



## РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

УДК 351.84/85 (477)

**Б. Пережнюк,**

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### **ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗБУДОВИ В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ (ДУХОВНІЙ) СФЕРІ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ: ПІДСУМКИ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ**

Становлення та розвиток України як суверенної, демократичної держави, в якій діють принципи поділу влади і верховенства права, вимагало вжиття заходів щодо формування і подальшого вдосконалення національного законодавства, забезпечення якості ухвалюваних нормативно-правових актів, їх відповідності до потреб правового регулювання суспільних відносин, загально визнаних принципів і норм міжнародного права, особливо у сфері утвердження і забезпечення прав і свобод людини [1].

За 20 років незалежності Українська держава має певні досягнення в соціально-культурній (духовній) сфері: перехід на нову структуру, термін і зміст навчання, сприяння розвитку обдарованої молоді, визначення пріоритетних напрямів розвитку вітчизняної науки, відродження культури і мистецтва, туризму.

Характерною рисою соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, але й значною мірою з духовними потребами громадян. Законодавство в цій сфері покликане забезпечити естетичне і моральне виховання людини, її навчання, задоволення соціально-культурних потреб.

Важливим засобом здійснення державної політики у сфері соціально-культурного (духовного) будівництва є законодавство. За предметом і спрямованістю правового регулювання законодавство в цій сфері підрозділяється на

окремі підгалузі: освіта, наука, культура. Розвитку й удосконаленню законодавства, що регулює багатогранні суспільні відносини в цій сфері, у сучасних умовах приділяється значна увага.

У Концепції розвитку законодавства України, розробленої Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, передбачено, зокрема, що розвиток законодавства повинен здійснюватися відносно: а) традиційних галузей і інститутів права; б) сфер суспільної діяльності, що охоплюються комплексними галузями законодавства; в) основних напрямів діяльності (функцій) держави. Виходячи з цього, повинне вдосконалюватися і розвиватися законодавство, зокрема, в окремих сферах духовного життя суспільства — освіти, науки, культури, мови, релігії, видавничої, бібліотечної, музейної, архівної справи, охорони пам'яток історії і культури і т. п.

Незважаючи на соціально-правову значимість, проблема вдосконалення нормативно-правової бази соціально-культурного будівництва в Україні не одержала ще належної уваги в дослідженнях учених-юристів. Аналіз розвитку законодавства в цій сфері представлений окремими статтями, фрагментами монографічних робіт, підручників [2].

1. Надзвичайно важливою «цеглою» в правовому фундаменті незалежної Української держави став прийнятий 23 травня 1991 р. Закон «Про освіту», що регулює суспільні відносини у сфері

виховання, навчання, професійної, наукової підготовки громадян. Його справедливо можна вважати своєрідною «конституцією» освіти.

10 лютого 1998 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про професійно-технічну освіту». Цей Закон визначає правові, організаційні та фінансові основи функціонування і розвитку системи професійно-технічної освіти, створення умов для професійної самореалізації особистості й забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих робітниках.

13 травня 1999 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про загальну середню освіту». Цей Закон визначає правові, організаційні та фінансові основи функціонування і розвитку системи загальної освіти, що сприяє вільному розвитку людської особистості, формує цінності правового демократичного суспільства в Україні.

У 2000 р. був прийнятий Закон України «Про позашкільну освіту».

11 липня 2001 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про дошкільну освіту», що визначає правові, організаційні та фінансові основи функціонування і розвитку системи дошкільної освіти, яка забезпечує розвиток, виховання і навчання дитини, ґрунтується на об'єднанні сімейного і суспільного виховання, досягненнях вітчизняної науки, надбаннях світового педагогічного досвіду, сприяє формуванню цінностей демократичного правового суспільства в Україні.

17 січня 2001 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про вищу освіту». Цей Закон спрямований на врегулювання суспільних відносин у сфері навчання, виховання, професійної підготовки громадян України. Він встановлює правові, організаційні, фінансові та інші основи функціонування системи вищої освіти, створює умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави у кваліфікованих фахівцях.

Створення незалежної Української держави поставило перед управлінням наукою якісно нові завдання. Виникла

насушна потреба вдосконалення системи і структури державних і громадських органів управління нею, організації наукових досліджень і розробок, підвищення ефективності наукових досліджень.

З прийняттям 13 грудня 1991 р. Закону «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» в Україні почався процес створення правових основ державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності. Цей Закон визначає правові, організаційні та фінансові основи функціонування і розвитку науково-технічної діяльності, забезпечення потреб суспільства і держави в технологічному розвитку.

