

УДК 351.85.072.2:655.4/.5](477)



*Анатолій Мураховський,  
здобувач кафедри видавничої справи та редагування  
Видавничо-поліграфічного інституту НТУУ "КПІ"*

## **Державне регулювання у сфері видавничої справи**

*У статті розглянуто правові норми, спрямовані на забезпечення державного регулювання діяльності суб'єктів видавничої справи в Україні.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, організаційно-правове регулювання, форми і методи регулювання, законодавчі акти, нормативні документи.

Державне регулювання в будь-якій галузі здійснюється за допомогою соціально-економічних механізмів через антимонопольну політику й розвиток конкуренції, державну стандартизацію, метрологію, систему оподаткування, інші форми правового впливу.

Упродовж історії розвитку книжкової справи в Україні неодноразово проходила зміна організаційних форм та ідейно-політичних засад у книговидаванні. Відносини між книговидаванням та державою, які були стабільним, докорінно змінилися з початком ринкових реформ, переходом видавництва та підприємств галузі на госпрозрахунок та самофінансування, появою нових форм власності та лібералізації цін на видавничу продукцію.

Останній етап переходу до недержавної системи організації книговидавання кінця ХХ ст. пов'язаний із демократичними перетвореннями у видавничій сфері, внаслідок чого була зруйнована монополія держави. В умовах прискорення науково-технічного прогресу, впровадження нових технологій втручання держави в економічну діяльність суб'єктів видавничої справи та обмеження конкуренції перетворилися у фактори, що стримували розвиток видавничої справи. Система адміністративного регулювання зазнала суттєвих змін. У цій ситуації держава, втративши традиційні адміністративно-управлінські функції, перейшла від політики стримування до політики стимулювання конкуренції, максимально скорочуючи сфери державної опіки. Державне регулювання здійснювалося на основі гнучкіших непрямих форм і методів. Було скасовано обмеження на створення нових видавництв та видавничих організацій, спростилися процедура їх реєстрації. Ще одним напрямом перебудови адміністративного регулювання для стимулювання конкуренції та розширення свободи підприємницької діяльності у видавничій сфері стало послаблення державної регламентації цінової політики.

Однак процеси, які відбувалися і призвели до мінімізації державного контролю над випуском книжкової продукції, ціноутворенням у видавничому секторі, аніскільки не зменшували ролі держави в управлінні видавничою справою через правові та фінансові механізми, без яких у системі вільного ринку неможливо обійтись. До того ж держава не знімала з себе відповідальності за духовно-моральний стан нації, формування гармонійно розвинутого громадянського суспільства.

Саме адміністративно-правове регулювання вже не зводилося тільки до встановлення обов'язкових для

виконання правил поведінки й відповідальності за їхнє порушення або недотримання. Зросла роль організаційно-правового регулювання шляхом створення нормативних рамок діяльності суб'єктів й надання їм більш-менш широкої самостійності у виборі варіантів поведінки, способів розв'язання власних завдань.

Найважливішою правовою передумовою становлення книговидавання в новій системі масової інформації, що відповідало реаліям демократичного реформування суспільства, стало прийняття в 1990 році Закону СРСР "Про пресу та інші засоби масової інформації", завдяки чому громадяни отримали можливість реалізувати право на інформацію. Закон декларував свободу та скасування цензури, усі видавництва отримали реальну незалежність від центральних і місцевих політичних, державних органів, які раніше здійснювали жорсткий контроль щодо організації видавництва та тематики видань.

Ці основоположні принципи було закладено в законах України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" (1992) та "Про видавничу справу" (1997).

До прийняття цих законів, виходячи із Акту проголошення незалежності України, реалізуючи положення Декларації про державний суверенітет України щодо самостійності у вирішенні питань науки, освіти, культурного і духовного розвитку, Державний комітет України по пресі послідовно починав здійснювати заходи, спрямовані на демократизацію і вдосконалення видавничої справи у республіці.

Так, Комітетом у жовтні 1991 р. скасовано заборони і обмеження на випуск навчальних та наукових видань вищими навчальними закладами, науково-дослідними установами, бібліотеками, музеями.

У січні 1992 р. функції Головного управління по охороні державних таємниць у пресі та інших засобах масової інформації при Кабінеті Міністрів України, надалі — Державного комітету України по охороні державних таємниць у пресі та інших засобах масової інформації, були зведені до забезпечення відповідно до чинного законодавства охорони заборонених до опублікування відомостей, розголошення яких може заподіяти шкоду оборонним, науково-технічним і економічним інтересам України. Також було акцентовано, що Комітет і його органи згідно з Законом України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" не здійснюють контроль за ідеологічним змістом публікацій.

