

Стратюк О. М.

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНИХ ЗАКЛАДІВ

УДК 347.191.1

Постановка проблеми. На сьогоднішній день існує цілий ряд законів, що регулюють правове становище історико-культурних закладів. В умовах несистемної побудови цього спеціального законодавства, що часто суперечить загальним положенням про юридичну особу і не узгоджується навіть поміж собою, при цьому й часто дублюючи положення один одного, виникає необхідність у систематизації даного масиву законів і взаємоузгодженні їх положень як поміж собою, так і з загальними засадами, що встановлюються Цивільним Кодексом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Аналізом питань, що стосуються закладів культури, можливості запровадження такої організаційно-правової форми як заклад, особливостей правового регулювання окремих закладів культури, а також питаннями розвитку закладів в межах вітчизняного і законодавства та доктрини займалися такі вітчизняні вчені, як І. М. Кучеренко, О. І. Зозуляк, М. П. Баб'юк, П. В. Нестеренко, Т. В. Дуденко та інші. Однак окрема увага особливостям правового регулювання історико-культурних закладів та специфіці їх правового статусу досі в науці приділена не була, що зумовлює необхідність проведення даного дослідження.

Мета статті. Визначення особливостей правового регулювання історико-культурних закладів. Встановлення особливостей їх правового статусу. Дослідження законодавства на предмет наявних суперечностей та відсутності правового регулювання важливих елементів правового статусу історико-культурних закладів.

Виклад основного матеріалу. Розпочати варто найперше з погодження з думкою І. М. Кучеренко, яка вперше обґрунтовано заявила про можливість введення до систему юридичних осіб такого поняття як заклад, на рівні з установою виходячи з їх порядку створення [1, с.270-278]. Також додаткове обґрунтування

ЗБІРНИК НАУКОВИХ СТАТЕЙ

закладу як самостійної організаційно-правової форми було дане Зозуляк О. І. [2, с.156-157]. З подальшим обґрунтування поділу закладів на освітньо-наукові, медичні та історико-культурні [3, с.369-381]. Саме цей поділ, аргументація і загальнотеоретичні основи і є базою даного дослідження.

Обґрутовуючи вибір теми дослідження варто відмітити, що вона була обрана, тому що складно в межах одного дослідження охопити інші сфери, в яких існує така організаційно-правова форма як заклад. Сфери в яких вони створюються та діють, такі як освітньо-наукова та медична, мають, знову ж таки, своє окреме нормативно-правове регулювання. Тому в межах даної роботи доцільною видається саме спроба охопити одну конкретну сферу і дослідити її на предмет особливостей правового статусу, зокрема в контексті наявних невідповідностей у регулюванні історико-культурних закладів, куди ми можемо віднести: бібліотеки, музеї, архіви, бібліотеки тощо.

Оскільки в науці вже вказувалось на неузгодженість положень спеціального законодавства з тим, що передбачено в ЦК та необхідність вдосконалення спеціального законодавства в багатьох аспектах [4, с.64], ми хотіли б детальніше і глибше дослідити дані проблемні моменти щодо співвідношення положень спеціальних законів, якими регламентовано правове становище історико-культурних закладів зокрема із загальними положеннями Цивільного Кодексу в частині установчих документів, правового режиму майна, відповідальності тощо.

Стосовно установчих документів, то тут існує явна невідповідність між положеннями спеціальних законів, що визначають специфіку правового статусу історико-культурних закладів та загальними положеннями, що містяться в ЦК. Розглянемо це питання детальніше. Відповідно до статті 87 ЦК установа створюється на підставі індивідуального або спільного установчого акта, складеного засновником (засновниками). При цьому установчим документом товариства вказується затверджений учасниками статут або засновницький договір між учасниками, якщо інше не встановлено законом.

