

ПРОБЛЕМИ ТА СУДЖЕННЯ

УДК 342.9 (477)

Б. Пережняк,

кандидат юридичних наук, професор кафедри конституційного права
Одеської національної юридичної академії

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ (ДУХОВНІЙ) СФЕРІ

Важливим засобом проведення державної політики в соціально-культурній (духовній) сфері є законодавство. За предметом і спрямованістю правового регулювання законодавство в цій сфері підрозділяється на окремі підгалузі: законодавство про освіту, про науку, про культуру. Розвитку та вдосконаленню законодавства, що регулює багатогранні суспільні відносини в цій сфері, у сучасних умовах приділяється значна увага.

Правове регулювання в соціально-культурній сфері спрямоване на закріплення основних засад, принципів організації та діяльності органів держави (Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів); удосконалення системи органів управління (центральных і місцевих); оптимальний розподіл компетенції між суб'єктами (органами загальної та галузевої компетенції, між їхніми різними ланками, органами місцевого самоврядування); поліпшення процедурної роботи апарату управління, порядку здійснення покладених на нього завдань і функцій.

У концепції розвитку законодавства України, розробленій Інститутом держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, передбачено, зокрема, що розвиток законодавства має здійснюватися стосовно: а) традиційних галузей та інститутів права; б) сфер суспільної діяльності, що охоплюються комплексними галузями законодавства; в) основних напрямів діяльності (функцій) держави [1]. Виходячи з цього, має вдосконалюватися та розвиватися законодавство, зокрема з окремих галузей духовного

життя суспільства — освіти, науки, культури, мови, релігій, видавничої, бібліотечної, музейної, архівної справи, охорони пам'яток історії і культури.

Незважаючи на соціально-правову значимість, проблема вдосконалення нормативно-правової бази розбудови в соціально-культурній (духовній) сфері не одержала ще достатньої уваги в правових дослідженнях. Аналіз розвитку законодавства в цій сфері міститься окремими статтями, главами монографічних праць і підручників [2]. За останній час появились дисертаційні дослідження за законодавчого забезпечення окремих галузей соціально-культурного будівництва [3].

Проте мало комплексних досліджень законодавчого забезпечення, розбудови як у цілому в соціально-культурній (духовній) сфері, так і в окремих її галузях. З вітчизняних праць у цьому напрямі слід відзначити монографію А. О. Селіванова «Наука і закон. Перший досвід системного аналізу законодавства у сфері науки і науково-технічної діяльності» [4], а із зарубіжних — колективну монографію В. І. Шкатулли, О. Н. Смоліна, С. М. Широбокова та В. М. Утенкова «Проблемы функционирования и развития законодательства об образовании» і колективну монографію за редакцією В. В. Лапаєвої «Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития» [5].

Сучасна стратегія розвитку соціально-культурної (духовної) сфери в Україні та її перспективи визначені державою в кількох концепціях та програмах:

– Загальнодержавна програма розвитку національної кіноіндустрії на 2003 — 2007 роки (затверджена Законом України від 25 грудня 2002 р.);

– Концепція державної політики в галузі культури на 2005 — 2007 роки (затверджена Законом України від 3 березня 2005 р.);

– Національна доктрина розвитку освіти (затверджена Указом Президента України від 17 квітня 2002 р. № 347/2002);

– Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства (Указ Президента України від 24 листопада 2005 р. № 1647/2005);

– Концепція державної програми розвитку освіти на 2006 — 2010 роки (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р.);

– Концепція державної програми розвитку архівної справи на 2006 — 2010 роки (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2005 р.);

– Державна програма розвитку культури на період до 2007 року (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2003 р. № 1235).

Досягнення визначених у державних концепціях цілей і завдань державної політики в певних галузях соціально-культурного будівництва має забезпечувати посилення законотворчості в цій сфері.

Мета даної статті — аналіз деяких концептуальних засад систематизації національного законодавства в соціально-культурній (духовній) сфері.

