

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.9:351.2

### ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ У НАУКОВОМУ ОБІГУ ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ (РЕГУЛЮВАННЯ) У СФЕРІ КУЛЬТУРИ»

Шестак В. С.,

доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри теорії та історії держави і права  
Донецького державного університету управління

**Анотація:** Стаття присвячена проблемам переосмислення змісту терміна «державне управління», та його співвідношення з такими категоріями як «державне регулювання» та «публічне управління». Пропонується введення в обіг замість термінів «державне управління культурою» або «державне регулювання культури» терміну «адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави».

Держава й право знаходяться в складній і неоднозначній взаємодії з культурою. Держава є відповідальною за цей процес і тому вводить до системи своїх функцій культурну функцію.

У процесі правового регулювання культурної функції держави важлива роль належить адміністративному праву, оскільки воно сприяє впорядкуванню низки важливих суспільних відносин у різних сферах публічного управління, визначає порядок реалізації відповідними суб'єктами окремих функцій держави, у т.ч. культурної функції.

Питання взаємодії держави та права з культурою стають дедалі більш актуальними та потребують детального вивчення та вирішення.

**Ключові слова:** держава, право, функція, культура, культурна функція, адміністративне право, правове регулювання, державне управління, державне регулювання культури, адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави.

**Аннотация:** Статья посвящена проблемам переосмысления содержания термина «государственное управление» и его соотношения с такими категориями как «государственное регулирование» и «публичное управление». Предложено введение в оборот вместо терминов «государственное управление культурой» или «государственное регулирование культурой» термина «административно-правовое обеспечение реализации культурной функции государства».

Государство и право находятся в сложном и неоднозначном взаимодействии с культурой. Государство является ответственным за этот процесс и поэтому вводит в систему своих функций культурную функцию.

В процессе правового регулирования культурной функции государства важная роль принадлежит административному праву, поскольку оно способствует упорядочению ряда важных общественных отношений в разных сферах публичного управления, определяет порядок реализации соответствующими субъектами отдельных функций государства, в т.ч. культурной функции.

Вопросы взаимодействия государства и права с культурой становятся все более актуальными и нуждаются в детальном изучении и решении.

**Ключевые слова:** государство, право, административное право, правовое регулирование, функция, культура, культурная функция, государственное управление, государственное регулирование культуры, административно-правовое обеспечение реализации культурной функции государства.

**Annotation:** The article is sacred to the problems of redefining of maintenance of term «state administration» and his correlation with such categories as «government control» and «public management». Introduction into circulation instead of terms «state administration a culture» or «government control by the culture» of term «administrative and legal providing of realization the cultural function of the state».

The state and right are in the difficult and ambiguous co-operating with a culture. The state is accountable for this process and that is why enters a cultural function in the system of the functions.

In the process of the legal adjusting of cultural function of the state an important role belongs to the administrative law, as it assists organization of row of important public relations in the different spheres of public management, the order of realization of separate functions of the state corresponding subjects determines, including to the cultural function.

The questions of co-operation of the state and law with a culture become more actual and need the detailed study and decision.

**Key words:** the state, right, administrative law, legal adjusting, function, culture, cultural function, state administration, government control of culture, administrative-legal providing of realization of cultural function of the state.

Актуальність теми дослідження, її наукова і практична направленість визначені тим, що на Європейському континенті у другій половині ХХ ст. виникла нова адміністративно-правова доктрина. Коротко суть цієї доктрини полягає у тому, що держава, наряду з іншими завданнями, повинна забезпечувати вирішення питань реалізації своїх функцій.

В переважній більшості наукових праць (В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, А.Т. Комзюк, О.В. Негодченко, В.В. Цветков, В.К. Шкарупа тощо) піднімаються питання про переосмислення змісту

терміна «державне управління», та його співвідношення з такими категоріями як «державне регулювання» та «публічне управління».

