

УДК 342.5+316.728

**С.В. ШЕСТАК**, канд. юрид. наук, доц., До-  
нецький державний університет управління

## **СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПРАВОТВОРЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

*Ключові слова:* правотворчість, культурна фун-  
кція держави

Державно-суспільні тенденції, які мають місце сьогодні в Україні, свідчать про те, що у нашій державі, на жаль, недостатня увага приділяється розвитку культури, культурному вихованню молоді, гарантуванню реалізації культурних прав та свобод громадян. Причин, які пояснюють подібний стан справ, можна назвати досить багато, що свідчить про необхідність якнайскорішого їх вирішення. Проте, на наш погляд, не треба приступати до цієї роботи одночасно за усіма її можливими напрямками, треба чітко визначитися з пріоритетами. Одним з таких пріоритетів вбачається формування чіткої системи суб'єктів, відповідальних за правотворче забезпечення реалізації культурної функції держави. Безумовно, ми не ведемо мову про те, що нині таких суб'єктів не має або про те, що вони працюють неефективно. У даному випадку мається на увазі зовсім інша річ, пов'язана з тим, що кожен з таких суб'єктів працює, так би мовити, за власною схемою, не завжди орієнтуючись як на загальнодержавні тенденції, так і на результати діяльності інших учасників правотворчого процесу, які діють у названій сфері.

З огляду на це, науково-практичної актуальності набуває питання визначення системи суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави, що і є основним завданням даної статті.

Вивчення наукових доробок авторів, які з різних позицій досліджували питання культурної функції держави, дозволяє зробити

висновок, що такі науковці як О.А. Задихайло, А.О. Леонова, О.Р. Копієвська, Б.А. Бережняк лише фрагментарно зупинялися на аналізі системи суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави, що ще раз підтверджує необхідність продовження наукових досліджень у названій сфері.

Переходячи до безпосереднього вирішення завдання даної статті, вважаємо за необхідне, у першу чергу, декілька слів сказати про правотворчість та її значення у процесі забезпечення реалізації культурної функції держави.

Забезпечення реалізації культурної функції держави здійснюється передусім та головним чином у правовій формі, оскільки, як справедливо наголошується у літературі, нині немає такої діяльності з реалізації основних функцій держави, яка була б настільки вільною від правової регламентації, щоб вона складала особливу форму здійснення тієї або іншої основної функції. «Держава і право настільки тісно взаємозв'язані, що не можуть існувати одне без одного. Право необхідне для держави для того, щоб утілювати його веління у загальнообов'язкову форму. Держава необхідна праву, оскільки саме забезпеченість силою держави дозволяє тим або іншим вимогам виступати у якості правових. Сфера дії держави з реалізації її основних функцій – сфера найбільш важливих, політично значимих суспільних відносин. А ці відносини за загальним правилом утілюються у правову форму» [1, с.45].

Правових форм, у яких може здійснюватися реалізація культурної функції, як відомо, є декілька, проте найбільш принциповою та важливою є правотворча діяльність держави, яка полягає у регулюванні суспільних відносин, які складають об'єкт, у нашому випадку, культурної функції держави.

Правотворчість, як особливий вид державної діяльності, є доволі складним поняттям, складність якого, пов'язується як з тими завданнями, що покладаються на суб'єктів правотворчої діяльності, так і з самим проце-

сом творення права. Зупинимося на цих аспектах детальніше.

У юридичній літературі під правотворчістю розуміється правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана із встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм. На підставі наведеного визначення науковці конструюють основні ознаки зазначеного виду діяльності, наголошуючи на тому, що правотворчість: здійснюється державою безпосередньо або з її попереднього дозволу, а також громадянським суспільством (народом) і його суб'єктами; полягає у створенні нових норм права або в зміні чи скасуванні чинних норм; набуває завершення в письмовому акті-документі, який називається нормативно-правовим актом; відбувається відповідно до правового регламенту, тобто процедури, яка встановлюється правовими нормами; має конкретно-цільову і організаційну спрямованість [2, с.293].

