

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ РЕАЛІЗАЦІЇ ОКРЕМИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (НА ПРИКЛАДІ КУЛЬТУРНОЇ ФУНКЦІЇ)

THE ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW IN LEGAL PROVISION OF SOME STATE FUNCTIONS REALIZATION BY SUBJECTS OF PUBLIC MANAGEMENT (BASED ON THE CULTURAL FUNCTION EXAMPLE)

Шестак В.С.,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри загальноправових дисциплін
Донецького державного університету управління*

У статті на основі аналізу існуючих наукових підходів розглянуто діяльність держави та її органів по реалізації ними їх обов'язків у сфері культури. Одним із правових чинників, який фактично має значення основного фактору впливу та формування правової оболонки цієї функції, є адміністративне право.

Ключові слова: держава, функції держави, культурна функція, право, адміністративне право, публічне управління, адміністративно-правове регулювання.

В статье на основе анализа существующих научных подходов рассмотрена деятельность государства и его органов по реализации ими обязанностей в сфере культуры. Одним из правовых факторов, который фактически имеет значение основного фактора влияния и формирования правовой оболочки этой функции, является административное право.

Ключевые слова: государство, функции государства, культурная функция, право, административное право, публичное управление, административно-правовое регулирование.

Based on the analysis of existing scientific approaches activities of state bodies and their institutions in realization of their responsibilities in the field of culture is examined in the article. One of the legal factors that actually matters as the main factor of impact and of developing a legal shell of this function is administrative law.

Key words: state, state function, cultural function, law, administrative law, public administration, administrative and legal regulation.

Постановка проблеми. Право і культура тісно пов'язані між собою. Кожен із цих феноменів є одночасно і результатом, і передумовою другого. Реалізація потенціалу культури – ключове завдання поступального і динамічного розвитку будь-якого суспільства, держави. Звернемо увагу, що виділення таких явищ, як культурна функція держави, управління з боку держави у сфері культури, культурна політика держави тощо в юридичній науці не викликає заперечень і є визнаним [1].

Більшість авторів, ведучи мову про функції держави взагалі та культурну функцію зокрема, абсолютно справедливо пов'язують їх реалізацію перш за все з діяльністю відповідних державних органів. Реалізація культурної функції держави є обов'язком, у тому чи іншому ступені, усього апарату держави, який являє собою систему органів, за допомогою яких здійснюється державна влада, виконуються функції держави, досягаються різноманітні її цілі та завдання [2, с. 74]. Відповідно, реалізація культурної функції держави є одночасно обов'язком Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та очолюваних ними органів влади. Діяльність цих органів забезпечується сукупністю правових норм, які належать до різних галузей права. Так, виконання покладених на Верховну Раду України завдань, пов'язаних із забезпеченням реалізації культурної функції, регулюється переважно норма-

ми конституційного права. Якщо мова буде йти про участь судових органів у цьому процесі, то тут, безумовно, необхідно вести мову про норми процесуальних галузей права. Однак необхідно зазначити, що для цих суб'єктів участь у реалізації культурної функції не є основною, для них вона складає лише незначну частку їх роботи, відповідно, названі вище галузі права у процесі забезпечення реалізації культурної функції відіграють незначну роль. Найбільший ж обсяг роботи у цій сфері виконують суб'єкти публічного управління – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти, яким делеговано державно-владні повноваження, а правову основу діяльності яких складають норми адміністративного права.

Адміністративно-правове забезпечення реалізації цієї функції здійснюється за різними напрямками, завдяки чому досягається комплексність забезпечення. Однак на сьогоднішній день у науковій літературі питання про конкретний перелік таких напрямів ще не піднімалося, що обумовлює необхідність його вирішення. Окрім того, ознайомлення із практикою діяльності держави щодо реалізації її культурної функції, аналіз чинного законодавства свідчать, що вести мову про досягнення належного рівня забезпечення виконання цієї функції ще не можна.

