

УДК 342.922

**В.С. ШЕСТАК**, канд. юрид. наук, доц.,  
Донецький державний університет управління

## **ЗМІСТ ТА НАПРЯМКИ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

*Ключові слова:* культурна функція держави, реалізація, адміністративно-правове забезпечення, зміст, напрямки

Адміністративне право на сьогодні відіграє надзвичайно важливу роль у суспільстві та державі, яка пов'язана з тим, що воно: по-перше, закладає правові засади для спілкування приватних осіб із суб'єктами публічного управління та, по-друге, визначає порядок реалізації останні згаданими суб'єктами окремих функцій держави. Ці напрямки адміністративно-правового регулювання, на нашу думку, є основними, а раз так, то і такими, у межах яких відбувається подальша деталізація завдань названої галузі права. Ведучи мову про друге з названих завдань адміністративного права, відмітимо, що на протязі останніх десяти-п'ятнадцяти років відбувається його постійне коригування, пов'язане, переважно, із зміною меж адміністративно-правового регулювання. Сказане стосується також адміністративно-правового регулювання окремих сфер і галузей, включаючи культуру.

Загальним питанням адміністративно-правового регулювання окремих сфер і галузей присвячено багато праць, зокрема таких фахівців як О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.Г. Ігнатченко, Н.М. Ільченко, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Мельничук, Н.С. Ракша, Н.С. Фесенко та ін. Проте питання адміністративно-правового забезпечення реалізації функцій держави не отримали належного висвітлення. Отже, завданням даної статті є визначення змісту та напрямків адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави.

За радянських часів адміністративне право було найоб'ємнішою галуззю права, покликаною визначати порядок державного управління величезною кількістю сфер суспільного та державного життя. Виходячи з цього, у зазначені часи адміністративне право було майже синонімом для терміна «державне управління», оскільки межі адміністративного права закінчувалися там, де закінчувалося державне управління.

Що ж відбувається у цьому плані сьогодні? Характеризуючи сучасне адміністративне право, необхідно відмітити, що воно тепер втрапило непорушний зв'язок із державним управлінням. У даному випадку мова йде про те, що державне управління, як цілеспрямована діяльність органів виконавчої влади з реалізації покладених на них завдань, з однієї сторони, суттєвим чином звужена за рахунок покладення частини управлінських функцій на недержавних суб'єктів (органи місцевого самоврядування, громадські організації тощо), а з іншої – суб'єкти державного управління, на відміну від радянських часів, реалізують частину своїх повноважень не лише шляхом здійснення управління у, так би мовити, чистому вигляді, але і шляхом використання інших форм роботи. Останнє ствердження, зокрема, знаходить підтримку також і серед інших авторів, які з цього приводу стверджують, що неможна вважати державно-управлінською (якщо виходити із справжнього наукового розуміння поняття «державне управління» як владно-організуючого впливу на суспільні відносини і процеси з метою їх спрямування і впорядкування) багатомірну діяльність органів виконавчої влади щодо: розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних і юридичних) осіб; надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій; прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різних публічних господарських справ; захисту порушених прав і свобод громадян; застосування до осіб заходів адміністративного примусу [1, с.72].

Виходячи з викладеного, відмітимо, що на теперішній час, ведучи мову про реалізацію окремих функцій держави, буде невірним стверджувати, що така діяльність здійснюється виключно через державне управління. Більш вірним буде ствердження, що реалізація окремих (тих, що не відносяться до виключної компетенції Верховної Ради України та органів судової влади) функцій держави досягається через адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, які виникають у відповідній сфері. Кажучи іншими словами, завдання адміністративного права полягає не у закладенні правових засад державного управління, спрямованого на реалізацію функцій держави, а у правовому забезпеченні порядку реалізації окремих функцій держави суб'єктами публічного управління.