Нині цей Закон діє в редакції від 1 грудня 1998 р. за назвою: Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

25 червня 1993 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про науково-технічну інформацію».

Цей Закон визначає основи державної політики у сфері науково-технічної інформації, порядок її формування і реалізації в інтересах науково-технічного, економічного і соціального прогресу країни. Метою Закону є створення в Україні правової бази для одержання і використання науково-технічної інформації.

10 лютого 1995 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу», що визначив правові, організаційні та фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у сфері організації і проведення наукової і науково-технічної експертизи з метою забезпечення наукового обґрунтування структури і змісту пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, наукових, науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проектів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу й оцінки ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів дослідження.

Сучасний розвиток українського суспільства вимагає подальшого, прогресив-

ного врегулювання суспільних відносин у галузі вищої освіти. Потрібно встановити нові, сучасні, з врахуванням євроінтеграційного курсу України, правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи вищої освіти, створити умови для самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства і держави у висококваліфікованих кадрах. На це і спрямована нова редакція Закону «Про вищу освіту», який подано Кабінетом Міністрів України до розгляду у парламент.

Цей законопроект має численні суперечності, певні зауваження і заперечення з боку громадськості. На думку Голови Громадської ради освітян і науковців України С. Ніколаєнка, запропонований урядом проект закону «Про вищу освіту», без сумніву, розв'яже окремі проблеми, проте радикального оновлення в діяльності вищої школи, підвищення її якості не принесе. В ситуації, що склалася, на його думку, краще було б підготувати закон про внесення змін і доповнень до деяких законодавчих актів з питань вищої школи — одночасно до Бюджетного, Податкового, Земельного кодексів, самого Закону про «Про вищу освіту» та інших законів. «Це був би швидкий і ефективний законодавчий шлях, який дав би українським університетам змогу отримати необхідну підтримку» [3].

2. Законодавство є важливим засобом проведення державної політики в сфері культури. За предметом і спрямованістю правового регулювання законодавство в цій сфері підрозділяється на окремі підгалузі: законодавство про культуру і мистецтво, про кінематографію, про бібліотечну справу, про архівну справу, про телебачення і радіомовлення, про видавничу справу тощо.

Сучасна стратегія розвитку сфери культури в Україні та її перспективи визначені державою в кількох концепціях та програмах:

– Загальнодержавна програма розвитку національної кіноіндустрії на 2003–2007 рр. (затверджена Законом України від 25 грудня 2002 р.);

– Концепція державної політики в галузі культури на 2005–2007 рр. (затверджена Законом України від 3 березня 2005 р.);

– Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства (Указ Президента України від 24 листопада 2005 р. № 1647/2005);

– Концепція державної програми розвитку архівної справи на 2006–2010 рр. (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2005 р.);

– Державна програма розвитку культури на період до 2007 р. (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2003 р. № 1235).

Досягнення визначених у державних концепціях цілей і завдань державної політики в певних галузях соціально-культурного будівництва має забезпечувати посилення законотворчості в цій сфері.

До 1992 р. законодавство України з питань культури не мало єдиного базового системоутворюючого акта. Воно складалося із сукупності досить розрізаних за конкретним змістом в основному галузевих нормативних актів, що регламентували діяльність суб'єктів та об'єктів управління у сфері мистецтва, культурно-просвітницької роботи, кінематографії, телебачення і радіомовлення, видавничої справи тощо.

14 лютого 1992 року Верховна Рада України прийняла «Основи законодавства України про культуру», які визначали правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулювання суспільних відносин у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей. Норми цих Основ були спрямовані на реалізацію суверенних прав України у сфері культури; відродження і розвиток культури української нації і культур національних меншин, які проживають на території України; забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості; реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей; соці-

альний захист працівників культури; створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури.

Суттєвим кроком розвитку законодавства про культуру стало прийняття Законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992), «Про телебачення і радіомовлення» (1993, нова редакція 2006 р.), «Про національний архівний фонд і архівні установи» (1993), «Про музеї та музейну справу» (1995), «Про інформаційні агентства» (1995), «Про бібліотеки та бібліотечну справу» (1995), «Про видавничу справу» (1997), «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» (1997), «Про кінематографію» (1998), «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» (1999), «Про охорону культурної спадщини» (2000), «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» (2003), «Про театри і театральну справу» (2005), «Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005–2007 роки» (2005), «Про внесення змін до статті 255 Кодексу України про адміністративні порушення щодо порядку та умов демонстрування і розповсюдження фільмів в Україні» (2006) тощо.