Погоджуючись із можливістю використання у науковому обігу поняття «державне управління (регулювання) в сфері культури», ми не вважаємо його таким, що відповідає сучасному стану державно-управлінської діяльності. На нашу думку, сьогодні буде більш доречним говорити не про державне управління (регулювання) у сфері культури, а про адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави. Такий висновок продиктований, по-перше, загальним звуженням сфери державного управління, як діяльності, що здійснюється, переважно, органами виконавчої влади та, по-друге, зміною призначення адміністративного

права у суспільстві та державі. Обґрунтованість нашої точки зору цілком підтверджується аналізом історії процесу розвитку державного управління у сфері культури.

Виникнення дискусії про участь держави в особі її органів, у діяльності із здійснення управлінського впливу на сферу культури, тісним чином пов'язане із становленням в Російській імперії поліцейського права, завдання якого зводилося до регулювання поліцейської діяльності (спостереження з боку держави та її органів за діями приватних осіб з метою забезпечити умови безпеки й добробуту, та в застосуванні заходів забезпечення цих умов) [1]. Відповідно, поліцейська діяльність являла собою ні що інше як управлінську діяльність, проте від управління, у сьогоденному розумінні цього слова, її відрізняла та особливість, що вона базувалася, переважно, не на нормах права, а на вільному розсуді адміністрації (поліції), яка мала право визначати та регулювати будь-які аспекти життєдіяльності членів російського суспільства. Показовими у цьому плані є слова В.Ф. Левитського, який писав, що економічні, фізичні та духовні інтереси суспільства – все стало предметом детальної регламентації, пильного нагляду, безпосереднього управління з боку державної влади [2]. Виходячи з цього, відзначимо, що і культура або культурні інтереси суспільства були одним з об'єктів поліцейської (управлінської) діяльності. І ні хто не буде заперечувати того факту, що у поліцейській державі духовний розвиток особи насамперед повинен бути підданий контролю з боку держави. Поліцейська діяльність регулювалася одноіменним правом, у межах якого знаходили місце норми, що визначали порядок здійснення управлінської діяльності культурою. Проте місце таких норм не було сталим, оскільки внутрішнє структурування поліцейського права протягом усього часу його існування змінювалося. Так, наприклад, у 60-х роках XIX століття система поліцейського права, на думку І.Є. Андреевського, складалася із двох основних частин – поліції безпеки та поліції добробуту, у межах останньої і знаходилися норми, що визначали порядок здійснення державного впливу на сферу культури [3]. Однак, разом із цим відмітимо, що у ті часи єдиною прийнятою концепцією терміну «культура» не існувало і кожний з авторів до цієї сфери відносин різні види діяльності. Так одні вчені, досліджуючи забезпечення культурного рівня країни, казали про заходи, що спрямовувалися на зовнішнє (улаштування міст, шляхів сполучення тощо) та внутрішнє (збільшення та збереження населення країни) оббудовування країни, а інші пов'язували культуру із досягненням населенням господарських, наукових, моральних та інших цілей [4].

Подальший розвиток поліцейського права, який здійснювався у напрямі його поступової трансформації у адміністративне право, призвів до того, що вчені, для визначення його предмету, почали використовувати термін «внутрішнє управління», до змісту якого входило також і управління, так званими, культурними сферами – сферою освіти та духовною сферою [5]. Таким чином, вплив держави на сферу культури формувалася у тісному взаємозв'язку із становленням у Росії поліцейського права, яке заклало правову основу для діяльності

відповідних державних органів.

Поступове формування в Російській імперії адміністративного права, яке розпочалося на початку XX ст. та продовжувалося до 1917 р., істотно не вплинуло на підхід науковців та державних діячів до питання управління культурною сферою. Це було пов'язано, головним чином, з тим, що становлення цієї галузі відбувалося на фоні поліцейського законодавства, яке практично без змін проіснувало до моменту розпаду Російської імперії. Тобто, адміністративне право у перші десятиріччя XX ст. являло собою, скоріше сукупність наукових поглядів вчених-адміністративістів, які у своїх працях доводили необхідність реформування сфери державного управління.

