

УДК 342.915:351.85(477)

І.Г. ІГНАТЧЕНКО, канд. юрид. наук, Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО КУЛЬТУРУ»: ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Ключові слова: культура, правове регулювання у сфері культури, державна культурна політика

Культура – це один із найважливіших чинників становлення та розвитку правової демократичної держави, побудови громадянського суспільства. Стратегічним напрямом діяльності держави тут має стати творення в Україні нового бачення культури – культури модерної, динамічної, конкурентоспроможної [1]. Правове підґрунтя організації та функціонування культурної сфери в Україні становлять нормативно-правові акти, що регулюють: загальні питання функціонування культури; відносини за конкретними видами діяльності (бібліотечної, музейної справ тощо); окремі аспекти культурної діяльності (підприємницької, некомерційної, благодійної, оподаткування й бюджетного фінансування). Ключовим для всієї цієї системи законодавства є Закон України «Про культуру» від 14.12.2010 р. [2], який нарешті замінив «Основи законодавства України про культуру», прийняті ще у 1992 р., і по суті, став новим законодавчим актом, що відкрив перспективи вдосконалення всієї правової бази цієї сфери в істотно зміненій суспільній, культурній, економічній ситуації в Україні.

Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних авторів, що стосуються державної культурної політики та її законодавчого регламентування. Різні аспекти цього питання досліджували О.А. Гриценко, В.В. Зуй, Т. Кузьо, О.Р. Копієвська, Ч. Лендрі, В.Я. Малиновський, В.В. Солодовник та інші. Однак

серед джерел, вивчення яких дозволяє з'ясувати бажані напрями вдосконалення правового регулювання культури на підставі нового базового Закону, переважають емпіричні матеріали інтернет-засобів масової інформації, які носять переважно довідкові дані щодо цього акту [3]. Також різні позиції від підкреслення цінних новацій до критичних зауважень на протязі минулого року з часу його дії висловлювалися відомими політиками «від культури», зокрема, Міністром культури України М. Кулиняком [4; 5] та головою Комітету з питань культури та духовності Верховної Ради України В. Яворівським [6]. Натомість наукових розробок, які безпосередньо торкаються обраної теми, на сьогодні практично не існує.

Дана стаття має на меті викладення результатів аналізу нового комплексного врегулювання відносин у сфері культури шляхом прийняття спеціального закону з позицій адміністративно-правової науки, а також надання та аргументація пропозицій щодо вдосконалення базового Закону України «Про культуру» як основи для подальшого розвитку правового регулювання даної сфери суспільного життя країни та системи державного управління нею.

У правовому регулюванні сфери культури найважливішу роль відіграють норми Конституції України, яка безпосередньо не регулює діяльність суб'єктів і об'єктів державного управління культурою. Однак саме в Конституції закріплено загальні засади діяльності державних органів (ст.ст.3, 8–12) і основні права, свободи та обов'язки громадян у сфері культури (ст.ст.54, 66). Водночас соціально-економічні реалії реформування сфери культури, коли напрацьовується новий тип взаємовідносин держави з організаціями культури, об'єктивно потребують правового регулювання на рівні базового закону, де визначаються правові засади, принципи діяльності у сфері культури, мистецтва, суміжних сфер суспільного життя, регулюються відносини, пов'язані зі створенням, поширенням, збереженням та використанням культурних цінностей тощо.

Довгий час цю функцію виконували «Основи законодавства України про культуру» 1992 р. – акт застарілий і багато років майже недіючий. Однак у грудні 2010 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про культуру». Його проект розроблявся Міністерством культури і мистецтв, згодом Міністерством культури і туризму України ще з 1999 р., був поданий до Верховної Ради Кабінетом Міністрів України у 2005 році і розглянутий у трьох читаннях тільки протягом 2010 року. За час непростого і суперечливого просування законопроекту скрізь політичні і соціальні негаразди в остаточному вигляді, у Законі водночас вдалося як закріпити ряд цінних і дійових новацій, так і, на жаль, втратити цілий ряд положень (порівняно з законопроектом, опублікованим для широкого обговорення у газеті «Культура і життя» у 2006 році [7]). Так, вже починаючи з першого читання у Верховній Раді обговорювався і у результаті був прийнятий і підписаний президентом дещо скорочений і спрощений варіант законопроекту, в якому фактично була послаблена національна складова, а також з'явилося досить багато обтічностей і неконкретичності, що іноді спричиняє «звинувачення» нового Закону «Про культуру» в певній схематичності і поверхневості, або, навіть, у космополітизмі та декларативності.

