоритетних напрямів розвитку законодавства у сфері політики національної пам'яті задля забезпечення її відновлення, збереження, поширення та адаптації до нових потреб на національному, регіональному і місцевому рівнях.

Основними *цільми* розвитку законодавства у сфері політики національної

⁹ Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. URL: <https://ipn.gov.pl/pl/o-ipn/24154,O-IPN.html>

¹⁰ O IPN. URL: <https://ipn.gov.pl/pl/o-ipn/24154,O-IPN.html>

¹¹ Ústav pro studium totalitních režimů. URL: <https://www.ustrcr.cz/o-nas/organizacni-struktura/>

¹² Zákon č. 181/2007 Sb. Zákon o Ústavu pro studium totalitních režimů a o Archivu bezpečnostních složek a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2007-181#cast1>

¹³ ZALOŽENÍ ÚSTAVU. URL: <https://www.ustrcr.cz/o-nas/chronologie-vzniku/>

¹⁴ Український інститут національної пам'яті. URL: <https://uinp.gov.ua/pro-instytut/pravovi-zasady-diyalnosti>

¹⁵ Про затвердження Положення про Український інститут національної пам'яті: постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2006 р. № 927 (втрата чинності від 14.01.2011). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/927-2006-%D0%BF#Text>

¹⁶ Питання Українського інституту національної пам'яті: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1086/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1086/2010#Text>

¹⁷ Про утворення Українського інституту національної пам'яті: постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2011 р. № 8. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8-2011-%D0%BF#Text>

¹⁸ Питання Українського інституту національної пам'яті: постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2014 р. № 292. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/292-2014-%D0%BF#Text>

пам'яті є: створення ефективної національної інфраструктури з урахуванням суспільних інтересів у цій сфері; забезпечення цілісності, послідовності, безперервності та координації процесів; сприяння єдності і солідарності між різними поколіннями в дотриманні конституційних принципів, цінностей і свобод.

Пріоритетними завданнями і стратегічними напрямками розвитку законодавства є: забезпечення комплексного підходу до регулювання державної політики національної пам'яті; забезпечення стійкого управління об'єктами національної пам'яті; створення організаційно-правових засад для розвитку додаткових механізмів фінансування державної політики в цій сфері.

Механізми реалізації Концепції.

Забезпечення комплексного підходу до законодавчого регулювання державної політики національної пам'яті.

Законодавство, що регулює відносини у сфері державної політики національної пам'яті, потребує певної систематизації і удосконалення, зокрема потребують визначення на законодавчому рівні:

мета, завдання, загальнодержавні напрями, стандарти й принципи формування та реалізації державної політики національної пам'яті;

понятійно-категоріальний апарат, зокрема закріплення термінів: «національна пам'ять», «державна політика національної пам'яті», «державна стратегія політики національної пам'яті», «суб'єкт формування державної політики національної пам'яті», «суб'єкт реалізації державної політики національної пам'яті», «об'єкт національної пам'яті», «комеморативний захід», «місце пам'яті», «день пам'яті», «пам'ятний рік» тощо;

повноваження суб'єктів формування та реалізації державної політики національної пам'яті, механізм реалізації цих повноважень зі встановленням адміністративної або кримінальної відповідальності за їх невиконання;

порядок стимулювання та залучення організацій громадянського суспільства (особливо зацікавлених груп осіб, зокрема ветеранів війни, родичів полеглих борців за незалежність України тощо) до формування та реалізації політики національної пам'яті;

процедура забезпечення стійкого управління об'єктами національної пам'яті, у тому числі упорядкування стихійних місць пам'яті;

прозорий механізм фінансування у сфері політики національної пам'яті, а також стимули для розвитку додаткових механізмів фінансування;

організаційно-правові засади створення, функціонування та розвитку інформаційних баз (реєстрів) для популяризації різних аспектів історичної тематики і отримання відповідної інформації про них, інформаційних просторів (сайтів, платформ) для діалогу з актуальних питань у сфері політики національної пам'яті;

порядок співпраці з науковими, культурними, освітніми та архівними установами з метою обміну досвідом, науковими й культурно-освітніми

матеріалами для сучасного розвитку державної політики у сфері національної пам'яті, а також інші процедури, пов'язані з її відновленням, збереженням та популяризацією.

Створення ефективної національної інфраструктури політики національної пам'яті.

Відсутність в Україні законодавчих процедур управління діяльністю у сфері політики національної пам'яті на національному, регіональному та місцевому рівнях призвела до формалізованого підходу у формуванні та реалізації державної політики національної пам'яті.

Для забезпечення структурно організованої, контрольованої і керованої діяльності у сфері політики національної пам'яті, незалежної від політичної кон'юнктури, доцільно закріпити на законодавчому рівні:

концептуальні засади розробки короткострокової та довгострокової стратегії розвитку державної політики національної пам'яті;

коло суб'єктів реалізації державної політики національної пам'яті на національному, регіональному і місцевому рівнях із чітко визначеними повноваженнями і механізмами забезпечення їх виконання;

статус, повноваження та порядок діяльності Українського інституту національної пам'яті, передбачивши чіткий перелік адміністративних, дослідницьких та комеморативних функцій для забезпечення безперервності в управлінні державною політикою в цій сфері.

Забезпечення сталого управління об'єктами національної пам'яті (місця пам'яті, символічні об'єкти пам'яті тощо).

Про відсутність належного формування і реалізації державної політики національної пам'яті в Україні свідчить наявність численних стихійних місць пам'яті. Актуальним для держави є питання встановлення процедури ідентифікації, упорядкування і позначення таких місць пам'яті або визначення іншого способу їх меморіалізації. На законодавчому рівні необхідно встановити адміністративні механізми (за принципами: публічності, прозорості, визначення суспільних інтересів, співпраці тощо), які б сприяли будівництву, відновленню і збереженню об'єктів національної пам'яті. Для забезпечення сталого управління об'єктами національної пам'яті доцільно передбачити:

механізм фінансування, який забезпечує постійне функціонування, прозорість, моніторинг, оцінку та підзвітність;

механізм спільного управління (державна, зацікавлені організації громадянського суспільства, місцеві громади тощо);

відкритість для суспільства через заходи, орієнтовані на широку аудиторію, у тому числі організацію відкритих конкурсів по відбору проєктів-переможців щодо об'єктів національної пам'яті, комеморативних, культурно-мистецьких заходів, пов'язаних із вшануванням ветеранів війни, пам'яті полеглих борців за незалежність України та жертв війни чи диктатури.

Створення організаційно-правових засад для розвитку додаткових механізмів фінансування державної політики національної пам'яті.

Доцільно на законодавчому рівні визначити порядок залучення меценатських та інших благодійних коштів, а також порядок економічного стимулювання діяльності у сфері політики національної пам'яті, яка інтегрується з реалізацією державної політики економічного та соціального розвитку та зміцнює його.

Очікувані результати.

Комплексний та системний підхід до процесу оновлення законодавства у сфері державної політики національної пам'яті, приведення його у відповідність до потреб сучасності з урахуванням суспільних інтересів у цій сфері, сприятиме:

утвердженню пріоритету державної політики у сфері національної пам'яті;
впровадженню короткострокових і довгострокових стратегій розвитку державної політики у цій сфері;

формуванню ефективної національної інфраструктури політики національної пам'яті;

належному вшануванню ветеранів війни, пам'яті полеглих борців за незалежність України та жертв війни чи диктатури.

РОЗДІЛ 2

КНИГОВИДАВНИЧА ДІЯЛЬНІСТЬ, СТВОРЕННЯ ВИДАВНИЧОЇ ПРОДУКЦІЇ, ЇЇ РОЗПОВСЮДЖЕННЯ І ВИКОРИСТАННЯ

Оцінка стану законодавчого забезпечення книговидання та книгорозповсюдження в Україні.

Книговидання, створення видавничої продукції, її розповсюдження і використання є одним із засадничих напрямів розвитку державної культурної та інформаційної політики України. Така діяльність має конституційно-правову природу, оскільки опосередковано задекларована в нормах Конституції України, які гарантують право на інформацію (частини перша та друга статті 34) та свободу творчості (частина перша статті 54).

Правовою основою видавничої справи в Україні є Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України; закони України «Про видавничу справу», «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні», «Про забезпечення функціонування української мови як державної», «Про бібліотеки та бібліотечну справу», «Про медіа», «Про інформацію», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про рекламу», «Про державну таємницю», «Про захист суспільної моралі», «Про обов'язковий примірник документів», «Про авторське право і суміжні права», «Про оренду державного та комунального майна», низка указів Президента України¹⁹, постанови і розпорядження Уряду України²⁰.

¹⁹ Про деякі питання державної підтримки книговидавничої справи : Указ Президента України № 816/98 від 23.07.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816/98#Text>; Про додаткові заходи щодо державної підтримки національного книговидавництва та книгорозповсюдження : Указ Президента України № 1217/2000 від 09.11.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217/2000#Text>; Про додаткові заходи щодо державної підтримки національного книговидавництва та книгорозповсюдження : Указ Президента України № 1217/2000 від 09.11.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217/2000#Text>; Про деякі невідкладні заходи щодо підтримки культури та духовності в Україні : Указ Президента України № 6 від 12.01.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6/2009#Text>; Про додаткові заходи щодо державної підтримки культури і мистецтва в Україні : Указ Президента України № 717/2013 від 30.12.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/717/2013#Text>

²⁰ Про затвердження мінімальних ставок винагороди (рояліті) за використання об'єктів авторського права і суміжних прав : Постанова Кабінету Міністрів України № 72 від 18.01.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72-2003-%D0%BF#Text>; Про затвердження порядку ведення Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції : Постанова Кабінету Міністрів України № 135 від 10.03.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/135-2017-%D0%BF#Text>; Про впровадження штрихового кодування товарів : Постанова Кабінету Міністрів України № 574 від 29.05.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-96-%D0%BF#Text>; Про внесення змін до Методики розрахунку і порядку використання плати за оренду державного майна : Постанова Кабінету Міністрів України № 1846 від 27.12.2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1846-2006-%D0%BF#Text>; Деякі питання розрахунку орендної плати за державне майно : Постанова Кабінету Міністрів України № 630 від 28.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2021-%D0%BF#Text>; Про затвердження Концепції державної цільової програми популяризації вітчизняної книговидавничої продукції на 2009–2012 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 772-р від 28 травня 2008 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2013-%D1%80#Text>; Про схвалення Концепції Державної цільової національно-культурної програми популяризації вітчизняної видавничої продукції та читання на 2014-2018 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 257-р від 10.04.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2013-%D1%80#Text>

Очевидними тривалий час були проблеми книговидання та книгорозповсюдження в Україні, які потребували оновлення законодавчого регулювання:

1) необхідність деколонізації та дерусифікації книговидавничої галузі в Україні (більшість експертів констатували засилля російськомовної книги в Україні, називаючи його штучним і неприйнятним²¹);

2) виготовлення та реалізація контрафактної книжкової продукції й поширення піратського літературного контенту в національному сегменті мережі Інтернет;

3) неналежний захист авторських прав;

4) необхідність створення особливих умов оподаткування книговидавничої галузі, у тому числі шляхом звільнення від оподаткування прибутку суб'єктів видавничої справи;

5) доцільність посилення державної підтримки популяризації україномовних видань.

Наприклад, до Закону України «Про видавничу справу» з моменту набуття чинності внесено 21 зміну, найвагоміші з яких стали результатом усвідомлення важливості державної підтримки розвитку національного культурного продукту та популяризації українськомовних видань. З огляду на те, що в першій редакції частини другої статті 5 цього Закону було задекларовано, що «державна політика у видавничій справі спрямовується на підтримку розвитку національного книговидання, наповнення україномовними виданнями ринку, фондів бібліотек, забезпечення потреб навчальних і наукових закладів, Збройних Сил України та інших військових формувань, правоохоронних органів, підприємств, установ і організацій необхідними виданнями державною мовою»²², такі зміни набули дієвих правових механізмів лише у 2019–2022 роках. Не останню роль в цьому процесі відіграли реалії повномасштабної російсько-української війни, яка є насамперед війною за ідентичність, а також усвідомлення законодавцями необхідності оновлення засадничих підходів у формуванні національної культурної політики у сфері книговидання та книгорозповсюдження. Перш за все, такі зміни повинні стосуватися усвідомлення культури як фундаменту розбудови національної держави, одного з вирішальних аспектів національної безпеки, а не другорядної неприбуткової сфери суспільних відносин, залежної від державного фінансування.

Законодавче посилення формування цілісного українського мовно-культурного простору, який відобразився й на книговиданні та книгорозповсюдженні, розпочато з ухваленням Закону України «Про функціонування української мови як державної», який набув чинності 16 липня

²¹ Чи справді російські книжки – найбільша загроза на українському ринку. URL: <https://suspilne.media/98359-ci-spravdi-rosijski-knizki-najbilsa-zagroza-na-ukrainskomu-rinku/>

²² Про видавничу справу: Закон України № 318/97-ВР від 05.06.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318/97-%D0%B2%D1%80/ed19970605#Text>

2019 року (окрім деяких положень, набуття чинності якими відтерміновано). 16 липня 2021 року набули чинності приписи закону, що регламентують використання державної мови у сфері книговидавництва та книгорозповсюдження. Так, відповідно до статті 26 зазначеного Закону не менше 50 % всіх виданих протягом року видавцем назв книжок має бути українською мовою, також не менше 50 % назв книжок, що продають у книгарнях чи інших місцях розповсюдження, мають бути видані державною мовою. Зазначена норма не поширюється на: видавничу продукцію кримськотатарською мовою, іншими мовами корінних народів чи національних меншин України, виданих за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів; книгарні та інші заклади, що здійснюють розповсюдження книжкових видань винятково офіційними мовами Європейського Союзу, державною мовою та/або словників і розмовників з іноземних мов, підручників із вивчення іноземних мов; спеціалізовані книгарні, створені для реалізації прав корінних народів, національних меншин України. За порушення цього положення встановлено адміністративну відповідальність, норми якої набрали чинності 16 липня 2022 року.

Певні преференції книговидавцям у вирішенні майнових питань надано в 2021 році на підставі Закону України «Про основні засади молодіжної політики». Відповідно до Розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» зазначеного Закону внесено зміни до частин другої та третьої статті 15 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», якими встановлено, що державні видавництва і підприємства книгорозповсюдження, вітчизняні видавництва та підприємства книгорозповсюдження, що забезпечують підготовку, випуск та (чи) розповсюдження не менш як 50 відсотків книжкової продукції державною мовою (за винятком видань рекламного та еротичного характеру), мають право на отримання в оренду державного та комунального майна, що не міститься в Переліку першого типу, без проведення аукціону²³.

