

В. Д. Холодок,
аспірант кафедри публічного адміністрування
та кадрової політики ХарРІ НАДУ

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Розглянуто особливості державного управління охороною культурної спадщини, виявлено позитивні і негативні чинники, що впливають на розвиток системи управління і на цій основі визначені пріоритетні напрями та завдання реалізації державної політики пам'яткоохоронної галузі.

Ключові слова: збереження і охорона культурної спадщини, національне культурне надбання, пам'яткоохоронна галузь.

Культурна спадщина є сукупністю всіх матеріальних і духовних культурних досягнень суспільства, його історичний досвід, соціальний капітал, що зберігається в арсеналі національної пам'яті. Ставлення до пам'яток є одним із критеріїв зрілості і розвиненості суспільства. Багата культурна спадщина України є ваговою частиною всесвітнього культурного надбання. Її належне збереження та використання – це не лише один із ключових напрямків державної політики, але й показник, за яким оцінюється наша країна на європейському та світовому рівні.

Майже півтори тисячі міст і селищ та понад 8 тис. сіл України мають цінні об'єкти культурно-історичної спадщини. На державному обліку перебуває понад 140 тис. пам'яток, із них майже 49,8 % – пам'ятки археології, понад 37 % – пам'ятки історії, 11 % – пам'ятки архітектури та містобудування і 2 % – пам'ятки монументального мистецтва, науки і техніки, садово-паркового мистецтва. До Списку історичних населених місць України включено 401 населений пункт. Однак офіційно зареєстрованими пам'ятками не вичерпується культурна спадщина, оскільки іще потребують дослідження та взяття на облік понад 70 тис. об'єктів. На базі комплексів пам'яток, що мають особливу культурну цінність, в Україні створено **63** історико-культурних заповідники, з них 21 отримали статус національних, зокрема в

підпорядкуванні Мінкультури перебуває 12 національних заповідників [4, с. 41].

Кожен об'єкт культурної спадщини є унікальним, має індивідуальні особливості, що формують його історико-культурний потенціал, який є складовою національного багатства країни.

Метою даної статті є дослідження сучасного стану, особливостей, проблем і перспектив реалізації державної політики у сфері збереження та охорони культурної спадщини.

Звернення до цієї теми важливе й тому, що в сучасних умовах актуалізація культурної спадщини є важливим чинником не тільки історичного пізнання, а й формування національної самосвідомості та історичної пам'яті громадян Української держави.

Охорона культурної спадщини розглядалася науковцями переважно в галузевому аспекті: історичному, археологічному, архітектурному, правовому тощо. Вагомий внесок у дослідження теоретико-методологічних засад та вивчення окремих аспектів державного управління розвитком культури у сучасних умовах внесли такі українські вчені, як М. Бірюкова, В. Борщевський, О. Ваганова, В. Горський, О. Гриценко, І. Дзюба, В. Карлова, М. Кашуба, В. Ковалевський, В. Лісовий та ін. Проблеми державного управління охороною пам'яток історії та культури досліджено В. Настюком, О. Малишевою, М. Кучеруком, Є. Ліньовою, А. Філатовою та ін.

Історико-теоретичні засади українського пам'яткознавства знайшли відображення в роботах С. Заремби, В. Акуленка, В. Борейко, В. Горбик, Т. Катаргіної, Т. Курило, П. Толочко та ін. Питання діяльності державних і громадських організацій розглядали вчені В. Горбик, Г. Денисенко, Л. Підлісна, Ю. Данилюк, В. Романовський та ін. Аналіз діяльності міжнародних організацій відображено у роботах О. Титової, Л. Прибеги, С. Молчанова, М. Богуславського та ін. Правові аспекти охорони культурної спадщини в Україні ґрунтовно вивчали В. Акуленко, Т. Курило, Т. Каткова, А. Гапієнко, С. Гаврилюк, Є. Ярошенко та ін. При цьому ще мало висвітленими

залишаються питання комплексного розгляду державної системи охорони культурної спадщини, що є надзвичайно важливим в умовах розвитку та становлення демократичної правової держави.