В цілому, незважаючи на вищезазначене, позитивне значення прийняття цього Закону для сфери культури важко переоцінити. Основною його метою є удосконалення діючих механізмів реалізації державної політики та правових відносин у сфері культури, а саме: правове окреслення засад, цілей, основних механізмів державної політики щодо підтримки розвитку культури; визначення основних прав громадян у сфері культури та шляхів їх забезпечення з боку держави; окреслення специфічних для культурної сфери правових підстав діяльності закладів, підприємств, організацій культури різних форм власності, а також діяльності професійних творчих працівників та працівників культури, зокрема – засад та механізмів соціального захисту цих категорій працівників.

Законом визначено основні поняття правового регулювання сфери культури. Такого розділу немає в колишніх «Основах законодавства про культуру», що дозволяло довільно трактувати окремі їхні положення. В новому законі вперше визначено такі важливі терміни, як «базова мережа закладів культури», «вітчизняний культурний продукт», «культурна діяльність», «культурні блага», «культурно-мистецький проект», «культурний простір України» та ін.

У ст.3 Закону визначено основні засади державної політики та пріоритети у сфері культури. Серед них: визнання культури одним з основних факторів самобутності українського народу; забезпечення свободи творчості, захист прав інтелектуальної власності, авторських та суміжних прав; захист і збереження культурної спадщини як основи культури; гарантування прав громадян у сфері культури; визнання естетичного виховання дітей та юнацтва пріоритетом розвитку культури; забезпечення діяльності базової мережі закладів культури; підтримка вітчизняного виробника у сфері культури; забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва. У Законі сформульовано права і обов'язки громадян у сфері культури, зокрема право на доступ до культурних цінностей та культурних благ, свободу творчості, об'єднання у творчі спілки і національно-культурні товариства, збереження і розвиток культурної самобутності українського народу, здобуття культурно-мистецької освіти.

Новий документ містить положення, в яких визначаються та конкретизуються основні види культурної діяльності, а також способи їх державної підтримки. Окремі статті присвячено створенню єдиного культурного простору України, що передбачає забезпечення охорони культурної спадщини, повернення незаконно вивезених з території України культурних цінностей, підтримку вітчизняних виробників у сфері культури. У законі окреслено зміст і засади функціонування базової мережі закладів культури, що забезпечує розвиток сфери культури, всіх жанрів і видів мистецтва, а також цілісність національної культури.

Визначено рівні базової мережі закладів культури, способи її формування, джерела та основні механізми фінансування сфери культури, забезпечення її господарської діяльності, в основу яких покладено принцип багатоканального фінансування культурної сфери (з бюджетів різних рівнів, власних коштів, благодійних та меценатських пожертв тощо).

Окремий розділ, присвячений соціальному захисту працівників сфери культури, також регулює участь громадськості у формуванні та реалізації політики у сфері культури, співробітництво держави з культурницькими громадськими організаціями. Документ окреслює загальні засади і форми міжнародного культурного співробітництва, а також підтримки розвитку культури зарубіжного українства. Останній розділ визначає відповідальність за порушення законодавства у сфері культури.

Все вищезазначене відкриває нові простори для вдосконалення як правового регулювання, так і управління культурою за такими напрямками виконавчо-розпорядчої діяльності, як організація створення, розповсюдження і популяризації творів літератури та мистецтва; забезпечення поширення інформації і пропаганди досягнень культури; збереження і використання культурних цінностей; охорона творів мистецтва і пам'ятників культури, підвищення культурного рівня населення України; керівництво підприємствами, організаціями, установами і закладами культури.