14 грудня 2010 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про культуру» [6]. Цей Закон визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані із створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямований на забезпечення доступу до них.

Структурно він складається з десяти розділів: Розділ I. Загальні положення. Розділ II. Права і обов'язки у сфері культури. Розділ III. Діяльність у сфері культури. Розділ IV. Базова мережа закладів культури. Розділ V. Фінансування і забезпечення господарської діяльності закладів. Розділ VI. Соціальні гарантії працівників у сфері культури. Розділ VII. Участь громадськості у розвитку сфери культури. Розділ VIII. Міжнародні культурні зв'язки. Розділ IX. Відповідальність за порушення законо-

давства про культуру. Розділ X. Прикінцеві положення.

Новий Закон України «Про культуру» покликаний осучаснити всю систему принципів і механізмів державної культурної політики.

Потрібно також удосконалити систему бюджетного фінансування культури, головним інструментом якої має стати запровадження конкурсних грантових механізмів для підтримки мистецьких проектів творчої молоді і творчих спілок, а також удосконалити систему розподілу міжбюджетних трансфертів під час формування видатків на культуру в регіонах. Треба прийняти і впровадити в життя вже підготовлені законопроекти щодо підтримки українського кінематографа, зберегти чинні пільги для українського книговидавництва тощо.

Українське законодавство у сфері культури увібрало в себе практично весь позитивний досвід, накопичений демократичними інститутами в регулюванні й реалізації принципу свободи літературної і художньої творчості, охорони культурної спадщини, збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність.

Після прийняття нового Податкового кодексу в Україні було скасовано гастрольний збір, кошти з якого спрямовувалися на підтримку гастролей українських театральних і музичних колективів. Міністерство культури України підготувало зміни до Закону «Про гастрольні заходи в Україні», які дозволять виправити ситуацію [4]. Проте прийняття Верховною Радою України 18 жовтня 2011 р. в першому читанні законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про гастрольні заходи в Україні» викликало серйозні дискусії [5]. Думка і пропозиції, висловлені на громадських слуханнях (організатор — Комітет з питань промислової та регуляторної політики і підприємництва Верховної Ради України) та «круглому столі» Міністерства культури України, будуть враховані при доопрацюванні цього документа перед поданням його до парламенту на друге читання.

Узагальнюючи вищезазначене, слід підкреслити, що в Україні в рамках довгострокової державно-правової, що включає і конституційну і адміністративну, реформи, відбувається вдосконалення вітчизняної правової системи, наближення її до світових європейських стандартів, створюється, розвивається і вдосконалюється чинне законодавство. Ці процеси в повній мірі оновлюють законодавство в соціально-культурній (духовній) сфері — освіти, науки і культури, — однієї з пріоритетних сфер суспільних відносин.

**Ключові слова:** законодавство, соціально-культурна (духовна) сфера, закони, що регулюють відносини у сфері освіти, науки і культури.

*Досліджуються питання становлення сучасного стану і перспективи розвитку законодавства, що регулює відносини в соціально-культурній (духовній) сфері незалежної України: освіти, науки й культурі.*

*Исследуются вопросы становления современного состояния и перспектив развития законодательства, регулирующего отношения в социально-культурной (духовной)*

*сфере независимой Украины: образовании, науке и культуре.*

*The article examines the problems of the emergence of modern state and prospects of legislation that govern the relationships in socio-cultural (spiritual) sphere of independent Ukraine: education, science, culture.*

#### **Література**

1. Проблеми розвитку конституційного законодавства України : зб. висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) : пер. з англ. — К. : Парламент. вид-во, 2010. — С. 7.

2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. — О. : Юрид. літ., 2003. — С. 511–523; Селиванов А. О. Наука і закон. Перший досвід системного аналізу законодавства у сфері науки і науково-технічної діяльності / Селиванов А. О. — К. : Логос, 2003.

3. Николаенко С. Вища освіта потребує справжньої підтримки / С. Николаенко // Голос України. — 2011. — 26 листопада.

4. Минкульт — за анилаг! // Зеркало недели. — 2011. — № 44. — 3–9 дек. — С.13.

5. Стельмашевская О. Опасные гастроли. Культурная индустрия под «топором» репрессивного закона / О. Стельмашевская // Зеркало недели. — 2011. — № 44. — 3–9 дек. — С. 1, 13.