Звернувшись до ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»,

зокрема до п.16 ч.2 ст.9, ми побачимо, що посеред видів установчого документа, дані про який вносяться у Єдиний державний реєстр, міститься: установчий акт, статут, модельний статут, засновницький договір, одноособова заява (меморандум), положення. Тобто будь-який історико-культурний заклад при державній реєстрації може визначити своїм установчим документом тільки один з вище перелічених.

Тепер перейдемо до положень спеціальних законів, зокрема:

- Стаття 19 ЗУ «Про культуру» вказує, що заклади культури провадять діяльність за видами, визначеними частиною першою статті 12 цього Закону, відповідно до цілей, передбачених їх статутами (положеннями);

Відповідно до цього положення, установчим документом всіх закладів культури є статут або положення. Подібні положення містяться ще в двох спеціальних законах:

- Стаття 12 ЗУ «Про бібліотеки та бібліотечну справу» вказує, що бібліотека діє на основі статуту (положення), що затверджується її засновником (засновниками);

- Стаття 8 ЗУ «Про музеї та музейну справу» вказує, що музей діє на підставі статуту (положення), що затверджується його засновником чи засновниками.

Стаття 1 ЗУ «Про бібліотеки і бібліотечну справу» зазначає, що бібліотекою є установа чи організація. Тому, відповідно до ЦК, її установчим документом повинен бути індивідуальний або спільний установчий акт, складений засновником (засновниками). Тобто тут пряма невідповідність.

Стаття 7 ЗУ «Про музеї та музейну справу» зазначає, що музеї можуть створюватись і діяти в усіх організаційно-правових формах. Тобто, його установчі документи відповідно повинні залежати від обраної організаційно-правової форми. Однак, як ми вказали раніше, цей же Закон визначає єдиним установчим документом музею статут (положення).

Стосовно двох інших законів, то:

- Стаття 7 ЗУ «Про театри та театральну справу» визначає, що установчі документи театру повинні відповідати вимогам закону щодо установчих документів для відповідної організаційної форми юридичної особи.

Однак, це положення суперечить статті 19 ЗУ «Про культуру», яка визначає установчим документом закладів культури статут (положення).

- Закон же ЗУ «Про національний архівний фонд та архівні установи» будь-яких норм, що стосувались би установчих документів, не містить. Тільки в статті 1 визначення: «архівна установа, архів, архівний підрозділ, архівний відділ - це відповідно установа чи структурний підрозділ, що забезпечує облік і зберігання архівних документів...» ;

Тобто, якщо архів функціонує як установа, як зазначено у визначенні, то це суперечить, знову ж таки, положенням статті 19 ЗУ «Про культуру». Однак, Державною архівною службою України були затверджені методичні рекомендації з розроблення Положення про державний архів області, міст Києва і Севастополя [7]. Тобто ми бачимо, що відповідні архіви зазвичай функціонують саме на підставі положення.

Стосовно змісту установчих документів, то тут виникають ті ж самі проблеми. Наприклад, стаття 88 ЦК встановлює загальні вимоги до змісту установчих документів: статуту товариства, засновницького договору товариства, установчого акту установи. При цьому, стаття 7 ЗУ «Про музеї та музейну справу» говорить, що музеї можуть створюватись і діяти в усіх організаційно-правових формах. Вже стаття 8 вказує, що музей діє на підставі статуту і встановлює вимоги до його змісту:

- назва музею, його статус, склад засновників, їх права та обов'язки;

- організаційна структура, основні завдання та напрями діяльності;

- джерела надходження коштів і їх використання, склад майна музею, порядок його реорганізації та ліквідації, умови збереження музейного зібрання у разі ліквідації музею;

- інші умови діяльності музею.

Виникає запитання, як бути з музеями, що створені в організаційно-правовій формі установи, які загальні вимоги на них поширюються? Це ж запитання стосується вже згаданої статті 12 ЗУ «Про бібліотеки та бібліотечну справу», яка вказує, що у статуті (положенні) бібліотеки визначаються:

- її статус;
- форма власності;
- джерела фінансування;
- вид і профіль діяльності.

