

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНОГО ТА ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВ-УЧАСНИЦЬ СНД

MODERN PROGRESS TRENDS OF INTERNATIONAL AND DOMESTIC LEGAL REGULATION IN THE SPHERE OF CULTURE OF STATES-PARTICIPANTS OF THE CIS

Ігнатченко І.Г.,

*кандидат мистецтвознавства, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Стаття присвячена вивченню досвіду правового регулювання у сфері культури держав-учасниць СНД на національному, а також наднаціональному рівнях. Розглянуті процеси формування і вдосконалення їх спільної гармонізованої нормативної бази у цій сфері. Сформульовані перспективи удосконалення внутрішньодержавного адміністративно-правового регулювання культури й міжнародного гуманітарного співробітництва цих країн.

Ключові слова: міжнародно-правові норми у сфері культури, адміністративно-правове регулювання, правові форми міжнародної співпраці, держави-учасниці СНД, «культурні» права і свободи, організаційно-правові засади управління в царині культури країн СНГ.

Статья посвящена изучению опыта правового регулирования в сфере культуры государств-участников СНГ на национальном, а также наднациональном уровнях. Рассмотрены процессы формирования и совершенствования их общей гармонизированной нормативной базы в данной сфере. Сформулированы перспективы усовершенствования внутригосударственного административно-правового регулирования культуры и международного гуманитарного сотрудничества этих стран.

Ключевые слова: международно-правовые нормы в сфере культуры, административно-правовое регулирование, правовые формы международного сотрудничества, государства-участники СНГ, «культурные» права и свободы, организационно-правовые основы управления в области культуры стран СНГ.

The article is devoted to the study of experience of the legal regulation in the sphere of culture of states-participants of the CIS on national and also international levels. The processes of forming and perfection of their general harmonized normative base are considered in this sphere. The prospects of improvement of the domestic administrative and legal regulation of culture and international humanitarian cooperation of these countries are set forth.

Key words: international and legal norms in the sphere of culture, administrative and legal regulation, legal forms of international cooperation, states-participants of the CIS, "cultural" rights and freedoms, organizational and legal bases of administration in area of culture of countries the CIS.

Гуманітарне співробітництво країн-учасниць Співдружності Незалежних Держав (СНД) у сфері культури супроводжується розробкою і прийняттям численних нормативних правових і інших актів як в системі національних законодавств, так й на міжнародному рівні. В умовах, коли форми і способи цього співробітництва та інтеграції у сфері культури стають різноманітнішими й динамічними, більшої актуальності набуває принцип правової держави, проголошений в конституціях цих держав. Останній вимагає, щоб політичні рішення у максимально можливо-му ступені набували правової форми, адекватної реальним, об'єктивним процесам культурного життя суспільства. Водночас стає очевидним, що перехід до економіки інноваційного типу в умовах сучасного глобалізованого світу вимагає посилення процесів взаємодії не лише у виробничій, а й у гуманітарній і культурній сферах з метою збереження і примноження єдиного культурного простору при визнанні права на повагу до самобутності і оригінальності культури кожного народу.

Вивчення подібної проблематики становить самостійний дослідницький напрямок, який, зокрема, включає вивчення питань міжнародно-правового регулювання, що органічно поєднується з компаративістськими адміністративно-правовими розвідками, в тому числі й в гуманітарно-культурній сфері. Так, у даному напрямку тривають дослідження багатьох вчених Росії, України, Білорусії, Казахстану, Азербайджану тощо. Особливо цікавими є праці вчених Інституту законодавства і порівняльного правознавства Уряду Російської Федерації таких, як В. І. Лафітський, Т. Є. Мельник, Д. Я. Примаков та ін., Інституту держави та права РАН і Російського правотворчої спілки Ю. О. Тихомирова, Українського центру культурних досліджень Міністерства культури України О. А. Гриценка й В. В. Солодовникова та ін. Загальними проблемами порівняльного адміністративного та міжнародного (глобаль-

ного) адміністративного права, а також доктринальними підходами до співвідношення міжнародно-правових і національних норм займаються такі вчені, як О. А. Лупало, Г. А. Каширкіна, І. І. Лукашук, С. В. Бахін, Ю. В. Семаніва, однак вони найчастіше не звертаються до наукового аналізу зазначених проблем у окремих сферах соціального життя, зокрема в галузі культури.