19 червня 2022 року Верховна Рада України внесла зміни до низки законів задля запровадження механізму забезпечення зростання мережі книгарень, накладів й асортименту книг українською та європейськими мовами, стимулювання читання книг українською мовою на всій території держави²⁴. Зокрема, для видавництв і книгорозповсюджувачів, які відповідають вимогам Закону України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні», відповідно до Закону України «Про видавничу справу» з 1 квітня 2023 року запроваджується система субсидіювання від держави та передбачається: надання державної підтримки суб'єктам видавничої справи; створення сприятливих умов для розвитку національного книговидавництва (частина дев'ята статті 5). Положеннями Закону передбачається підтримка

²³ Про основні засади молодіжної політики: Закон України № 1414-IX від 27.04.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-20#n408>

²⁴ Про внесення змін до деяких законів України щодо стимулювання розвитку українського книговидавництва і книгорозповсюдження: Закон України № 2313-IX від 19.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2313-20#n6>

розповсюджувачів видавничої продукції шляхом надання державної субсидії на відшкодування витрат на оренду або суборенду нерухомого майна (будівель, споруд, приміщень, їхніх окремих частин), яке використовують як спеціалізований магазин для торгівлі книжками. Однак, на 2024 рік програма з компенсації оренди книгорозповсюджувачам з державного бюджету не фінансуватиметься²⁵.

Приписами зазначеного Закону також унормовано визначення електронного каталогу «Книжки на ринку» – автоматизованої інформаційно-аналітичної системи, що містить інформацію про книжкові видання, доступні на ринку України, у тому числі запропоновані видавцями для продажу (пункт 10¹ частини першої статті 1). Окрім того, визначено, що поповнення бібліотечних фондів публічних бібліотек за рахунок коштів державного та/або місцевого бюджетів здійснюється виключно книжковою продукцією, відомості про яку включені до електронного каталогу «Книжки на ринку» (стаття 25). Відповідно до Закону України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» повноваження щодо створення, підтримки, верифікації зазначеного електронного каталогу делеговано Українському інституту книги (абзац дев'ятнадцятий частини другої статті 8). Понятійно-категоріальний апарат вказаного Закону доповнено дефініціями «державна субсидія», «європейський канон української літератури», «спеціалізований магазин для торгівлі книжками». Варто наголосити, що запроваджено отримання сертифікатів на придбання книжок при народженні та в 14-річному віці (абзаци перший, другий частини другої статті 8³), які можуть бути використані виключно для придбання книжкових видань державною мовою у паперовій та/або електронній формі, у тому числі в аудіофайлах, та видань для осіб з вадами зору (частина п'ята статті 8³).

На посилення правових методів протидії поширенню антиукраїнського пропагандистського контенту в національному інформаційному середовищі спрямовано Указ Президента України № 82/2019 від 19.03.2019 р. «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 березня 2019 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», відповідно до якого терміном на три роки запроваджені санкції проти низки російських компаній (видавництв та інших суб'єктів книжкового ринку), що систематично поширюють антиукраїнську пропагандистську продукцію²⁶. Необхідно підкреслити, що санкційні списки постійно оновлюються.

Законодавчі обмеження щодо розповсюдження видавничої продукції російського походження на території України є питанням національної безпеки держави. Так, 19 червня 2022 року прийнято Закон України «Про внесення змін до

²⁵ Програму з компенсації оренди книгорозповсюджувачам 2024 року не фінансуватимуть - директорка УІК. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/934184.html>

²⁶ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 19 березня 2019 року «Про застосування, скасування та внесення змін до персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій): Указ Президента України № 82/2019 від 19.03.2019 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/822019-26290>

деяких законів України щодо встановлення обмежень на ввезення та розповсюдження видавничої продукції, що стосується держави-агресора, Республіки Білорусь, тимчасово окупованої території України»²⁷, відповідно до положень якого заборонено імпорт видавничої продукції з Росії та Білорусі, із частини тимчасово окупованої території України, видання і продаж книг авторства громадян Російської Федерації.

Законодавча робота здійснювалася й у напрямі зменшення податкового навантаження на книговидавничу галузь України. 22 травня 2022 року прийнято Закон України «Про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування податком на додану вартість операцій з постачання україномовних аудіокниг», відповідно до якого п. 197.1 статті 197 Податкового кодексу України доповнено новим приписом про те, що операції з «постачання, підготовлення (літературне, наукове і технічне редагування, коригування тощо), виготовлення, розповсюдження аудіокниг, озвучених українською мовою, крім видань еротичного характеру» звільняються від оподаткування податком на додану вартість»²⁸.

Певні зміни в законодавчому забезпеченні книговидання та книгорозповсюдження відбулися й завдяки ухваленню Стратегії розвитку читання на 2021–2025 роки, яку 26 березня 2021 року презентував Український інститут книги, а в серпні того самого року підтримала Верховна Рада України²⁹.

Як засвідчує огляд, реальні зрушення в напрямках протидії поширенню антиукраїнського пропагандистського контенту в національному інформаційному середовищі, популяризації української книги, державної підтримки вітчизняної книговидавничої галузі відбувались упродовж останніх п'яти років, у період російсько-українського військового протистояння, яке розпочалося на Сході держави ще у 2014 році, а на початку 2022 року переросло в повномасштабну неспровоковану війну геноцидного типу Російської Федерації проти України, спрямовану не лише на злам суверенності та незалежності, а й на заперечення та знищення ідентичності української нації.

Описані позитивні зрушення в законодавчому забезпеченні вітчизняного книговидання та книгорозповсюдження хоча й відбувалися на фоні негативних суспільно-економічних процесів, спричинених війною, але дали потужний поштовх

²⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення обмежень на ввезення та розповсюдження видавничої продукції, що стосується держави-агресора, Республіки Білорусь, тимчасово окупованої території України : Проект Закону України реєстр. № 7459 від 13.06.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39764>; Про внесення змін до деяких законів України щодо встановлення обмежень на ввезення та розповсюдження видавничої продукції, що стосується держави-агресора, Республіки Білорусь, тимчасово окупованої території України: Закон України № 2309-IX від 19.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2309-IX#Text>

²⁸ Про внесення зміни до Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування податком на додану вартість операцій з постачання україномовних аудіокниг : Закон України № 2273-IX від 22.05.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2273-IX#Text>

²⁹ Стратегія розвитку читання: що готова зробити Рада. URL: <https://tyzhden.ua/stratetiia-rozvytku-chytannia-shcho-hotova-zrobyty-rada/>

відродженню та розвитку української книговидавничої галузі. Наприклад, інтерв'ювання низки власників вітчизняних книгарень та керівників видавництв наприкінці 2023 року показало³⁰, що, на їх думку, «...український книжковий ринок входить у добу ренесансу, на що не в останню чергу вплинули заборона ввезення книжок російською мовою та російська агресія. Українська книжка досі перебуває в процесі пошуку свого оптимального шляху розвитку ринку й зацікавлення читачів, і робить це досить успішно. З'являються нові видавництва, заповнюються порожні тематичні ніші, розвиваються книжкові проекти, відкривається дедалі більше незалежних концептуальних книгарень. У пошуках своєї ідентичності українці почали читати багато книжок з історії. Багатьом стало цікаво перечитати українську класику, яка також пояснює, хто ми...».

Держава всіляко підтримує проведення публічних заходів із популяризації української книги. Не дивлячись на постійну загрозу обстрілів, із 30 травня по 2 червня 2024 року в Києві під гаслом «Життя на межі» пройшов XII Міжнародний фестиваль «Книжковий Арсенал»³¹, заснований ще у 2011 році на базі Національного культурно-мистецького та музейного комплексу. Цьогоріч вперше від початку війни під час фестивалю, зокрема: організовано ярмарок видавців; започатковано міжнародну стипендіальну програму The Book Arsenal Fellowship Program, яка сприятиме зміцненню міжнародної співпраці з Україною у книжковій сфері шляхом налагодження прямих контактів між професіоналами з України та зарубіжжя та знайомства з місцевою літературною та книжковою сценами; налагоджено партнерство з Управлінням стратегічних комунікацій Генштабу ЗСУ, внаслідок чого у фокусі фестивалю опинилися книги про війну, видані після 2014 року, видання, створені ветеранами та учасниками війни, членами їхніх родин.

Відповідні законодавчі кроки здійснено й у напрямі популяризації української книги серед молоді. Так, відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення діяльності Українського інституту книги з підтримки розповсюджувачів видавничої продукції та надання державної допомоги на придбання книг»³² визначено механізм отримання молоддю сертифікатів на книжки. Зокрема, діяльність із реалізації програми надання громадянам державної допомоги на придбання книг (далі – державна допомога) здійснюється засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг. Державна допомога надається: громадянам, які досягли 18-річного віку (протягом одного року з дня досягнення відповідного віку); при народженні дитини (одному з батьків або інших законних представників дитини протягом одного року з дня її

³⁰ Як змінився український книжковий ринок від початку повномасштабної війни. URL: <https://elle.ua/ludi/interview/yak-zminivsya-ukrainskiy-knizhkoviy-rinok-vid-pochatku-povnomasshtabnoi-viyni/>

³¹ Базів Л. Книжковий Арсенал – 2024: Чому в часи війни важливо читати і писати. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/3869369-knizkovij-arsenal-2024-comu-v-casi-vijni-vazlivo-citati-i-pisati.html>

³² Про внесення змін до деяких законів України щодо уточнення діяльності Українського інституту книги з підтримки розповсюджувачів видавничої продукції та надання державної допомоги на придбання книг: Закон України № 3731-IX від 22.05.2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3731-IX#Text>

народження). Надання громадянам, які досягли 18-річного віку, державної допомоги на придбання книг здійснюється починаючи з 1 липня 2024 року. Вже цього року ті українці, які починаючи з 1 січня 2024 року досягли 18 років, отримають сертифікат на 900 гривень на покупку книг. На ці кошти вони зможуть придбати електронні, паперові та аудіальні книги, а також книжки для осіб з порушенням зору. Законом також визначено чіткий порядок надання субсидій: список необхідних документів, строки розгляду заяв (10 днів) та оприлюднення результатів (5 днів). Всі виплати передбачені в державному бюджеті.

За даними Українського інституту книги, за 2023 рік обсяг фінансування книжкового ринку України склав 63,95 млн грн, із них (див. Додаток 1): 6,27 млн грн – на програми популяризації читання, української літератури в Україні та за кордоном; 10,72 млн грн – на програму підтримки перекладів; 33,13 млн грн – на підготовку, друк та доставляння книжкових видань за результатами мистецького конкурсу; 13,83 млн грн – на забезпечення діяльності Українського інституту книги (заробітна плата та нарахування на неї – 13,17 млн грн, товари й послуги, комунальні послуги та енергоносії – 0,66 млн грн). За інформацією Державного комітету телебачення і радіомовлення, упродовж 2023 року до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції внесено 270 нових суб'єктів, а загальний показник тиражів книг склав 24,66 млн примірників³³.

І все ж таки, війна порушила сталий розвиток книжкової індустрії України. На зміну амбітним планам прийшов період втрат: зруйновано або пошкоджено книгарні, склади, друкарні, видавництва, перервано чи суттєво ускладнено більшість логістичних процесів, відбувається здорожчання витратних матеріалів (папір, фарби) та відтік кваліфікованої робочої сили.

Зокрема, на початку повномасштабної війни більша частина книговидавничої галузі зіштовхнулася з небаченими викликами внаслідок того, що Харків, столиця книгодрукування України, опинився на першій лінії фронту. Чи не наймасштабнішою втратою стало руйнування 23 травня 2024 року через російський ракетний обстріл поліграфічного комплексу «Фактор-друк» у Харкові, де постраждали щонайменше три видавництва. Лише за попередніми підрахунками знищено близько 50 тисяч книг для дітей і дорослих, у тому числі шкільних підручників. За словами власника, із руйнуванням типографії сукупна потужність книговидання в Україні зменшиться на 30–40 %, а її відновлення потребуватиме державних та міжнародних асигнувань³⁴.

На тлі описаних подій виникає необхідність пошуку державою

³³ Українське книговидання: тенденції та перспективи розвитку галузі. URL: <https://mcip.gov.ua/news/ukrayinske-knygovydannya-tendenciyi-ta-perspektyvy-rozvytku-galuzi/>

³⁴ Після руйнування РФ друкарні в Харкові сукупне книжкове друкарство в Україні скоротиться на 30–40% – власник. URL: <https://war.gordonua.com/ukr/pislja-rujnuvannja-rf-drukarni-v-kharkovi-sukupne-knizhkove-drukarstvo-v-ukrajini-skorotitsja-na-3040-vlasnik-1708137.html>; Удар по типографії: російські ракети у Харкові знищили близько 20 000 книг. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/3867502-udaru-po-tipografii-rosijski-raketi-u-harkovi-znisili-blizko-20-000-knig.html>; У результаті обстрілу харківської друкарні знищено понад 50 тис книжок: постраждали як мінімум 3 видавництва. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2024/05/24/714182/>

альтернативних підходів до розвитку книговидавничої індустрії в умовах війни, одним з яких, наприклад, є підтримка в Україні аудіо- та електронного книговидання. Тенденція підйому інтересу до цифрових книжок в Україні спостерігається з початку війни у 2022 році, і у 2023 році така тенденція зберігається. Відповідно до даних дослідження Українського інституту книги, у 2023 році 12 % опитаних вибирали лише електронні книги, коли у 2020 році ця цифра була значно меншою – 5 %, а за висновками експертів, динаміка продажу електронних книг протягом 2023–2024 років різниться залежно від видавництва. Наприклад, у 2023 році продаж цифрового контенту видавництва «Ранок» зріс на 30 % проти 2022 року, а у видавництві «КСД» спостерігають щорічний приріст удвічі: у 2024 році електронних книг продано на суму, еквівалентну продажам за весь 2022 рік, і 65 % від продажів 2023 року³⁵.

Ринок електронного книговидання та книгорозповсюдження, який умовно варто розділити на дві складові – персональне користування та публічне користування (освіта, бібліотеки, електронні медіа), – вимагає здійснення низки законодавчих кроків з його інституційної підтримки, упорядкування, ліцензування, захисту авторського права (захист файлів на великих платформах і верифікація їх як продукту правовласника), встановлення юридичної відповідальності за піратство тощо.

За висновками фахівців Національного Інституту стратегічних досліджень, є декілька серйозних причин, що стоять на заваді розвитку ринку української е-книжки: недостатня правова легітимність е-книжки як явища; тотальне інтернет-піратство на пострадянському просторі; відсутність ефективних механізмів монетизації е-книжки; загальне падіння культури читання; мала платоспроможність українських громадян; недостатня ефективність механізмів державного протекціонізму для українського книжкового бізнесу; відсутність маркетингової щорічної аналітики: звітів, прогнозів, статистики; відсутність бажання у власників медіа в Україні щодо висвітлення книжкової і культурної тематики (порівняно з іншими державами, ситуація є незадовільною)³⁶.