Слід погодитися з думкою О. С. Лисенкової, що структурно-функціональна будова сучасної системи законодавства України вимагає перегляду теоретичних уявлень про форми систематизації законодавства України (кодифікацію, консолідацію, інкорпорацію) [6].

Повною мірою ці вимоги можна віднести й до аналізу систематизації національного законодавства в соціально-культурній (духовній) сфері.

Систематизація законодавчих актів у соціально-культурній (духовній) сфері базується на загальнотеоретичних дослідженнях. Ю. М. Оборотов, визначаючи систематизацію законодавства як діяльність, спрямовану на впорядкування нормативно-правових актів, приведення їх до певної узгодженої системи, виділяє такі види: 1) облік нормативно-правових актів; 2) інкорпорацію; 3) консолідацію; 4) кодифікацію [7].

Як зазначається в правовій літературі, інкорпорація ґрунтується на зовнішній систематизації законодавства — його об'єднанні без змін нормативного змісту в збірники за певною ознакою [8]. Ю. М. Оборотов дає цікаву класифікацію різновидів інкорпорацій: за *суб'єктами* — офіційна і неофіційна; за *критерієм відбору нормативно-правового матеріалу* — хронологічна, предметна; за *обсягом нормативно-правового матеріалу* — генеральна і часткова [9].

Прикладами інкорпорації законодавчих актів у соціально-культурній (духовній) сфері можуть служити такі збірники: «Законодавство України про освіту і науку», «Законодавство України про культуру», «Збірник основних нормативних актів про вищу освіту, наукову діяльність, підготовку та атестацію наукових кадрів», «Нормативно-правові документи з питань вищої освіти», «Правове регулювання туристичної діяльності в Україні» [10].

Кодифікація, на думку Ю. М. Оборотова, — створення нового логічно цілісного нормативно-правового акта (кодексу, основ) на основі старих актів, з частковою або повною зміною їхнього змісту, усуненням прогалин і суперечностей.

Прикладом кодифікації в соціально-культурній (духовній) сфері може служити проект Кодексу законів України про культуру, який вніс у 2003 році народний депутат України М. М. Поплавський.

Загальна частина цього законопроекту за структурою включає 16 розділів:

Розділ I. Загальні положення

Розділ II. Державна політика у сфері культури

Розділ III. Державне управління та державна підтримка сфери культури

Розділ IV. Діяльність у сфері культури. Суб'єкти діяльності у сфері культури

Розділ V. Правова регламентація діяльності професійних творчих працівників та творчих спілок

Розділ VI. Організація аматорської діяльності, діяльності клубних закладів

Розділ VII. Особливості правового регулювання театралізованих масово-видовищних заходів (естрадных, спортивних тощо)

Розділ VIII. Особливості регламентації естрадно-циркової справи

Розділ IX. Правове регулювання гас-тральної діяльності

Розділ X. Правове регулювання виставкової діяльності у сфері культури

Розділ XI. Правова регламентація діяльності у сфері кінематографії

Розділ XII. Правове регулювання діяльності у сфері кіновідеомережі та кіновідеопрокату

Розділ XIII. Правове регулювання архівної справи

Розділ XIV. Правове регулювання бібліотечної справи

Розділ XV. Правове регулювання музейної справи

Розділ XVI. Правове регулювання правовідносин, пов'язаних з охороною культурної спадщини

Для проекту Кодексу законів України про культуру, який вніс М. М. Поплавський, характерним є ті самі недоліки, про які вже зазначалося в правовій літературі, зокрема недоліки юридико-технічного характеру, серед яких — відсутність чітко прописаних правових механізмів реалізації їхніх норм, що ускладнює застосування цих норм на практиці.

Виходячи з традиційних основних галузей соціально-культурної (духовної) сфери, можна систематизувати: законодавство у сфері освіти, законодавство у сфері науки і науково-технічної діяльності, законодавство у сфері культури.