Серед наведених ознак правотворчості на першому місці стоїть та з них, яка стосується, власне, суб'єктів її здійснення, що уособлюються, перш за все, в особі держави, а також інститутів громадянського суспільства. Таким чином, можна зробити початковий висновок про те, що система суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави складається із двох підсистем – державної та громадської (недержавної), кожна з яких, як наслідок, наповнюється власними елементами. Зазначений висновок, на наш погляд, є базовим і таким, що дозволяє будувати наше дослідження з урахуванням суттєвих особливостей, якими характеризуються державні та недержавні учасники правотворчого процесу. Принагідно з цим відмітимо, що поряд з названими підсистемами суб'єктів певну роль у правотворчому забезпеченні реалізації культурної функції держави відіграють також і міжнародні організації, оскільки чимало міжнародних нормативних актів з питань культури на сьогодні включено до змісту національного за-

конодавства. З огляду на це необхідно визнати той факт, що система суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави включає у себе три відносно самостійні підсистеми. Розглянемо кожен з цих підсистем окремо.

Термін держава та багато похідних від нього понять характеризуються досить високим рівнем складності і це, власно кажучи, не дивно, оскільки вони є центральними елементами механізму державотворення, який за своїм змістом є чи не найскладнішою категорією сучасності. Ведучи мову про розуміння держави, намагаючись дати їй якнайточніші характеристики, вчені наголошують на наявності певної кількості ознак останньої, вводячи до їх переліку і таку як наявність державного апарату, який, уособлюючись у державних органах та установах, покликаний реалізовувати публічну (державну) владу [3, с.105].

Державний апарат, відповідно до теорії розподілу влади, як відомо представлений органами законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органами прокуратури, окремі з яких, як впливає з викладеного, і є основними суб'єктами нормотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави.

Головним суб'єктом правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави є Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні. Відповідно до Конституції України (ст.85) [4] Верховна Рада України шляхом прийняття нормативних актів, перш за все законів, затверджує загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Подальша конкретизація правотворчих повноважень органу законодавчої влади здійснена у Основах законодавства України про культуру [5], де, зокрема, зазначено, що пріоритетні напрями розвитку культури визначаються цільовими державними програмами, які затверджуються Верховною Радою України. Аналіз діяльності Верховної Ради України у сфері правотворчого забезпечення

реалізації культурної функції держави дозволяє зробити висновок, що нині прийнято значну кількість законодавчих актів з питань культури. До основних з них можна віднести Основи законодавства України про культуру, Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [6], Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки» [7], Закон України «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» [8] тощо. Проте, необхідно наголосити на тому факті, що Верховна Рада України, на жаль, недосить послідовно працює у названій сфері, приймаючи відповідні закони, переважно, ситуативно, за відсутності чіткої стратегії діяльності у даній сфері. Свідченням цієї ситуації є, на наш погляд, той факт, що до сьогоднішнього дня залишається не прийнятою оновлена Концепція державної політики в галузі культури, тобто основний документ, який має визначати спрямованість та завдання усіх органів державної влади у даній сфері. На нашу думку, це свідчить про те, що розвиток культури у нашій державі здійснюється як і раніше за «залишковим принципом». Ми переконані, що визначальна роль у подоланні негативних тенденцій у сфері культури належить саме Верховній Раді України, результати правотворчої діяльності якої мають відповідати реаліям сьогодення, не відставати від потреб та запитів українського суспільства, бути орієнтиром діяльності для інших суб'єктів, задіяних у справі забезпечення реалізації культурної функції держави.

Як впливає з Конституції України, суттєвими правотворчими повноваженнями, у тому числі і у сфері забезпечення реалізації культурної функції держави, володіє Президент України, який реалізує свою правотворчу функцію [9, с.247] через видання указів та розпоряджень. На сьогодні Президентом України видано доволі значну кількість нормативних актів, які мають відношення до сфери культури. Усі ці акти можна умовно

розділити на декілька груп в залежності від змісту питань, на вирішення яких їх спрямовано. Так, до першої групи можна віднести нормативні акти загального значення, які формують основи державної культурної політики або визначають певні напрями її розвитку. У якості прикладу можна назвати Указ Президента України «Питання охорони пам'яток сакральної культури в Україні» [10]. Наступна група нормативних актів пов'язується нами з питаннями формування (визначення) правового статусу суб'єктів, задіяних у реалізації культурної функції держави. У даному випадку мова йде, наприклад про Указ Президента України «Про Положення про Міністерство культури і туризму України» [11]. І на кінець третя група нормативних актів Президента України спрямовується на регулювання окремих питань, спрямованих на забезпечення реалізації культурної функції держави. Яскравим прикладом у цьому плані є Указ Президента України «Про День пам'яток історії та культури» [12].