Причому це стосується всіх закладів культури, оскільки, навіть за відсутності норм стосовно установчих документів архівів і театрів, на них поширюються положення статті 19 ЗУ «Про культуру» [5].

Тобто існує явна неузгодженість, яка викликана, в тому числі, відсутністю регулювання і визнання на рівні Цивільного кодексу такої організаційно-правової форми як заклад. І ми бачимо потребу у відповідному нормативному закріпленні специфіки даної організаційно-правової форми на рівні відповідної глави Цивільного кодексу, що стосується загальних положень про юридичну особу.

Що стосується державної реєстрації історико-культурних закладів, то:

- Стаття 9 ЗУ «Про музеї та музейну справу» і стаття 13 ЗУ «Про бібліотеки та бібліотечну справу» вказують, що державна реєстрація музеїв і бібліотек незалежно від форм власності проводиться за їх місцезнаходженням відповідно до закону;

- Стаття 9 ЗУ «Про театри та театральну справу» вказує, що державна реєстрація театрів здійснюється відповідно до закону.

Стосовно архівних установ потрібно зробити застереження. Хоча профільний закон не містить положень стосовно державної реєстрації таких архівних установ, ми можемо зрозуміти це з інших нормативних актів. Зокрема, з Методичних рекомендацій з розроблення Положення про державний архів області, міст Києва і Севастополя затверджених наказом Укрдержархіву, де серед іншого вказується, що у Положенні слід зазначити, що держархів як юридична особа публічного права має самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, власні бланки [7].

Також хотілося б вказати, що однією з найбільш суттєвих особливостей історико-культурних закладів є те, що вони можуть

функціонувати як зі статусом юридичної особи, так і без нього, зокрема:

- Стаття 12 ЗУ «Про бібліотеки та бібліотечну справу» вказує, що бібліотека може не мати статусу юридичної особи та перебувати у складі підприємства, установи або організації;

- Стаття 9 ЗУ «Про музеї та музейну справу» та стаття 9 ЗУ «Про театри та театральну справу» вказують, що музеї і театри, створені у складі підприємств, установ, організацій, навчальних закладів, державній реєстрації не підлягають; порядок обліку таких музеїв і бібліотек визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв;

Стаття 23 ЗУ «Про національний архівний фонд та архівні установи» містить серед переліку архівних установ, що входять в систему архівних установ України, цілий ряд архівних підрозділів, які є внутрішніми структурними одиницями державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ та організацій чи об'єднань громадян, релігійних організацій, а також підприємств, установ та організацій, заснованих на приватній формі власності тощо.

Існують неузгодженості і в таких моментах як найменування відокремлений підрозділів юридичної особи. Згідно стаття 95 ЦК ними є філії та представництва. Однак, стаття 7 ЗУ «Про музеї та музейну справу» вказує, що засновники музею можуть створювати філії та відділи музею, що не є юридичними особами. Причому неузгодженість тут не тільки в назвах, але і в тому, що такі філії і відділи створюються засновниками, а не юридичною особою, як це повинно бути у відповідності зі статтею 95 ЦК. Якщо ж під відділами розуміються внутрішні структурні елементи музеїв, тоді, по-перше, незрозуміло чому вони перелічуються в одному реченні разом з філіями; по-друге, неясно навіщо тоді стаття 8 посеред положень, які повинні міститись в статуті, називає організаційну структуру музею.

Одним з ключових аспектів правового статусу історико-культурних закладів є правовий режим їхнього майна. Звернемось спочатку до загальних норм Цивільного Кодексу, тут у нас є тіль-

ки стаття 102, яка стосується передання майна установі і в якій говориться, що в установчому акті визначається майно, яке засновник повинен передати установі після її державної реєстрації. На рівні загальних засад інші уточнюючі норми відсутні. В результаті незрозуміло який режим даного майна, воно передається у власність чи можливо в оперативне управління або подарське відання (в тому випадку, якщо засновник – держава чи територіальна громада) абощо.