Так, до системи законодавства, що регулює відносини у сфері освіти, входять: Закон України «Про освіту» (1991 р.),

Закон України «Про професійно-технічну освіту» (1998 р.), Закон України «Про середню загальну освіту» (1999 р.), Закон України «Про позашкільну освіту» (2000 р.), Закон України «Про дошкільну освіту» (2001 р.), Закон України «Про вищу освіту» (2001 р.),

З прийняттям 13 грудня 1991 р. Закону України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» в Україні розпочався процес створення правових засад в науковій сфері. (Зараз цей Закон діє в редакції від 1 грудня 1998 р. під назвою: Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність»). Крім вже зазначеного, відносини в науковій сфері регулюють також: Закон України «Про науково-технічну інформацію» (1993 р.), Закон України «Про наукову і науково-технічну експертизу» (1995 р.),

До 1992 року законодавство України з питань культури не мало єдиного базового системоутворюючого акта. Воно складалося із сукупності досить розрізнених за конкретним змістом в основному галузевих нормативних актів, що регламентували діяльність суб'єктів та об'єктів управління у сфері мистецтва, культурно-просвітницької роботи, кінематографії, телебачення і радіомовлення, видавничої справи тощо.

14 лютого 1992 року Верховна Рада України прийняла Основи законодавства України про культуру, які визначають правові, економічні, соціальні, організаційні засади розвитку культури в Україні, регулюють суспільні відносини у сфері створення, поширення, збереження та використання культурних цінностей і спрямовані на реалізацію суверенних прав України у сфері культури; відродження і розвиток культури української нації і культур національних меншин, які проживають на території України; забезпечення свободи творчості, вільного розвитку культурно-мистецьких процесів, професійної та самодіяльної художньої творчості; реалізацію прав громадян на доступ до культурних цінностей; соціальний захист працівників культури; створення матеріальних і фінансових умов розвитку культури.

Основи законодавства України про культуру структурно складаються із 7 розділів, у яких, зокрема, розкриваються: права й обов'язки громадян у сфері культури; діяльність у сфері культури; фінансування і матеріально-технічне забезпечення культури; соціальні гарантії та захист прав працівників; міжнародні культурні зв'язки; відповідальність за порушення законодавства про культуру.

Суттєвим кроком розвитку законодавства про культуру стало прийняття Законів України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992), «Про телебачення і радіомовлення» (1993, нова редакція 2006 р.), «Про національний архівний фонд і архівні установи» (1993), «Про музеї та музейну справу» (1995), «Про інформаційні агентства» (1995), «Про бібліотеки та бібліотечну справу» (1995), «Про видавничу справу» (1997), «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» (1997), «Про кінематографію» (1998), «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» (1999), «Про охорону культурної спадщини» (2000), «Про державну підтримку книговидавничої справи в Україні» (2003), «Про театри і театральну справу» (2005), «Про Концепцію державної політики в галузі культури на 2005 — 2007 роки» (2005), «Про внесення змін до статті 255 Кодексу України про адміністративні порушення щодо порядку та умов демонстрування і розповсюдження фільмів в Україні» (2006) тощо.

Проект Закону України «Про культуру» було надруковано за підписом Голови Верховної Ради України О. О. Мороза в друкованому органі Міністерства культури і туризму України — газеті «Культура і життя» 30 серпня 2006 року [11]. Його мета — визначення правових засад діяльності у сфері культури, врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із створенням, розповсюдженням, збереженням і використанням культурних цінностей.