Усе це свідчить про необхідність вивчення досвіду правового регулювання країн Співдружності в царині культури, пошуку нових напрямів і способів вдосконалення реалізації правової політики держав у відповідній сфері як на національному, так і на наднаціональному рівнях з використанням арсеналу науки адміністративного права, що й обумовлює мету даної статті.

В цілях регулювання питань культурного співробітництва у рамках СНД приймаються різні акти: конвенції, угоди, договори, рішення і постанови різних органів, рекомендації, звіти, доповіді, модельні закони. Частина з них має нормативну природу і є обов'язковими для застосування в національних правових системах за умови дотримання процедур імплементації. Це відповідає букві і духу Статуту СНД, де закріплюється, що основною нормативною правовою базою міждержавних відносин у рамках Співдружності є багатосторонні і двосторонні угоди в різних областях взаємовідносин держав-учасниць. Угоди, вчинені в рамках Співдружності, повинні відповідати її цілям і принципам, зобов'язанням держав-учасниць (ст. 5). Факт укладення багатосторонніх і двосторонніх договорів розглядається Статутом як свідчення зближення національних законодавств (ст. 20) [1].

Наразі існує ряд актів СНД, що свідчать про наявність особливої зацікавленості держав у сфері гуманітарного співробітництва, про перспективи і напрями подібної співпраці. Йдеться, наприклад, про Угоду СНД про гуманітарне співробітництво держав-учасниць Співдружності

Незалежних Держав від 26 серпня 2005 р., спрямовану на розвиток і зміцнення традиційних зв'язків народів країн Співдружності на співпрацю в області культури, освіти, науки, інформації і масових комунікацій, спорту, туризму і роботи з молоддю тощо [2]. Актуальними рішеннями, що визначають основні напрями культурно-гуманітарної політики в просторі СНД на найближчі роки, являються наступні: «Про Основні заходи співпраці держав-учасниць СНД в області культури до 2015 р.» [3]. «Про Концепцію співробітництва держав-учасниць СНД у сфері культури» [4]. Основна мета останньої – формування загально-культурного простору держав-учасниць СНД, але не в якості уніфікованого середовища, а як поля для рівних можливостей і прояву культурного різноманіття. Головними завданнями її реалізації є: підвищення зацікавленості держав в організації і проведенні спільних заходів у сфері культури; створення умов для поширення загальних гуманістичних цінностей народів (у тому числі толерантності, дружби і добросусідства, культури світу, міжнаціональної і міжконфесійної згоди), поваги до культури, мов і традицій інших народів.

Радою глав урядів СНД прийняті також окремі угоди, що регламентують співробітництво із спеціальних питань культурної політики, таких як охорона авторського права і суміжних прав (Угода від 24.09.1993 р.), співпраця митних служб з питань затримання і повернення культурних цінностей (Угода від 15.04.1994 р.), що незаконно вивозяться і ввозяться, співробітництво в області кінематографії (Угода від 10.02.1995 р.), припинення правопорушень в області інтелектуальної власності (Угода від 06.03.1998 р.) тощо.

Таким чином, усі міжнародні договори, а також рішення керівних органів СНД (Ради глав держав і Ради глав урядів), що укладаються у рамках СНД, вельми різноманітні за формою, змістом, суб'єктом і порядком прийняття, є засобом уніфікації правового регулювання, оскільки за допомогою цих актів в правовій системі держав вводяться однакові правила, загальні для усіх норми, що спонукають їх органи й організації діяти погоджено або навіть однаково для досягнення спільних цілей. Отже, це дозволяє говорити про поступове формування певної системи міжнародних адміністративно-правових норм у сфері культури, що в умовах глобалізації надає особливого значення процесам взаємодії міжнародного і внутрішнього права держав в цій царині. З одного боку, загальновизнані принципи і норми міжнародного права впливають на національні правові системи, з іншого – загальні правила поведінки у світовій спільноті встановлюються шляхом визнання їх цінності і регулятивності для держав-учасниць СНД, тобто вплив міжнародного права на внутрідержавне має і зворотній зв'язок – вплив внутрідержавного права на міжнародне [5, с. 306].