Насамперед, зауважимо, що законодавство України потребує визначення базових термінів: «електронна книжка», «електронне видання». У законах України «Про видавничу справу»³⁷ та «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні»³⁸ йдеться лише про книжкові видання, виготовлені шляхом друкування,

³⁵ Смирнова І. Книжки заходять у цифру: українські видавці про тренд на електронні книги. URL: <https://thepage.ua/ua/news/oglyad-rinku-elektronnih-knizhok-v-ukrayini-u-2023-roci>; Низовець А. Чому електронні книги дешевші на 30%, ніж паперові. Головне про ринок е-книжок в Україні. URL: <https://life.liga.net/poyasnennya/article/chomu-elektronni-knyhy-deshevshi-na-30-nizh-paperoi-holovne-pro-rynok-e-knyzhok-v-ukraini>

³⁶ Формування ринку української електронної книжки: проблеми і перспективи. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/formuvannya-rinku-ukrainskoi-eletronnoi-knizhki-problemi-i>

³⁷ Про видавничу справу: Закон України № 318/97-ВР від 05.06.1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318/97-%D0%B2%D1%80#Text>

³⁸ Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні: Закон України № 601-IV від 06.03.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-15#Text>

тиснення тощо, іншими словами, про паперові книжки. Зокрема, пункт 9 частини першої статті 1 Закону України «Про видавничу справу» містить дефініцію «видання» такого змісту: «видання – твір (документ), що пройшов редакційно-видавниче опрацювання, виготовлений шляхом друкування, тиснення або іншим способом, містить інформацію, призначену для поширення, і відповідає вимогам нормативно-правових актів». Своєю чергою, у частині першій статті 1 Закону України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» під термінами «книжкове видання», «книжкова продукція» розуміється відповідно: «видання, особливістю матеріальної структури якого є скріплення аркушів у корінці з обкладинкою чи оправою. Книжкове видання може бути текстовим, образотворчим, нотним, картографічним», «сукупність книжкових видань, випущених видавцем (видавцями) або призначених до випуску». Така ситуація потенційно призводить до виникнення юридичних колізій, оскільки, по-перше, у загальному вжитку застосовується безліч термінів-синонімів, які змістовно відтворюють ці поняття, на кшталт: «е-книжка», «цифрова книжка», «мобільна книжка», «віртуальна книжка», «електронна публікація». По-друге, із прийняттям Закону України «Про цифровий контент та цифрові послуги»³⁹ до юридичного вжитку введено термін «цифровий контент», до якого віднесено й електронні книги (п. 11 частини першої статті 2). По-третє, термін «електронна книга» відсутній і в законах України «Про електронну комерцію»⁴⁰, який регламентує права людини у сфері реалізації своїх потреб від продажів товарів через Інтернет, «Про електронні комунікації»⁴¹, у положеннях якого фактично не окреслено, що термін «електронні комунікації» варто розуміти й у значенні засобів розповсюдження цифрового контенту, у тому числі електронних книжок.

Отже, законодавство України, яке регламентує відносини у сфері цифровізації, повинно відображати факт існування електронного книговидання та книгорозповсюдження.

Відповідної регламентації потребують процеси створення електронної книжки та її реалізації, посилення захисту прав українських контент-агрегаторів і контент-провайдерів, окреслення стратегічних гуманітарних, культурних, безпекових інтересів України в цих процесах. Крім того, ці процеси повинні узгоджуватися з низкою міжнародних актів, наприклад, із вимогами протоколу ІР (англ. Internet Protocol) і принципами маршрутизації пакетів даних.

У цьому контексті варто зазначити, що спроби законодавчого врегулювання цього питання були. Так, відповідно до положень проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо системи державного управління у

³⁹ Про цифровий контент та цифрові послуги: Закон України № 3321-IX від 10.08.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3321-20#Text>

⁴⁰ Про електронну комерцію: Закон України № 675-VIII від 03.09.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-19#Text>

⁴¹ Про електронні комунікації: Закон України № 1089-IX від 16.12.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>

книговидавничій сфері»⁴² (реєстр. № 10354 від 31.05.2019 р.) пропонувалося доповнити положення Закону України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» визначенням термінів: «електронне видання – електронний документ, який пройшов редакційно-видавниче опрацювання, має вихідні відомості, призначений для розповсюдження в незмінному вигляді, та виготовлений в електронній (цифровій) формі, придатній для зчитування і відтворення комп'ютером»; «електронна книга – примірник книги, книжкового видання, виготовлений в електронній (цифровій) формі, придатній для зчитування і відтворення комп'ютером»; «звукове електронне видання – електронне видання, що містить звукову доріжку (фонограму), яка відтворює повністю або частково текстову частину книги (книжкового видання), і яка може бути виконана за допомогою відповідного пристрою». Попри це, зазначені законодавчі ініціативи досі не реалізовані.

Із метою удосконалення законодавчого забезпечення книговидання та книгорозповсюдження в Україні необхідно:

1) визначити на законодавчому рівні книговидавничу галузь України національним стратегічним пріоритетом шляхом затвердження Державної Стратегії розвитку книговидання та книгорозповсюдження та розробки цільових Програм розвитку книговидавничої справи, заснованих на державній підтримці україномовного видавничого контенту через:

- збільшення частки державного замовлення на українську книгу;
- удосконалення системи ліцензування, субсидювання, патентування, сертифікації та стандартизації наукової книги;
- збільшення державного дотування, розмірів компенсацій і субсидій для розвитку української книги та видання навчальної, патріотичної, культурологічної літератури;
- проведення рекламної кампанії та популяризації україномовної книжки, зокрема через встановлення соціальних тарифів на рекламу книжок українського виробництва, встановлення нормативів на обов'язкове надання електронними та друкованими медіа часу і площ для реклами українських книг;
- удосконалення правових механізмів популяризації україномовної книжки серед дітей та молоді шляхом затвердження державних програм закупівлі е-текстів для потреб шкіл, університетів, бібліотек, інтернатів тощо;

2) забезпечити проведення єдиної державної політики в питанні модернізації видавничо-поліграфічного комплексу через удосконалення цінової, тарифної, ліцензійної, дотаційної та інноваційної політики;

3) удосконалити правові механізми покращання взаємодії й координації діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та книговидання;

4) удосконалити правові механізми впровадження загальнонаціональної

⁴² Про внесення змін до деяких законів України щодо системи державного управління у книговидавничій сфері: Проект Закону України реєстр. № 10354 від 31.05.2019. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH7ZM00A?an=332>

мережі книгорозповсюдження, орієнтованої на реалізацію української літератури, та єдиної національної довідково-інформаційної системи книжкового простору України, забезпечити їх бюджетне фінансування;

5) удосконалити правові механізми пільгового кредитування підприємств видавничої галузі; встановити обов'язкові фіксовані відрахування із державного та місцевих бюджетів на закупівлю літератури українською мовою для національних, публічних, наукових і дитячих бібліотек, а також для стабільного відновлення фондів сільських та шкільних бібліотек;

б) внести зміни до Податкового кодексу України в частині, що стосується запровадження пільгового оподаткування та зниження тарифів на перевезення та розповсюдження друкованої продукції україномовних видавців, оподаткування видавничого контенту українською мовою податком на додану вартість за нульовою або за зниженою ставкою;

7) розробити й ухвалити зміни до законів України «Про авторське право та суміжні права», «Про захист прав споживачів», «Про електронну комерцію» з метою посилення відповідальності за виготовлення та реалізацію контрафактної книжкової продукції й поширення піратського літературного контенту в національному сегменті мережі Інтернет;

8) посилити інституційну спроможність Українського інституту книги (далі – УІК) шляхом реорганізації його правового статусу як спеціального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України, і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері книговидавання та книгорозповсюдження, із широкими повноваженнями щодо вирішення питань, пов'язаних з організацією життєдіяльності видавничого сектора національної економіки, а також представництв цього органу в усіх областях України. Наразі УІК має статус державної установи, що належить до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв, і здійснює свою діяльність відповідно до статуту, який затверджується органом управління, та згідно із Стратегією розвитку читання, що затверджується Кабінетом Міністрів України (частина перша статті 7 Закону України «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні», наказ Міністерства культури та інформаційної політики України № 1999 від 31.07.2020 р.). Наприклад, Державне агентство України з питань кіно (Держкіно) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері кінематографії (пункт 1 Положення про Державне агентство з питань кіно, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 277 від 17.07.2014⁴³);

9) удосконалити законодавчі механізми електронного книговидавання та

⁴³ Про затвердження Положення про Державне агентство з питань кіно: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 р. № 277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/277-2014-%D0%BF#Text>

книгорозповсюдження:

– розробити та прийняти окремий законодавчий акт або нову редакцію Закону України «Про видавничу справу», в якому визначити правові засади розвитку електронного книговидання в Україні, низку базових термінів; створити систему ліцензування, патентування, сертифікації та стандартизації електронної книги; розробити методологію прогнозування продажу е-книг за допомогою виявлення загальних цілей; виробити форми взаємодії між видавництвами та всіма суб'єктами розповсюдження. У зв'язку з цим варто внести зміни до законів: «Про обов'язковий примірник документів», «Про авторське право та суміжні права», «Про електронну комерцію» тощо;

– створити всеукраїнську довідково-інформаційну систему книжкового простору України, яка постійно оновлюватиметься й міститиме актуальну інформацію про стан ринку української друкованої та електронної книги;

– запровадити державні програми щорічної закупівлі в українських видавців текстів е-книжок для потреб початкової, середньої, професійно-технічної та вищої школи, а також для державних бібліотек, інтернатів та інших соціально-важливих закладів, а також під потреби освітніх і наукових загальнонаціональних проєктів; рідерів для сільських бібліотек і сільських шкіл із навчально-освітнім контентом;

– удосконалити законодавство щодо адміністративного, митного, податкового регулювання діяльності суб'єктів видавничої справи та механізмів ввезення імпортованих книг на територію України, зокрема й електронних книг;

– удосконалити систему обліку (Державного реєстру) видавництв, що здійснюють випуск електронних видань;

10) сприяти розширенню міжнародного співробітництва у сфері книговидання та книгорозповсюдження, здійснювати популяризацію української книги в європейському та міжнародному культурному просторі, створити фонд державної підтримки перекладів українських авторів іноземними мовами.

Очікувані результати:

1) впровадження оптимальної моделі національної культурної політики у сфері книговидання та книгорозповсюдження, яка орієнтована на розвиток національного продукту, підвищення патріотичного, інтелектуального, духовного, морально-етичного стану суспільства, розуміння культури як ціннісного фундаменту модернізації української нації, основи розвитку громадянського суспільства та національної ідентичності, стимулу реалізації соціально-економічних, політичних, правових реформ;

2) збільшення кількісних та якісних показників друкованих одиниць видавничої продукції українською мовою, а також сукупного тиражу такої продукції;

3) збільшення кількісних показників видавничої продукції українською мовою на європейському та міжнародному культурному просторі;

4) створення розгалуженої мережі об'єктів роздрібної торгівлі (книгарень)

вітчизняною видавничою продукцією;

5) модернізація поліграфічних підприємств, які спеціалізуються на випуску видавничої продукції;

6) захист вітчизняного книжкового ринку від контрафактної продукції;

7) покращення показників електронного книговидання та книгрозповсюдження в Україні, насамперед для освітніх потреб.

РОЗДІЛ 3 НАЦІОНАЛЬНА КУЛЬТУРНА СПАДЩИНА

Культурна спадщина є одним із головних чинників формування національної ідентичності та відродження духовності народу. Саме культурна спадщина народу є тим минулим, без якого немає майбутнього.

Україна на довгому шляху свого історичного розвитку постійно перебувала в епіцентрі подій, що визначали історико-політичну карту Європи. Ще із часів великого переселення народів, знаходячись у географічному центрі Європи, вона опинилася на шляхах міграцій великих етнічних масивів, а згодом впевнено посіла провідне місце в торгово-економічних та культурно-політичних зв'язках між Заходом і Сходом. Усе це визначило специфіку України як держави поліетнічної, що асимілювала впливи різних культур і має багату і надзвичайно різноманітну культурну спадщину. Зважаючи на стан законодавчого забезпечення сфери культурної спадщини, завдячувати збереженню національної культурної спадщини на сучасному етапі розвитку України необхідно, у першу чергу, активним громадянам, історикам, археологам, архітекторам, меценатам тощо, а не цілеспрямованій політиці держави.

Метою Розділу Концепції є удосконалення законодавчого регулювання національної культурної спадщини.

Завдання Розділу Концепції – пошук шляхів розвитку законодавчого регулювання національної культурної спадщини.

Для реалізації мети та завдань Розділу Концепції необхідно досягнути таких цілей:

- виокремити основні проблеми та прогалини у сфері культурної спадщини на підставі аналізу законодавчих актів України;
- за результатами дослідження міжнародних та європейських стандартів, підходів держав-членів ЄС виявити принципи й норми, які доцільно реалізувати в законах України;
- визначити шляхи вирішення виявлених проблем у сфері культурної спадщини, колізій, прогалин на основі міжнародного досвіду.

Сучасний стан законодавчого регулювання національної культурної спадщини

Відповідно до статті 54 Конституції України культурна спадщина охороняється законом. Держава має конституційний обов'язок забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

В Україні відсутній консолідований закон у сфері культурної спадщини, спрямований на врегулювання сукупності відносин із виявлення, охорони, збереження, популяризації й передачі майбутнім поколінням культурної спадщини в усіх її проявах – нерухомої, рухомої, нематеріальної. Галузеве законодавство складають закони України: «Про культуру»⁴⁴, «Про охорону культурної спадщини»⁴⁵, «Про охорону археологічної спадщини»⁴⁶, «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей»⁴⁷, «Про музеї та музейну справу»⁴⁸, «Про Національний архівний фонд та архівні установи»⁴⁹, «Про бібліотеки і бібліотечну справу»⁵⁰, «Про місцеве самоврядування в Україні»⁵¹, «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації»⁵², «Про оренду державного та комунального майна»⁵³ та інші закони і понад 150 підзаконних актів.