Структурно цей законопроект складається з десяти розділів:

Розділ I. Загальні положення

Розділ II. Права і обов'язки громадян у сфері культури

Розділ III. Діяльність у сфері культури

Розділ IV. Базова мережа закладів культури

Розділ V. Фінансування і забезпечення господарської діяльності закладів культури

Розділ VI. Соціальні гарантії у сфері культури

Розділ VII. Участь громадськості у розвитку сфери культури

Розділ VIII. Міжнародні культурні зв'язки

Розділ IX. Відповідальність за порушення законодавства про культуру

Розділ X. Прикінцеві положення

Підводячи підсумки вищезазначеному, слід погодитися з думкою С. В. Бобровник, що систематизація є передумовою ефективності чинного законодавства, усунення суперечностей, прогалин і застарілих норм у праві; вона робить законодавство більш зручним і доступним для користування, сприяє зміцненню законності в регулюванні суспільних відносин [12].

Прийняття і впровадження нового Закону України «Про культуру» дасть змогу ефективніше формулювати й реалізувати державну політику у сфері культури. Подальший розвиток та поновлення має одержати також законодавство щодо гастрольної діяльності, бібліотечної та музейної справи, кінематографії, охорони пам'яток тощо.

Досить проблемними залишається питання про Кодекс законів про культуру, Кодекс законів про освіту тощо. Існує необхідність в систематизації законодавчого масиву в соціально-культурній (духовній) сфері, але, на наш погляд, в найближчий перспективі сумнівно прийняття зведеного акта, який замінив би діючі акти у сфері освіти і культури (а їх, відповідно, 5 і 12). Дослідження законодавчої бази соціально-культурного (духовного) будівництва, практики застосування законодавства зарубіжного досвіду ще не досягли того рівня узагальнення, який міг би бути достатнім для підготовки кодифікованого акта.

Українське законодавство в соціально-культурній (духовній) сфері увібрало в себе практично весь позитивний досвід, накопичений демократичними інститутами в регулюванні і реалізації принципу доступності освітянських послуг, свободи літературної, художньої, наукової і технічної творчості, охорони культурної спадщини, збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність.

Значний масив національного законодавства в соціально-культурній (духовній) сфері робить актуальним питання про рівень системної організації цього масиву. При цьому не виключається можливість переходу цього утворення при необхідному кількісному накопиченні правових норм на новий якісний рівень в структурі права (враховуючи комплексну природу такого правового утворення).

Розвиток сучасного національного законодавства в соціально-культурній (духовній) сфері не може не співвідноситися з тенденціями міжнародного і зарубіжного, насамперед європейського, процесів правового регулювання у цій сфері. Враховуючи певну транстериторіальність соціально-культурних порогів (Болонський процес тощо), особливого значення набуває гармонізація національних, регіональних і глобальних їх регуляторів. Національне законодавство в соціально-культурній (духовній) сфері не може існувати поза загальносвітового, європейського процесу вирішення соціально-культурних проблем. Цікавою і корисною для України може бути практика міжнародного регулювання соціально-культурної (духовної) сфери в рамках Співдружності Незалежних Держав і Європейського Союзу.

Ключові слова: законодавство, духовна сфера, євроінтеграція.

Досліджуються концептуальні засади систематизації національного законодавства в соціально-культурній (духовній) сфері з врахуванням євроінтеграційного курсу України

The author analysis the conceptual bases for structuring the national leg-

islation in socio-cultural (spiritual) sphere accounting for the course of Ukraine towards European integration.

Література

1. Див.: Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. — О.: Юрид. літ., 2003. — С. 511.

2. Див.: Копієвська О. Правове регулювання відносин у сфері культури // Право України. — 2004. — № 8. — С. 82-85; Пережняк Б. А. Состояние законодательной базы социально-культурного строительства в Украине // Юрид. вестник. — 1994. — № 1. — С. 79-81; Пережняк Б. А. Правові засади державної політики в соціально-культурній сфері // Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 363-372.

3. Див.: Задихайло О. А. Організація управління культурою в Україні (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2006. — 19 с.; Овсієнко-Миронова Г. В. Організаційно-правові засади управління видавничою справою в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Х., 2006. — 20 с.; Ракша Н. С. Адміністративно-правове забезпечення права громадян на освіту: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Л., 2007. — 20 с.