Виробленим науковим концепціям не судилося бути втіленими у життя, принаймні, оскільки на зміну дореволюційному поліцейському законодавству прийшло радянське адміністративне законодавство, яке змінивши свою назву, залишилося майже без змін у змістовному сенсі. Це тому, що радянські адміністративно-правові норми, як і норми поліцейського права, визначали переважно обов'язки приватних осіб та права посадовців, сприяли існуванню широких дискреційних повноважень представників влади, майже не вводили гарантій законності управлінської діяльності.

Усе викладене має пряме відношення також і до сфери державного управління культурою, яке характеризувалося низкою таких моментів. Насамперед, це широке втручання держави у сферу культури, зокрема через ліквідацію у СРСР приватної власності, а раз так, то і приватних культурно-просвітницьких закладів. Все це, як наслідок, вимагало побудови нової системи суб'єктів, які б здійснювали державне управління націоналізованими культурно-просвітницькими установами. Проте, у перші роки існування радянської держави чіткої системи таких суб'єктів утворено не було. Це було пов'язано, зокрема, з відсутністю правових актів, які б досконало визначали повноваження того або іншого державного органу. Показовими у цьому плані можуть бути слова О.Ф. Євтихієва, який, досліджуючи правовий статус ЦВК СРСР та його Президії, писав, що конструкція радянських виконкомів відрізняється великою еластичністю [6]. Подібна ситуація спостерігалася і на наступному управлінському рівні, представленому Радою Народних Комісарів, до складу якої не входив народний комісар, який би відповідав за управління сферою культури [7]. Проте поступово ця ситуація була змінена. У союзних республіках було утворено ряд додаткових комісаріатів, серед яких і Народний комісаріат просвіти. Аналіз його функцій дозволяє стверджувати, що саме він став осередком державного управління культурною сферою. Так, у його компетенцію входило управління народною освітою та просвітою усіх видів: науковою, технічною, художньою, сценічною та здійснення нагляду за друкарською, музейною, виставковою справою, театрами, виставами, кінематографією [8].

Подальше становлення системи суб'єктів державного управління було здійснено на конституційному рівні, зокрема, у Конституції УРСР 1937 р. [9], яка передбачала, що управління

культурно-освітніми, науковими організаціями та установами в Українській РСР відноситься до відання найвищих органів державної влади і органів державного управління Республіки – Міністерства освіти, Комітету у справах культурно-освітніх установ, Комітету у справах мистецтв, Управління у справах вищої школи. На місцевому рівні управління у зазначеній сфері покладалося на місцеві ради депутатів трудящих, а також їх виконавчі комітети.

Ще одним моментом, який характеризує сферу державного управління культурою того періоду, є відсутність єдиної позиції щодо змісту терміну «культура». Справа у тому, що аналіз наукової літератури, а також нормативних актів 20-х – 30-х років минулого століття, свідчить про вживання у науковому та офіційному обігу різної термінології (наприклад, йшлося про управління просвітою, культурним будівництвом, культурно-політичним будівництвом, соціально-культурним будівництвом тощо).

Останнім моментом слід визнати те, що в процесі впорядкування державного управління власне культурної сфери існувала замала кількість процедурних (процесуальних) норм, які визначали порядок здійснення цієї функції. Зазначена ситуація пов'язувалася з тим, що становлення радянського адміністративного законодавства та адміністративно-правової науки відбувалося на фоні, спочатку, силового захоплення влади, а потім поступового формування у країні тоталітарного режиму. Зазначені обставини заважали розбудові механізму гарантування прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративно-правових відносин, одним з елементів якого, якраз і були процедурні (процесуальні) норми.