23 лютого 1994 р. введено в дію Закон України "Про авторське право та суміжні права". Він базується на міжнародних нормах використання творів, враховує тенденції правового регулювання традиційних і нових об'єктів авторського права. Центральним органом виконавчої влади України є Державна служба інтелектуальної власності України, яка реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності, вирішує питання, пов'язані з реєстрацією авторських прав, контролем за їх дотриманням, висуває пропозиції щодо поліпшення законодавства у сфері інтелектуальних прав [1].

Вдосконалення законодавчої бази, законотворча діяльність у сфері друкованих та електронних засобів масової інформації, книговидавничої галузі у 1995—1997 роках стало одним із пріоритетних напрямів роботи Міністерства інформації України.

Міністерство провело велику роботу в процесі розроблення та опрацювання Закону України "Про видавничу справу", який став найважливішим фактором формування нової видавничої системи України, що докорінно відрізнялася від попередніх. Закон визначає загальні засади видавничої справи, регулює порядок організації та провадження видавничої діяльності, розповсюдження видавничої продукції, умови взаємовідносин і функціонування суб'єктів видавничої справи. Упродовж 2002—2014 рр. закон постійно удосконалювався шляхом внесення змін та доповнень.

Функціонування суб'єктів видавничої справи регулюється загальними положеннями різних галузей права — суспільного, податкового, адміністративного, які визначають правовий стан юридичних осіб та норми здійснення підприємницької діяльності на території України. Відповідно до Закону України "Про видавничу справу" відносини у сфері видавничої справи регулюються Конституцією України, Господарським кодексом України, законами України "Про інформацію", "Про обов'язковий примірник документів", "Про авторське право і суміжні права", "Про державну таємницю", "Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів" [2; 3].

Таким чином, прийняття Закону України "Про видавничу справу" дозволило визначити державні пріоритети та забезпечити сприятливі умови для розвитку видавничої справи і насамперед здійснити комплексне державне регулювання в галузі книговидання. Без розуміння значення книги неможливий розвиток освіти та науки, соціально-економічний прогрес суспільства, освоєння сучасних технологій. Книга потребує особливого відношення держави та суспільства. Виразненням такої участі мала стати політика державного протекціонізму, тобто забезпечення необхідних правових норм, спрямованих на підтримку книговидання.

Політика державного протекціонізму щодо вітчизняного книговидання почала проводитися у лютому 1992 р. із прийняттям Закону України "Про оподаткування доходів підприємств і організацій" та встановленням пільг на оподаткування книжкової продукції. Основним показником при їх визначенні є обсяг виробництва з реалізації продукції у грошовому вимірі. При цьому до нього входить література, видана українською мовою (книги, ноти та образотворча продукція), а також малотиражні видання для національних меншин тиражем до 5 тис. примірників і підручники — до 10 тис. примірників.

Декретом Кабінету Міністрів України "Про податок на добавлену вартість" у грудні 1992 р. звільнено від податку на добавлену вартість дитячі журнали і газети, пізніше у квітні 1993 — учнівські зошити та підручники.

Після ухвалення Верховною Радою України Закону України "Про видавничу справу" були підготовлені проекти

законодавчих та нормативних актів, спрямованих на державну підтримку вітчизняного книговидання та книгорозповсюдження.

Так, законом України від лютого 2000 року внесено зміни до Закону України "Про податок на додану вартість" від 3 квітня 1997 р., звільнено від оподаткування операції з: продажу учнівських зошитів, підручників та навчальних посібників; поставки (передплати) періодичних видань друкованих засобів масової інформації та книжок, крім видань еротичного характеру, учнівських зошитів, підручників та навчальних посібників українського виробництва, словників українсько-іноземної або іноземно-української мови; доставки таких періодичних видань друкованих засобів масової інформації на митній території України.

Згідно із законами України від травня 2001 р. та від січня 2003 р. внесено зміни до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" від 1994 р., що передбачало звільнення від оподаткування доходу видавництва, видавничих організацій, підприємств поліграфії, які здійснюють виготовлення та продаж видавничої продукції, а також торговельних підприємств.

6 березня 2003 р. набув чинності Закон України "Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні". Він визначає засади державної підтримки книговидавничої справи в Україні і спрямований на подолання кризи у вітчизняному книговиданні та створення сприятливих умов для його розвитку.