Зазначений висновок, на наш погляд, є принциповим, оскільки він дозволяє подивитися на процес реалізації функцій держави, у якому приймають участь суб'єкти публічного управління, з більш широких позицій, не обмежуючи такий розгляд лише аналізом їх державно-управлінської діяльності.

Переходячи від загальних висновків до вивчення питання, винесеного у назву статті, перш за все, зупинимося на з'ясуванні змісту терміна «культурна функція держави».

Як відомо з теорії держави, кожна держава виконує певну кількість функцій, під якими розуміють основні напрямки її діяльності, які виражають сутність та соціальне призначення, цілі та завдання держави з управління суспільством у властивих йому формах та властивими йому методами. Такі напрямки діяльності прийнято поділяти та зовнішні та внутрішні, які об'єднують, відповідно, зовнішні та внутрішні функції держави. Культурна функція держави відноситься до переліку основних внутрішніх функцій, а її зміст складає на сьогоднішній день державна підтримка розвитку культури – літератури, мистецтва, театру, кіно, музики, живопису, архітектури, радіо, телебачення та інших засобів масової інформації; збереження історико-культурних пам'яток, історичних комплексів, архівів,

музеїв, бібліотек [2, с.67]. Однак, разом з цим, необхідно відмітити, що у науковій літературі відсутня єдина точка зору щодо змісту культурної функції держави, у зв'язку з чим існує, так би мовити, широкий та вузький підхід до її тлумачення. У першому випадку автори, говорячи про культурну функцію, наголошують на тому, що у її межах здійснюється державна підтримка розвитку не тільки, власне культури (вузький підхід), але і освіти та науки, охорони культурної спадщини [3, с.48].

Аналізуючи зазначені точки зору, наголосимо, що, на наш погляд, більш логічно вваженим є саме широкий підхід до тлумачення культурної функції, оскільки він дозволяє під одним знаменником об'єднати усі напрямки державної діяльності, які тісно пов'язані з нематеріальним (духовним) світом людини. Виходячи з цього, ми схильні визначити культурну функцію держави як такий вид діяльності її органів та інших уповноважених суб'єктів, що спрямований на підтримку реалізації приватними особами своїх духовних (нематеріальних) інтересів.

Ведучи мову про функції держави взагалі та культурну функцію, зокрема, усі автори абсолютно справедливо пов'язують їх реалізацію, перш за все, з діяльністю відповідних державних органів. Виходячи з цього, можна стверджувати, що реалізація тієї або іншої функції держави, вимагає створення системи суб'єктів, які б на професійному рівні виконували завдання, у нашому випадку, пов'язані із забезпечення реалізації приватними особами своїх духовних (нематеріальних) інтересів. У зв'язку з цим, виникає питання щодо системи таких суб'єктів. У пошуку відповіді на нього, на нашу думку, необхідно виходити з того, що у реалізації функцій держави повинні приймати участь абсолютно усі органи державної влади, оскільки лише їх сукупність і утворює державу в організаційному розумінні цього слова. Зроблений висновок дозволяє нам вести мову про те, що реалізація культурної функції держави є одночасно обов'язком Верховної Ради України, Президента України, органів виконавчої влади, ор-

ганів судової влади та органів прокуратури. Крім цього до кола цих суб'єктів, за нашим переконанням, мають бути віднесені також і органи місцевого самоврядування. Такий крок пояснюється, зокрема, тим, що органи місцевого самоврядування, хоча, і не є органами державної влади, приймають участь у реалізації в межах певної території питань місцевого значення, які не дивлячись ні на що, є частиною державних завдань, з тією лише різницею, що вони входять до компетенції суб'єктів не загальної, а місцевої компетенції. Тобто, у даному випадку відбувається зміна не характеру завдання, яке продовжує залишатися державним, а кола суб'єктів, задіяних у його реалізації. Яскравим прикладом у цьому плані може бути ситуація, пов'язана із делегуванням органом виконавчої влади частини своїх повноважень громадській організації або іншому об'єднанню громадян, що, однак, не дозволяє розглядати таку діяльність у якості громадської. Вона (діяльність) як і раніше залишається державно-владною, пов'язаною із реалізацією конкретної функції держави.