Специфічним й цікавим інститутом правового регулювання у рамках СНД є модельні правові акти. Вони є найбільш яскравим вираженням структурного зближення норм міжнародного і внутрішнього права, особливо коли це стосується актів по регулюванню гуманітарної, та, зокрема, культурної сфери. Їх поява і існування в Міжпарламентській Асамблеї (МПА) СНД свідчить про своєрідну роль міжнародного права в механізмі порівняльного правознавства, адже за їх допомогою, як зразкових актів, може відбуватися зіставлення національних правових систем і аналіз їх схожості і відмінностей. Рекомендаційні за своєю природою, вони містять правові стандарти, які повністю або частково сприймаються державами в процесі законотворчості, орієнтують їх на типові правові рішення і тим самим сприяють зближенню національних законодавств.

Модельні акти не є нормативними правовими актами, тому не можуть регулювати ні міжнародні відносини, ні стосунки, схильні до регуляції з боку національного права, але вони сприяють гармонізації національних систем

права, оскільки ставлять своєю метою вироблення таких підходів до рішення різних проблем, які були б прийнятними для кожної держави. На відміну від уніфікації як процесу створення «спільного знаменника», гармонізація – це «процес цілеспрямованого зближення правових систем в цілому або окремих галузей, затвердження загальних інститутів і норм, усунення протиріч» [6, с. 89]. За своєю внутрішньою структурою модельні акти не цілком тотожні національним законам і можуть виступати в трьох формах – модельний акт, що повністю відтворює майбутній національний акт; модельний акт, що містить регуляторні деяких стосунків, які стануть предметом майбутніх національних законів; модельний акт, що містить загальні, погоджені принципи законодавчого регулювання. На нашу думку, враховуючи специфіку сфери культури, як царини духовного життя народу, якій притаманна власна самобутність та неповторність, є більш актуальними є дві останні форми, коли можливими стають різні національні модифікації цих загальних принципів, в залежності від конкретних потреб держав.

Зокрема, в Модельному законі «Про культуру» [7] формулюються завдання законодавства про культуру, пропонуються визначення найбільш важливих з точки зору нормативного регулювання понять, закріплюються загальновизнані в Співдружності гарантії прав і свобод людини і громадянина в області культури. В якості останніх розглядаються право на культурну діяльність і участь в культурному житті, право на творчість і культурну самобутність, право на художню освіту і тому подібне. Уявляється, що цей уніфікований акт слід активніше використовувати державам в процесі прийняття і удосконалення внутрішнього базового законодавства у сфері культури, щоб уникнути зайвої відмінності, наприклад, в трактуванні основних понять, таких як «культурні цінності», «об'єкти духовної культури», «культурні блага», «культурна діяльність», «державна культурна політика», «організація культури», «заклад культури» тощо, що може згодом ускладнити процеси міжкультурних комунікацій різних країн і створення єдиного глобального культурного простору у рамках СНД.

Рекомендації таких модельних законів СНД як «Бібліотечний кодекс для держав-учасниць СНД» (1998 р.), «Про творчих працівників і творчі спілки» (1997 р.), «Про меценатство і добродійну діяльність» (1997 р.), «Про державну підтримку кінематографії» (1999 р.), «Про об'єкти культурної спадщини» (2000 р., нова ред. 2012 р.), а також принципи законодавчого регулювання були використані при підготовці відповідних «профільних» законів багатьох держав-учасниць СНД і продовжують використовуватися в законопроектній роботі. Так, наприклад, відповідні принципи були закладені в основу закону «Про державну підтримку кінематографії Російської Федерації» (станом на 12.11.2012 р.), використовувалися під час роботи над Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» (від 5.07.2012 р.), проекту Закону України «Про меценатство», підготовленого Українським центром культурних досліджень (2011 р.).

Законодавство багатьох країн СНД в сфері культури зараз переживає так званий період «другої хвилі» правового регулювання. Сутність цього процесу полягає в тому, що після етапу існування законів перехідного періоду, ознаменованого актами, прийнятими в 90-ті роки минулого століття, законодавство істотно оновлюється і на зміну цим законам приходять акти, що враховують двадцятирічний досвід розбудови ринкової економіки і демократичних держав. Розширення засобів і механізмів міжнародної гуманітарної співпраці держав-учасниць СНД, активніше використання правових форм, включаючи нормативне правове регулювання, сприяє ефективнішому оновленню законодавства в цій сфері. Даний етап відрізняється, перш за все, розширенням дії права на культурну сферу. Правове регулювання в цій сфері набуває системного і комп-

лексного характеру, підвищується значення зовнішньої впорядковуючої дії на неї. На новому етапі зміцнюється роль закону як правового регулятора.