Найбільше навантаження у сфері нормативного забезпечення реалізації культурної функції держави, на нашу думку, покладено на органи виконавчої влади – починаючи від Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади та закінчуючи місцевими державними адміністраціями. Про окремі завдання органів виконавчої влади у названій сфері сказано у Конституції України, Основах законодавства України про культуру, Законі України «Про Кабінет Міністрів України» [13], Законі України «Про місцеві державні адміністрації» [14], Положеннях про міністерства [11] тощо.

Результати правотворчої діяльності зазначених суб'єктів вражають своїм об'ємом, що свідчить, з одного боку, про надзвичайно складний та різноплановий характер сфери культури, а з іншого, – про необхідність оптимізації правотворчої діяльності, пов'язаної, перш за все, з налагодженням більш тісної співпраці між суб'єктами правотворчого забезпечення реалізації культур-

ної функції держави. Зазначене завдання є вкрай необхідним, оскільки без його вирішення стан справ з виданням нормативних актів все більше і більше буде нагадувати ситуацію, описану у відомій байці «Лебідь, рак і щука». Кроком у напрямку вирішення цього завдання може стати створення міжвідомчої комісії з питань культури, яка б і формувала напрями підзаконного забезпечення реалізації культурної функції держави.

Переходячи до розгляду, так званої, міжнародної підсистеми суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави, відмітимо, що участь міжнародних організацій у зазначеному процесі є опосередкованою, оскільки правові акти міжнародних організацій, по-перше, можуть створюватися не на території нашої держави та без участі її представників та, по-друге, будуть становити частину національного законодавства лише після їх ратифікації Верховною Радою України. Нині нашою державою ратифіковано значну кількість міжнародних актів у сфері культури, у зв'язку з чим дотримання їх вимог відповідними суб'єктами є необхідним кроком на шляху реалізації культурної функції. До кола міжнародних суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави можна віднести, наприклад Генеральну конференцію Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО).

Як було сказано вище, поряд із державною підсистемою суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави, в Україні функціонують також і недержавні суб'єкти, представлені, перш за все, органами місцевого самоврядування.

Ведучи мову про місце органів місцевого самоврядування у правотворчому забезпеченні реалізації культурної функції держави необхідно наголосити на декількох принципово важливих моментах, які в обов'язковому порядку мають бути враховані у зазначеному процесі. Органи місцевого самоврядування, відповідно до чинного законодавства, є доволі впливовими учасника-

ми соціокультурних процесів, які відбуваються на регіональному рівні. Це пов'язано з тим, що переважна частина інфраструктури культури перебуває у їх власності. Виходячи з цього, вони можуть з досить високим рівнем самостійності діяти у сфері культури, розроблювати власні програми культурного розвитку відповідного населеного пункту або певного регіону. Зазначені тенденції, з одного боку, є цілком позитивними, оскільки, говорячи словами О.Р. Копієвської [15], дозволяють реалізувати принцип культурного суверенітету регіонів. Проте, з іншого боку, надмірна децентралізація культурної політики, на наш погляд, може призвести до руйнування загальнодержавної концепції культурного розвитку України як цілісного геополітичного утворення, занепаду загальнодержавних традицій, звичаїв, обрядів тощо. Виходячи з цього, дійсно необхідно підтримувати функціонування культури на регіональному рівні, проте така підтримка має здійснюватися у ракурсі загальнонаціональної культурної політики. Досягнення такого балансу національних та регіональних культурних інтересів може бути здійснено за рахунок налагодження тісної співпраці між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Надзвичайно важливе значення така співпраця має якраз у сфері правотворчого забезпечення реалізації культурної функції, у межах якого і повинні бути враховані як положення державних програм та концепцій, так і регіональні культурні особливості та потреби.