Сучасні процеси трансформації пріоритетів в Україні супроводжуються пробудженням національної самосвідомості та духовного відродження. Наша країна прагне зберегти свою культурну спадщину, національні традиції, історичну пам'ять, посісти належне місце в сучасному європейському культурному просторі. Усвідомлення цього місця в контексті європейської і світової цивілізації неможливе без усвідомлення свого історичного коріння шляхом вивчення та популяризації пам'яток культурної спадщини, історії України. У цих умовах особливої актуальності набуває наукове забезпечення діяльності у сфері збереження, охорони, використання та популяризації національного культурного надбання.

До основних позитивних чинників розвитку пам'яткоохоронної галузі слід віднести посилення ролі держави щодо охорони культурної спадщини. Із здобуттям незалежності значно активізувалася співпраця України з міжнародними організаціями. Світові інтеграційні процеси зумовили необхідність уніфікації національного пам'яткоохоронного законодавства. Україною ратифіковано основні конвенції ЮНЕСКО і Ради Європи, що складають підґрунтя для міжнародного співробітництва [1, с. 6].

Головним здобутком сьогодення української культури є прийняття Закону України «Про культуру» від 12.02.2011 р. № 2778-VI, який покликаний замінити «Основи законодавства про культуру» зразка 1992 р., є новим законодавчим актом, що відповідає істотно зміненій суспільній, культурній, економічній ситуації в Україні. Він має поліпшити правову базу державної підтримки розвитку культури, стати дієвим регулятором різноманітних форм культурної діяльності [4, с. 41].

Законодавство України про культуру має на меті: збереження і примноження національного культурного надбання. Основними засадами державної політики у сфері культури визначені захист і збереження

культурної спадщини як основи національної культури. Одним із пріоритетних напрямів культурної політики є збереження, відтворення та охорона історичного середовища. Зокрема, відповідно до ст. 16 «Збереження культурної спадщини, культурних цінностей та культурних благ» цього Закону, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати:

- збереження культурних цінностей на території України, охорону культурної спадщини, захист історичного середовища;

- збереження Музейного фонду України, Державного бібліотечного фонду України, Національного архівного фонду України, фільмофонду, їх постійне поповнення сучасними творами мистецтва, продукцією вітчизняного книговидавництва, кінематографа, аудіовиробництва;

- функціонування і розвиток мережі музеїв, архівів, бібліотек, початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладів (шкіл естетичного виховання та студій), клубів, кінотеатрів, кіно-, відеопрокатних підприємств, об'єднань, заповідників, реставраційних закладів державної та комунальної власності;

- збереження нематеріальної культурної спадщини, в тому числі традиційної народної культури, мов, діалектів і говірок, фольклору, традицій, звичаїв і обрядів, народних художніх промислів та ремесел, історичних топонімів тощо [2, с. 1].

Цією статтею передбачена заборона вилучення друкованих видань, вихідних матеріалів фільмів та фонограм, інших мистецьких і літературних творів, документів, пам'яток з бібліотечних, музейних, архівних фондів, фільмофонду, знищення культурних цінностей з ідеологічних чи політичних міркувань. А також визначені об'єкти національного культурного надбання (п. 3 ст. 16) і вказано, що документи на об'єкти культурної спадщини та інформація про культурні цінності підлягають збереженню шляхом створення страхового фонду документації [2, с. 1].

Суттєвим кроком для вирішення накопичених проблем, пов'язаних з охороною культурної спадщини, стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини» від 09.09.2010 р. № 2518-VI. Цим Законом урегульовано низку питань діяльності історико-культурних заповідників, посилено відповідальність за шкоду, завдану пам'яткам, унормовано деякі питання земельного законодавства, що впливали на збереження об'єктів культурної спадщини [4].

Належний контроль держави за переміщенням культурних цінностей, діяльність із повернення незаконно вивезених з України культурних цінностей є важливими складниками охорони національної спадщини. На сьогодні розпочато I етап впровадження комплексної інтегрованої міжвідомчої Класифікаційної довідкової системи «Культурні цінності України», за допомогою якої планується забезпечити функціонування єдиної дозвільної системи та запровадити уніфікований електронний дозвільний документ (УЕДД).