Описана вище проблема існує й на рівні спеціальних законів. Давайте розберемо їхні положення на предмет правового режиму майна таких закладів:

- Стаття 27 ЗУ «Про бібліотеки та бібліотечну справу» вказує, що матеріально-технічне забезпечення бібліотек здійснюється їх власником (засновником), стаття 28 говорить, що бібліотечний фонд, будівлі, споруди, приміщення, обладнання та інше майно, що є державною або комунальною власністю та передане засновником бібліотекам державної і комунальної форм власності, належить їм на праві оперативного управління;

- Стаття 14 ЗУ «Про музеї та музейну справу» вказує, що власники музеїв зобов'язані забезпечувати їх будівлями (спорудами), збудованими за спеціальними проектами, або іншими упорядкованими приміщеннями, що відповідають вимогам функціонування музеїв, а також відповідним обладнанням та транспортом; приміщення музеїв, що є у державній чи комунальній власності, передаються їм на праві оперативного управління;

- Стаття 16 ЗУ «Про театри та театральну справу» вказує, що майно державних театрів є державною власністю і належить театрам або на праві господарського відання, або на праві оперативного управління; будівлі (споруди, приміщення) театрів, що є в державній чи комунальній власності, передаються їм на праві оперативного управління;

- Стаття 37 ЗУ «Про національний архівний фонд та архівні установи» вказує, що будівлі (споруди, приміщення) театрів, що є в державній чи комунальній власності, передаються їм на праві оперативного управління; також зазначається, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'я-

зані забезпечувати архівні установи, в яких зберігаються документи Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам, відповідними приміщеннями, засобами механізації та автоматизації архівних робіт, іншим технологічним обладнанням, матеріальними ресурсами та кадрами.

Як ми бачимо, якщо стосовно закладів, утворених державою і є відповідні норми, що стосуються правового режиму майна таких закладів, хоча й не у всіх випадках, то стосовно закладів, які були утворені іншими фізичними чи юридичними особами такі норми відсутні.

Необхідно відзначити і наголосити, що подібні положення існують, наприклад, в тому що стосується вищих навчальних закладів. ЗУ «Про вищу освіту» в статті 70 (Матеріально-технічна база і правовий режим майна закладів вищої освіти) вказує, що відповідно до законодавства та з урахуванням організаційно-правової форми закладу вищої освіти з метою забезпечення його статутної діяльності засновником (засновниками) закріплюються на основі права господарського відання або передаються у власність будівлі, споруди, майнові комплекси, комунікації, обладнання, транспортні засоби та інше майно.

Ми бачимо, що правовий режим майна закладів вищої освіти чітко визначений, це майно або в господарському віданні, або у власності таких закладів. Подібними положеннями необхідно, щонайменше, доповнити чотири відповідні спеціальні закони, що визначають особливості правового регулювання і правового статусу історико-культурних закладів.

Стосовно джерел фінансування, то навіть на рівні ЗУ «Про культуру», зокрема статті 26, встановлений обов'язок фінансування закладів культури для держави і місцевих громад, як і положення про те, що приватні заклади культури фінансуються їх засновниками. Подібні положення містяться у трьох спеціальних законах:

- Стаття 26 ЗУ «Про бібліотеки та бібліотечну справу»;
- Стаття 14 ЗУ «Про театри та театральну справу»;
- Стаття 34 ЗУ «Про національний архівний фонд та архівні установи».

Немає їх в ЗУ «Про музеї та музейну справу», в ньому тільки міститься положення про те, що для створення музею засновники повинні забезпечити фінансування та кадри для належного його функціонування (ст. 7).

Що стосується відповідальності історико-культурних закладів за своїми зобов'язаннями, то ситуація доволі проста. На рівні чотирьох спеціальних законів відсутні будь-які положення, що б визначали особливості відповідальності таких закладів. Тому необхідно звернутись до загальних положень.