Водночас новий Закон «Про культуру» має деякі недоліки, на які варто би звернути увагу. В основному це стосується належної ясності і точності викладення норм права, реалізації принципу юридичної визначеності.

Слід зазначити, що, як правило, у базових законах з тих чи інших питань визначаються повноваження органів влади і управління у відповідній сфері. Натомість аналізований Закон не визначає повноважень Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центрального органу виконавчої влади у сфері культури, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які б мали спрямовуватися на організацію і реалізацію державної політики у цій

сфері, встановлення її пріоритетів, сприянню розвитку культури. А, відтак, це не відповідає приписам ст.9 Конституції України щодо обов'язку органів державної влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також не враховує правову позицію Конституційного Суду України [8], за яким неповнота законодавчого регулювання суспільних відносин не відповідає конституційному визначенню України як правової держави.

Складається парадоксальна ситуація, коли низка законів, які так чи інакше стосуються регулювання окремих ділянок сфери культури визначають декілька спеціальних повноважень у певних сферах (скажімо, згідно зі ст.19 та ст.23 Закону «Про музеї та музейну справу» на Міністерство культури покладено функцію визначення порядку обліку пам'яток Музейного фонду України та їхнього страхування [9]). Тоді як загальних функцій органів влади і управління на законодавчому рівні не визначено взагалі.

Певні зауваження викликає термінологічний апарат законопроекту. Насамперед, термінологію законопроекту слід привести у повну відповідність до термінології Конституції України, зокрема, в частині вживання таких понять як «український народ», «українська нація», «корінні народи і національні меншини» оскільки Закон України про культуру має першочергово сприяти відновленню та розвитку самобутності української культури та самобутності культур інших корінних народів та національних меншин. Також уявляється, що надане у ст.1 визначення «культури» не розкриває в достатній мірі сферу суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню, а отже, й не узгоджується з назвою закону (тобто фактично йдеться про різні значення цього поняття).

Потребують доопрацювання положення закону щодо особливостей ліквідації та приватизації закладів культури, формування базової мережі, забезпечення соціальних гарантій працівників культури тощо. У законі значною мірою дублюються норми, які вже врегульовані іншими законодавчими актами

України або не узгоджуються з ними, зокрема: Цивільним, Бюджетним, Земельним, Податковим кодексами України (останній щойно прийнятий), Законами України «Про музеї та музейну справу», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», законами про освіту тощо.

Окремі положення Закону мають декларативний характер та визначають бажані цілі розвитку у сфері культури, натомість механізмів їх реалізації Законом не передбачено (статті 3–4). Деякі норми статей закону не несуть бажаного змістовного, так і правового навантаження (наприклад, стаття 12 щодо сприяння створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури).

Очевидно, ці вади можуть бути усунені лише детальним (і головне цілісним, тобто оснований на єдиних концептуальних засадах) переглядом закону.

Прийняття нового закону вимагає вдосконалення законодавчих актів, що регулюють функціонування окремих ділянок культурної сфери та прийняття відповідних нових актів, або внесенням поправок і доповнень у чинні Закони з метою втілення позитивних новацій нового закону у життя. Зрозуміло, цей процес вимагає високої фахової кваліфікації, чимало часу й зусиль. Позитивним прикладом може стати зміни, внесені до закону України «Про кінематографію», завдяки яким національний кінематограф отримав міцний стимул для розвитку. Також урегульовані податкові пільги по відношенню до національного фільму. Зокрема, до 01.01.2016 р. вивільнюються від сплати ПДВ операції, пов'язані зі створенням та демонструванням національних фільмів. Крім того, Постановою Кабінету Міністрів України до 2016 року звільнені від земельного податку основні суб'єкти кінематографії – виробники національних фільмів [10]. Внесені зміни до системи охорони культурної спадщини. Зокрема, передбачено запровадження принципово нової системи управління об'єктами культурної спадщини на підставі партнерства з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [11]. Указом Президента України запроваджена діяльність Громадської гуманітарної ради та її регіональ-

них підрозділів, де діють робочі групи з питань культури і мистецтв. Законодавчо поліпшено правовий статус професійних творчих працівників та творчих спілок [12]

Узагальнюючи дослідження сучасних проблем і перспектив правового регулювання культури, на базі нового закону можна сформулювати ряд висновків і пропозицій.

