

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Забезпечення реалізації будь-якої функції сучасної держави є надзвичайно складним процесом, який відбувається за участю значної кількості суб'єктів, що діють відповідно до встановлених правил. Інакше кажучи, для належного виконання державою взятих на себе зобов'язань, остання має потурбуватися про а) розбудову системи суб'єктів, які будуть здійснювати реалізацію окремих її завдань, та б) створення правил діяльності для таких суб'єктів.

Аналіз сучасного стану справ з реалізації державою власних функцій дозволяє стверджувати, що нині в Україні розбудовано в цілому досить дієву систему суб'єктів, відповідальних за реалізацію державної політики у відповідних сферах, проте діяльність останніх все ж не позбавлена і певних недоліків, які пов'язуються науковцями та державними діячами, перш за все, з недосконалістю законодавчих засад їх діяльності. Рівень недосконалості нормативних актів, які регулюють процедури реалізації тієї або іншої функції держави, безумовно, є різним. Найбільш розробленими є ті напрями державної діяльності, навколо яких сконцентровано максимум зусиль та уваги суспільства. У даному випадку мова йде про сферу економіки, фінансів, забезпечення національної безпеки тощо. Що ж до тих державних функцій, які проявляються у повсякденному житті держави дещо опосередковано, то їх реалізація зазвичай здійснюється за залишковим принципом.

За таким залишковим принципом уже протягом досить тривалого часу здійснюється і забезпечення реалізації культурної функції держави, що має своїм наслідком

культурне зубожіння української нації. Окремі керівники української держави, на жаль, не приділяють цим процесам належної уваги, вважаючи, мабуть, що рівень культури українців є далеко не найголовнішою проблемою сучасності. Проте, слід підкреслити, що саме морально-етичні настанови людини, які формуються у процесі її культурного збагачення та виховання, є, по суті, єдиним фактором, здатним надихати людство на поступальний і прогресивний розвиток. Ігнорування цього зумовлює руйнацію не тільки громадських, але і державних інституцій. У зв'язку з цим ми повністю підтримуємо тих науковців, які абсолютно справедливо вважають, що на сучасному етапі історичного розвитку держава зобов'язана не тільки покласти на себе функцію організації та налагодження справ у сфері освіти, але і приділяти величезну увагу моральному вихованню своїх громадян, проявляти постійну турботу про стан суспільної моралі [1].

Надзвичайно важлива роль у виконанні названих завдань, як уже було відзначено вище, належить законодавчому забезпеченню реалізації культурної функції держави, визначення стану та перспектив розвитку якого і становить головну мету даної статті.

Останнім часом у науковій літературі з'являється дедалі більше робіт, у яких досліджуються окремі аспекти названої вище проблематики. Так, на цю тему у різні роки дискутували О. Р. Кошієвська, М. А. Кравцов, А. О. Леонова та ін. Долучаючись до розробки даного питання, зупинимось на тих його аспектах, які залишилися поза увагою названих авторів.

Розглядаючи законодавче забезпечення реалізації культурної функції держави, на наш погляд, у першу чергу необхідно чітко визначитися з наявними у цій сфері правовими актами і звести останні до чіткої системи. Такий крок не тільки дозволить отримати комплексне уявлення про стан правового регулювання культурної сфери, але й виокремить ті проблеми, які потребують першочергового вирішення. Крім цього, як відзначається у літературі [2, с. 330], інформація про систему правових актів має принципове значення і для приватних осіб, оскільки за наявності зрозумілої та чіткої системи останніх значно зростає ефективність користування ними.

При вирішенні названого вище завдання у першу чергу необхідно з'ясувати значення терміна «законодавство», оскільки від цього будуть залежати межі системи законодавчих актів про культуру. Як відомо, на сьогодні відсутній єдиний погляд на зміст названої категорії. Найбільш поширеною є точка зору, відповідно до якої вважається, що законодавством охоплюються лише ті нормативні акти, які видано органом законодавчої влади – парламентом. Зазначена позиція нині підкріплена не тільки висновками науковців, але і положеннями окремих нормативних актів, зокрема, тими, що містяться у Конституції України. Так, зокрема, в Основному Законі [3] наголошується, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України, якій належить виключне право видавати закони або, інакше кажучи, законодавчі акти.

Виходячи з цього, під законодавчим забезпеченням реалізації культурної функції держави необхідно розуміти діяльність Верховної Ради України, спрямовану на прийняття законів України, які регулюють суспільні відносини у сфері культури, а також ратифікацію міжнародних правових актів, дія яких поширюється на зазначену сферу.