Цим документом та Законом України від 20 листопада 2003 року № 1300-IV "Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки книговидавничої справи в Україні" були надані пільги суб'єктам видавничої справи, що випускають, виготовляють та розповсюджують книжкову продукцію, з терміном дії до 1 січня 2009 р. Внесено суттєві зміни до законів України "Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні", "Про Єдиний митний тариф", "Про податок на додану вартість", "Про оподаткування прибутку підприємств" [4].

Проте для покриття ризиків втрат бюджету, пов'язаних із проведенням податкової реформи, і досягнення реальних та збалансованих державного та місцевих бюджетів на 2004 р. зупинено дію законів України "Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні", "Про податок на додану вартість" та "Про оподаткування прибутку підприємств" щодо виготовлення та розповсюдження книжкової продукції (крім виготовлення учнівських зошитів, підручників та навчальних посібників вітчизняного виробництва, операцій з їх продажу). Невдовзі, Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2004 рік" від червня 2004 р., з 01.07.2004 відновлено дію Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки книговидавничої справи в Україні" від 20.11.2003.

Законом України від 18 вересня 2008 р. "Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки книговидавничої справи в Україні" змінено дію Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" та Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. і встановлено, що пільги для видавців діють до 1 січня 2015 р.

Під час проведення політики, спрямованої на мінімізацію прямого втручання держави в діяльність суб'єктів видавничої справи, все більшого значення набувають такі форми і методи регулювання видавничої діяльності, як державні та галузеві програми, якими передбачено випуск соціально значущих видань, програми, спрямовані на підтримку книговидання, книгорозповсюдження та читання, встановлення порядку розміщення державного замовлення на випуск навчальних та інших соціально значущих видань

тощо. Саме такими методами здійснюється адміністративно-правове регулювання книжкової справи в Україні.

Ще у лютому 1995 р. затверджено Державну програму розвитку національного книговидання і преси на період до 2000 р., якою передбачено комплекс творчих, організаційних, економічних, технічних заходів, реалізація яких сприятиме створенню і врегулюванню нормативно-правової бази книговидання і преси; зменшенню їх матеріально-технічної залежності від інших країн шляхом розвитку вітчизняного виробництва; ліквідації деформації в структурі видавничого комплексу і негативних тенденцій у тематиці видань; стабілізації ситуації у видавничій справі, її інтеграції у світове співтовариство; поступовому збільшенню випуску друкованої продукції.

Програма передбачала вкладення у розвиток матеріально-технічної бази галузі 5124,9 млрд крб і 328 млн дол. США. Але фактично жодна з позицій, внесених у програму, не набула більш-менш чітких обрисів. І видання 7 примірників книги на одного громадянина України, як це планувалось у Програмі, реально перетворилося на 0,36 книги, або у 20 разів менше. За даними Держкомітету інформаційної політики (станом на початок 2000 р.), ця програма була виконана на 13,3%.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про хід виконання Державної програми розвитку національного книговидання і преси на період до 2000 року" від грудня 1995 р. прийнято рішення, що з 1996 р. випуск соціально значущих видань для забезпечення загальнодержавних потреб здійснюється за єдиною Національною програмою, яка щорічно формується і реалізується Міністерством у справах преси та інформації як державним замовником на підставі обґрунтованих заявок і пропозицій зацікавлених міністерств, відомств, наукових установ, творчих спілок та інших громадських організацій. Міністерству економіки та Міністерству фінансів доручено вирішити питання про зосередження у Міністерстві у справах преси та інформації бюджетних коштів на випуск соціально значущих видань за державним контрактом.

За підсумками роботи видавничої галузі в 1995 р. за державним контрактом видавництвами, через недостатнє фінансування з державного бюджету, випущено тільки 85,9% книг від планового обсягу. Фінансування Національної програми у 1997 році розпочалося з другої половини року. Фактичний обсяг фінансування програми становив лише 32,6% від передбаченого.

Указом Президента України від 23 липня 1998 р. "Про деякі питання державної підтримки книговидавничої справи" Кабінету Міністрів України доручено передбачати в державному бюджеті фінансування заходів щодо випуску суспільно необхідної літератури на умовах державного замовлення та визначати щорічно її види та обсяги випуску на умовах державного замовлення. Проте основною проблемою в його виконанні залишалось недостатнє бюджетне фінансування: у 1998 р. виділено лише 27% від запланованих коштів. Програму 2000 р. було профінансовано в повному обсязі, 2001 р. — на 48%.

У 2001 р. затверджено Положення про Національну програму випуску суспільно необхідних видань для забезпечення загальнодержавних потреб.