Мета цього дослідження – з'ясувати, яку роль відіграє адміністративне право у правовому забез-

печенні реалізації культурної функції держави. Для досягнення поставленої мети необхідно визначити певне коло проблем і запропонувати певні кроки щодо їх усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цій проблематиці за різних часів та в різних аспектах приділялася увага з боку як вітчизняних науковців, так і зарубіжних дослідників, зокрема таких як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, К.С. Бельский, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, А.Л. Кребер, О.Д. Крупчан, Є.Б. Кубко, А.Г. Лашин, А.В. Мазур, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Скакун, А.О. Селіванов, Ю.М. Старилов, С.Г. Стеценко, Е. Тайлор, Ю.О. Тихомиров, М.М. Тищенко, А.Д. Тойнбі, Н.В. Черноголовкін, П.М. Шеймін, Ю.С. Шемшученко, О. Шпенглер, В.А. Юсупов, та ін.

Як свідчать узагальнення праць, присвячених дослідженню проблематики функцій держави, аналізу їх окремих видів та підвидів, поза увагою науковців залишається дослідження культурної функції сучасної держави як комплексного самостійного явища, не завжди існує серед них єдність і щодо розуміння самого поняття «сфера культури» та його змісту, що обмежує розгляд цього питання лише частиною явищ, що складають сферу культури. В окремих працях діяльність держави розглядається також з точки зору адміністрування культури, а не як окрема функція держави щодо забезпечення культурних прав особи та культурної сфери суспільства, як це має місце в сучасних умовах. До того ж є всі підстави вести мову про те, що у більшості наукових праць недостатньо повно опрацьовано питання механізму правового забезпечення реалізації державою її обов'язку щодо забезпечення культурної сфери або, іншими словами, культурних потреб особи, групи осіб, всього суспільства. Зазначені недоліки навряд чи сприяють формуванню системного та комплексного уявлення про те як держава має виконувати покладені на неї обов'язки щодо задоволення культурних потреб особи. Більше того, це безпосередньо впливає на ефективність та якість практичної її діяльності щодо реалізації зазначеної функції.

Окремо варто відзначити, що процеси реформування, які відбуваються останнім часом в системі державного управління, свідчать про перегляд місця, функцій і повноважень органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та методів їх реалізації щодо сфери культури, їх ролі у забезпеченні культурних прав особи та потреб суспільства. Саме остаточна зміна акцентів із примусового управління цією сферою на пріоритетне забезпечення культурних прав особи додатково актуалізують зазначену тему дослідження.

Виклад основного матеріалу. До визначення основних напрямів адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави необхідно підходити, по-перше, з позиції визначення суб'єктного складу учасників цього процесу, по-друге, з позиції структури управлінських відносин, що виникають у зв'язку із реалізацією цієї функції.

Такий підхід є методологічно обґрунтованим. Це, зокрема пояснюємо тим, що з одного боку є відповідні суб'єкти реалізації функції або суб'єкти задоволення потреб, що і обумовлює необхідність встановлення їх чітких правових координат – правового статусу, а з іншого, є власне управлінська (адміністративна) діяльність, завдяки якій реалізується культурна функція держави, і під час якої виникають різного роду правові відносини, врегульовані нормами права (адміністративного). Тому ми відмічаємо, що основними напрямками адміністративно-правового забезпечення реалізації культурної функції держави є її суб'єкти та діяльність, в якій вони приймають участь під час її реалізації.

Встановлення таких «параметрів» цього правового явища дає нам можливість продовжити наше дослідження в частині виявлення тих чинників, завдяки яким культурна функція оформлюється у певний засіб впорядкування суспільних відносин. Так, враховуючи те, що Україна є правовою державою (ст. 1 Конституції), що передбачає правову форму здійснення публічно-політичної влади при одночасному визнанні та забезпеченні права людини [3, с. 30], то ця функція існує в умовах її нормативно-правового опосередкування при одночасному визнанні та забезпеченні культурних прав людини. Тобто вона здійснюється в рамках та формах, що регламентовані правом, що вказує на те, що ця функція сама реалізується завдяки засобам правового впливу та одночасно є об'єктом правового регулювання, бо право виступає неодмінним фактором її реалізації в сучасних умовах існування держави. Тому ми повністю погоджуємося з позицією, що правове регулювання, в якій би формі воно не було виражено, починається з правової норми [4, с. 25].