Що стосується закладів, які були створені юридичними або фізичними особами, то ми застосовуємо загальні положення, зокрема статтю 96 ЦК. Відповідно до її положень, юридична особа самостійно відповідає за своїми зобов'язаннями усім належним їй майном. Засновник не відповідає за зобов'язаннями юридичної особи, якщо інше не встановлено установчими документами чи законом. Тут ми знову стикаємось з проблемою визначення правового статусу майна, що передається засновниками юридичній особі. Також бачимо, що в статуті історико-культурного закладу засновник може вказати і про свою субсидіарну відповідальність абощо.

Тепер перейдемо до юридичних осіб, створених державою або територіальними громадами. Як вказується в літературі, застосування принципу самостійної цивільно-правової відповідальності юридичної особи всім належним їй майном щодо юридичних осіб публічного права з певних міркувань є вочевидь неприйнятним [8, с.155]. Зокрема у нашому випадку це викликано тим, що, як ми вказували раніше, майно історико-культурних закладів державної і комунальної форми власності належить їм на праві оперативного управління.

Тому виникає запитання стосовно можливості субсидіарної відповідальності засновників даних юридичних осіб. Тут стаття 176 ЦК констатує, що держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади не відповідають за зобов'язаннями створених ними юридичних осіб, крім випадків, встановлених законом. Як ми зазначили раніше, спеціальні закони будь-яких випадків такого роду не містять.

Що стосується припинення історико-культурних закладів шляхом реорганізації, то тут знову існують невідповідності між загальними положеннями ЦК і нормами спеціальних законів. Зокрема, ч.4 ст.104 ЦК вказує, що установа не може бути перетворена, при цьому стаття 10 Закону України «Про музеї та музейну справу» вказує, що реорганізація (злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення) музеїв може відбуватися відповідно до чинного законодавства.

Існують неузгодженості і в тому, що стосується ліквідації історико-культурних закладів. Відповідно до стаття 110 ЦК юридична особа ліквідується:

- за рішенням її учасників або органу юридичної особи, уповноваженого на це установчими документами;

- за рішенням суду про ліквідацію юридичної особи;

Якщо ж говорити про положення спеціальних законів, то:

- Стаття 15 ЗУ «Про бібліотеки та бібліотечну справу» вказує, що бібліотеки ліквідується за рішенням: власника; засновника - за згодою власника; в інших випадках, передбачених законодавством;

- Стаття 10 ЗУ «Про музеї та музейну справу» вказує, що ліквідація музеїв здійснюється за рішенням засновника, а також за рішенням суду у випадках, передбачених чинним законодавством;

- Стаття 22 ЗУ «Про національний архівний фонд та архівні установи» вказує, що Ліквідація архівних установ здійснюється за рішенням засновників, власників або на інших підставах, передбачених законом;

- Стаття 10 ЗУ «Про театри та театральну справу» вказує, що ліквідація театрів здійснюється за рішенням засновника (власника), а також за рішенням суду у випадках, передбачених законом.

Тобто ми бачимо невідповідність положень спеціального законодавства загальним засадам, які визначені ЦК в частині, що стосується підстав ліквідації юридичної особи.

Висновки 1) Спеціальні закони покладають додаткові обов'язки і на заклади, що належать до приватної форми влас-

ності, з метою захисту об'єктів, що становлять: національне культурне надбання чи являються унікальними документальними пам'ятками, чи документами Національного архівного фонду тощо. Зокрема в частині заборони відчуження даних об'єктів; 2) Спеціальне законодавство покладає на засновників (власників) даних закладів не тільки обов'язки щодо фінансування, але й додаткові обов'язки щодо, наприклад, підтримання належного стану будівель закладу тощо; 3) Для окремих закладів передбачений порядок зупинення їх діяльності незалежно від форми власності і випадку порушення вимог спеціального закону; 4) Відсутні положення, які б визначали правовий режим майна історико-культурних закладів; 5) Законами встановлюються обмеження чи заборона стосовно можливої приватизації майна історико-культурних закладів як і встановлюються додаткові гарантії належного їх функціонування; 6) Існує значна кількість проблем в тому, що стосується установчих документів історико-культурних закладів, зокрема, не тільки в частині невідповідності загальним положенням Цивільного Кодексу, але й між спеціальними законами; 7) Відповідальність будь-якого історико-культурного закладу, незалежно від форми власності, є вкрай обмеженою, що викликано цілим рядом перелічених в роботі факторів; 8) Наявні невідповідності між положеннями ЦК і спеціальних законів в частині, що стосується реорганізації чи ліквідації історико-культурних закладів.