Згідно з нормами Закону України "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" наказом Держкомінформу України у жовтні 2002 р. затверджено Порядок формування та виконання державного замовлення на видання книжкової продукції за Програмою випуску соціально значущих видань. У редакції 2003 р. — Порядок формування та реалізації Програми випуску соціально значущих видань, який удосконалювався в 2006 та 2009 роках. Головною метою зазначених документів є встановлення та

регулювання взаємовідносин між замовниками і виконавцями державного замовлення.

У лютому 2004 р. затверджено Концепцію формування і реалізації Програми випуску соціально значущих видань, що була одним із важелів державної підтримки книговидавничої справи в Україні.

Головною метою Програми було забезпечення найближчими роками випуску соціально значущих видань для збереження інформаційного, освітнього та культурного рівня українського суспільства, формування позитивного іміджу держави, підвищення її престижу у світі, а також визначення основних правових, економічних і організаційних умов забезпечення її реалізації.

Відповідно до принципів формування Програми щорічно визначалися основні тематичні напрями соціально значущих видань, а саме: історія; видання для дітей та юнацтва (у т. ч. шкільна бібліотека); художня література; науково-популярна література; мистецтво, образотворчі видання; довідкові та інформаційні видання; література мовами національних меншин України.

Треба зауважити, що упродовж 2002—2004 р. відбулося зростання обсягів фінансування Програми випуску соціально значущих видань із Державного бюджету.

Так, якщо у 2002 р. Державним бюджетом України на Програму випуску соціально значущих видань передбачалися кошти в сумі 13 850,0 грн, у 2003 р. — 14 800,0 тис. грн, то у 2004 р. — 43 610,0 тис. грн.

У 2002—2004 рр. за цією Програмою випущено 552 назви друкованих видань (загальним тиражем 2164,5 тис. пр. на загальну суму 40 811,0 тис. грн.), які поповнили суспільні фонди бібліотек України.

Разом із тим слід констатувати, що Програма випуску соціально значущих видань 2004 р. була профінансована лише на 45,4%, недофінансування становило 23 млн 809 тис. грн. Залишалася непогашеною кредиторська заборгованість перед видавництвами, що випустили книжкову продукцію за Програмою в сумі 5551,7 тис. грн.

На реалізацію нової програми "Українська книга" у державному бюджеті на 2005 р. було передбачено кошти в сумі 20 млн грн. Враховуючи заборгованість Комітету перед видавництвами у сумі 5551,7 тис. грн за 2004 р., на 2005 були передбачені кошти у сумі 14 448,3 тис. грн. Фактично випущено 46 із 123 затверджених видань загальним тиражем 272,6 тис. пр. — на суму 5 млн 321 тис. грн. Інші видання були випущені вже у січні 2006 р.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2007 р. затверджено Порядок використання у 2007 р. коштів, передбачених у державному бюджеті для випуску книжкової продукції за програмою "Українська книга". Дію постанови було продовжено у 2008, 2009 та 2010 роках з урахуванням відповідних змін. Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для випуску книжкової продукції за програмою "Українська книга", який є чинним і сьогодні.

У 2009 р. за програмою "Українська книга" було передбачено виділення коштів в обсязі 20 млн грн. Першочергово здійснено дофінансування 44 видавничих проектів з минулих років на загальну суму 3400,0 тис. грн та профінансовано 7 видань на загальну суму 1372,0 тис. грн. Колегія Держкомтелерадіо України визнала стан фінансування програми "Українська книга" на 2009 р. незадовільним, таким, що завдає нищівного удару книговидавничій галузі України та ставить під загрозу подальше функціонування видавництва та видавничих організацій. Також не отримано асигнувань для фінансування видань за рахунок коштів Стабілізаційного фонду (Постанова Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 р.). Через колізії,

пов'язані з погодженням Міністерством економіки процедури закупівлі в одного учасника, виконавець програми — Держкомтелерадіо України — не мав можливості розпочати її фінансування. Враховуючи те, що книжка є специфічним товаром, а терміни виконання державного замовлення на її випуск обмежені трьома місяцями, Держкомтелерадіо підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України "Про особливості закупівлі послуг з випуску книжкової продукції за програмою "Українська книга", яку було ухвалено 16 вересня 2009 р. Постанова регламентує, що закупівля Державним комітетом телебачення та радіомовлення послуг із випуску книжкової продукції за програмою "Українська книга" здійснюється до кінця 2009 р. за процедурою в одного учасника без погодження з Міністерством економіки. Через недофінансування програми кредиторська заборгованість перед видавцями становила майже 10 млн грн, яку погашено у 2010 р.