Відповідно, якщо взяти до уваги предмет нашого дослідження, а також те, що ми розглядаємо діяльність держави та її органів по реалізації ними їх обов'язків у сфері культури, то одним з таких правових чинників, який фактично має значення основного фактору впливу та формування правової оболонки цієї функції, є адміністративне право, яке, як вказується у літературі, регулює відносини, що виникають в ході формування і функціонування державної адміністрації, обслуговує сферу державного управління [5, с. 1], яке проявляється у цілеспрямованому впливі на складну систему [6, с. 28], зразком якої є реалізація культурної функції держави. Ця галузь права також визначає підстави, умови, способи та основні форми реалізації культурної функції держави, закріплює права та обов'язки відповідних суб'єктів тощо. І цілком справедливо звернуто увагу, що відносини державного управління природно набувають адміністративно-правової форми [7, с. 10]. Саме тому зазначимо, що адміністративне право на сьогодні відіграє дуже важливу роль, яка пов'язана з тим, що воно закладає правові засади для взаємостосунків приватних осіб із суб'єктами публічного управління та визначає порядок реалізації суб'єктами-представниками держави окремих її функцій. Ці напрями адміністративно-правового регулювання є основними, а раз так, то і таки-

ми, у межах яких відбувається подальша деталізація завдань названої галузі права.

Ведучи мову про друге із зазначених завдань адміністративного права, зазначимо, що протягом останніх десятиліть відбувається його постійне корегування, переважно пов'язане із зміною меж та методів адміністративно-правового регулювання. Зокрема, за радянських часів ця галузь була самою об'ємною, визначаючи порядок державного управління значною кількістю сфер суспільного та державного життя. Відповідно, у ті часи воно було майже синонімом «державного управління», бо адміністративне право закінчувалося там, де закінчувалося державне управління.

А що ж відбувається у цьому плані на сьогоднішній день? Характеризуючи сучасне адміністративне право, необхідно зазначити, що воно зараз втратило неперушний 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 [8], з одного боку, суттєвим чином звужена за рахунок покладення частини управлінських функцій на недержавних суб'єктів (органи місцевого самоврядування, громадські організації тощо [9]), а з іншого – 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, наприклад, маркетинговий підхід до комунікативної діяльності місцевих органів влади, запровадження «електронного уряду», «єдиного електронного офісу» як способу взаємодії між органами влади та приватними суб'єктами тощо [10]. Вказівка на зміни у характері і формах управлінської роботи знаходить підтримку серед науковців, які з цього приводу стверджують, що не можна вважати державно-управлінською багатомірною діяльністю органів виконавчої влади щодо: розгляду і вирішення справ за зверненнями приватних осіб; надання адміністративних послуг; захист порушених прав і свобод громадян; застосування до осіб заходів адміністративного примусу [11, с. 72].

Саме тому є підстави вважати, що в сьогоднішніх умовах розвитку нашої країни в напрямку становлення її як дійсно соціальної та правової держави адміністративне право повинно надавати нові можливості в частині правового регулювання функцій держави. Ця галузь повинна враховувати, а, відповідно, і відображувати в її методах та засобах регулювання ті сучасні тенденції, які мають місце у сфері державного управління, що обумовлено його вдосконаленням у напрямку розвитку взаємодії держави та суспільства.

Висновки. Виходячи з викладеного, зазначимо, що на цей час, ведучи мову про реалізацію окремих функцій держави, буде невірним стверджувати, що така діяльність здійснюється виключно через державне управління, адже коло суб'єктів управлінської діяльності істотно розширено. Більш вірним буде ствердження, що реалізація окремих функцій держави (за виключенням законодавчої та судової) досягається через адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, які виникають у відповідній сфері. Або,

кажучи іншими словами, завдання адміністративного права полягає не у закладенні чи розширенні правових засад власне державного управління, спрямованого на реалізацію функцій держави, а у належному та всебічному правовому забезпеченні умов, способів, форм і 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. У цьому контексті зазначено, що нова роль права, правового регулювання управлінської діяльності виражається в зміні її методів, саме тому ця діяльність органів держави має бути віддзеркаленою в нормативно-правових актах і мати суто правовий, законний характер [12, с. 9].