Проте аналіз сучасного стану системи охорони культурної спадщини засвідчує, що багато проблем, що упродовж десятиріч накопичувалися у сфері охорони культурної спадщини, ще потребують свого розв'язання.

Серед негативних чинників, які перешкоджають подальшому розвитку процесів управління охороною культурної спадщини варто виокремити такі:

1. Відсутність цілісної системи державного управління та спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони культурної спадщини, неефективна державна регіональна політика. Вагомою причиною є недостатній рівень усвідомлення органами, що здійснюють регулювання у сфері охорони культурної спадщини, ролі та значення створення, збереження, охорони, використання та популяризації національного культурного надбання для соціально-економічного розвитку країни. Головною проблемою в структурі управління є розподіл координуючих функцій між багатьма міністерствами та відомствами.

2. Незадовільне фінансове забезпечення збереження та розвитку історико-культурного потенціалу. Це, перш за все, недостатнє бюджетне фінансування на ремонтно-реставраційні роботи, поповнення музейних фондів заповідників, технічне переобладнання, охорону заповідних об'єктів, недосконалий механізм розподілу коштів та повільні темпи зростання обсягів інвестицій у розвиток матеріальної бази об'єктів культурної спадщини.

3. Розгалуженість нормативної бази не створює чіткого законодавчого та нормативно-правового поля у сфері охорони спадщини і потребує вдосконалення. Зокрема відсутній правовий механізм бюджетної підтримки громадських організацій, чинне законодавство недостатньо стимулює розвиток меценатства і благодійництва у сфері культури.

4. Недостатній контроль з боку органів влади за порушенням пам'яткоохоронного законодавства. Наглядові та дозвільні функції у сфері охорони культурної спадщини нерідко дублюють або перебирають на себе органи, що не мають таких повноважень за законом – зазвичай це двійники, створені місцевою владою. Відсутність належного контролю за виконанням власниками, уповноваженими ними органами, користувачами зобов'язань щодо утримання пам'яток у належному стані призводить до їх руйнації та втрати.

5. Недосконала система обліку, незадовільні темпи проведення діагностики, паспортизації та інвентаризації об'єктів культурної спадщини заважає розробці системи якісного надання історико-культурних послуг.

6. Нескоординованість дій співпраці державних і громадських інституцій суттєво впливає на розвиток системи управління охороною спадщини.

7. Неефективна пропаганда національної спадщини та недостатнє її використання для розвитку культурного туризму тощо.

Отже, на сучасному етапі розвитку суспільства пам'яткоохоронна справа вимагає постійної оптимізації, стимулювання, значного якісного поліпшення й уваги.

Зважаючи на викладене, стає очевидною необхідність окреслення першочергових завдань державного управління охороною культурної спадщини:

- створення сучасної правової бази пам'яткоохоронної справи, забезпечення суворого контролю дотримання законодавства;
- формування чіткої виконавської вертикалі органів охорони культурної спадщини, зміцнення кадрового потенціалу галузі;
- удосконалення механізмів бюджетного фінансування, забезпечення належних умов для формування корпоративної та приватної культури благодійництва та меценатства;
- впровадження дієвих механізмів партнерства і співпраці держави, органів місцевого самоврядування і громадськості;
- розробка інноваційних проектів з питань охорони та популяризації культурних надбань;
- забезпечення розроблення та прийняття Державної цільової програми охорони культурної спадщини;
- поглиблення і розвиток міжнародного співробітництва у сфері охорони культурної спадщини, занесення найвизначніших пам'яток національної культури до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО;
- продовження поповнення Державного реєстру нерухомих пам'яток;
- підвищення рівня маркетингових досліджень у сфері охорони культурної спадщини;
- активізація пропаганди української культурної спадщини шляхом посилення її інформаційно-рекламного забезпечення;
- реалізація наявного рекреаційного та історико-культурного потенціалу, включення об'єктів культурної спадщини до світових та національних туристичних маршрутів;
- розробка та впровадження системи якісного надання історико-культурних послуг тощо.