Реалізація програми "Українська книга" 2010 р. також проходила у вкрай напружених умовах, як наслідок, залишились непрофінансованими 120 суспільно важливих видавничих проєктів, більшість з яких були присвячені знаменним подіям у житті держави, видатним особистостям та повинні були вийти у світ на виконання указів Президента України, постанов Верховної Ради України, розпоряджень Кабінету Міністрів України. Колегія Держкомтелерадіо ухвалила рішення про перенесення видань із програми "Українська книга" 2010 р. до проєкту переліку книжкових видань на 2011 р.

Результат державного фінансового аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, передбачених для випуску книжкової продукції за програмою "Українська книга" за 2008—2011 р., засвідчує таке.

Упродовж зазначеного періоду Держкомтелерадіо України в рамках виконання бюджетної програми за КПКВК 1701110 "Випуск книжкової продукції за програмою "Українська книга" забезпечив видання 1,6 млн пр. книжкової продукції.

Однак зменшення бюджетних призначень та незадовільний стан надходження коштів не дали змоги досягти головної мети програми "Українська книга" — збільшення обсягу випуску та розширення асортименту друкованих видань.

Так, із передбачених у державному бюджеті 116 млн грн на виконання програми "Українська книга" у 2008—2011 рр. спрямовано лише 73 млн грн, з яких фактично використано 64,6 млн грн, а решту повернуто до державного бюджету. При цьому обсяги бюджетних призначень у цей період зменшились удвічі: із 40 млн грн у 2008 р. до 20 млн грн у 2011 р.

Як наслідок, не випущено й третини із 627 запланованих назв книжкової продукції загальним тиражем 185,4 тис. пр. Це переважно твори українських та зарубіжних класиків, інформаційно-довідкові видання та література мовами національних меншин.

Загалом упродовж 2008—2011 років асортимент книжкової продукції, яка випускається за державним замовленням, зменшився майже на 40% (у 2008 р. випущено 221 найменування видань, у 2011 р. — 137), а обсяги тиражу зменшились на 75% (у 2008 р. надруковано 1090,8 тис. примірників, у 2011 р. — 269,5 тис. пр.).

У свою чергу, недосягнення мети програми "Українська книга" не дало змоги оновити та поповнити фонди публічних бібліотек, а також повністю задовольнити читацький попит на книжкову продукцію.

Так, за даними трьох основних публічних бібліотек України (Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського, Національної парламентської бібліотеки України та Київської обласної бібліотеки для дітей), яким у 2008—2011 рр. розподілено найбільший обсяг літератури, випущеної за державним замовленням, їх потребу в поповненні

бібліотечних фондів новими виданнями задоволено загалом на третину (із 765 найменувань необхідної книжкової продукції до бібліотек поставлено літературу лише за 242-ма).

За результатами аудиту надано низку пропозицій нормативно-методологічного та організаційного характеру, спрямованих на підвищення результативності виконання програми та ефективності використання коштів державного бюджету.

Відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку випуску видавничої продукції на умовах державного замовлення" від 12 травня 2011 р. № 3352-VI, згідно з яким Закон України "Про видавничу справу" доповнено новою статтею 26-1 "Державне замовлення на випуск видавничої продукції", та за результатами аудиту виникла необхідність у підготовці проєкту рішення Уряду щодо затвердження порядку формування державного замовлення на випуск та розповсюдження видавничої продукції, випущеної за державним замовленням.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.09.2012 затверджено Порядок формування державного замовлення на випуск видавничої продукції та її розповсюдження. Наказом Держкомтелерадіо України від 28.11.2012 затверджено Порядок реалізації бюджетної програми "Випуск книжкової продукції за програмою "Українська книга". Головною метою зазначених документів є встановлення та регулювання взаємовідносин між замовниками і виконавцями державного замовлення.

До переліку видань, передбачених до випуску за програмою "Українська книга" на 2013 р., експертною радою було відібрано 211 видавничих проєктів від 85 видавництва та видавничих організацій. При формуванні переліку було враховано дані щодо незадоволеного читацького попиту публічних бібліотек. Державним бюджетом України на випуск книжкової продукції за цією програмою на 2013 р. передбачалися видатки у сумі 37,5 млн грн. Зазначені кошти планувалося використати на погашення кредиторської заборгованості 2012 р. — 11,9 млн грн, та фінансування Програми "Українська книга" 2013 р. — 25,6 млн грн.

За державної фінансової підтримки та у рамках Програми випуску соціально значущих видань і програми "Українська книга" здійснювався випуск видань, передбачених державними програмами.