Зроблені вище висновки щодо системи суб'єктів, задіяних у реалізації культурної функції держави, приводять нас до наступного висновку, пов'язаного з тим, що діяльність таких суб'єктів у названій сфері забезпечується сукупністю правових норм, які відносяться до різних галузей права. Так, виконання покладених на Верховну Раду України завдань, пов'язаних із забезпеченням реалізації культурної функції, регулюється, переважно, нормами конституційного права. Якщо мова буде йти про участь судових органів у цьому процесі, то, тут, безумовно, необхідно вести мову про норми процесуальних галузей права – кримінально-процесуального, цивільно-процесуального, адміністративно-процесуального. Однак, разом з цим, необхідно відмітити, що для названих вище суб'єктів участь у реалізації культурної функції не є основною, для них вона складає лише незначну частку їх роботи, що, відповідно, дозволяє казати і про незначну роль названих вище галузей права у процесі забезпечення реаліза-

ції названої функції. Найбільший ж об'єм роботи у цій сфері виконують суб'єкти публічного управління – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, яким делеговано державно-владні повноваження, правову основу діяльності яких, як відомо, складають норми адміністративного права. Разом з цим відмітимо, що адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави не обмежується виключно сферою діяльності суб'єктів публічного управління, оскільки адміністративні норми частково забезпечують діяльність також і інших органів державної влади, які, як було наголошено вище, також приймають участь у цьому процесі. Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави являє собою діяльність, пов'язану із прийняттям норм адміністративного права, які складають правову основу діяльності суб'єктів публічного управління, а також інших державних органів та об'єднань громадян, задіяних у процесі забезпечення реалізації культурної функції держави.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави, виходячи із значного внутрішнього обсягу цього напрямку діяльності, здійснюється у різних напрямках, завдяки чому, власне кажучи, досягається комплексність такого забезпечення. Однак, разом із цим, відмітимо, що сьогодні у науковій літературі питання про конкретний перелік таких напрямків ще не піднімалося, що покладає на автора статті обов'язок самостійно підійти до його вирішення.

До визначення основних напрямків адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави, на нашу думку, необхідно підходити, в першу чергу, з позиції визначення суб'єктного складу учасників цього процесу. Як було відмічено вище, основними учасниками, задіяними у реалізації цієї функції, є суб'єкти публічного управління, які, однак, у процесі виконання покладених на них завдань, взаємодіють із широким колом інших суб'єктів – громадянами України,

об'єднаннями громадян, юридичними особами, які або намагаються таким чином реалізувати власні духовні (нематеріальні) інтереси, або своєю діяльністю сприяють реалізації таких інтересів іншими особами. Виходячи з цього, першим напрямком адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави є нормативне визначення правового статусу усіх учасників суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією (забезпеченням) духовних (нематеріальних) інтересів певних суб'єктів.

Наступний напрямок адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави, на думку автора, пов'язується із визначенням процедур діяльності суб'єктів публічного управління у даній сфері. Зазначене завдання є надзвичайно актуальним, оскільки адміністративні процедури відіграють надзвичайно важливу роль у справі упорядкування суспільних відносин управлінського характеру, забезпечення ефективної реалізації приватними особами своїх прав [4, с.290]. У процесі реалізації суб'єктами публічного управління культурної функції держави, останні вступають із приватними особами, а також іншими суб'єктами управлінської діяльності, у значну кількість правовідносин, більшість яких пов'язується із прийняттям індивідуальних актів управління, спрямованих на вирішення індивідуальних справ. Завдання адміністративної процедури у цьому випадку полягає у тому, щоб забезпечити: законність та ефективність такого індивідуального акту управління; охорону інтересів держави та особи; швидкість та економічність процесу прийняття рішення. Виходячи з цього, норми адміністративного права мають закласти надійне правове підґрунтя для наступних адміністративних процедур, що, об'єктивно мають місце у сфері, що досліджується: процедур розгляду суб'єктами публічного управління звернень громадян; дозвільно-ліцензійних процедур; реєстраційних процедур; контрольних процедур. У цьому плані необхідно відмітити, що норми адміністративного права мають не тільки чітко визначити