Подальший розвиток адміністративного права, який розпочався у 40-х роках, почав вносити у теорію, а з нею і в адміністративне законодавство нові елементи та концепції, що, безсумнівно, відобразилося також і на сфері державного управління культурою. Так, необхідно відмітити, що у зазначені часи почала відбуватися конкретизація термінології у сфері державного управління культурною сферою. У цьому випадку йдеться про поняття «управління соціально-культурним будівництвом» у межах якого, спочатку, об'єднувалося управління у галузі освіти, управління у галузі охорони здоров'я та управління соціальним забезпеченням [10]. Однак, згодом, зміст цього терміну був розширений за рахунок охоплення його змістом управлінського впливу на мистецтво, науку та політико-просвітницьку роботу [11].

Суттєвий вплив на організацію державного управління культурою здійснила Конституція СРСР 1977 р., а з нею і Конституції союзних республік. Так, Конституція УРСР 1978 р., на відміну від попереднього Основного закону, прямо визнавала необхідність державної підтримки розвитку культури, культурно-освітніх закладів, розширення культурного обміну з зарубіжними державами тощо. Тобто на конституційному рівні відбулася викристалізація сфери культури з числа інших сфер, об'єднаних терміном соціально-культурне будівництво.

Подібні положення здійснили неминучий вплив і

на організацію державного управління, у межах якого була виділена окрема підгалузь – державне управління культурою. У ті часи культура як частина соціально-культурного будівництва включала у себе мистецтво та культурно-просвітницьку роботу, кінематографію, телебачення і радіомовлення, пресу [12]. Загальне керівництво усіма підгалуззями культури здійснювалося Радою Міністрів СРСР та Радами Міністрів союзних республік, а безпосереднє здійснення управлінської діяльності було покладено на систему органів державного управління – Міністерствами культури, управліннями культури виконкомів крайових, обласних та міських Рад, відділами культури виконкомів районних Рад народних депутатів; Державними комітетами кінематографії, телебачення та радіомовлення, у справах видавництва, поліграфії та книжкової торгівлі.

Зміна державно-політичної ситуації в Україні після 90-х років минулого століття, викликала потребу перегляду підходів до змісту державного управління культурою. Це було пов'язано, як з реформатуванням відносин між державою та приватними особами, так і появою розгалуженої системи культурно-просвітницьких установ, заснованих на приватній формі власності. Одним з перших кроків, що свідчив про необхідність зміни державної політики у сфері культури, стало запровадження у науковій обіг терміну «державне регулювання», який, на думку науковців, відображав зміну стратегії управлінської діяльності. Це, зокрема, впливає із визначення державного регулювання, під яким розуміється один із засобів врегулювання й упорядкування суспільних відносин, який, на відміну від державного управління, слід визнати ліберальним важелем впливу на соціальні об'єкти [13].

Викладене, безсумнівно, має пряме відношення і до сфери культури, управлінський вплив на яку, за нашим глибоким переконанням, повинен бути максимально мінімізованим, оскільки культура, як і ринкова економіка, має розвиватися за власними законами. Напрямом такої мінімізації, на нашу думку, може стати введення у обіг замість термінів «державне управління культурою» або «державне регулювання культури» терміну «адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави». Необхідність цього не повинна викликати жодних сумнівів, адже реалії сьогодення вимагають створення таких умов для реалізації культурної функції держави, за яких би виключався прямий управлінський вплив на об'єкти культури. А зміна термінології має потягти за собою також і зміну правового статусу та системи суб'єктів, перегляд правових засад спілкування держави в особі її органів, з представниками сфери культури, запровадження сучасних форм та методів підтримки їх розвитку.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути ) та ін. Том вітчизняного адміністративного права: Монографія. – К., 2007. – С. 7.
2. Левитский В. Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права / В. Ф. Левитский. – Харьков : Тип. А. Дарре, 1894. – С. 7.