Належний розвиток сфери культури в Україні потребує формування сприятливої правової бази. Пріоритетними шляхами удосконалення тут можна вважати: по-перше, використання мовно-культурного різноманіття української нації як потенціалу її розвитку; по-друге, забезпечення рівного доступу громадян до культурних надбань, в тому числі не тільки у містах, але й на селі; по-третє, збереження та актуалізація національної культурно-історичної спадщини; по-четверте, створення ефективного державного протекціонізму по відношенню до вітчизняних культурних індустрій.

Відтак, слід невідкладно активізувати роботу щодо розвитку законодавства на базі нового Закону «Про культуру» у напрямку реформування принципів та механізмів реалізації культурної політики. Необхідно також розробити дієву методологію стимулювання приватних інвестицій і спонсорства, зокрема – через прийняття Законів «Про меценатство», «Про національний культурний продукт», «Про національну культурну спадщину», внесення змін до Закону «Про гастрольні заходи в Україні» щодо введення гастрольного збору. Актуальним залишається й питання інтеграції української культури в європейський та світовий культурний простір, входження України в європейські культурні проекти.

ЛІТЕРАТУРА

1. Виступ Президента України Віктора Януковича на засіданні Громадської гуманітарної ради 13.05.2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/17141.html>.
2. Закон України «Про культуру» : від 14.12.2010 р., № 2778-VI // ВВР України. – 2011. – № 24. – Ст. 168.

3. Янукович підписав закон «О культурі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/showbiz/1158144-yanukovich-podpisal-zakon-o-kulture>.

4. Кулиняк М. Люди искусства – особая каста / Кулиняк М. // КОММЕРСАНТЪ-УКРАИНА. – 24.03.2011. – № 46.

5. Кулиняк М. О скрипке, иконах и бескультуре / Кулиняк М. // Известия в Украине. – 16.05.2011.

6. Яворівський В. Закон України «Про культуру» підтримує не національну культуру, а якийсь сурогат / Яворівський В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yavorivskiy.org>.

7. Закон України «Про культуру» (проект) // Культура і життя. – 30.08.2006. – № 34–35.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої стат-

ті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 1076.

9. Закон України «Про музеї та музейну справу» : від 29.06.1995 р., №249/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 25. – Ст. 191.

10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку суб'єктів кінематографії (виробників національних фільмів), які до 1 січня 2016 р. звільнюються від сплати земельного податку за земельні ділянки, що використовуються для забезпечення виробництва національних фільмів» : від 26.01.2011 р., № 48 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 6. – Ст. 282.

11. Закон України «Про охорону культурної спадщини» : від 08.06.2000 р., № 1805-III // ВВР України. – 2000. – № 3. – Ст. 333.

12. Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» : від 17.10.1997 № 554/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 52. – Ст. 312.

Игнатченко И. Г. Закон Украины «Про культуру»: питання вдосконалення правового регулювання / И. Г. Игнатченко // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 327–331 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/1iigvpr.pdf>

Проаналізовані питання удосконалення правового регулювання у сфері культури на базі нового Закону України «Про культуру». Сформульовано конкретні пропозиції щодо розвитку законодавства у напрямку реформування законодавчих принципів та механізмів реалізації державної культурної політики.

Игнатченко И.Г. Закон Украины «О культуре»: вопросы усовершенствования правового регулирования

Проанализированы вопросы усовершенствования правового регулирования в сфере культуры на основе Закона Украины «О культуре». Сформулированы конкретные предложения по развитию законодательства в направлении реформирования законодательных принципов и механизмов реализации государственной культурной политики

Ignatchenko I.G. Law of Ukraine «About of a Culture»: Questions of Improvement of Legal Regulation

Questions of improvement of legal regulation in the sphere of culture on the basis of new Law of Ukraine «On a culture» are analyzed. Recommendations concerning development of legislation in direction of reformation of legislative principles and mechanisms of realization of state cultural politics are formulated.