Отже, враховуючи викладене вище, система законодавчих актів, спрямованих на

забезпечення реалізації культурної функції держави, буде мати такий вигляд:

1. Конституція України. Основний Закон нашої держави, говорячи словами О. Копієвської [4], очолює систему законодавства у сфері культури, містячи у собі основні зобов'язання держави у даній сфері. Розглядаючи Конституцію та її місце у регулюванні відносин у сфері культури, не можна не звернути увагу на те, що її норми є нормами прямої дії, тобто їх застосування не вимагає ніякого додаткового обґрунтування або уточнення на рівні законодавчих та підзаконних актів. У зв'язку з цим ми не можемо погодитися з тими авторами, які вважають, що конституційні положення, які стосуються названої сфери, є не нормами, а принципами. Дане твердження обґрунтовується чомусь тим, що такі норми-принципи не забезпечуються безпосереднім захистом у судовому порядку [5]. Можливо, це дійсно так і було, проте сьогодні у Конституції України чітко та однозначно сказано, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ч. 2 ст. 124), тобто і на ті, що пов'язані із реалізацією державою взятих на себе зобов'язань у сфері культури. У даному випадку мова йде, наприклад, про обов'язок держави забезпечити збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність (ч. 5 ст. 54).

Досліджуючи роль Конституції України у справі правового забезпечення реалізації культурної функції держави, треба звернути увагу на проблему, пов'язану, по-перше, із неточністю, а, по-друге, із неповнотою конституційних положень, спрямованих на визначення завдань держави у сфері культури. На наш погляд, окремі частини ст. 54 Конституції України сформульовано дещо невдало, у зв'язку з чим важко зрозуміти, про що у них йде мова: чи то про обов'язок держави, чи то про її право, чи, зрештою, про напрям (принцип) її функціонування. Так, наприклад, у ч. 3 ст. 54 Конституції України

сказано, що держава сприяє розвитку науки. Проте з такого формулювання важко зрозуміти юридичну природу такого сприяння. Чим воно є: обов'язком держави або її правом?

Необхідно наголосити і на тому, що сучасні наукові дослідження у сфері культури доводять надзвичайно широкий спектр названого явища, що, як наслідок, зобов'язує державу здійснювати підтримку розвитку кожного з них. Однак, нині в Основному Законі вказуються далеко не всі аспекти культурного життя українського суспільства. Звичайно, ми розуміємо, що Конституція України має базисний характер, який не дозволяє вдаватися до надмірної деталізації тих або інших аспектів життєдіяльності суспільства та держави, проте зрозумілим є і той факт, що Основний Закон має щонайменше визначити основні вектори, у нашому випадку – культурної політики, чого, на жаль, у Конституції немає. Таким чином, нагально необхідно провести доопрацювання конституційних положень, спрямованих на забезпечення реалізації культурної функції нашої держави.

2. Закони України як форма виявлення волі народу України закріплюють і регулюють найважливіші аспекти організації і діяльності держави та суспільства (в особі їх відповідних суб'єктів) у сфері забезпечення реалізації культурної функції. На законодавчому рівні визначаються: права та обов'язки суб'єктів, задіяних у реалізації культурної функції держави; культурні права, свободи, законні інтереси та обов'язки приватних осіб; підстави та процедури юридичної відповідальності за порушення нормативних установлень у сфері культури. Інакше кажучи, саме законодавче регулювання є фундаментом правового забезпечення реалізації культурної функції нашої держави.

На сьогодні в Україні існує досить розгалужена система законодавчих актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин, які виникають у сфері реалізації

культурної політики. Усі вони, на наш погляд, мають бути зведені до певних груп, оскільки, так би мовити, глибина їх регулятивного впливу на сферу культури є досить різною. Це також полегшить користування ними. Результати такого групування можуть стати у нагоді і під час проведення неофіційної систематизації законодавства про культуру. З приводу останньої тези відзначимо, що нині існує ряд збірників нормативних актів про культуру, окремі з яких [6], на жаль, не містять практично жодного нормативного акта, який би стосувався сфери культури. Це, зокрема, пов'язується з відсутністю чіткого розмежування нормативних актів про культуру з огляду на межі їх регулятивного впливу на зазначену сферу.

Отже, уся сукупність законодавчих актів про культуру, виходячи з глибини їх правового впливу на зазначену сферу, необхідно поділити на три основні групи: 1) законодавчі акти прямого впливу; 2) законодавчі акти опосередкованого впливу; 3) законодавчі акти побічного впливу. Можливо, запропоновані назви є дещо дискусійними, проте ми вважаємо, що головне у даному випадку не стільки пошук ідеальної зовнішньої форми (назви), скільки наповнення її якісним, логічно виваженим та обґрунтованим змістом.