Основні закони в цій сфері прийняті з набуттям Україною незалежності і, якщо і зазнавали значних змін, здебільшого такі зміни були спрямовані на вирішення окремого точкового питання, не змінювали усталеної системи, а навпаки спричиняли колізії між іншими законами або неможливість застосування. Зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини» з метою приведення законодавства до вимог Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини внесені Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо збереження пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО»⁵⁴. У зв'язку із земельною реформою Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних

⁴⁴ Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 року № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

⁴⁵ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 року № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>

⁴⁶ Про охорону археологічної спадщини: Закон України від 18 березня 2004 року № 1626-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15#Text>

⁴⁷ Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14#Text>

⁴⁸ Про музеї та музейну справу: Закон України від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/95-%D0%B2%D1%80#Text>

⁴⁹ Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закону України від 24 грудня 1993 року № 3814-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12#Text>

⁵⁰ Про бібліотеки і бібліотечну справу: Закон України від 27 січня 1995 року № 32/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32/95-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵¹ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

⁵² Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації: Закон України 23 вересня 2008 року № 574-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-17#Text>

⁵³ Про оренду державного та комунального майна: Закон України від 3 жовтня 2019 року № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#n475>

⁵⁴ Про внесення змін до Закону України "Про охорону культурної спадщини" щодо збереження пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО: Закон України від 19 червня 2018 року № 2457-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2457-19#Text>

відносин»⁵⁵ внесені зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини», що встановили захист територій, на яких розташовані об'єкти нерухомої культурної спадщини, та зон навколо них у силу закону, без додаткових рішень та актів органів державної влади або місцевого самоврядування. Проте оцінити ефективність відповідних прийнятих змін неможливо, оскільки більшість підзаконних актів, розробку яких передбачали відповідні законодавчі акти, і нині відсутні.

Демократичні зміни державної політики у відносинах органів державної влади з фізичними та юридичними особами; процеси цифрової трансформації; євроінтеграційний курс України, адаптація національного законодавства до стандартів Європейського Союзу та, нарешті, наслідки, викликані військовими діями, майже не вплинули на правову базу національної культурної спадщини.

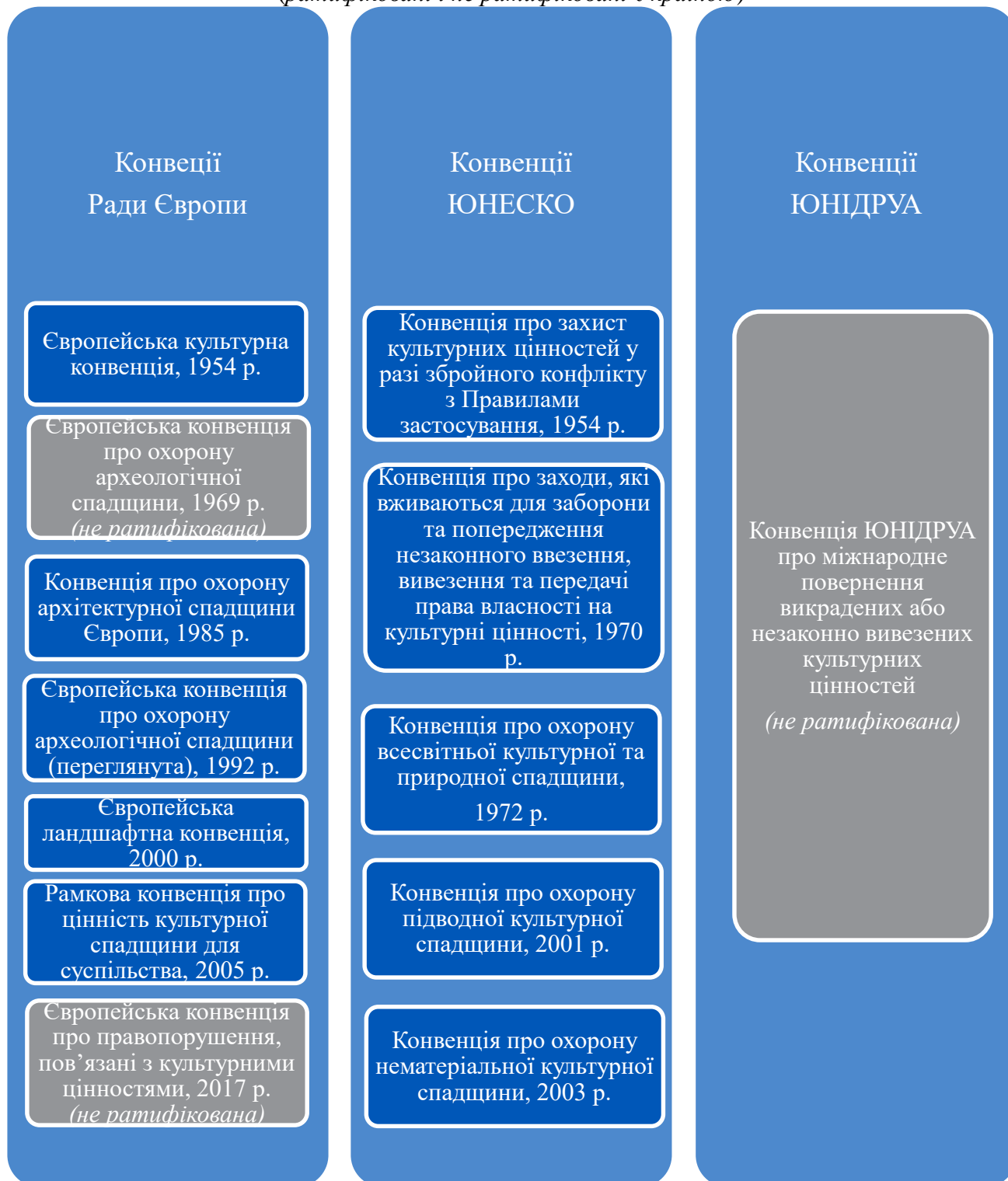
Характерною особливістю правового регулювання культурної спадщини є застарілість норм, невідповідність сучасним тенденціям розвитку України, внутрішні суперечності, спонтанність у прийнятті змін та відсутність значної частини підзаконних актів, що в сукупності своїй спричиняють численні корупційні ризики, складність, а подекуди неможливість правозастосування.

Міжнародні та європейські стандарти у сфері культурної спадщини

Зобов'язання забезпечувати виявлення, охорону, облік, збереження, популяризацію й передачу майбутнім поколінням культурної спадщини, яка перебуває на території держави, максимально використовуючи наявні ресурси, покладається низькою міжнародних договорів на державу-учасника. Україна ратифікувала більшість із них:

⁵⁵ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28 квітня 2021 року № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#n594>

**Ключові міжнародні конвенції, що регламентують стандарти
у сфері охорони культурної спадщини⁵⁶
(ратифіковані і не ратифіковані Україною)**



⁵⁶ Most relevant documents of the Council of Europe concerning cultural heritage. URL: <https://www.coe.int/fr/web/herein-system/council-of-europe>

Україна підписала Конвенцію Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями, 19 травня 2017 року⁵⁷, утім процес ратифікації не завершено. Не ратифіковано Конвенцію ЮНІДРУА 1995 року про викрадені або незаконно вивезені культурні цінності, яка доповнює положення Конвенції про заходи, спрямовані на заборону і попередження незаконного ввозу, вивозу та передачі права власності на культурні цінності.

Спільна компетенція між ЄС і державами-членами відповідно до Договору про функціонування Європейського Союзу⁵⁸ (далі – ТФЕУ) ґрунтується на повазі національної та регіональної культурної різноманітності і водночас акцентує увагу на спільній культурній спадщини. Діяльність Союзу спрямована на заохочення співпраці між державами-членами та, якщо необхідно, на підтримку їх дій у таких сферах:

- покращення знань і поширення культури та історії європейських народів;
- збереження та охорони культурної спадщини європейського значення;
- некомерційних культурних обмінів.

Відповідно до статті 36 ТФЕУ держави-члени зберігають за собою право визначати заборони або обмеження на імпорт, експорт або транзит товарів із метою захисту національного надбання, що має художню, історичну або археологічну цінність. Однак, такі заборони чи обмеження не повинні становити засіб довільної дискримінації чи прихованого обмеження торгівлі між державами-членами.

Боротьба з незаконним обігом культурними цінностями в ЄС регламентується, зокрема: Директивою 2014/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року про повернення культурних об'єктів, незаконно вивезених з території держави-члена, та про внесення змін до Регламенту (ЄС) 1024/2012⁵⁹; Регламентом (ЄС) 2019/880 Європейського Парламенту та Ради від 17 квітня 2019 року про ввезення та вивезення предметів культури⁶⁰.

Рада Безпеки ООН схвалила у 2017 році Резолюцію S/RES/2347 (2017), в якій засуджує незаконне знищення культурної спадщини, зокрема знищення об'єктів, пам'яток і предметів релігійного призначення, а також пограбування та незаконне вивезення культурних цінностей із місць археологічних розкопок, музеїв, бібліотек, архівів та інших об'єктів у контексті збройних конфліктів, особливо

⁵⁷ Про уповноваження П. Петренка на підписання Конвенції Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями: Розпорядження Президента України від 19 липня 2017 року № 147/2017-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147/2017-%D1%80%D0%BF#Text>

⁵⁸ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

⁵⁹ Consolidated text: Directive 2014/60/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State and amending Regulation (EU) No 1024/2012 (Recast) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014L0060-20140528>

⁶⁰ Consolidated text: Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/880 af 17. april 2019 om indførsel og import af kulturgenstande. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019R0880-20190607>

терористичними групами. Резолюція S/RES/2347 (2017)⁶¹ вкотре наголошує на відповідальності держав у захисті власної культурної спадщини та закликає держави-члени: налагоджувати широкомасштабне співробітництво між правоохоронними та судовими органами у справах запобігання та припинення незаконного обігу культурних цінностей, а також вжити низку заходів, викладених у цій резолюції, серед яких, зокрема: прийняття на законодавчому рівні положень із метою попередження і протидії незаконного обігу культурних цінностей. Однострійна підтримка цієї резолюції відображає визнання важливості охорони культурної спадщини з метою підтримання миру й безпеки.

Облікові процеси у сфері культурної спадщини регулюються Міжнародними стандартами ISO.

Основні проблеми законодавчого регулювання сфери національної культурної спадщини, вирішення яких є критично важливим в умовах сьогодення і на яких спрямований Розділ Концепції.

Єдність термінології та її взаємозв'язок.

У світі існують різні підходи до комплексного визначення сукупності благ, успадкованих від минулого, які люди, незалежно від своєї приналежності, уважають відображенням і вираженням своїх постійно мінливих цінностей, вірувань, знань і традицій. Це можуть бути «культурні цінності» у значенні Конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту від 14 травня 1954 року, які, своєю чергою, поділяються на: цінності рухомі чи нерухомі; будівлі, головним і дійсним призначенням яких є збереження або експонування рухомих культурних цінностей; центри, в яких є значна кількість культурних цінностей. Такої позиції дотримується, наприклад, Хорватія (Закон про охорону та збереження культурних цінностей Хорватії (Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara)⁶²), додаючи до культурних цінностей також нематеріальні форми та явища духовної творчості людини в минулому, а також документально-бібліографічну спадщину. Іншою поширеною тенденцією є застосування терміна «культурна спадщина», який охоплює нерухому, рухому та нематеріальну культурну спадщину, наприклад, Нідерландами (Закон про спадщину (Erfgoedwet⁶³)). Законодавство Італії (Кодекс культурної спадщини та ландшафту (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo)⁶⁴ культурну спадщину розділяє на культурні цінності (рухомі та нерухомі речі), ландшафтні цінності та інші блага культурної спадщини. Законодавство Франції (Кодекс про надбання Франції (Code

⁶¹ Resolution S/RES/2347 (2017). URL: <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/sres2347-2017>

⁶² Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara. URL: <https://www.zakon.hr/z/340/Zakon-o-za%C5%A1titi-i-o%C4%8Duvanju-kulturnih-dobara>

⁶³ Erfgoedwet. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037521/2024-01-01/0>

⁶⁴ DECRETO LEGISLATIVO 22 gennaio 2004, n. 42 Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2004-01-22:42!vig>

du patrimoine)⁶⁵) оперує поняттям «культурне надбання». На відміну від наведених прикладів, законодавством України не встановлено ієрархії та взаємозв'язку культурної спадщини, культурних цінностей, нерухомої культурної спадщини, національного культурного надбання, що з погляду статті 54 Конституції України ставить під сумнів охорону державою культурних благ поза межами «культурної спадщини».

Під терміном «культурна спадщина» слід розуміти сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини (стаття 1 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Своєю чергою, «об'єкт культурної спадщини» – це визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їх частини, пов'язані з ними рухомі предмети. Таким чином, до культурної спадщини віднесені, у першу чергу, нерухома культурна спадщина й тісно пов'язані з нею рухомі предмети, що можуть бути відокремлені від об'єкта культурної спадщини, але складають з ним єдину цілісність, і відокремлення яких призведе до втрати археологічної, естетичної, етнологічної, історичної, архітектурної, мистецької, наукової або культурної цінності об'єкта.

Терміном «рухома культурна спадщина» національне законодавство не оперує, натомість Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» надає визначення «культурних цінностей» як об'єктів матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України, та визначає вичерпний перелік культурних цінностей, який є доволі загальним. Водночас предметом цього Закону не є охорона культурних цінностей. Із погляду охорони і збереження виокремлений Музейний фонд України, що є сукупністю окремих музейних предметів, музейних колекцій, музейних зібрань, які постійно зберігаються на території України, незалежно від їх походження та форм власності, а також музейних предметів і музейних колекцій, що знаходяться за межами України і є власністю України або відповідно до міжнародних договорів підлягають поверненню в Україну. Віднесення до культурних цінностей частини Архівного і Бібліотечного фондів, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, не простежується.

Водночас Закон України «Про культуру» виокремлює поняття «національного культурного надбання» як сукупності унікальних культурних цінностей, об'єктів культурної спадщини, що мають виняткове історичне значення для формування культурного простору України, які включаються до Державного реєстру національного культурного надбання. Проте, цим поняттям не оперують: Закон України «Про охорону культурної спадщини», який натомість виділяє «об'єкт всесвітньої спадщини»; Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну

⁶⁵ Code du patrimoine. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006074236

справу», хоча передбачає наявність «особливо цінних, рідкісних документів та колекцій Бібліотечного фонду», що підлягають внесенню до Державного реєстру національного культурного надбання. Аналогічним є положення Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», який визначає «унікальні документи» як документи Національного архівного фонду, що становить виняткову культурну цінність, має важливе значення для формування національної самосвідомості Українського народу і визначає його вклад у всесвітню культурну спадщину, та передбачає порядок віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних із подальшим внесенням їх до Державного реєстру національного культурного надбання.

У правовому полі відсутнє поняття «підводна культурна спадщина», незважаючи на ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини. Натомість, передбачено термін «морський меморіал», складовою якого є, у тому числі, «об'єкт підводної культурної спадщини». Водночас такі об'єкти відсутні в класифікації об'єктів культурної спадщини за видами, наведеної в Законі України «Про охорону культурної спадщини».

Законодавством визначений термін «нематеріальна культурна спадщина», проте його зв'язку з культурною спадщиною або з національним культурним надбанням не простежується. Поза межами правового регулювання знаходиться природна спадщина України, не дивлячись на норми Закону України «Про природно-заповідний фонд України»⁶⁶ щодо «охорони територій та об'єктів, що мають особливу історико-культурну цінність», ратифікацію Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини і віднесення «Букових пралісів Карпат та інших регіонів Європи» до Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО⁶⁷ як транскордонного природного об'єкта.