В цілому держави дотримуються рекомендацій МПА СНГ, щодо пропозицій національному законодавцеві дотримуватися такої системи законодавства про культуру, що ґрунтується на загальному базовому законі, який поширюється на усі види культурної діяльності. При цьому в даному законі мусять знайти відображення такі найважливіші принципи сучасної культурної політики, як свобода творчості і здійснення культурної діяльності, державна підтримка культури. Слід зазначити, що практично усі країни мають подібні загальні закони про культуру. Власне сам розглянутий модельний закон «Про культуру» багато в чому утілює досвід законодавчого регулювання стосунків в сфері культури в державах-учасниках СНД.

За останні роки в деяких державах були ухвалені нові базові закони «Про культуру» (Азербайджан – 2013 р., Киргизстан – 2009 р., Туркменістан – 2010 р., Україна – 2010 р.), в інших з них триває активна законодавча робота над аналогічними проектами, вносяться відповідні зміни в ті, що вже діють (наприклад, Федеральний закон Російської Федерації від 22 квітня 2013 р. № 63-ФЗ).

Цікавим є те, що в багатьох країнах, наприклад у Російській Федерації, триває дискусія з приводу назви, змістовних акцентів й загальної спрямованості базового нормативного акту у сфері культури. Так, тут фактично існують два законопроекти, один з яких носить традиційну назву «Про культуру», запропонований Комітетом Державної Думи РФ з культури, а також проект федерального Закону «Про культурну діяльність і основи державної культурної політики в Російській Федерації», поданий Президенту РФ у 2011 р. з боку Громадської палати РФ. За думкою авторів останнього проекту, назвавши свій законопроект саме так, вони намагалися прописати норми, завдяки яким саме культура стає пріоритетом держави. Хоча б тому, що, чим вище рівень культури в країні, тим нижче рівень корупції і злочинності. Водночас, назва закону «Про культуру» не відповідає самому предмету правового регулювання, так як регулюється не власне «культура» як духовне явище, що належить певній нації чи народіві, а саме відповідна діяльність, а також засади діяльності органів державної влади у цій сфері [8].

В цілому аналіз законотворчої діяльності свідчить про інтенсивний і стійкий розвиток адміністративного права у багатьох країнах СНД, зокрема, про тривалі пошуки в плані правових аспектів формування і реалізації культурної політики кожної з національних держав. Ці тенденції характерні для багатьох з них в силу певної міри історичної спільності державної організації і традицій функціонування державних інститутів на пострадянському просторі взагалі, що виражається у традиційних сталих формах реалізації владних повноважень і однаковому регулюванні громадських стосунків у сфері культури. При цьому спостерігаються і значні відмінності, оскільки адміністративне право кожної держави відбиває особливості його власної культури, традицій і історії, пристрій, а також специфіку національної системи права. До того ж у культурних політиках держав останнім часом посилюється юридико-ідеологічний і нормативно-структурний вплив європейських і американських моделей правового регулювання в цій сфері і тих загальних класичних культурно-правових доктрин, які раніше відкидалися. Це стосується передусім утвердження приватно-публічного регулювання і фінансування культури (наприклад, за принципом «на відстані витягнутої руки»), роздержавлення в цій області, децентралізації владних повноважень, розвитку процесів регіоналізації і місцевого самоврядування, функціонування благодійних і меценатських інституцій тощо.

Водночас держави схиляються з певними загрозами у сфері національної безпеки, у попередженні яких активну

роль повинні грати ефективна культурна політика держави, і національний досвід протидії цим загрозам засобами культури. Зокрема, в умовах глобалізації, при формуванні універсальних наднаціональних цінностей, культурних установок, завдання націєтворення, що є взагалі завжди актуальним для внутрішньодержавного законодавства про культуру, наповнюється новим сенсом – не розчинитися в цих глобальних цінностях, залишитися унікальною частиною світової культури, зберегти свою культурну й історичну спадщину.