До групи законодавчих актів прямого впливу необхідно віднести ті з них, основне, а у переважній більшості – єдине завдання яких полягає у регулюванні суспільних відносин, що виникають у культурній сфері. Такі закони, у фундаменті правового регулювання культурної сфери, посідають визначальне місце, відіграючи роль основного будівельного матеріалу, який, власне, і утворює цей фундамент.

Особливість законодавчих актів даної групи полягає також і у тому, що їх розробкою займається переважно профільний комітет Верховної Ради України – Комітет з питань культури і духовності, а також Міністерство культури і туризму України. Що ж до головних «користувачів» таких

актів законодавства, то ними є, у першу чергу, відповідні установи культури, творчі працівники, творчі спілки тощо.

На сьогодні в Україні діє чимала кількість законодавчих актів, через які здійснюється прямий вплив на сферу культури. До них, зокрема, можна віднести: Основи законодавства України про культуру [7]; Закон України «Про музеї та музейну справу» [8]; Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» [9]; Закон України «Про охорону культурної спадщини» [10] тощо. Проте, необхідно відзначити, що законотворча робота у даному напрямку не є завершеною. Так, свого невідкладного прийняття чекають проекти законів «Про культуру»; «Про посилення соціальних гарантій працівників культурної сфери» та ін.

Викладене свідчить про те, що на сьогодні в Україні відсутня єдина політика захисту та стимулювання розвитку культури. Тому варто погодитися з авторами [11], які наголошують на тому, що законодавство України про культуру не можна вважати досконалим. Нормативні акти у багатьох випадках є непослідовними, не завжди узгодженими між собою, а інколи й суперечливими. На нашу думку, законодавство України про культуру вимагає ґрунтовного реформування, першим кроком якого має стати зупинення дії Основ законодавства України про культуру та прийняття на їх основі Закону України «Про культуру». Це пов'язано з тим, що Основи, прийняті у 1992 р., вже відіграли свою роль, пов'язану із формуванням основних напрямків культурної політики української держави. На сьогодні існує потреба у їх законодавчому визначенні, що має здійснюватися через прийняття окремих законодавчих актів.

Друга підгрупа законодавчих актів, спрямованих на забезпечення реалізації культурної функції держави, здійснює опосередкований вплив на суспільні відносини у даній сфері. До цієї групи нормативних актів можна віднести, напри-

клад, Кодекс України про адміністративні правопорушення [12], Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [13]. Опосередкований вплив зазначених нормативних актів на сферу культури полягає у тому, що вони: по-перше, розроблялись для регулювання (охорони) значної кількості суспільних відносин, а не лише тих, що пов'язані зі сферою культури; по-друге, їх положення знаходять своє застосування у сфері культури лише на періодичній основі; по-третє, на їх основі, тобто без застосування законодавчих актів прямого впливу, не може здійснюватися реалізація державної культурної політики в жодній із сфер.

Разом із цим, це не свідчить про їх другорядне значення у справі забезпечення реалізації культурної функції держави, оскільки від досконалості змісту цих актів багато у чому залежить ефективність державної культурної політики у цілому. Найбільш яскраво це виявляється, наприклад, у сфері охорони культурної спадщини від протиправних посягань, яка не може здійснюватися на належному рівні за відсутності або недосконалості законодавства про адміністративні правопорушення. Виходячи з цього, абсолютно обґрунтованими виглядають пропозиції народних депутатів України, науковців щодо найскорішого внесення змін до ряду законодавчих актів, які здійснюють опосередкований вплив на сферу культури, а саме: Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», Закону України «Про митний тариф України» [11].

Суттєве значення для забезпечення реалізації культурної функції держави мають також і ті законодавчі акти, які здійснюють побічний вплив на сферу культури. Їх побічний характер пов'язується з тим, що в них, як правило, взагалі не згадується про суспільні відносини, що виникають у сфері культури, проте окремі їх поло-

ження все-таки стосуються тих або інших аспектів реалізації культурної функції держави. Відзначимо, що з огляду на те, що їх вплив на суспільні відносини у сфері культури є незначним і навіть не завжди прогнозованим, трапляється так, що законодавець при прийнятті останніх не прораховує їх можливий вплив на сферу культури, що призводить до виникнення певних негативних наслідків. Мова йде, зокрема, про законодавчі акти, які стосуються податкових та фінансово-бюджетних питань, у яких не проводиться ніякої різниці, наприклад, між оподаткуванням суб'єктів підприємницької діяльності та юридичних осіб культурного спрямування. Проте реалії сьогодення вимагають, щоб сфера культури в особі відповідних суб'єктів діяла за пільговими правилами оподаткування, оскільки без цього навряд чи доведеться сподіватися на розширення мережі культурно-просвітницьких установ як державної, так і недержавної форм власності.