З огляду на це можна дійти висновку, що основою культурної політики держави має стати підхід до національної спадщини як до стратегічного ресурсу країни. Подолання існуючих недоліків необхідно розпочати з розробки Стратегії і розв'язання пріоритетних завдань. Адже на сьогодні дуже гостро постало питання про необхідність становлення дієвої, ефективної системи державних органів охорони культурної спадщини, з чітко визначеними повноваженнями, тобто перерозподіл зон відповідальності у пам'яткоохоронній сфері і створення єдиного центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, як це передбачено Законом України «Про охорону культурної спадщини» [3].

Досвід пам'яткоохоронної роботи в регіонах свідчить про необхідність створення оптимальної структури місцевих органів охорони культурної спадщини залежно від кількості пам'яток, а також вжиття невідкладних заходів із забезпечення цих органів відповідною кадровою, науково-дослідною та ремонтно-реставраційною базою.

Сучасний підхід до збереження і використання культурних цінностей неможливий без організаційних і структурних змін, вдосконалення системи державного управління щодо дієвих механізмів міжвідомчої взаємодії та пошуку нових шляхів партнерства і співпраці з недержавними культурно – мистецькими організаціями. Саме ці структури забезпечують можливість цивілізованого діалогу між суспільством і владою, захист інтересів різних соціальних груп в стосунках з державою і поміж собою.

У правовому забезпеченні галузі одним із першочергових завдань є оновлення правової бази галузі, її розвиток та гармонізація з європейським законодавством. Для забезпечення функціонування Закону України «Про культуру», необхідно розробити й прийняти низку підзаконних актів. Чинні галузеві законодавчі і нормативні акти потребують адаптації до Податкового кодексу України, прийнятого у 2010 р. [].

Одним із важливих напрямів актуалізації національної спадщини, безумовно, є вдосконалення існуючих механізмів фінансування

пам'яткоохоронної діяльності, мережі закладів історико-культурної спадщини, залучення недержавних інвестицій та меценатських коштів у галузь, створення нових, конкурсних механізмів фінансової підтримки.

Особливо перспективним, на разі недосить використаним напрямком актуалізації національної спадщини України, є культурний туризм, зокрема – внутрішній.

Таким чином, охорона і примноження культурної спадщини як частини культурного капіталу нашого суспільства, забезпечення широкого доступу до неї є однією з найважливіших стратегічних цілей політики Української держави у сфері культури. Можна стверджувати, що реалізація основних завдань стане підґрунтям стабільного розвитку сфери охорони культурної спадщини і дасть змогу піднести її до європейських стандартів.

Список використаних джерел

1. Андрес Г. О. Проблема збереження рухомих пам'яток у період трансформаційних процесів пам'яткоохоронної галузі України / Г. О. Андрес // Питання культурології : зб. наук. ст. – 2008. – Вип. 24. – С. 6–11.
2. Про культуру : Закон України від 12.01.2011 р. № 2778-VI // Голос України. – 2011. – № 4.
3. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 06.06.2000 р. № 1805-III // ВВР України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини : Закон України. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
5. Реалізація державної політики у галузі культури : аналітичний звіт Міністерства культури і туризму за 2010 рік. – К., 2011.

Kholodok V. D. Governance Protection of Cultural Heritage in Contemporary Ukraine: achievements and prospects.

The features of government protection of cultural heritage, identified positive and negative factors influencing the development of management systems and on this basis, identify priority areas and objectives of state policy implementation monuments industry.

Key words: conservation, protection, promotion of national cultural heritage, cultural heritage, palace and park complexes case.

Холодок В. Д. Государственное управление охраной культурного наследия в Украине: состояние и перспективы развития.

Рассмотрены особенности государственного управления охраной культурного наследия, выявлены положительные и отрицательные факторы, влияющие на развитие системы управления и на этой основе определены приоритетные направления и задачи реализации государственной политики памятникоохранной отрасли.

Ключевые слова: сохранение и охрана культурного наследия, национальное культурное достояние, памятникоохранная отрасль.