Законодавство про культуру виступає як засіб державної політики у сфері культури. Зміцнення держави як громадського інституту неминує призводити до розширення функцій держави. Загальносвітовою тенденцією є активізація державної політики у сфері культури. Своє вираження остання знаходить, у тому числі, і в системі нормативних правових актів, що спеціально приймаються. Таким чином, національне законодавство про культуру, носить багато в чому об'єктивний характер. Відповідно розвиток галузі у такому разі не може пояснюватися вже виключно довільним вибором законодавця. Навпаки, останній повинен виходити з того, що правове регулювання у сфері культури об'єктивно потрібне, адже основним зовнішнім вираженням взаємодії права і культури виступає саме законодавство про культуру. В цілому правовий аспект культури як соціального явища набуває найважливішого значення для гармонізації стосунків в суспільстві і його прискореного розвитку.

Власне специфіка культури як соціального явища зумовлює особливості «зустрічі» з нею правового феномену [9]. Правове регулювання тут виражається в офіційному публічному визнанні культури як цінності суспільства і людей, в закріпленні цілей збереження і примноження культурної спадщини, в створенні легальних умов діяльності в цій сфері і реалізації конституційного права громадян на участь в культурному житті. Цьому сприяє гарантування свободи літературного, художнього і інших видів творчості, забезпечення права кожного на доступ до культурних цінностей, закріплення обов'язку піклуватися про збереження культурної спадщини, берегти пам'ятки історії і культури тощо. У цьому полягає основний зміст конституційного регулювання відносин у сфері культури державами-учасниками, що пов'язано, насамперед, з закріпленням так званих «культурних» прав і свобод. Це передусім свобода творчості, її закріплюють Конституції: Республіки Вірменії (ст. 40), Республіки Білорусь (ст. 51), Киргизької Республіки (ст. 33), Російської Федерації (ст. 44), Туркменістану (ст. 39), Республіки Узбекистан (ст. 42), України (ст. 54). До прав і свобод у цій сфері також відноситься право на участь в культурному житті, право на використання установ культури, право на використання культурних цінностей (ст. 40 Конституції Азербайджанської Республіки, ст. 49 Конституції Киргизької Республіки, ст. 44 Конституції Російської Федерації, ст. 40 Конституції Республіки Таджикистан).

Окрім індивідуальних прав, в області культури на конституційному рівні закріплюються права і державні гарантії в області культури окремих категорій громадян. Право на збереження і розвиток культури визнається одним з основних прав національних меншин в Республіці Вірменія (ст. 41). У Республіці Казахстан конституційним визнається право на користування рідною культурою (ст. 19). У Республіці Білорусь встановлюється відповідальність держави за вільний розвиток культури усіх національних спільнот. Право на культурну самобутність проголошується в ст. 10 Конституції Республіки Молдова. У деяких державах разом з національними меншинами спеціальні державні гарантії в області культури надаються і молоді (ст. 48 Конституції Вірменії, ст. 50 Конституції Республіки Молдова).

У конституційних актах закріплюються не лише права, але і обов'язки людини в області культури. У більшості

держав-учасниць СНД на людину покладається обов'язок охороняти, берегти пам'ятники історії і культури, історичну, духовну і культурну спадщину (ст. 40 Конституції Азербайджанської Республіки, ст. 37 Конституції Республіки Казахстан, ст. 50 Конституції Республіки Молдова, ст. 44 Конституції Російської Федерації, ст. 44 Конституції Республіки Таджикистан, ст. 49 Конституції Республіки Узбекистан). Відповідно до української конституції обов'язок громадян в області охорони історико-культурної спадщини, пам'яток історії і культури полягає в неспричиненні шкоди культурній спадщині і відшкодуванню заподіяних їй збитків (ст. 66). Важливим напрямком конституційного регулювання відносин у сфері культури є закріплення певних державних гарантій в цій області. Це гарантії розвитку культур і мистецтва в цілому. Такі широкі гарантії закріплені в конституціях Азербайджанської Республіки (ст. 16), Республіки Вірменія (ст. 48), Республіки Білорусь (ст. 51), Республіки Молдова (ст. 33), Туркменістану (ст. 39). У Республіці Узбекистан державний обов'язок полягає не просто у збереженні і розвитку культури, але і в забезпеченні культурного розвитку суспільства (ст. 42).