Необхідність розвитку законодавства України про культуру зазначена і в Концепції державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки [14], де, зокрема, було наголошено на необхідності набуття та реалізації статусу неприбутковості закладами, підприємствами, організаціями та установами культури, у тому числі шляхом прийняття закону про неприбуткові організації та внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»; державної підтримки у залученні благодійної допомоги, меценатських та спонсорських коштів шляхом податкового, митного та інших видів регулювання, за допомогою створення системи державного визнання, відзначення і нагородження благодійників, меценатів та спонсорів тощо. Проте необхідно відзначити, що більшість із положень Концепції, спрямованих на удосконалення чинного законодавства, залишилися не реалізованими.

3. Міжнародні правові акти, як відомо, у разі ратифікації їх Верховною Радою

України, стають частиною національного законодавства. Нині українською державою ратифіковано значну частину міжнародних правових актів, які регулюють певні групи суспільних відносин, що виникають у сфері культури. Більшість із них спрямовано на підсилення національного законодавства в окремих питаннях. Типовим прикладом тут може бути Конвенція про охорону підводної культурної спадщини, прийнята 31-ою сесією Генеральної конференції ЮНЕСКО у м. Париж, і ратифікована Верховною Радою України [15]. Ратифікація зазначеної Конвенції дала змогу підсилити дію Закону України «Про охорону культурної спадщини» у частині конкретизації правил, що стосуються діяльності, спрямованої на збереження підводної культурної спадщини.

Як загальний висновок із викладеного необхідно відзначити, що на сьогодні в Україні сформовано досить широку законодавчу базу, спрямовану на забезпечення реалізації культурної функції. Проте дослідження її змісту свідчить, що у нашій державі накопичилося чимало проблем, пов'язаних із недостатньою увагою законодавця до підтримки та розвитку національної культури. Головна проблема у цьому плані полягає у тому, що національне законодавство про культуру є несистематизованим, а також позбавленим єдиної концептуальної лінії, що, власне, і пояснює фрагментарність регулювання відносин, які виникають у названій сфері. У зв'язку з цим першочергового вирішення потребує питання про прийняття рамкового законодавчого акта – Закону України «Про культуру», у якому мають бути визначені усі основні напрямки законодавчого забезпечення реалізації культурної функції держави; закладено засади державної підтримки розвитку культурної сфери; проведено розподіл функцій окремих органів державної влади у питаннях забезпечення реалізації культурної функції держави.

Література

1. Керимов А. Д. О культурно-просветительской функции современного государства / Керимов А. Д. – 2006. – № 2. – С. 185–191.
2. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Старилов Ю. Н. – М. : НОРМА, 2002.
3. Т. П.: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М. : НОРМА, 2002. – 600 с.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Копієвська О. Правове регулювання відносин у сфері культури / О. Копієвська // Право України. – 2004. – № 8. – С. 82–85.
6. Кравчук Л. Державотворення і нова Конституція України / Л. Кравчук // Голос України. – 1992. – 12 листоп.
7. Нормативно-правовий довідник з питань розвитку культури / Упр. культури Дніпропетр. обл. держ. адмін. – Офіц. вид. Ч. 2 : 2006. – 319 с.
8. Основи законодавства України про культуру // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
9. Про музеї та музейну справу : Закон України від 29 черв. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 25. – Ст. 191.
10. Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 86.
11. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 черв. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
12. Леонова А. О. Державне регулювання етнокультурних процесів в Україні / А. О. Леонова // Держава і право. – Вип. 33. – С. 538–543.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
14. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
15. Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки : Закон України від 3 берез. 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 264.
16. Про ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини : Закон України від 20 верес. 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 45. – Ст. 438.

Надійшла до редколегії 17.04.2009

Анотації

Визначаються система законодавчого забезпечення реалізації культурної функції держави, її сучасний стан та перспективи розвитку

Определяются система законодательного обеспечения реализации культурной функции государства, ее современное состояние и перспективы развития

The system of legal maintenance of realization of state cultural function, its modern state and perspectives of development are determined.