4. Див.: Селиванов А. О. Наука і закон. Перший досвід системного аналізу законодавства у сфері науки і науково-технічної діяльності. — К.: Логос, 2003.

5. Див.: Шкатулла В. І., Смолин О. Н., Широкобоков С. М., Утенков В. М. Проблемы функционирования и развития законодательства об образовании. — М., 1999; Законодательство о науке. Современное состояние и перспективы развития / Под ред. В. В. Лапаевой. — М., 2004.

6. Див.: Лисенкова О. С. Система законодавства України: структурно-функціональна характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. — К., 2001. — С. 2.

7. Див.: Оборотов Ю. Н. Теория государства и права (прагматический курс): экзаменац. справ. — О.: Юрид. лит., 2005. — С. 85-86.

8. Див.: Сорокін В. В. О систематизации переходного законодательства // Журн. рос. права. — 2001. — № 7. — С. 60.

9. Див.: Оборотов Ю. Н. Вказ. твір. — с. 86.

10. Див.: Законодавство України про освіту і науку. — К.: Парламент, вид-во, 1999; Законодавство України про культуру. — К.: Парламент, вид-во, 1999; Збірник основних нормативних актів про вищу освіту, наукову діяльність, підготовку та атестацію наукових кадрів / за ред. проф. М. І. Пано-ва. — Х.: Гриф, 2003; Нормативно-правові документи із питань вищої освіти / за ред. Я. Я. Болюбаша. — К., 2003; Правове регулювання туристичної діяльності в Україні:

36. нормативно-правових актів / під заг. ред. проф. В. К. Федорченка. — Київ. ун-т туризму, економіки і права. — К.: Юрінком Інтер, 2002.

11. Див.: Проект Закону України «Про культуру» // Культура і життя. — 2006. — 30 серп.

12. Див.: Юридична енциклопедія. 5 том. — К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана. — 2003. — С. 489.

УДК 346.16

О. Подцерковный,

доктор юридических наук, заведующий кафедрой хозяйственного права и процесса
Одесской национальной юридической академии

ПРАВОВОЙ ХОЗЯЙСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК КАК ОРИЕНТИР РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

Понятие общественного (правового) хозяйственного порядка является новеллой Хозяйственного кодекса Украины (далее — ХК Украины) и в целом украинского законодательства. Оно трудно пробивало себе дорогу. В одном из предложений Президента Украины от 14.02.2002 к редакции ХК Украины, принятого в ноябре 2001 г., в качестве одного из недостатков было указано на то, что кодекс содержит устаревшее понятие общественного хозяйственного порядка, которое якобы перестало «использоваться из-за «несоответствия содержания и направленности Конституции Украины» [1].

Даже приближенное изучение данного вопроса указывает на незнание предмета вопроса со стороны тех людей, которые готовили для Президента подобное утверждение. Во-первых, конституционные нормы, к сожалению, вообще обходят стороной вопросы экономического уклада общества. А косвенные упоминания экономико-правовых и социальных категорий свидетельствуют как раз в пользу соответствия времени термина «хозяйственный порядок». Например,

в ст. 15 Конституции говорится о том, что общественная жизнь строится на началах политического, экономического и идеологического разнообразия. Обратим внимание — речь идет об общественной жизни. То есть само понятие «общественное» не признается архаизмом. А в ст. 19 упоминается термин «правовой порядок», возводя понятие порядка в ранг основополагающей конституционной категории. Во-вторых, если предположить, что навязываемый негатив указанного понятия связан с его соотношением с понятием административного регулирования экономики, то и это не выдерживает критики. В той же ст. 15 Конституции «общественное» связывается с разнообразием элементов и категорий, которые характерны для смешанной, разгосударственной экономики. В-третьих, если отрицать понятие общественного хозяйственного порядка тем, что в ст. 19 Конституции Украины речь идет только о правовом порядке, то такой подход также является алогичным, ведь никак не служит отрицанию более широкого термина общественного хозяйственного порядка, как категории комплексной, обществен-