Єдність загальних засад регулювання суспільних відносин у сфері культурної спадщини.

Зарубіжний досвід свідчать про наявність системного підходу у сфері культурної спадщини. Єдиним законодавчим актом регулюється сукупність відносин в усіх аспектах відповідно до засадничих міжнародних принципів національної політики⁶⁸ щодо забезпечення ефективної охорони, збереження й популяризації культурної спадщини.

Відносно системний підхід у врегулюванні сукупності правових, організаційних, соціальних та економічних відносин простежується у сфері музейної справи та у сфері нерухомої культурної спадщини. Водночас Закон

⁶⁶ Про природно-заповідний фонд України. Закон України від 16 червня 1992 року № 2456-XII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>

⁶⁷ Ancient and Primeval Beech Forests of the Carpathians and Other Regions of Europe. URL: <https://whc.unesco.org/en/list/1133/>

⁶⁸ Рекомендації Генеральної конференції Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури про охорону на національному рівні культурної та природної спадщини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_724#Text

України «Про охорону культурної спадщини» не визначає основні цілі та принципи державної політики у сфері охорони нерухомої культурної спадщини. Археологічна спадщина додатково регламентується спеціальним законом, який здебільшого дублює норми Закону України «Про охорону культурної спадщини». Збереження культурних цінностей не охоплюється правовим регулюванням і обмежується відносинами, пов'язаними з вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей. Сфера дії Закону України «Про музеї та музейну справу» обмежується обліком, зберіганням та використанням, охороною, консервацією, реставрацією музейних предметів, музейних колекцій та предметів музейного значення.

Відтак, відносини з охорони, збереження й популяризації культурної спадщини не врегульовані в Україні відносно природної спадщини, підводної спадщини, культурних цінностей та нематеріальної культурної спадщини.

Облік культурної спадщини.

Облік є одним із першочергових заходів, що мають бути вжиті державами у сфері охорони і збереження культурної спадщини відповідно до міжнародних документів. Недосконалість системи обліку породжує невизначеність у питаннях охорони і збереження об'єктів як серед представників відповідальних органів державної влади, так і інших державних органів, органів місцевого самоврядування, громадян і юридичних осіб. Відсутність прозорості облікових процесів і публічності об'єктів, віднесених до культурної спадщини, унеможливорює проведення державного контролю та притягнення до відповідальності винних осіб, ставить під загрозу збереження об'єктів.

Захист культурних цінностей, передбачений Конвенцією про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту та Протоколами до неї, безпосередньо пов'язаний з обліком і відповідним маркуванням культурних цінностей у значенні статті 1 цієї Конвенції, проведеним у мирний час державою. Виразним унаочненням недосконалості обліку культурної спадщини стала окупація частини території України у 2014 році, коли точних даних про кількість (а тим більше, вичерпного переліку предметів із музейних колекцій, що залишилися на окупованій території) не існувало, отже втрати державної частини Музейного фонду України оцінювалися лише приблизно, а втрати недержавної частини Музейного фонду України залишаються неохопленими.

Облік культурних цінностей в Україні не врегульований взагалі, як і природної і підводної спадщини. Водночас Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» передбачено складення переліків культурних цінностей, що вивозяться (тимчасово вивозяться), та ведення баз даних переміщених культурних цінностей. Механізми реалізації цих положень відсутні. Обов'язок ведення реєстру походження культурних цінностей покладено на юридичні та фізичні особи, які здійснюють торговельну діяльність культурними цінностями, у контексті запобігання придбанню незаконно вивезених з інших

держав, викрадених або недобросовісно набутих культурних цінностей. У зв'язку з відсутністю додаткової регламентації така норма очевидно є декларативною.

Система обліку нематеріальної культурної спадщини не передбачена, єдиним інструментом обліку, регламентованим із метою збереження нематеріальної культурної спадщини, є ведення Національного переліку елементів нематеріальної культурної спадщини України⁶⁹. Ініціаторами внесення є громади / спільноти, які практикують елемент нематеріальної культурної спадщини, громадські об'єднання, органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації всіх форм власності, творчі спілки, діяльність яких пов'язана з охороною нематеріальної культурної спадщини. Проте, така ініціатива широкого кола осіб є їх доброю волею, а не системною роботою держави в напрямі виявлення елементів нематеріальної культурної спадщини, їх вивчення і моніторингу.

Облік Музейного фонду України здійснюється на рівні музею, а не держави. Належне здійснення обліку недержавної частини Музейного фонду України музеями приватної форми власності, а отже – належне збереження культурних цінностей, що розміщені в них, видається сумнівним через відсутність особливих вимог до реєстрації таких музеїв, що існують у зарубіжних державах, та системи контролю за музеями.

У 2014 році Міністерством культури України впроваджено⁷⁰ обов'язкове цифрове фотокопіювання інвентарних книг основного фонду та збереження фотокопій на електронних носіях із подальшою передачею електронних носіїв до Національного музею історії, проте лише для державної частини Музейного фонду України. Обмін даними про музейні предмети між музеями і центральним органом в електронному вигляді, який був запроваджений наказом Міністерства культури України № 784 від 9 вересня 2016 року⁷¹, скасований у 2021 році і наразі відсутній.

Порядок ведення обліку об'єктів національного культурного надбання відповідно до статті 16 Закону України «Про культуру» відсутній. Положення про Державний реєстр національного культурного надбання⁷² залишається незмінним із моменту прийняття у 1992 році і давно потребує приведення у відповідність до чинного законодавства, зокрема: Закону України «Про охорону культурної спадщини», Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу», Порядку

⁶⁹ Порядок ведення Національного переліку елементів нематеріальної культурної спадщини України: затверджено Наказом Міністерства культури та інформаційної політики України 25 серпня 2023 року № 449, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 28 вересня 2023 р. за № 1718/40774. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-23#Text>

⁷⁰ Про деякі питання обліку державної частини Музейного фонду України: Наказ від 05.11.2014 № 943, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 13 листопада 2014 р. за № 1445/26222. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1445-14#Text>

⁷¹ Про затвердження Порядку обліку музейних предметів в електронній формі: Наказ Міністерства культури від 09.09.2016 № 784, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15 листопада 2016 р. за № 1478/29608. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1478-16#n14>

⁷² Положення про Державний реєстр національного культурного надбання: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-92-%D0%BF#Text>

віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання⁷³ тощо. На порталі «Дія»⁷⁴ набори даних, які підлягають публікації у формі відкритих даних, розміщені дані виключно щодо унікальних музейних предметів Музейного фонду України, занесених до Державного реєстру національного культурного надбання, хоча національним культурним надбанням є сукупність унікальних культурних цінностей і об'єктів культурної спадщини.

Порядок обліку об'єктів культурної спадщини наразі не відповідає статтям 14¹ та 16 Закону України «Про охорону культурної спадщини» в частині складової облікової документації та геопросторових даних, метаданих і сервісів Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Зазначеним документом також не виокремлюється облік археологічної спадщини, як того вимагає стаття 8 Закону України «Про охорону археологічної спадщини». Закон України «Про охорону культурної спадщини» не передбачає облік територій, на яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їх наявність, у межах яких діє спеціальний режим їх використання, спрямований на захист традиційного характеру середовища та об'єктів культурної спадщини, незважаючи на те, що відповідно до вимог статті 54⁻¹ Земельного кодексу України відомості про зазначені обмеження у використанні земель вносяться до Державного земельного кадастру.

Єдина інформаційно-комунікаційна система, яка б забезпечувала збирання, накопичення, захист, облік, відображення, оброблення реєстрових даних та надання реєстрової інформації у сфері культурної спадщини, сумісність і електронну інформаційну взаємодію в режимі реального часу з іншими електронними системами та мережами, що становлять інформаційний ресурс держави, не регламентована законодавством. Норму щодо створення, впровадження та ведення електронних реєстрів у сфері культури центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв, внесено до Закону України «Про культуру» лише у 2023 році⁷⁵. У такому вигляді норма є декларативною, оскільки, по-перше, передбачені «реєстри» не є «публічними електронними реєстрами» у розумінні Закону України «Про публічні електронні реєстри»⁷⁶, тобто вимоги цього Закону щодо функціонування публічних електронних реєстрів у державі не мають поширюватися на реєстри у сфері культури. По-друге, норма не містить переліку електронних реєстрів у сфері

⁷³ Порядок віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1004-2007-%D0%BF#Text>

⁷⁴ Державний реєстр національного культурного надбання. URL: <https://data.gov.ua/dataset/014aba3a-63ed-4edf-b6b1-b26f1ad29953>

⁷⁵ Про внесення змін до Закону України "Про культуру" щодо передачі майна та створення, впровадження і ведення електронних реєстрів у сфері культури: Закон України від 10 червня 2023 року № 3152-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3152-20#n6>

⁷⁶ Про публічні електронні реєстри: Закон України від 18 листопада 2021 року № 1907-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1907-20#Text>

культури, їх зміст і статус, повноваження держателя, адміністратора, публічних реєстраторів, створювачів цих реєстрів, вимоги до реєстрової інформації і її статусу, порядок створення реєстрової інформації, її відтворення і використання та інші питання функціонування інтегрованих інформаційних систем. На виконання відсутній акт Уряду про затвердження положення про електронні реєстри у сфері культури.

На гармонізовані Міжнародні стандарти обліку ДСТУ ISO 21127:2018 Інформація та документація. Базова онтологія для обміну інформацією про культурну спадщину (ISO 21127:2014, IDT)⁷⁷ та ДСТУ ISO 25964-1:2018 Інформація та документація. Тезауруси та сумісність з іншими словниками. Частина 1. Тезауруси для інформаційного пошуку (ISO 25964-1:2011, IDT)⁷⁸ відсутні посилання в нормативних документах у сфері культурної спадщини. Міжнародний стандарт ISO 21246:2019 Information and documentation – Key indicators for museums⁷⁹ не гармонізований.

Оскільки взяття на облік культурної спадщини або зняття з обліку зачіпає інтереси широкого кола осіб, то відповідні процедури мають здійснюватися в дусі демократичної та правової держави з урахуванням Закону України «Про адміністративну процедуру». Проте, відповідних змін ані до законів, ані до підзаконних актів не внесено, офіційний сайт МКІП також не містить інформації про початок адміністративного провадження за власною ініціативою про взяття на облік або зняття з обліку культурної спадщини.

Збереження культурної спадщини.

Збереження культурної спадщини передбачає низку впроваджених державою заходів на національному рівні, спрямованих, у першу чергу, на запобігання пошкодженню культурної спадщини або використанню для цілей, які не сумісні з характерними властивостями культурної спадщини або ставлять під загрозу їх збереження (підтримку життєздатності щодо нематеріальної культурної спадщини). Заходи збереження не можуть зводитися до системи дозвільно-погоджувальних документів, передбаченої Законом України «Про охорону культурної спадщини». Натомість, критично важливим є встановлення характерних властивостей конкретного об'єкта культурної спадщини у процесі обліку та індивідуальних особливостей його збереження, що не впливає із галузевого законодавства й унеможливорює ефективність збереження.

Відповідальність за збереження культурної спадщини очевидно несе власник, або у випадку нематеріальної культурної спадщини – носій традицій. Очевидним є

⁷⁷ ДСТУ ISO 21127:2018 Інформація та документація. Базова онтологія для обміну інформацією про культурну спадщину (ISO 21127:2014, IDT). URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=80393

⁷⁸ ДСТУ ISO 25964-1:2018 Інформація та документація. Тезауруси та сумісність з іншими словниками. Частина 1. Тезауруси для інформаційного пошуку (ISO 25964-1:2011, IDT). URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=80398

⁷⁹ ISO 21246:2019 Information and documentation – Key indicators for museums. URL: <https://www.iso.org/ru/standard/70231.html>

також, що збереження культурної спадщини передбачає певні обмеження права власності. Водночас особливості здійснення права власності на культурну спадщину не визначені Цивільним кодексом, норми якого передбачають наявність таких особливостей лише щодо культурних цінностей і відсилають до спеціального закону, який наразі відсутній.

Відповідні норми опосередковано впливають із Закону України «Про охорону культурної спадщини», який передбачає певні обмеження права власності власника об'єкта нерухомої культурної спадщини та зміст таких обмежень у загальних рисах, наприклад: погодження передачі пам'ятки у володіння, користування чи управління іншій особі з органом охорони культурної спадщини; заборони знесення, зміни, заміни пам'яток; утримання пам'ятки в належному стані, своєчасне проведення ремонту, захист від пошкодження, руйнування або знищення.

Порядок визначення режиму використання пам'яток культурної спадщини, відповідно до якого здійснюється їх утримання власником, не затверджений актом Уряду відповідно до статті 24 Закону України «Про охорону культурної спадщини». Щодо визначення режимів використання пам'ятки в установленому законом порядку, Законом України «Про охорону культурної спадщини» передбачено, що режим використання може встановлюватися в охоронному договорі. Проте, Порядок укладення охоронних договорів⁸⁰ не містить переліку можливих обмежень правил користування, критеріїв їх визначення, документів, на підставі яких вони укладаються. Закон також не передбачає обов'язкового інформування власником про особливості використання об'єкта культурної спадщини при вчиненні правочинів і недійсності правочину в разі такого неповідомлення. Норма Закону України «Про охорону культурної спадщини» про перебування земель, на яких розташовані пам'ятки археології, виключно в державній власності, не відповідає дійсності у зв'язку з проведеною земельною реформою. Передбачені норми щодо використання спеціальних коштів на фінансування охорони культурної спадщини, пільгове оподаткування у сфері охорони культурної спадщини є суто декларативними. Особливості управління культурною спадщиною на умовах концесії або механізми інвестиційної діяльності на пільгових умовах у галузі культурної спадщини не встановлені відповідним законодавством. Єдиний за останні роки механізм державної фінансової підтримки нерухомої культурної спадщини в рамках програми «Велике будівництво» спрямовувався виключно на державні підприємства, установи й організації, що належать до сфери управління МКП⁸¹, без чітких критеріїв відбору, які би свідчили про необхідність проведення

⁸⁰ Порядок укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 р. № 1768 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 30 травня 2024 р. № 630). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-2001-%D0%BF#Text>

⁸¹ Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті Міністерству культури та інформаційної політики для розвитку закладів загальнодержавного значення, в тому числі їх будівництво: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 лютого 2022 р. № 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2022->

робіт із реставрації чи важливість реалізації проєкту для культурного життя територіальної громади чи держави.