Основи спільної участі органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у розробці та прийнятті нормативних актів у сфері культури визначено, зокрема, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [16], ст.44 якого говорить, що районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям повноваження пов'язані із підготовкою і внесенням на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів та облас-

тей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; організацією охорони, реставрації, використанням пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення; забезпеченням відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприянням відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді.

Подібний підхід законодавця до співпраці органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій у сфері культури, безумовно, є виправданим та досить перспективним. Однак, разом з цим, він не позбавлений і певних недоліків. У першу чергу звертає на себе увагу той факт, що до такої співпраці залучені лише райони та обласні ради і відповідно районні та обласні державні адміністрації, тоді як міські ради самостійно, тобто без участі органів виконавчої влади, розроблюють, приймають та реалізують програми культурного розвитку відповідного населеного пункту. Виходячи з цього, на наш погляд, назріла нагальна необхідність певного трансформування відносин, пов'язаних з підтримкою культурного регіонального розвитку, у тому числі і через видання відповідних нормативних актів, у розробці, узгодженні та прийнятті яких мають в обов'язковому порядку брати участь як органи місцевого самоврядування, так і місцеві державні адміністрації. З цією метою, на нашу думку, є виправданим створення спільних комісій (комітетів) з культурного розвитку відповідного регіону (області, району), у межах яких і має проводитися, щонайменше,

робота з підготовки проектів нормативних актів, які стосуються сфери культури. У цьому плані необхідно чітко закріпити коло питань, які не можуть знайти нормативного закріплення, без попереднього обговорення на таких комісіях. Інакше кажучи, мова йде про необхідність, говорячи словами О.Р. Копієвської [15], проведення структурних змін сфери культури, які б призвели до вдосконалення всієї моделі та стилю управління. Відносини між органами управління державного, регіонального та місцевого рівня у сфері культури повинні будуватися на основі нових існуючих у світі моделей управління. Крім створення спільних комісій (комітетів) було б доречним передбачити наявність у них власних бюджетів (фондів культурного розвитку), фінансові можливості яких можна було б використовувати для підтримки різноманітних культурних проектів тощо.

Можливо, дехто у такому варіанті дій, пов'язаних із переглядом нормотворчих повноважень у сфері культури, побачить певне обмеження прав органів місцевого самоврядування. Проте, разом з цим, очевидним є і інший факт, пов'язаний з тим, що сфера культури не може бути обмежена територіальними межами діяльності того або іншого органу місцевого самоврядування. Культура не знає кордонів, вона є національним, а у деяких випадках і наднаціональним надбанням, що змушує шукати такі напрямки її збереження та розвитку, які б не ставилися у залежність від ситуативних фактів та тенденцій, на які так багате місцеве самоврядування.

Згадавши про громадську (недержавну) підсистему суб'єктів нормотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави, не можна не сказати і про участь у цьому процесі громадськості.

Правові основи залучення громадськості до правотворчого процесу у названій сфері визначено у Основах законодавства про культуру, де, зокрема, у ст.21-2 сказано, що держава залучає неприбуткові організації у сфері культури до участі у підготовці законопроектів та проектів інших нормативних

актів органів влади. Проте, на наш погляд, подібне формулювання (неприбуткові організації) є дещо некоректним, оскільки право приймати участь у розробці нормативної бази у сфері культури, з огляду на принцип поєднання державних і громадських засад у забезпеченні розвитку культури, повинно бути закріплено за більшим колом інституцій громадянського суспільства, а не лише за неприбутковими організаціями, які складають лише певну частину названих інституцій. Виходячи з цього, доречним виглядає внесення змін до названої статі Основ законодавства про культуру, де має бути зазначено, що до участі у підготовці законопроектів та проектів інших нормативних актів органів влади залучається громадськість, під якою необхідно розуміти не лише громадські організації, але і трудові колективи; неорганізовані, випадкові групи громадян, які не об'єднанні ні організаційно, ні спільною роботою; окремих громадян, які залучаються до співпраці з органами державної влади та місцевого самоврядування [17].