Структура сучасного законодавства держав-учасниць СНД у сфері культури відрізняється рядом особливостей. Передусім, необхідно відмітити підвищення ролі закону в правовому регулюванні культурної діяльності. У період з 1991 р. по 2013 р. були ухвалені численні закони в області культури, що регламентують різноманітні сторони культурного життя.

Вище вже зазначалося, що більшість держав-учасниць СНД будують законодавче регулювання відносин у сфері культури на основі базових законів про культуру, тобто таких законодавчих актів, предмет регулювання яких складають в цілому стосунки у сфері культури, а не тільки окремі напрями в цій сфері. Ці закони грають роль активного центру законодавства про культуру як галузь законодавства. Це досягається за допомогою закріплення принципів державної культурної політики, загальних для галузі понять, норм, що визначають основи статусу організацій культури, правове положення національного культурного надбання і культурної спадщини тощо. Таким чином, ці базові закони про культуру можна розглядати в якості своєрідної загальної частини законодавства про культуру, принципи і норми якої конкретизуються і розвиваються в законах, присвячених окремим напрямкам культурної діяльності. Окрім загальних законів про культуру, культурна діяльність як специфічний об'єкт правового регулювання отримала закріплення і в інших законодавчих актах держав-учасниць СНД, що стосуються музейної, бібліотечної справи і театрального мистецтва, охорони культурних цінностей, вивезення і ввезення культурних цінностей, підтримки народних художніх промислів, діяльності професійних творчих діячів та творчих спілок.

Державне управління у сфері культури будується на визначенні пріоритетів і принципів державної політики, формуванні системи органів державної влади, що здійснюють управлінські функції в цій сфері, розмежуванні повноважень між рівнями державної влади і органами державної влади і органами місцевого самоврядування, визначенні форм і методів державного управління.

Що стосується методів, то державне управління регулює культурні процеси за допомогою відповідного законодавства і з використанням фінансових, економічних, адміністративних і політичних механізмів впливу. Останнім часом поширюються також метод професіоналізації державних службовців «від культури», а також експертні методи. Особливо популярні експертна оцінка і система детальних звітів про діяльність муніципалітетів, регіонів і окремих установ культури. Багато в чому останнє пов'язане з розширенням використання системи підтримки культурних заходів та проєктів. Подібна тенденція поступово стає міжнародною.

Ефективність державного управління у сфері культури багато в чому залежить від успішної співпраці між органами державної влади, органами місцевого самоврядування і різними об'єднаннями громадян, організаціями і закладами культури. У багатьох країнах СНД, зважаючи на цю специфіку, передбачаються різні способи забезпечення подібної взаємодії, особливо в царині охорони культурної спадщини.

У державах-учасниках СНД бюджетне фінансування культури визнається одним з найважливіших завдань держави. Законодавчі акти, що визначають культурну політику держав в цілому (базові закони про культуру), а також законодавчі акти за окремими напрямками культурної політики в тій або іншій формі закріплюють принцип державної участі у фінансуванні культурної діяльності. Державні гарантії фінансування культури можуть носити загальний характер за допомогою закріплення норм-принципів, що визначають положення держави у сфері культури. Такий спосіб регулювання використовується в усіх країнах Співдружності.

В цілому культурну політику в країнах СНД можна охарактеризувати, як політику перехідного типу, де держава є головним актором. Такий тип культурної політики апріорі базується на прямій залежності ефективності результату від сили управлінської дії, що зазвичай вже не спрацьовує. Водночас, бурхливі зміни, які відбуваються у сучасному світі, призводять до становлення концепції сталого розвитку у сфері економіки держави, що робить ключовими у всіх сферах соціального життя, включаючи культуру, поняття «змін», «партнерства» і «знань». Отже, для держав-учасниць СНД може бути перспективною так звана модель держави-«патрона», де політика фінансування «на відстані витягнутої руки» відповідає сучасним міжнародним тенденціям, характеризується процесами децентралізації і регіоналізації культурної політики, що в цілому відповідає стратегіям соціального розвитку.