Так, випуск видань, що сприяли популяризації кращих творів національної і світової класики, науково-популярної, технічної, довідкової літератури українською мовою для різних вікових груп населення, здійснювався на виконання Державної програми розвитку української мови та інших національних мов на період до 2000 р. (1991), Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004—2010 роки (2003).

Спільна колегія Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства культури і мистецтв України від 13 липня 2004 р. розглянула та обговорила питання про координацію дій центральних органів виконавчої влади щодо реалізації державної мовної політики та виконання постанови Верховної Ради України "Про Рекомендації парламентських слухань "Про функціонування української мови в Україні".

Наказом Міністерства культури і туризму України від 20 жовтня 2005 р. затверджено Порядок розгляду пропозицій від видавництва щодо відбору видань для поповнення фондів публічних бібліотек у межах реалізації постанови Кабінету Міністрів України від жовтня 2003 р. "Про затвердження Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004—2010 роки".

Видання брошур, довідників, наукових, публіцистичних та інших праць, присвячених історії та перспективам розвитку ЄС, механізму прийняття рішень інституціями ЄС,

політиці ЄС у різних сферах співробітництва, вимогам до держав — кандидатів на вступ до ЄС, розширенню ЄС, окремим напрямом та питанням співробітництва між Україною та ЄС, виготовлення тематичних інформаційних матеріалів до друкованих видань тощо здійснювалося на виконання Державних програм інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2004—2007 та на 2008—2011 роки; видання брошур з актуальних питань євроатлантичної інтеграції України, наукових, публіцистичних та інших праць, присвячених діяльності НАТО, довідково-інформаційної літератури з питань історії і сучасності НАТО та відносин України з цією організацією серед громадських організацій та засобів масової інформації — на виконання Державних програм інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2004—2007 та на 2008—2011 роки; видання підручників, методичних посібників, художньої літератури, атласів, словників, карт, довідників тощо — на виконання Національної програми "Закордонне українство" на період до 2005 року", Державної програми співпраці із закордонними українцями на період до 2010 року; видання друкованої продукції з краєзнавства та туризму, видання карт, довідників та путівників молодіжних туристських маршрутів тощо — на виконання Міжгалузевої програми "Пізнай свою країну" на 2007—2012 роки.

На виконання Державної програми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003—2006 рр. та Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 р. затверджувалися заходи щодо їх виконання, якими, зокрема, запроваджено системне розповсюдження через дипломатичні представництва України за кордоном та торговельно-економічні місії у складі посольств України за кордоном книг та рекламно-інформаційних матеріалів для задоволення потреб конкретних зарубіжних споживачів (бізнесменів, студентів, політологів, туристів тощо); спільно з Мінфіном, МЗС забезпечено участь України у міжнародних книжкових виставках та виставках преси; внесено до МЗС пропозиції щодо започаткування проведення конкурсу на краще висвітлення української тематики в зарубіжних засобах масової інформації.

Підготовку і випуск підручників, посібників, методичної літератури для вищих навчальних закладів, загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів забезпечувало й забезпечує Міністерство освіти і науки України. Кошти, передбачені для нього у державному бюджеті за програмою "Видання, придбання, зберігання та доставка підручників і посібників для забезпечення студентів вищих навчальних закладів, учнів загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладів та вихованців дошкільних навчальних закладів", використовуються відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України.

Результати аналізу розвитку видавничої галузі свідчать про наявність значних проблем, які стримують розвиток книговидавництва, зокрема зниження рівня інтересу до читання, недостатній рівень державної підтримки галузі, низька конкурентоспроможність, низький рівень попиту українців на вітчизняну видавничу продукцію, зумовлений зростанням цін на неї та зменшення реальних доходів населення. За даними Книжкової палати України, протягом останніх п'яти років випуск вітчизняної видавничої продукції становить близько однієї книги на рік на одну особу. Держава намагалась розв'язати проблему шляхом реалізації державних цільових програм, спрямованих на популяризацію вітчизняної книжкової продукції та розвиток читання. Проте розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції Державної цільової програми популяризації вітчизняної книговидавничої продукції на 2009—

2012 роки" від 28 травня 2008 р., "Про схвалення Концепції Державної цільової програми підтримки та розвитку читання на період до 2015 року" від 30 вересня 2009 р., "Про схвалення Концепції Державної цільової національно-культурної програми популяризації вітчизняної видавничої продукції та читання на 2014—2018 роки" від 10 квітня 2013 р. втратили чинність і, як наслідок, припинено виконання державних цільових програм згідно з відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Не менш важливим у регулюванні відносин у сфері видавничої справи є питання приватизації, організації власне видавничого процесу (державний облік суб'єктів видавничої справи), інформаційних відносин, ведення державної бібліографії та статистики, а також система управління та контроль за дотриманням суб'єктами видавничої справи законодавства.