Проблемним питанням у збереженні є і території, на яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їх наявність, у межах яких діє спеціальний режим їх використання, спрямований на захист традиційного характеру середовища та об'єктів культурної спадщини. Порядки розробки меж і режимів використання таких особливо цінних території, склад та зміст науково-проєктної документації у сфері охорони культурної спадщини із визначення спеціальних режимів використання територій, у тому числі планувальних обмежень у використанні земель у сфері забудови, гранично допустима висотність будівель та споруд, передбачені статтями 14¹, 31, 33, 33⁴ Закону України «Про охорону культурної спадщини», не розроблені. Спеціальний режим територій музеїв просто неба, меморіальних музеїв-садиб та навколо них, наявність якого передбачена Земельним кодексом України, не регламентується спеціальним законом.

Зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо автоматичного встановлення обмежень у силу закону де-факто, внесені Законом України від 28 квітня 2021 року № 1423-ІХ, не працюють через невиконання Урядом низки заходів, передбачених підпунктом 4 пункту 4 Розділу II « Прикінцеві та перехідні положення» Закону України від 28 квітня 2021 року № 1423-ІХ.

У контексті відсутності режимів використання, установлених у силу закону чи затверджених у встановленому законодавством порядку, видається недоцільним і таким, що містить корупційні ризики, надання дозвільно-погоджувальних документів у сфері нерухомої культурної спадщини державним службовцем, наприклад, на проведення реставраційних робіт на підставі науково-проєктної документації із реставрації, підготовленої сертифікованим архітектором, та позитивного висновку експертизи проєктної документації на будівництво об'єктів, підтвердженої кваліфікованими електронними підписами експертів, які проводили експертизу, та керівника відповідної експертної організації (стаття 26¹ Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Аналогічним є недоцільність надання дозволу на проведення археологічних розвідок, розкопок, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою, в умовах відсутності затвердженого порядку проведення археологічних досліджень на виконання статті 35 Закону України «Про охорону культурної спадщини» та факту визначеного Кваліфікаційною радою з питань видачі кваліфікаційних документів фахового рівня виконавця робіт для здійснення самостійних польових археологічних досліджень відповідно до Порядку формування та діяльності кваліфікаційної ради з питань видачі кваліфікаційних документів⁸².

[%D0%BF#n90](#)

⁸² Порядок формування та діяльності кваліфікаційної ради з питань видачі кваліфікаційних документів: затверджено

Збереження Музейного фонду України передбачає створення власником або уповноваженим ним органом належних умов, у тому числі спеціального науково обґрунтованого режиму зберігання, та здійснення консервації і реставрації музейних предметів. Водночас вимоги до умов зберігання, порядку встановлення науково обґрунтованих режимів зберігання, що підлягають визначенню відповідно до статті 21 Закону України «Про музеї та музейну справу» центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв, відсутні. Відсутність особливих вимог до реєстрації приватних музеїв та особливостей збереження культурних цінностей створює правову прогалину збереження культурних цінностей приватними власниками.

Суперечливими є також питання власності Музейного фонду України, який є власністю України (стаття 1 Закону України «Про музеї та музейну справу») і водночас: його державна частина є державною власністю, що зберігається у державних музеях, музеях, які належать до сфери управління місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також у музеях, створених при підприємствах, в установах, організаціях і закладах освіти державної та комунальної форм власності; а недержавна – власністю підприємств, установ, організацій приватної форми власності, власністю релігійних організацій, громадян та об'єднань громадян (стаття 15¹). Відповідні положення суперечать нормам Цивільного кодексу України. Окрім того, Законом України «Про музеї та музейну справу» не визначено органи державної влади, які від імені та в інтересах держави Україна здійснюють право державної власності. Ці питання є особливо важливими з погляду повернення музейних предметів, викрадених і вивезених з окупованих територій під час воєнних дій.

Законодавством не врегульовано питання виготовлення копій (у тому числі, цифрових) предметів Музейного фонду України, порядку та умов розповсюдження такої продукції.

Особливості збереження нематеріальної культурної спадщини не регламентовані.

Адміністрування політикою культурної спадщини.

Визначення або створення одного чи більш ніж одного компетентного органу держави, які мають у своєму розпорядженні відповідний персонал і засоби, що дають змогу виконувати покладені на них завдання, передбачено вимогами кожного міжнародного документа у сфері культурної спадщини і є запорукою ефективної політики збереження культурної спадщини.

Єдина управлінська вертикаль в Україні у сфері культурної спадщини, очолювана єдиним центральним органом, відсутня. Проте, навіть якби була така вертикаль, її ефективність була б сумнівною без структурних змін законів і чіткого

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2020 р. № 809. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/809-2020-%D0%BF#n8>

визначення завдань державного органу, вимог до професійної кваліфікації персоналу, відповідальності, механізмів реалізації повноважень, прозорості діяльності, а також створення публічних структур, здатних забезпечувати проведення досліджень культурної спадщини на науково-обґрунтованій основі.

Повноваження щодо збереження культурної спадщини, культурних цінностей та культурних благ розподілені між органами державної влади і місцевого самоврядування і в загальних рисах окреслені у статті 16 Закону України «Про культуру» без конкретизації компетенції. До того ж, повноваження «збереження культурних цінностей на території України», визначені у статті 16 Закону України «Про культуру», є доволі абстрактним, зважаючи на відсутність спеціального законодавства у сфері культурних цінностей, що регламентують інструменти збереження.

Деталізовані повноваження у сфері нерухомої культурної спадщини Законами України «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини». Державне управління покладається на: Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, до яких віднесені: центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини; орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим; обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; виконавчий орган сільської, селищної, міської ради.

Забезпечення проведення державної політики у сфері нерухомої культурної спадщини видається неефективним у зв'язку з відсутністю більшої частини підзаконних актів у відповідній сфері.

Фактично два центральні органи у сфері нерухомої культурної спадщини уособлює МКІП, та навіть у випадку утворення окремого центрального органу з реалізації політики неузгодженості норм усередині закону стануть на заваді виконанню ним своїх повноважень, наприклад, у частини занесення об'єктів культурної спадщини місцевого значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (статті 6 та 14 Законів України «Про охорону культурної спадщини»).

На території зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та в умовах виникнення інших надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру управління охороною культурної спадщини здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення. Оскільки Законами України «Про охорону культурної спадщини» та «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської

катастрофи»⁸³ не визначено зміст поняття «управління охороною культурної спадщини», відповідна норма також є декларативною. Варто також зазначити, що до спеціальних органів у сфері охорони нерухомої спадщини, зважаючи на об'єкти підводної спадщини, варто віднести державні органи, що забезпечують охорону територіальних вод України та прилеглої зони України, де Законом України «Про прилеглу зону України»⁸⁴ регламентується можливість проведення досліджень археологічних та історичних об'єктів культурної спадщини. Відповідний акт Уряду на виконання Закону України «Про прилеглу зону України» щодо порядку проведення досліджень археологічних та історичних об'єктів культурної спадщини відсутній. У цьому контексті існує потреба й у визначенні відповідального органу з питань проведення морських наукових досліджень, що передбачені Конвенцією ООН з морського права та Конвенцією про охорону підводної культурної спадщини.

Повноваження у сфері охорони нерухомої культурної спадщини органів місцевого самоврядування відносяться до делегованих повноважень, а тому відповідно до частини третьої статті 142 Конституції України витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою. Наслідком такого підходу може бути обґрунтоване невиконання рішень органів держави у зв'язку з відсутністю необхідного фінансування.

Інститут археології Національної академії наук України відповідно до Закону України «Про охорону археологічної спадщини» є державною науковою установою у сфері дослідження археологічної спадщини, водночас його взаємодію із центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини, не регламентовано.

Окремі суб'єкти, такі як Українське товариство охорони пам'яток історії та культури (УТОПК) та Український національний комітет Міжнародної ради з питань пам'яток та визначних місць (ІКОМОС), наділені експертною функцією, і додатково контрольною у випадку УТОПК (стаття 255 КУпАП). Такі суб'єкти є громадськими об'єднаннями і не контролюються державою. Проте, надаючи їм перевагу серед інших громадських об'єднань, порушується конституційний принцип рівності об'єднання громадян перед законом, закріплений у статті 36 Конституції України. Залучення на професійній основі суб'єктів до виконання певних функцій у реалізації політики вимагає відповідно визначення на рівні закону принципів відбору суб'єктів, порядку їх взаємодії з державними органами та оцінки ефективності такої взаємодії.

⁸³ Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27 лютого 1991 року № 791а-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12#Text>

⁸⁴ Про прилеглу зону України: Закон України від 6 грудня 2018 року № 2641-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2641-19#Text>

Компетенція у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей закріплена за двома центральними органами, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей. Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, виконує покладені на нього завдання у взаємодії з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері архівної справи, діловодства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, правоохоронними органами. Механізм взаємодії відсутній, отже є декларативним.

Впровадження національної музейної політики як сукупності основних напрямів і засад діяльності держави і суспільства в галузі музейної справи не передбачає уповноважених органів відповідно до Закону України «Про музеї та музейну справу». Функція державного управління музеями, яка сама по собі не має деталізації, здійснюється центральними органами, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сферах культури та мистецтв. Функції інших центральних органів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зводяться лише до керівництва музеями, що перебувають у сфері їх управління.

Рекомендовані переліки структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в містах Києві та Севастополі державних адміністрацій⁸⁵ містять лише окремих підрозділ культури, а у випадках районної, районної у містах Києві та Севастополі держадміністрації – навіть об'єднаний з освітою, охороною здоров'я, спортом.

Дві інституції в підпорядкуванні МКІП, що фінансуються державою, – Український державний інститут культурної спадщини та Український центр культурних досліджень – не є уповноваженими законами установами на здійснення наукової чи експертної функцій, а отже не відіграють ніякої ролі в реалізації політики у сфері культурної спадщини. Доцільність їх фінансування державою є під питанням.

Юридична природа експертних рад у сфері культурної спадщини, створення яких передбачено декількома підзаконними нормативними актами, також є сумнівною. Наділення функціями у процесі формування або реалізації політики експертних рад вимагає регламентації на рівні закону: порядку врахування державним органом висновків експертних рад; вимог до їх формування, складу, експертних знань членів; порядку їх обрання, діяльності, звітності і оцінки ефективності експертних рад.

⁸⁵ Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF#Text>

Спроба у 2019 році утворення окремих центральних органів⁸⁶, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через МКІП, із реалізації державної політики контролю у сфері охорони культурної спадщини (Державна служба охорони культурної спадщини), та реалізації державної політики у сферах охорони культурної спадщини (крім здійснення контролю у сфері охорони культурної спадщини), музейної справи, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей (Державна інспекція культурної спадщини) завершилась їх ліквідацією в січні 2022 року навіть без фактично розпочатої діяльності.

Слід врахувати й той факт, що МКІП, окрім повноважень забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, забезпечує виконання функцій з управління історико-культурними заповідниками і музеями, що знаходяться у його підпорядкуванні. Тому МКІП уповноважений виконувати й інші повноваження, закріплені за органом, до сфери управління якого належить історико-культурний заповідник чи музей. Виконання невластивих завдань міністерством не дає можливість ефективно формувати політику у сфері культурної спадщини.

Державний контроль у сфері культурної спадщини.

Належне здійснення державного контролю є важливою складовою ефективності державного управління та гарантією збереженості культурної спадщини відповідно до встановлених законодавством вимог. Однак організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері культурної спадщини в Україні не визначені, хоча контрольні повноваження державних органів передбачені Законами України «Про охорону культурної спадщини», «Про музеї та музейну справу», «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей».

Застосування норм Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» до сфери культурної спадщини не є можливим через відмінність об'єкта державного контролю. Об'єктом державного контролю (нагляду) сфери культурної спадщини є стан охоронюваної культурної спадщини та дотримання встановлених режимів збереження незалежно від господарюючої ролі суб'єкта.

Контроль за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей не може зводитися виключно до проведення державної експертизи культурних цінностей і прийняття рішень про можливість вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей, як це передбачено Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей». Поза увагою правового

⁸⁶ Про затвердження положень про деякі центральні органи виконавчої влади у сфері культури та внесення змін до Положення про Міністерство культури, молоді та спорту України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 р. № 1185. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2019-%D0%BF/ed20200708#Text>

регулювання знаходяться питання: виявлення втрачених культурних цінностей, проведення дослідження походження культурних цінностей, порядку повернення незаконно вивезених культурних цінностей, контролю за незаконним обігом культурних цінностей у державі. Варто також підкреслити, що в частині контролю за незаконним обігом культурних цінностей національне законодавство потребує адаптації до стандартів Європейського Союзу, зокрема: Директиви 2014/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року про повернення культурних об'єктів, незаконно вивезених з території держави-члена, та про внесення змін до Регламенту (ЄС) 1024/2012, Регламенту (ЄС) 2019/880 Європейського Парламенту та Ради від 17 квітня 2019 року про ввезення та вивезення предметів культури.

Адміністративна та кримінальна відповідальність у сфері культурної спадщини.

Кодекс України про адміністративну відповідальність передбачає відповідальність за порушення у сфері нерухомої культурної спадщини (статті 92, 188³³ КУпАП). До кримінальних злочинів віднесено: воєнні злочини (стаття 438 КК України); незаконне привласнення особою знайденого чи такого, що випадково опинилося у неї, чужого майна або скарбу, які мають особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність (стаття 193 КК України); контрабанда культурних цінностей (стаття 201 КК України); незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини (стаття 298 КК України). Адміністративна відповідальність юридичних осіб передбачена Законом України «Про охорону культурної спадщини».

Передбачений розмір відповідальності є дуже низьким і несумісним із ціннісною сутністю культурної спадщини. Крім того, означені вище проблеми законодавства, суперечності термінології, відсутність належного обліку, прозорості облікових процесів, встановлених режимів збереження, інші прогалини і колізії законодавства у сфері охорони культурної спадщини спричиняють неможливість встановлення складу злочину і притягнення до відповідальності суб'єктів, що їх вчинили.

Законодавством не диференціюється відповідальність залежно від характеру цінності культурної спадщини, наприклад, стосовно знищення, руйнування або пошкодження об'єкта всесвітньої культурної спадщини чи контрабанди культурних цінностей, віднесених до національного культурного надбання.

Не визначено відповідальності, наприклад, за незаконній обіг культурних цінностей, за недотримання вимог збереження культурних цінностей. Відповідальності стосовно нематеріальної культурної спадщини законодавством не передбачено.

У контексті Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 року потребує доопрацювання стаття 438 КК України щодо воєнних злочинів, спрямованих проти культурної спадщини, яка наразі передбачає лише розграбування національних цінностей на окупованій території. Відповідні питання є предметом регулювання Закону України «про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права» (законопроект реєстр. № 2689 від 27.12.2019)⁸⁷, прийнятого 7 червня 2021 року та направлено на підпис Президенту України, але досі не підписаного.