Законодавчі акти можуть містити і конкретні положення відносно ролі держави у фінансовому забезпеченні культури. Так, відповідно до базових «культурних» законів відповідних країн держава: (а) встановлює гарантовану долю бюджетних коштів на розвиток мистецтва і культури в розмірі не менше трьох відсотків від загальної суми державного бюджету (Білорусь, Киргизстан); (б) забезпечує матеріально-технічну базу, необхідну для виконання програм розвитку культури, будівництва і реконструкції об'єктів культури (Киргизстан, Молдова); (в) розподіляє капітальні вкладення за об'єктами культурного призначення за визначенням відповідних органів державного управління на основі відкритого і гласного обговорення альтернативних варіантів (Киргизстан); (д) виділяє з державного бюджету субсидії на покриття збитків, пов'язаних з наданням відповідними державними установами послуг із забезпечення доступності театральних, концертних і культурно-дозвіллевих заходів для усіх верств населення (Туркменістан).

Особливістю державних гарантій розвитку культури в Україні полягає у створенні базової мережі закладів культури, яка формується на загальнодержавному і місцевому рівні, відповідно органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, з метою забезпечення розвитку сфери культури, усіх жанрів і видів мистецтва, а також цілісності національної культури, дотримання прав громадян України у сфері культури, забезпечення доступності національного культурного надбання, культурних благ і художньої творчості шляхом дотримання державних соціальних нормативів у сфері обслуговування закладами культури.

Спеціальні заходи державного фінансування можуть передбачатися для окремих територій держави, як правило, сільській місцевості (Білорусь, Казахстан, Узбекистан).

На державному рівні робляться різні кроки по диверсифікації джерел фінансування. Хоча в цілому проблема залучення недержавних засобів в сферу культури стоїть гостро. Слід зазначити, що державні організації культури можуть отримувати фінансування також за рахунок зовнішніх джерел, не пов'язаних з державою, що визнається в законодавстві усіх держав-учасниць СНД. Для залучення додаткових фінансових коштів в сферу культури законодавство деяких країн СНД допускає створення органами державної влади різних фондів. Національні фонди розвитку культури передбачені законодавством Азербайджану, Вірменії, Казахстану. У Білорусі також можуть створюватися, окрім республіканського фонду, також фонди місцевих Рад, спеціальні фонди за різними напрямками культури (театр, музика, образотворче мистецтво тощо). Джерелами формування таких фондів є благодійні надходження від підприємств, установ і організацій усіх видів власності, прибуток від проведення спеціальних лотерей, аукціонів, виставок, благодійні надходження від громадських організацій і від громадян, вступу від продажу і придбання цінних паперів, що випускаються фондом.

У сучасних умовах важливе значення мають податкові механізми недержавного фінансування культури. У законодавстві держав-учасниць СНД в тій чи іншій мірі знайшла відображення практика податкового стимулювання осіб, що вкладають кошти в цю сферу. Відповідні заходи можуть закріплюватися в кодифікованому акті податкового законодавства, як наприклад в Російській Федерації, Україні, а можуть встановлюватися, у тому числі і законодавстві про культуру, як це встановлено, наприклад, в Республіці Білорусь.

Важливою для країн СНД являється проблема державного фінансування приватного сектора культури. У основі державного фінансування недержавного сектора культури лежать конституційні положення про обов'язок держави зберігати культурну спадщину і створювати умови для реалізації прав громадян у сфері культури.

Таким чином, у результаті проведеного вище аналізу національних законодавств держав-учасниць СНД, міжнародних договорів і угод у рамках СНД за основними напрямками гуманітарного співробітництва у сфері культури, можна зробити деякі висновки щодо тенденцій і перспектив удосконалення адміністративно-правового регулювання останньої у цих країнах.