порядок та строки здійснення тих або інших дій, що вчинюються у межах конкретної адміністративної процедури, але і закріпити загальні засади цього правового інституту, які мають бути сформовані та визначені у Адміністративно-процедурному кодексі.

Крім цього, адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави здійснюється також і у напрямку запровадження адміністративної відповідальності за дії (бездіяльність), що а) створюють перешкоди для реалізації відповідними суб'єктами своїх духовних (нематеріальних) інтересів та (або) б) пов'язані із невиконанням або неналежним виконанням суб'єктами публічного управління своїх обов'язків у сфері забезпечення реалізації культурної функції держави. Ведучи мову про інститут адміністративної відповідальності, необхідно відмітити, що на сьогоднішній день значних обертів набув процес його реформування, який у недалекому майбутньому має завершитися прийняттям нового законодавства про адміністративні правопорушення. У зв'язку з цим, надзвичайно актуальним є завдання, пов'язане із відповіддю на питання про необхідність наповнення майбутнього кодексу новими складами адміністративних правопорушень, покликаними забезпечувати процес реалізації культурної функції держави.

Роблячи загальний висновок з викладеного, відмітимо, що адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави являє собою досить складну і, разом з цим, надзвичайно важливу правову конструкцію, оскільки саме адміністративно-правові норми складають серцевину цього напрямку державної діяльності. Принагідно з цим відзначимо, що на протязі минулих десятиріч державна підтримка розвитку культури у нашій країні здійснювалася неналежним чином – створювалися адміністративні перепони для становлення та розвитку окремих видів мистецтв, обмежувався вільний розвиток творчої активності громадян. Ці завдання виконувалися, до речі, через прийняття та застосування адміністративних норм. Отже, виходячи з цього, актуа-

льним та необхідним є не тільки і не стільки створення нових адміністративно-правових норм, скільки наповнення їх принципово іншою ідеологією, яка б доводила бажання держави не регулювати культуру, а сприяти її розвитку.

### ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – 584 с.

2. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 776 с.

3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Наук. думка, 2007. – 588 с.

*Шестак В. С. Зміст та напрямки адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави / В. С. Шестак // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 1075–1079 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12svcrfd.pdf>*

Визначено поняття культурної функції держави, зміст та напрямки адміністративно-правового забезпечення її реалізації. Зроблено висновок, що це забезпечення становить діяльність, пов'язану із прийняттям норм адміністративного права, які складають правову основу діяльності суб'єктів публічного управління, а також інших державних органів та об'єднань громадян, задіяних у процесі забезпечення реалізації культурної функції держави

\*\*\*

*Шестак В.С. Содержание и направления административно-правового обеспечения реализации культурной функции государства*

Определено понятие культурной функции государства, содержание и направления административно-правового обеспечения ее реализации. Сделан вывод, что это обеспечение составляет деятельность, связанную с принятием норм административного права, которые составляют правовую основу деятельности субъектов публичного управления, а также других государственных органов и объединений граждан, задействованных в процессе обеспечения реализации культурной функции государства

\*\*\*

*Shestak V.S. The Content and Directions of is Administrative-Legal Provision of Implementation of Cultural Function of the State*

The concept of cultural function of the state, maintenance and directions of the administratively legal providing of its realization, is determined. A conclusion is done, that this providing makes activity, related to acceptance of norms of administrative law, which make legal framework activity of subjects of public management, and also other public organs and associations of citizens, involved in the process of providing of realization of cultural function of the state