Недосконалість порядку здійснення державного нагляду (контролю) у сфері нерухомої культурної спадщини спричиняє часто неможливість притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, передбаченої Законом України «Про охорону культурної спадщини», відсутня також єдина судова практика з відповідних питань. Неналежний стан ведення обліку об'єктів культурної спадщини та відсутність механізмів відшкодування шкоди, завданої пам'ятці культурної спадщини винною особою, чи механізмів відновлення пам'ятки та її території призводять до безкарності знесення об'єктів культурної спадщини на етапі виконання підготовчих та будівельних робіт.

Відновлення культурної спадщини, постраждалої внаслідок воєнних дій.

Парламентська асамблея Ради Європи наголосила, що «... надійна політична, правова та судова база є важливою для створення основи для заходів стійкої відбудови під час відновлення після кризи» і рекомендувала державам-членам Ради Європи, які переживають кризові та посткризові ситуації, три ключові етапи відбудови культурної спадщини та їх складові⁸⁸. У контексті першого етапу невідкладних дій під час та одразу після кризи, рекомендованих відповідним документом, варто звернути увагу на такі прогалини правового регулювання в Україні.

Нормативні вимоги до оцінки втрат культурній спадщини відповідно до Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації⁸⁹, не затверджені. Відсутній також комплексний підхід держави щодо обстеження, фіксації, документування епізодів воєнних злочинів агресора проти української культурної спадщини.

Обстеження пошкоджених об'єктів нерухомої культурної спадщини можуть

⁸⁷ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм міжнародного кримінального та гуманітарного права: реєстр. № 2689 від 27.12.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67804

⁸⁸ Resolution 2057 (2015). Cultural heritage in crisis and post-crisis situations. URL: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21784&lang=en>

⁸⁹ Порядок визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 20 березня 2022 р. № 326 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2022 р. № 951). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/326-2022-%D0%BF#Text>

проводитися за рішенням декількох органів⁹⁰, за їх результатом не визначено обов'язковість включення пошкоджених об'єктів архітектурної спадщини, об'єктів культурної інфраструктури до програм аварійного ремонту, відновлення міст і сіл; проведення невідкладних відновлювальних робіт пошкоджених об'єктів культурної спадщини, які не включені до програм із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»⁹¹ не передбачено під час розробки комплексної програми відновлення територій пріоритетність збереження ідентичності місця та захист територій, де об'єкти культурної спадщини були навмисно зруйновані, утримання від будь-якого тимчасового чи постійного будівництва, окрім відновлення пошкоджених будівель.

Системна робота щодо обліку втрачених культурних цінностей не регламентується, а каталог культурних цінностей, викрадених із державних музеїв, заповідників, установ та приватних колекцій, розміщений на сайті МКІП⁹², складений за періоди 1984–1998 роки та 1999–2009 роки.

Шляхи розвитку законодавчого регулювання у сфері культурної спадщини з урахуванням виявлених проблем.

1. Комплексний системний підхід у формуванні цілеспрямованої політики держави у сфері культурної спадщини з розумінням спільного культурного надбання і розподіленої відповідальності, впровадження високого пріоритету культурної спадщини, підвищення рівня суспільної свідомості, забезпечення доступності культурної спадщини та адаптації національного законодавства до міжнародних і європейських стандартів.

Сфера культурної спадщини є окремою сферою суспільних відносин і вимагає прийняття єдиного закону, який врегулює сукупність правових та організаційних основ охорони і збереження культурної спадщини в усьому її різноманітті і забезпечить:

- єдність термінології та її взаємозв'язок;
- єдність загальних засад, концептуальних цілей і принципів державної політики охорони і збереження культурної спадщини;
- єдність підходів у виявленні, обліку, збереженні культурної спадщини;
- чіткі повноваження органів, відповідальних за формування та реалізацію державної політики у сфері охорони і збереження культурної спадщини, і механізми їх взаємодії;

умови наділення суб'єктів публічними функціями держави під час реалізації

⁹⁰ Порядок проведення окремих видів робіт на об'єктах культурної спадщини в умовах воєнного стану: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2022 р. № 1342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1342-2022-%D0%BF#Text>

⁹¹ Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#n2214>

⁹² МКІП. URL: <https://mcip.gov.ua/kulturna-spadshchyna/vykradeni-ta-vtracheni-kulturni-tsinnosti/>

політики у сфері охорони і збереження культурної спадщини, механізми взаємодії їх із відповідальними органами у сфері охорони і збереження культурної спадщини, порядок оцінки ефективності таких суб'єктів;

ведення обліку у сфері охорони і збереження нерухомої, рухомої, нематеріальної культурної спадщини відповідно до міжнародних стандартів;

цифровізацію облікових процесів у сфері культурної спадщини відповідно до Міжнародних стандартів ISO та Закону України «Про публічні електронні реєстри» на засадах: інтероперабельності, актуальності, достовірності, повноти та цілісності даних;

прозорість облікових процесів;

впровадження єдиних вимог діяльності інституцій, головною метою яких є збереження або експонування рухомих культурних цінностей, та їх обліку;

впровадження організаційних засад, основних принципів і порядку здійснення державного нагляду (контролю);

загальні засади проведення археологічних досліджень;

запобігання та протидію незаконному обігу культурних цінностей відповідно до стандартів ЄС;

засади міжнародного співробітництва у справах запобігання та припинення незаконного обігу культурних цінностей;

загальні засади, умови та механізм повернення незаконно вивезених або викрадених культурних цінностей;

прозорість вимог фінансової підтримки заходів збереження культурної спадщини незалежно від форми власності суб'єктів підтримки;

особливості управління культурною спадщиною на умовах концесії, механізми інвестиційної діяльності у галузі культурної спадщини на пільгових умовах.

2. Напрацювання документів публічної політики у сфері культурної спадщини відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність», які забезпечать науково-обґрунтовану основу для подальших системних змін законодавства, усунення правових прогалин, суперечностей і невідповідностей.

3. Перегляд адміністративної та кримінальної відповідальності з узгодженням дефініцій зі спеціальним законодавством у сфері культурної спадщини.

4. Ратифікація Конвенції Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями 19 травня 2017 року та Конвенції ЮНІДРУА про викрадені або незаконно вивезені культурні цінності 1995 року.

5. Проведення уповноваженими органами правового моніторингу законів та підзаконних нормативно-правових актів у сфері культурної спадщини відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність».

6. Розробка та затвердження нормативних вимог до оцінки втрат культурної спадщини відповідно до Порядку визначення шкоди та збитків, завданих Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

7. Затвердження загальних засад відновлення культурної спадщини, постраждалої внаслідок воєнних дій, які забезпечать, з урахуванням Резолюції 2057 (2015) Парламентської асамблеї Ради Європи, комплексний підхід держави щодо:

обстеження, фіксації, документування епізодів воєнних злочинів агресора проти національної культурної спадщини;

оцінки збитків культурної спадщини;

проведення невідкладних відновлювальних / реставраційних робіт пошкодженої культурної спадщини;

пріоритетності збереження ідентичності місця та захисту територій, де об'єкти культурної спадщини були навмисно зруйновані;

утримання від будь-якого тимчасового чи постійного будівництва, окрім відновлення пошкоджених будівель культурної інфраструктури.

РОЗДІЛ 4 БАЗОВА МЕРЕЖА ЗАКЛАДІВ КУЛЬТУРИ

Загальні положення.

Правове регулювання діяльності базової мережі закладів культури здійснюється відповідно до Конституції України, законів України «Про культуру», «Про театри і театральну справу», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державних соціальних нормативів забезпечення населення публічними бібліотеками в Україні» № 72 від 06.02.2019 р., «Про нормативи забезпечення населення клубними закладами» № 1775 від 12.11.1998 р., «Про затвердження Порядку формування базової мережі закладів культури» № 984 від 24.10.2012 р. (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України № 1261 від 01.12.2023 р.).

Загальні підходи до регулювання питання функціонування базової мережі закладів культури визначені відповідно до Закону України «Про культуру». Цей Закон визначає базову мережу закладів культури як комплекс закладів культури, інших підприємств, установ, організацій, закладів освіти сфери культури державної та комунальної форм власності, діяльність яких спрямована на створення умов для забезпечення: розвитку творчості людини, професійної художньо-творчої самореалізації особистості й отримання кваліфікацій у різних видах мистецтва; підготовки кадрів у сфері культури; збирання, збереження, використання і поширення інформації про матеріальні та духовні культурні цінності, наукові розробки; цілісності культурного простору України, доступності національного культурного надбання; дотримання прав громадян у сфері культури.

Положеннями Розділу IV Закону України «Про культуру» визначено призначення та функціонування базової мережі закладів культури, запроваджено рівні базової мережі закладів культури. Передбачено, що Кабінет Міністрів України визначає порядок формування базової мережі закладів культури.

До базової мережі включаються: заклади культури; заклади освіти сфери культури загальнодержавного рівня, переліки яких затверджуються центральними органами виконавчої влади, до сфери управління яких належать такі заклади; заклади культури, заклади освіти сфери культури місцевого рівня, переліки яких затверджуються місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Проведена реформа децентралізації й започаткована реформа надання якісних культурних послуг, яка нещодавно отримала своє законодавче закріплення, стали підґрунтям для формування нової політики функціонування мережі закладів культури, особливо на рівні об'єднаних територіальних громад. Окремий акцент

було зроблено на необхідності створення багатофункціональних культурних центрів, які зможуть забезпечувати різні потреби жителів громад і слугуватимуть місцем для соціалізації й культурного дозвілля, стануть осередками підтримки та пропагування на місцевому рівні національної ідентичності й самобутності українського народу. Водночас із метою збереження вже існуючої мережі закладів культури в громадах слід розробити додаткові законодавчі механізми, що унеможливили би безпідставну їх ліквідацію. Пропагування ідеї культурної інвестиції серед бізнесу, створення сприятливого середовища для інвестицій у регіональні культурні проекти, у тому числі для створення багатофункціональних культурних центрів, сприятиме їх розвитку.

Визначення проблем, на розв'язання яких спрямований розділ Концепції

Недостатня фінансова підтримка мережі закладів культури з боку держави.

За наслідками реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні фінансування галузі культури повністю покладено на місцеві бюджети. Однак більшість об'єднаних територіальних громад не здатна повною мірою виконувати свої фінансові зобов'язання щодо підтримки мережі закладів культури. У кризових умовах сьогодення, враховуючи зумовлені війною та іншими соціальними чинниками бюджетні пріоритети держави, значна частка закладів культури може бути реорганізована або ліквідована без достатніх на те підстав. За таких умов доцільно: на законодавчому рівні розробити додаткові фінансові механізми підтримки закладів культури, зокрема запровадити державні субвенції на підтримку та розвиток закладів культури; відшукати реальні стимули та запровадити механізми для отримання додаткових джерел фінансування закладів культури; підвищити прозорість використання джерел фінансування означеної сфери.

Низький рівень системи управління та інституційної спроможності закладів культури. Належне управління є ключовою умовою ефективного функціонування будь-якої сфери суспільних відносин. Існує потреба у змістовних структурних змінах сфери культури, які б призвели до удосконалення всієї моделі та стилю управління. Відносини між органами управління державного, регіонального та місцевого рівнів повинні будуватися на основі нових існуючих у світі моделей управління. Наразі заклади культури національного й місцевого рівнів значно відстають від аналогічних зарубіжних установ за такими критеріями, як ефективність управління, використання новітніх маркетингових та інформаційних технологій тощо. Окрім того, залишається актуальною проблема безбар'єрного доступу до закладів культури для споживачів культурних послуг (фізична доступність), а також закладів освіти сфери культури для здобувачів мистецької освіти з особливими освітніми потребами. Кризова ситуація, спричинена війною, потребує від керівників державних культурних інституцій швидко адаптуватися до існуючих реалій, здобувати нові навички роботи, зокрема співпраці з іноземними

партнерами тощо.

Проблема збереження матеріально-технічної бази мережі закладів культури. Велика кількість об'єктів, що входять до складу мережі закладів культури, перебуває в незадовільному стані й потребує удосконалення інженерно-технічного забезпечення з метою модернізації їх будівель. Наразі відсутній необхідний державний моніторинг стану матеріально-технічного забезпечення закладів культури, оскільки бракує повної і вичерпної інформації про численні пошкодження та руйнування пам'яток і закладів культури, зокрема через відсутність можливості у державних та місцевих органів влади оперативної фіксації завданих пошкоджень у містах та населених пунктах в районах активних бойових дій. Частково це питання вдалося врегулювати завдяки прийнятій Кабінетом Міністрів України постанові «Про внесення змін до Порядку формування базової мережі закладів культури» № 1261 від 01.12.2023 р., яка визначає порядок оновлення інформації щодо складу базової мережі закладів культури щороку. Проте, вже нині відомо, що під час війни в окремих регіонах значна частина об'єктів культурної інфраструктури пошкоджена частково або повністю зруйнована. За таких умов потребують оновлення й доопрацювання законодавчі механізми в межах цілісної культурної політики держави, спрямовані на підтримку, відновлення та реформування базової мережі закладів культури.

Питання ліквідації, організації закладів культури, створення центрів культурних послуг. Проведення реформи децентралізації в Україні спричинило нові виклики стосовно функціонування й утримання закладів культури в об'єднаних територіальних громадах, зокрема щодо їх статусу, процедури їх передачі громадам, системи фінансування закладів культури, їх нормативно-правового та методичного забезпечення. Болючим питанням для всіх територіальних громад стала розгалужена мережа закладів культури, яка, по-перше, у більшості випадків є громіздкою та некомфортною, і, по-друге, ніяк не корелюється з розподілом щільності населення по території громади.

Загалом заклади культури потребують переформатування відповідно до сучасних вимог і потреб отримувачів культурних послуг. Верховною Радою України з метою забезпечення вжиття необхідних заходів для надання населенню якісних та доступних культурних послуг, підвищення спроможності територіальних громад у їх наданні, сприяння модернізації наявної культурної інфраструктури відповідно до потреб конкретної громади, раціонального використання ресурсного потенціалу прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про культуру» щодо загальних засад надання населенню культурних послуг» від 29.04.2021 р. № 1432-IX. Положення зазначеного Закону спрямовано на створення центрів культурних послуг, що зумовлено потребою територіальних громад покращити свою культурну інфраструктуру та підвищити якість надання таких послуг. Однак слід констатувати, що перешкодою в процесі

створення центрів культурних послуг, навіть на рівні окремих пілотних проєктів, стала широкомасштабна військова агресія, яка спричинила руйнування наявних будівель закладів культури, відтік працівників культури у зв'язку зі складною безпековою ситуацією.

Ключовим завданням сфери культури є її адаптація до умов війни, зокрема у контексті переосмислення підходів до реформування закладів культури й пошуку новітніх моделей надання культурних і сукупних гуманітарних послуг в умовах значних інфраструктурних втрат і руйнувань.