Правовою основою процесу приватизації в Україні є Конституція України, законодавчі та нормативні акти. Серед основних правових актів, що регулюють цей процес, слід назвати закони України "Про приватизацію державного майна" від 4 березня 1992 р., "Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)" від 6 березня 1992 р.

Для обліку суб'єктів видавничої справи та на підставі Закону України "Про видавничу справу" Кабінет Міністрів України у вересні 1998 р. затвердив Положення про Державний реєстр видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції. Суб'єкти господарювання провадять діяльність у видавничій справі після внесення їх до Державного реєстру на підставі свідоцтва про внесення суб'єкта господарювання до Державного реєстру видавців, виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції.

Законом України "Про обов'язковий примірник документів" 1999 р. визначено загальні принципи державної політики у сфері поповнення національного інформаційного фонду України, правові засади функціонування системи обов'язкового примірника документів та відрегульовано інформаційні відносини, пов'язані з поповненням національного інформаційного фонду України.

Цьому закону передували постанови Кабінету Міністрів України з питань упорядкування розсилки контрольних примірників творів друку від 6 липня 1992 р., від 27 червня 1998 р., від 31 березня 1999 р.

Постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2002 р. затверджено перелік одержувачів безоплатного примірника видань України. У подальшому постановами від 27 червня 2003 р., від 17 вересня 2003 р., від 24 березня 2004 р., від 30 листопада 2005 р., від 9 квітня 2008 р., від 8 грудня 2009 р., від 30 жовтня 2014 р. до переліку вносилися зміни та доповнення.

До 2012 р. контроль за своєчасним доставлянням обов'язкового примірника документів здійснювали юридичні особи, які відповідно до закону були його одержувачами. У січні 2012 р. були внесені зміни, згідно з якими контроль за своєчасним доставлянням обов'язкового примірника документів здійснюють спеціально уповноважені органи з питань реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах, у галузях інтелектуальної власності, архівної справи, кінематографії та інші одержувачі обов'язкового примірника документів. Відповідно, доповнено статтею 186-7 Кодекс України про адміністративні правопорушення: "Недоставляння або порушення строку доставляння обов'язкового безоплатного примірника документів тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб, фізичних осіб — підприємців від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян". Це дозволить органам контролю застосовувати положення цієї статті до видавців, які порушують вимоги Закону України "Про обов'язковий примірник документів", що передбачає обов'язкове достав-

ляння видавцями обов'язкових безоплатних примірників видань бібліотекам та державним структурам.

Створенню умов для діяльності суб'єктів видавничої справи сприяло розроблення та прийняття низки нормативно-правових актів.

Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 червня 2008 р. "Про вимоги щодо функціонування об'єктів роздрібно торгівлі книжковою продукцією" рекомендовано міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським держадміністраціям дотримуватися вимог щодо функціонування об'єктів роздрібно торгівлі книжковою продукцією.

Зважаючи на те, що у м. Києві та інших регіонах України відбувалося виселення редакцій друкованих засобів масової інформації, закладів культури, у тому числі бібліотек, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження з приміщень, які вони займали на законних підставах упродовж десяти років, та з метою розвитку вітчизняної книговидавничої справи, створення сприятливих умов для функціонування друкованих засобів масової інформації, закладів культури, суб'єктів господарювання, що спеціалізуються на виданні, виготовленні та розповсюдженні книговидавничої продукції, Верховна Рада України ухвалила постанову "Про запровадження мораторію на виселення редакцій друкованих засобів масової інформації, закладів культури, у тому числі бібліотек, видавництв, книгарень, підприємств з розповсюдження книг та преси" від січня 2009 р.

У червні 2009 р. Урядом затверджено Порядок визначення обсягу книжкової продукції державною мовою, підготовка, випуск та/або розповсюдження якої здійснюється вітчизняними видавництвами і підприємствами книжкової торгівлі, для укладення договорів оренди приміщень.

Реалізація зазначеної постанови дозволила підтверджувати право на оренду державного та комунального майна видавництвами та підприємствами книгорозповсюдження книжкової продукції без конкурсу за умови випуску і розповсюдження ними книжкової продукції державною мовою не менш як 50% відповідно до Закону України "Про внесення змін до статті 9 Закону України "Про оренду державного та комунального майна" щодо книговидавничої справи".