Крім цього, на нашу думку, необхідно конкретизувати і механізми участі громадськості у правотворчій роботі, оскільки однієї згадки про їх право приймати участь у цьому процесі замало. З цією метою суттєвим чином має бути допрацьовано, перш за все, законодавство про об'єднання громадян, де у межах кожного з діючих на сьогодні законів про окремі види об'єднань громадян мають бути зафіксовані процедури залучення останніх до правотворчої діяльності. Поряд з цим, як слушно наголошується у літературі [18], громадськості слід надати право контролю за прийняттям соціально значимих законів та інших нормативних актів, що стосуються їх сфери діяльності, і ведення моніторингу їх виконання.

Отже, роблячи загальний висновок, необхідно наголосити на тому, що на сьогодні система суб'єктів нормотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави є доволі розгалуженою, включаючи у себе як державні, міжнародні, так і недержавні ін-

ституції. Наявність значного кола суб'єктів правотворчої діяльності є, на наш погляд, цілком позитивним фактом, оскільки завдяки цьому забезпечується всебічність нормативного регулювання, можливість оперативного реагування на потреби суспільного розвитку у сфері культури. Єдине, що вимагає у цьому плані свого подальшого удосконалення, це розширення можливостей громадськості приймати участь у правотворчому забезпеченні культурної функції держави. Що ж стосується змістовного наповнення цієї діяльності, то тут необхідно проводити більш глибокі зміни. Вони пов'язані з необхідністю налагодження більш тісної співпраці між суб'єктами правотворчої діяльності, створенні колегіальних органів як на державному, так і регіональному рівнях, які б узяли на себе обов'язок координування діяльності, пов'язаної із забезпеченням реалізації культурної функції держави. Подібний крок є вкрай необхідним, оскільки без цього навряд чи вдасться перейти від захисної до наступальної політики у сфері збереження та подальшого розвитку культурного надбання українського народу.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коженевский В. Б. Функции советского общенародного государства : учеб. пос. / В. Б. Коженевский. – Иркутск : Изд-во Иркутск. гос. ун-та, 1974. – 54 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
3. Теория государства и права : учебник [для юрид. вузов и фак.] / Алексеев С. С., Архипов С. И., Корельский В. М. и др. - М., 1998. – 460 с.
4. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Основи законодавства України про культуру // ВВР України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
6. Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» :

від 21.09.1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.

7. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки» : від 20.04.2004 р. // ВВР України. – 2004. – № 32. – Ст. 390.

8. Закон України «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» : від 01.02.2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 11. – Ст. 201.

9. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : навч. посібник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; за заг. ред. Тодики Ю. М. – Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

10. Указ Президента України «Питання охорони пам'яток сакральної культури в Україні» : від 01.11.2007 р., № 1042/2007 // Офіційний вісник Президента України. – 2007. – № 35. – Ст. 824.

11. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство культури і туризму України» : від 02.12.2005 р., № 1688/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 49. –

Ст. 3050.

12. Указ Президента України «Про День пам'яток історії та культури» : від 23.08.1999 р., № 1062/99.

13. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» : від 21.12.2006 р. // ВВР України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.

14. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» : від 09.04.1999 р. // ВВР України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

15. Копієвська О. Р. Ефективність правового регулювання регіональної культурної політики / О. Р. Копієвська // Держава і право. – Випуск 36. – С. 22-27.

16. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

17. Горшенев В. М. О роли общественных организаций в советском правотворчестве / В. М. Горшенев // Советское государство и право. – 1962. – № 8. – С. 115-120.

18. Онищенко О. Громадянське суспільство: тенденції становлення / О. Онищенко // Наука і суспільство. – 2002. – № 1/2. – С. 2-7.

*Шестак С. В. Система суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави / С. В. Шестак // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 578–584 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09scvkfd.pdf>*

Визначена система суб'єктів правотворчого забезпечення реалізації культурної функції держави.

\*\*\*

*Шестак С.В. Система субъектов правотворческого обеспечения реализации культурной функции государства*

Определена система субъектов правотворческого обеспечения реализации культурной функции государства.

\*\*\*

*SHestak S.V. System of Subjects of Lawmaking Maintenance of Realization of Cultural Function of the State*

The system of subjects of lawmaking maintenance of realization of cultural function of the state is determined.