Підтримка релокованих закладів культури. Із початку повномасштабного вторгнення значна кількість закладів культури зі східної та південної частин України були евакуйовані до інших регіонів держави. Найбільше закладів культури переміщено до Київської, Львівської, Хмельницької, Черкаської та інших областей. На нових місцях вимушено релоковані культурні інституції зіштовхнулися з низкою проблем, пов'язаних із відсутністю належного фінансового та організаційного забезпечення, необхідністю адаптації до нових умов. Ще одним викликом стали проблеми налагодження творчої діяльності у вже сформованих культурних середовищах. Відсутність визначеності з означеного кола питань зумовило відтік професійних кадрів закладів культури і окремих творчих особистостей за кордон. З огляду на таку ситуацію потребують запровадження на державному рівні організаційно-правові механізми, які б спрямовувалися безпосередньо на підтримку релокованих закладів культури, що відновили свою діяльність в інших регіонах України.

Захист працівників культури. Тривалі бойові дії, тимчасова окупація окремих територій України спричинили значний відтік професійних кадрів, задіяних у культурній сфері. Тому актуальною є потреба запровадження правових та соціальних механізмів, спрямованих на повернення фахівців, створення умов, які б дали можливість творчим колективам та окремим особистостям виробляти якісний, актуальний культурний продукт, який відповідатиме запитам сучасного українського суспільства.

Мета розділу Концепції: визначення напрямів удосконалення законодавства щодо діяльності базової мережі закладів культури; забезпечення організаційно-правових засад розвитку додаткових механізмів фінансування базової мережі закладів культури; сприяння розширенню повноважень закладів культури; визначення на законодавчому рівні чітких умов для використання економічного, культурно-просвітницького й іншого потенціалу базової мережі закладів культури, визначення нових моделей надання культурних і сукупних гуманітарних послуг, пошук додаткових механізмів підтримки релокованих закладів культури, які відновили свою діяльність.

Розділ Концепції базується на таких принципах: законодавчого забезпечення публічності та прозорості реалізації культурної політики у сфері

управління та функціонування базової мережі закладів культури; поширення результатів децентралізації на систему управління базовою мережею закладів культури; законодавчого забезпечення державно-приватного партнерства у сфері культури; гарантування доступності населенню послуг, що надаються закладами культури; міжнародного співробітництва у сфері культури; ефективного використання державної підтримки як ресурсу сталого розвитку; законодавчого забезпечення привабливості для інвестування у сферу культури, особливо на регіональному рівні.

Основні завдання розділу Концепції.

Функціонування та розвиток мережі закладів культури є важливою складовою національної культурної політики держави. До основних завдань розділу Концепції віднесено удосконалення законодавства щодо: інституційних та фінансових інструментів забезпечення функціонування базової мережі закладів культури; державної підтримки закладів культури; створення системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників закладів культури; створення умов, за яких заклади культури державного сектору отримують право самостійно формувати кадрову й зарплатну політику, репертуарну політику, програмну політику, навчальну політику; спрощення процедури отримання прибутків закладами культури; створення умов для збереження кадрового потенціалу; реформування надання культурних послуг у регіонах; нові форми організації надання культурних послуг.

Напрями удосконалення законодавства задля реалізації основних завдань розділу Концепції.

Удосконалення законодавства щодо інституційних та фінансових інструментів забезпечення функціонування базової мережі закладів культури.

Потребує законодавчого удосконалення механізм управління базовою мережею закладів культури. У цьому контексті доцільно звернутися до досвіду держав, які пройшли або проходять шлях розвитку, аналогічний українському. Слід переглянути законодавчі норми, що стосуються повноважень органів управління закладів культури та встановити правові механізми для забезпечення більшої автономії цих закладів у питаннях кадрової політики. Окрім того, відповідного оновлення потребують законодавчі положення щодо конкурсної та контрактної системи формування керівного персоналу базової мережі закладів культури. Варто згадати, що нещодавніми законодавчими змінами врегульовано окремі процедурні аспекти призначення керівників комунальних закладів культури в населених пунктах із чисельністю жителів до 5 тисяч осіб. Однак, прийняті зміни є точковими і не мають значного впливу на існуючий законодавчий механізм формування керівного персоналу базової мережі закладів культури. Оскільки внаслідок повномасштабної війни сфера культури, у тому числі її заклади, значною мірою втратила фінансові надходження, необхідним вбачається законодавче

забезпечення, яке б сприяло ефективнішому використанню бюджетних коштів на рівні закладів культури, надходженню коштів із небюджетної сфери, розвитку державно-приватного партнерства. Варто запровадити відповідну систему фіскальних преференцій, спрощену процедуру обліку отриманих прибутків закладами культури й забезпечити автономність розпорядження закладами культури таким прибутком. Слід зазначити, що значною прогалиною в законодавстві є відсутність механізму стимулювання інвесторів у сфері культури.

Удосконалення законодавства про державну підтримку закладів культури.

В умовах збройного конфлікту спостерігається низька адаптивність та спроможність закладів культури реагувати на виклики, спричинені воєнним станом. Саме підтримка з боку держави, у тому числі шляхом законодавчого забезпечення, сприятиме налагодженню керованого процесу функціонування закладів культури в повоєнний період. Доцільно передбачити програмне фінансування зазначеного сектору культури, визначити чіткі правові механізми співфінансування з бюджетів різних рівнів комунальних та державних закладів культури.

Ще одним кроком, що сприятиме налагодженню ефективної роботи закладів культури, є розробка і прийняття закону, положення якого передбачатимуть створення системи показників діяльності закладів культури.

Державної підтримки потребують релоковані заклади культури. Доречно говорити про запровадження системного законодавчого підходу до формування державної політики підтримки релокованих закладів культури, які відновили свою діяльність. Із метою розв'язання найважливіших фінансових, організаційних та соціальних проблем переміщених закладів культури, їх працівників та окремих переміщених діячів культури доцільно прийняти державну програму підтримки релокованих закладів культури. Необхідно запровадити державний моніторинг стану матеріально-технічного забезпечення переміщених закладів культури у місцях їх розташування. Потребує посилення здатність громад сприяти адаптації переміщених закладів культури та їх працівників шляхом запровадження дотаційних механізмів.

Окремої державної підтримки, зокрема, посилення соціальних та економічних гарантій потребують працівники закладів культури, які у зв'язку з безпековою ситуацією вимушені були залишити свої домівки та робочі місця.

Створення системи професійної підготовки та підвищення кваліфікації працівників закладів культури.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про культуру» до пріоритетів державної політики у сфері культури віднесено кадрове забезпечення сфери культури та підвищення престижності у суспільстві професій цієї галузі. Водночас базовий Закон не містить положень, якими б регулювалися питання підвищення професійної кваліфікації працівників закладів культури. Нормативно-правове забезпечення щодо підвищення професійної кваліфікації працівників закладів

культури сприятиме освоєнню ними новітніх навичок і технологій задля впровадження їх у процес надання якісних та доступних культурних послуг населенню.

В умовах збройного конфлікту важливим завданням є збереження і відновлення кадрового потенціалу сфери культури. Одним із можливих шляхів вирішення цього питання є залучення молоді до культурної діяльності, особливо слід акцентувати увагу на молодих людях, які наразі перебувають за кордоном і виробляють сучасний культурний продукт. Із цією метою на державному і регіональному рівнях слід започаткувати програми підтримки креативної молоді. Необхідно переглянути традиційні підходи до освіти та освітніх кваліфікацій у культурній сфері.

Окремої державної підтримки потребують ветераноорієнтовані ініціативи у сфері культури, зокрема залучення ветеранів до роботи у закладах культури, просування культурного продукту, виробленого ветеранами, тощо.

Реформа надання культурних послуг, створення мистецьких просторів (центрів культурних послуг).

Спільні принципи, на яких має базуватися реформа надання культурних послуг в умовах збройного конфлікту: відбудова за принципом «краще, ніж було»; інклюзивність і безбар'єрність; навчання новим навичкам; підтримка «горизонтальних форматів» культурної участі; максимальне залучення різних категорій населення, як-от ветеранів і ВПО; розвиток креативних індустрій та сучасних форм культурного самовираження. Громадам варто розвивати міжнародне партнерство, що сприятиме залученню фінансів і поширенню українських наративів через засоби культурної дипломатії.

Діюча базова мережа державних і комунальних закладів культури повинна отримати нові можливості щодо якісного надання послуг для забезпечення реалізації прав громадян на доступ до культури й на участь у культурному житті. Доцільно запровадити новий концепт щодо урізноманітнення функцій закладів культури. Такий підхід передбачає надання не тільки культурних послуг, а й інших супутніх (додаткових) послуг, спрямованих на створення комунікативного простору для мешканців громад, їхнього гуманітарного розвитку. Заклади культури мали б стати своєрідним майданчиком дозвілля та центром громадсько-політичного життя територіальної громади.

З огляду на зазначене, на увагу заслуговує світовий досвід створення мистецьких просторів (центрів культурних послуг). Мистецтво і культура є одними з найперспективніших шляхів відродження міст і районів. У зарубіжних державах поширеною є практика реорганізації функціонально застарілих закладів культури у сучасні мистецькі простори чи культурні центри, які за своєю природою є багатофункціональними культурними осередками. Досить тривалий час цей підхід застосовувався у США, пізніше поширившись на держави Європи і світу. У

більшості зарубіжних держав саме органи місцевого самоврядування опікуються питаннями створення, реорганізації та ліквідації закладів культури з урахуванням потреб мешканців громад. Загалом, створення мистецьких просторів чи культурних центрів має на меті посилити диверсифікацію культурного життя, зробити культуру і мистецтво доступними для кожного члена громади, а також відобразити різноманітність і потреби аудиторії. Підвищення культурної доступності та інклюзивності, сприяння культурній та мистецькій творчості, культурному різноманіттю і розвитку громадянського суспільства є основою нових мистецьких просторів у державах Європи.

Пропагування ідеї культурної інвестиції серед бізнесу, створення сприятливого середовища для інвестицій у регіональні культурні проекти, у тому числі для створення багатофункціональних мистецьких просторів (центрів культурних послуг), сприятиме їх розвитку.

Очікувані результати.

Одним із пріоритетів державної політики у сфері культури має стати збереження та відновлення базової мережі закладів культури. Забезпечення достатнього рівня фінансування закладів культури, підвищення ефективності використання бюджетних асигнувань, запровадження стимулів та механізмів для отримання додаткових джерел фінансування, підвищення прозорості їх використання є нагальним завданням.

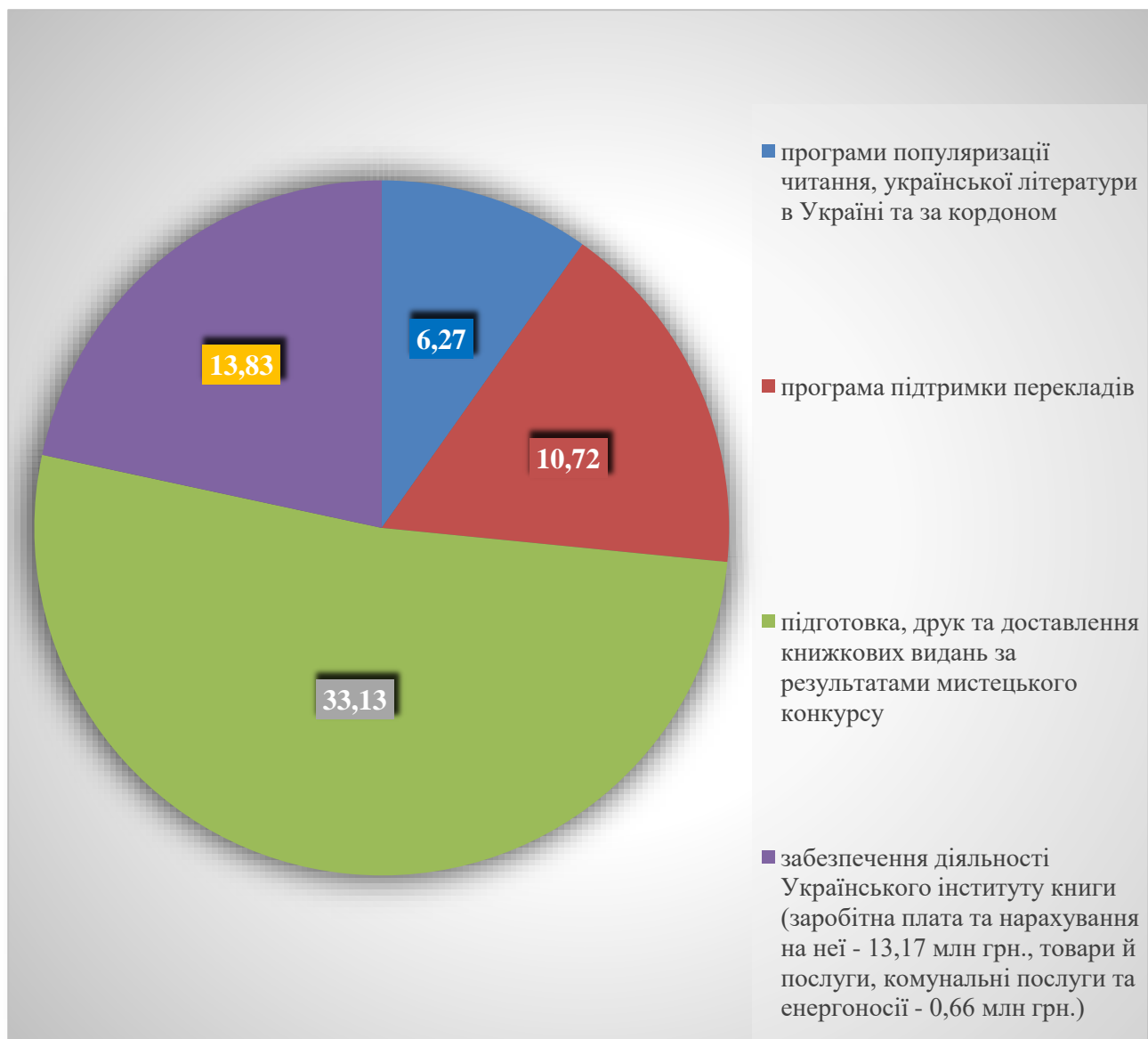
Водночас в умовах війни та загрози часткового руйнування або знищення об'єктів культурної інфраструктури важливим є збереження як матеріального культурного фонду, так і кадрового складу закладів культури. Законодавством має бути передбачена форма державної підтримки функціонування закладів культури, розроблені й запроваджені додаткові соціальні, економічні, фінансові гарантії працівникам закладів культури.

Оновлення законодавства в контексті проведення реформи сприятиме доступності та якості надання культурних послуг.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

Обсяг фінансування книжкового ринку за 2023 рік⁹³



⁹³ Українське книговидання: тенденції та перспективи розвитку галузі. URL: <https://mcip.gov.ua/news/ukrayinske-knygovydannya-tendencziyi-ta-perspektyvy-rozvytku-galuzi/>