Як загальний висновок, зазначимо, що адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави є досить важливою і разом з цим надзвичайно складною правовою конструкцією, яка врегульована саме адміністративно-правовими нормами. Щодо цього явища, то можна зазначити:

- основним його об'єктом є суспільні відносини у цій сфері, які доцільно поділити на внутрішньо-організаційні та зовнішньо-адміністративні, де цей поділ визначає центральні напрями забезпечення реалізації культурної функції держави;

- зміст його складає впорядкування діяльності відповідних суб'єктів в цій сфері, а також тих правовідносин, як виникають у зв'язку із забезпеченням реалізації приватними особами культурних прав;

- безпосередніми елементами в межах внутрішнього та зовнішнього напрямів регулювання є: правовий статус суб'єктів, які приймають участь або залучаються до реалізації культурної функції держави; адміністративні процедури; засоби охорони відносин у цій сфері; власне управлінська діяльність (внутрішньо-організаційна та зовнішньо-адміністративна) по організації та реалізації культурної функції держави.

З'ясувавши момент, який характеризує адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави з точки зору того що саме регулюється нормами адміністративного права, тобто предмета правового регулювання, варто обов'язково звернути увагу на те, як за допомогою якого методу повинна регулюватися ця функція.

З цього приводу звернемо увагу, що на протязі минулих десятиріч державна підтримка розвитку культури у нашій країні здійснювалася неналежним чином – створювалися адміністративні перепони для становлення та розвитку сфери культури, обмежувалися вільний розвиток творчої активності громадян. Ці завдання виконувалися, до речі, через прийняття та застосування адміністративних норм. Отже, враховуючи сучасні умови діяльності держави, актуальним є не створення нових адміністративних норм, а наповнення їх принципово іншою ідеологією, яка б доводила бажання держави не регулювати культури, а сприяти її розвитку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Падалко Г.В. Функції держави у сфері місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Г.В. Падалко ; Ін-т законодавства Верх. Ради України. – К., 2007. – С. 11 ; Черданцев А.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / А.Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2000. – С. 115-120 ; Теория государства и права : учебник для вузов / Под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Издательство НОРМА, 2002. – С. 151 ; Копієвська О.Р. Проблеми реалізації культурної функції в республіці Білорусь // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 4. – С. 32 ; Батіщева О.С. Державне управління розвитком національної культури в умовах глобалізації : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Ольга Сергіївна Батіщева ; Львівський регіональний Ін-т держ. управління Національної академії держ. управління при Президентіві України. – Л., 2007. – 20 с. ; Задихайло О.А. Організація управління культурою в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.А. Задихайло ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2006. – 19 с. ; Карлова В.В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / В.В. Карлова ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2003. – 20 с. ; Фесенко Н.С. Державне регулювання розвитку культури на регіональному рівні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Н.С. Фесенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. Ін-т держ. упр. – Х., 2006. – 18 с.
2. Теорія держави і права : підручник : академічний курс / О.В. Зайчук, А.П. Заєць, В.С. Журавський та ін. ; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 74.
3. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навч. посіб. – К. : МАУП, 2003. – С. 82-83 ; Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та інші ; За ред. В.В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – С. 30.
4. Кропачев Н.М. Уголовно-правовое регулирование. Механизм и система. – СПб. : Санкт-Петербургский государственный университет, 1999. – С. 25.
5. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. – М. : Издательство ВЕК, 1999. – С. 1.
6. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. – Вид. друге, перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – С. 28.
7. Панова Н.С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 12.00.07 / Н.С. Панова. – О., 2008. – С. 10.
8. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; За ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – С. 32 ; Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 12-15 ; Коренев А.П. Административное право России : учебник. В 3-х частях. Часть I. – М. : МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1999. – С. 7.
9. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 12.00.02 / І.Л. Литвиненко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – С. 16-17 ; Бабінова О.О. Взаємодія органів державного управління і місцевого самоврядування з громадськістю: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / О.О. Бабінова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2006. – С. 4, 7 ; Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 12.00.07 / Є.Є. Додіна ; Одес. нац. юрид. акад. – О., 2002. – С. 15-16.
10. Терещенко Д.А. Організаційно-правове забезпечення комунікативної діяльності місцевих органів влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Д.А. Терещенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2009. – С. 3 ; Сітко І.В. Державне регулювання розвитку малого та середнього підприємництва в умовах інформаційного суспільства : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / І.В. Сітко. – Запоріжжя, 2009. – С. 6, 16.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – С. 72.
12. Лукаш С.С. Нормативно-правове забезпечення ефективності управлінської діяльності ОВС України : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С.С. Лукаш. Х., 2002. – С. 9.