У сфері стандартизації розроблялися програми стандартизації, метрології та сертифікації в галузі книговидання і преси (Програма стандартизації, метрології та сертифікації в галузі книговидання і преси на 2004—2010 роки, Програма стандартизації в галузі книговидання і преси на 2012—2016 роки). За роки незалежності в галузі розроблено 49 національних та галузевих стандартів.

#### Висновок

Для безумовного забезпечення конституційних гарантій на свободу слова в Україні, вільне висловлювання поглядів і переконань, створення належних умов для зміцнення і розвитку інформаційної сфери, а також продовження процесу поліпшення законодавчого забезпечення видавничої сфери, проведення політики підтримки книговидання, сприяння формуванню позитивного іміджу держави, Держкомтелерадіо України та його попередники провели роботу щодо вдосконалення правового регулювання видавничої сфери, відповідності українського законодавства міжнародним правовим стандартам, Європейській конвенції з прав людини.

Зокрема, розроблялися і практично втілювалися заходи, спрямовані на підтримку книговидання та книгорозповсюдження. Верховна Рада України підготувала та ухвалила законопроекти, спрямовані на зменшення податкового тиску на вітчизняного книговиробника, розроблено заходи щодо збільшення обсягів випуску видань українською мовою, популяризації вітчизняної друкованої продукції, а

також формувалася та виконувалася Національна програма випуску соціально значущих видань та програма "Українська книга" для забезпечення загальнодержавних потреб, ряд інших законодавчих актів та нормативних документів.

Проте загальна економічна криза, об'єктивні та суб'єктивні причини політичного, соціального та економічного характеру серйозно вплинули на книговидавничу сферу. Зменшення бюджетних призначень та незадовільний стан надходження коштів не дали змоги досягти головної мети програми "Українська книга" — збільшення обсягу випуску та розширення асортименту друкованих видань, оновлення та поповнення фондів публічних бібліотек, а також задоволення читацького попиту на книжкову продукцію. Випуск книг на одного мешканця країни — на дуже низькому рівні і не може задовольняти потреб народу України. Книга в Україні значною мірою втратила свою роль, внаслідок чого стрімко знижується рівень освіченості, культури, духовності суспільства.

Одним із найголовніших інструментів втілення державної політики та регулювання діяльності у видавничій справі є законодавство. Законодавче поле в цій галузі досі перебуває в стадії формування та вдосконалення і за відносно великого обсягу та регулярних змін і доповнень має дуже серйозні недоліки: багато правових положень мають декларативний характер, що, зокрема, призводить до неефективності та недовісти законодавчих інструментів, чимало законів і норм не дотримуються, не виконуються, порушуються, в кращому разі призупиняються з року в рік законами про бюджет чи окремими урядовими постановами. Так, приміром, не реалізовано державну програму популяризації української книги та концепцію відновлення всеукраїнської мережі книгорозповсюдження; деякі питання залишаються поза межами законодавчого регулювання — не ліквідовано невідповідність положень українського законодавства, зокрема в частині авторських прав, європейським стандартам і нормам та недотримання вже ухвалених норм, не врегульовано належним чином діяльність у галузі виробництва електронної книги, не розроблено положень, які регулюють відносини, особливо в інформаційній інфраструктурі книжкового сектору, видавничі, орендні, податкові, соціальні аспекти видавничої справи, не розроблено чітких положень і стимулів до заохочення спонсорства і меценатства, залучення інвестицій у видавничу галузь.

Успішне виконання законодавчих рішень у видавничій справі значною мірою залежатиме також від ефективності механізмів, що забезпечують це виконання, зокрема й механізмів громадського контролю.

#### Список використаної літератури

1. Афонін О. Національна книга. Стан, причини, наслідки, перспективи / Олександр Афонін // Вісник Книжкової палати. — 2000. — № 2. — С. 13—17.
2. Афонін О. Українська книга в контексті світового книговидання / О. В. Афонін, М. І. Сенченко. — Київ : Кн. палата України, 2009. — 277 с.
3. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 груд. 1993 р. № 3792-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 13. — Ст. 64.
4. Індутна К. Напрями державної підтримки книговидання в Україні / К. Індутна // Економіка України. — 2010. — № 2. — С. 24—33.

*В статье рассмотрены правовые нормы, направленные на обеспечение государственного регулирования деятельности субъектов издательского дела в Украине.*

*The legal norms sent to providing of government control of activity of subjects of publishing business in Ukraine are considered in the article.*

Надійшла до редакції 15 січня 2015 року