3. Андреевский И. Е. Полицейское право: Т.1 (Введение и Ч.1, полиция безопасности 2-изд., испр. и доп.) / И. Е. Андреевский. – СПб. : Тип. В.В. Тротц, 1874. – С. 1.
4. Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути ) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Усенко; відп. ред. Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2003. – С. 96, 390.
5. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право) / Н. Н. Белявский. – Изд. 2-е. – Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1910. – С. 8.
6. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев. – Х., 1925. – С. 81.
7. Там само. – С. 84-85.
8. Там само. – С. 112.
9. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки // Збірник законів і розпоряджень Робітничо-селянського Уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1937. – № 30. – Ст. 121.
10. Студеникин С.С. Советское административное право / С. С. Студеникин. – М.: Госюриздат, 1945. – С. 134-140.
11. Советское административное право: учебник / под ред. С. С. Студеникина. – М.: Госюриздат, 1958. – С. 19.
12. Советское административное право: учебник / под ред. В. И. Поповой, М. С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1982. – С. 217.
13. Бевзенко В. Поняття та ознаки державного регулювання // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 11. – С. 106-110.

УДК 354.31:35.072.6

## ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЬНОГО ПРОЦЕСУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

**Слинько Д. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного  
та міжнародного права  
факультету підготовки фахівців  
для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю  
та торгівлею людьми  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ

**Анотація:** Стаття присвячена дослідженню контролю та контрольного процесу, вивченню підходів до розгляду даних категорій та їх сутності, що склалися в юридичній науці. На підставі теоретичного аналізу юридичної літератури визначені особливості прояву контрольного процесу в діяльності органів внутрішніх справ, визначені його основні риси, досліджено прояви зовнішнього та внутрішнього відомчого контролю в цих органах.

**Ключові слова:** юридичний процес, соціальний процес, контроль, відомчий контроль, контрольний процес, правова форма діяльності, юридична діяльність, органи внутрішніх справ, об'єкт контролю, суб'єкт контролю.

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию контроля и контрольного процесса, изучению подходов к рассмотрению данных категорий и их сущности, сложившихся в юридической науке. На основании теоретического анализа юридической литературы определены особенности проявления контрольного процесса в деятельности органов внутренних дел, его основные черты, исследованы проявления внешнего и внутреннего ведомственного контроля в этих органах.

**Ключевые слова:** юридический процесс, социальный процесс, контроль, ведомственный контроль, контрольный процесс, правовая форма деятельности, юридическая деятельность, органы внутренних дел, учет, объект контроля, субъект контроля.

**Annotation:** The article is devoted to monitoring and controlling the process, the study of approaches to address these categories and their spirit prevailing in legal science. Based on the theoretical analysis of the legal literature certain features displays the audit process in the internal affairs bodies, its main features were studied manifestations of external and internal departmental control in these organs.

**Key words:** legal process, a social process, control, authority control, process control, the legal form of activity, legal capacity, internal affairs agencies, accounting, control object, the subject of control.

Юридичний процес є збираним науковим поняттям, різновидом соціального процесу, що представляє собою форму перетворення юридичних ідеальних моделей, закріплених у національному законодавстві і в міжнародних актах, у реальну систему правовідносин, спрямовану на досягнення юридичної мети [1, с. 23].

Таким чином, юридичний процес можна визначити як систему взаємопов'язаних правових форм діяльності уповноважених державних органів, посадових осіб, а також визначених нормами права інших суб'єктів, що знаходить свій вираз у здійсненні операцій для вирішення юридичних справ, що

обумовлюють відповідні юридичні наслідки і регулюються процесуальними нормами [2, с. 225]. При цьому у відповідності з процедурно-процесуальними нормами відбувається застосування норм процесуального права, вирішення індивідуально-конкретних справ і фіксація результатів їх розгляду у правових документах.

Багатоплановий розгляд процесуальної діяльності органів внутрішніх справ передбачає широке використання понятійного апарату не тільки теорії держави та права, а також категорій і понять ряду галузевих юридичних наук. Тільки за цієї умови можливо достатньо повно з'ясувати механізми та закономірності взаємозв'язків та взаємодії правових,