Що стосується внутрішнього регулювання, слід: а) постійно оновлювати законодавство з метою усунення пробільності, заміни застарілих норм новими, встановлення

нових норм, які відповідають сучасним реаліям (наприклад, щодо впровадження нових електронних форм доступу до культурних цінностей та інформації); б) законодавчо конкретизувати обов'язки держави у сфері культури, не допускати закріплення декларативних норм-принципів, розуміти останні як конкретні установки, вимоги належного урядування; в) усувати правові колізії між різними актами законодавства про культуру, та іншими актами національних законодавств; г) використовувати під час законопроектної роботи міжнародно-правові норми з метою гармонізації правового регулювання та створення єдиного культурного простору в межах СНД; д) забезпечувати збалансоване поєднання публічних та приватних інтересів у сфері культури, застосовуючи відповідні засоби приватно-публічного регулювання, включаючи механізми альтернативного фінансування; є) постійно вдосконалювати гарантії прав громадян на рівний доступ до культурних цінностей, механізми охорони культурної спадщини, а також міжгалузеві зв'язки з іншими компонентами циклу розвитку інтелектуальних ресурсів, такими як наука, освіта, інформація тощо; ж) вдосконалювати якість державного управління та правозастосовної практики у аналізованій сфері.

Нові перспективи гуманітарної співпраці держав-учасниць СНД у сфері культури зумовлюють комплексне рішення таких завдань, як: а) формування міждержавного інноваційного культурного простору; б) зближення правових і економічних умов функціонування суб'єктів, що представляють культурні індустрії; в) зміцнення зв'язків в освітній науковій і інформаційній областях культури, в сферах масових комунікацій, культурного туризму; г) безперечне подальше формування і вдосконалення гармонізованої нормативної бази, у тому числі і з урахуванням зростаючої ролі міждержавних культурних стандартів.

Ще у 1928 р. академік В. М. Корецький з приводу міжнародного господарського права зазначав: «Якщо в усіх державах будуть встановлені однакові норми, що регулюють цей інститут, тоді незліченні правовідносини міжнародного обороту зробляться простими, ясними, а тому і міцними» [10, с. 196]. Уявляється, що зараз настав час застосувати це положення й до правовідносин у сфері культури, що потенційно надасть у майбутньому можливість говорити про поступове народження міжнародного (глобального) адміністративного права у цій царині, що, безумовно, позитивно відобразиться на розвитку світової культури, збереженні і примноженні загальної культурно-цивілізаційної спадщини, а також національних культур всіх без винятку держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Устав Содружества Независимых государств [Электронный ресурс]: Совет глав государств СНГ, Минск 22. 01. 1993 г. Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=180>
2. Соглашение о гуманитарном сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс]: принято 26 августа 2005 г., СНГ. – Режим доступа: http://www.mfsgs-sng.org/sgs/gum_sotr/
3. Решение об Основных мероприятиях сотрудничества государств – участников СНГ в области культуры до 2015 г. [Электронный ресурс]: Совет глав правительств СНГ от 19.05.2011, Минск. – Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3040>.
4. Решение о Концепции сотрудничества государств – участников СНГ в сфере культуры [Электронный ресурс]: Совет глав правительств СНГ от 19.05.2011, Минск. – Режим доступа: <http://cis.minsk.by/reestr/ru/index.html#reestr/view/text?doc=3038>
5. Тихомиров Ю.А. Публичное право: Учебник. / Ю.А. Тихомиров – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
6. Лукашук И.И. Глобальный мир порядка / И.И. Лукашук // Глобализация, государство, право, XXI век. Московский юридический форум: По материалам выступлений. – М., 2004. – С. 89 – 97.
7. Модельный закон «О культуре» [Электронный ресурс]: постановление МПА СНГ от 04.12.2004 г. № 24-6. – Режим доступа: <http://www.cis.minsk.by/page.php?id=7842>.
8. Закон о культуре: Хотели как лучше... [Электронный ресурс]: Обсуждение проекта нового Федерального Закона о культуре 11 июля 2011 г. – Режим доступа: <http://www.proficinema.ru/news/detail.php?ID=109745>
9. Див. докладніше: Право и культура: коллективная монография / Под ред. В.К. Егорова, Ю.А. Тихомирова, О.Н. Астафьевой. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 464 с.
10. Корецкий В.М. Международное хозяйственное право. Очерк четвертый: Международное хозяйственное право и мировое право // Избранные труды. В 2-х книгах. Кн. 1 / В. М. Корецкий; [Редкол.: Бабий Б.М., Денисов В.Н. (Гл. ред.), Михайловский Н.К., Ульянова Н.Н., Шишко А.А.] – Киев: Наук. думка, 1989. – 344 с.