1. Кучеренко І. М. *Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія* / І. М. Кучеренко. К., 2004. 328 с.
2. Зозуляк О. І. *Заклад як організаційно-правова форма підприємницьких юридичних осіб. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України : Збірник наукових статей. Івано-Франківськ : ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», 2017. Вип. 45. С. 156-166*
3. Зозуляк О. І. *Непідприємницькі юридичні особи як суб'єкти цивільного права: теоретичний та практичний аспекти: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03 / Нац. акад. прав. наук України, НДІ приват. права і підприємництва ім. Ф. Г. Бурчака. - Київ, 2017. 475 с.*
4. Дуденко Т. В. *Заклади культури як різновид неприбуткових організацій. Право та інноваційне суспільство, 2016. № 2. С. 60-67. URL:*

<http://apir.org.ua/wp-content/uploads/2016/12/Dudenko7.pdf>. (дата звернення: 14.04.2019 р.)

5. Прокопенко Л. І., Сіра О. А. Законодавче регулювання у сфері діяльності бібліотек: нормативно-правові аспекти. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. 2015. Вип. 32(1). С. 67-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_32%281%29_17 (дата звернення: 14.04.2019 р.)
6. Про затвердження Положення про порядок зупинення діяльності архівних установ, що не забезпечують збереженість документів Національного архівного фонду URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0493-00> (дата звернення: 14.04.2019 р.)
7. Державна архівна служба України, Наказ 18.01.2013 №4 Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення Положення про державний архів області, міст Києва і Севастополя. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0004843-13> (дата звернення: 14.04.2019 р.)
8. Руденко А. В. Субсидіарна відповідальність держави. Право та інновації. № 1 (9). 2015. С. 154-159. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2016/06/Rudenko9.pdf> (дата звернення: 14.04.2019 р.)

Стратюк О. М. Особливості правового регулювання історико-культурних закладів

Стаття присвячена аналізу положень законодавства щодо особливостей правового статусу історико-культурних закладів. Аналізуються положення спеціального законодавства, що визначає особливості правового регулювання конкретних історико-культурних закладів, а також дається їх співвідношення з положеннями Цивільного Кодексу у частині загальних засад функціонування юридичної особи.

Ключові слова: історико-культурні заклади, заклад культури, архів, бібліотека, театр, музей, установа, правовий статус.

Стратюк А. Н. Особенности правового регулирования историко-культурных заведений

Статья посвящена анализу положений законодательства об особенностях правового статуса историко-культурных заведений. Анализируются положения специального законодательства, которые определяют особенности правового регулирования конкретных историко-культурных заведений, а также дается их соотношение с положениями Гражданского Кодекса в части общих принципов функционирования юридического лица.

Ключевые слова: историко-культурные учреждения, учреждение культуры, архив, библиотека, театр, музей, учреждение, правовой статус.

Stratyuk O. M. Specifics legal regulation of the activity of historical and cultural institutions

The article deals with scientific views on the retrospective of legal regulation of historical and cultural institutions as non-entrepreneurial legal entities, as well as their role. The origin, concept, meaning and general features, inherent to this kind of legal entities are investigated.

An analysis of the modern mechanism of legal regulation of historical and cultural institutions in Ukraine is being analyzed.

Keywords: non-entrepreneurial legal entity, institution, museum, archive, library, theater, cultural institution.