

УДК 351.853

В. Д. ХОЛОДОК

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано існуючу інституційну систему управління охороною культурної спадщини, виявлено тенденції та вектори її розвитку.

Ключові слова: культурні інститути, інституційна система управління охороною культурної спадщини.

Analyzed the existing institutional management of cultural heritage protection, and tendencies of the vectors of development.

Key words: cultural institutions, the institutional system of protection of cultural heritage management.

В умовах демократизації суспільства значно підвищується увага до збереження та актуалізації культурної спадщини. Основними засадами державної політики України у сфері культури визначені захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури. Проте аналіз сучасного стану системи охорони культурної спадщини засвідчує, що існує низка проблем, які потребують свого розв'язання. Це, перш за все, відсутність чіткої вертикалі владних інститутів, розпорошеність і дублювання функцій управління пам'яткоохоронної діяльності, недосконалість міжвідомчої взаємодії та координації між Міністерством культури і туризму України та іншими міністерствами й відомствами, неналагодженість системи управління охороною культурної спадщини на регіональному рівні, роздробленість у законодавчому полі, нескоординованість співпраці з науковими та недержавними організаціями тощо. Отже, на сучасному етапі Україна потребує удосконалення системи державного управління створення оптимальної концепції пам'яткоохоронних заходів, розбудови розгалуженої дієвої мережі інституцій зі збереження, охорони, дослідження, використання і популяризації пам'яток культурної спадщини.

Дослідження процесу інституціалізації культури посідає помітне місце у працях як вітчизняних, так і зарубіжних культурологів, соціологів, мистецтвознавців. Роботи М. Вебера, Б. Малиновського, Е. Маркаряна, Б. Беренштейна, М. Кагана та інших вчених дозволяють провести теоретичний аналіз культурних інституцій, а також висвітлюють культурний процес у широкому контексті. На думку Б. Малиновського, засоби задоволення головних і похідних потреб людини разом утворюють певну організацію, первинною одиницею якої є інституція. Сукупність інституцій і утворює те, що називають культурою.

Разом з тим, незважаючи на численні теоретичні і практичні розробки, питанню розвитку інституційної системи управління галуззю уваги приділено недостатньо.

Метою даної статті є дослідження інституційної системи управління охороною культурної спадщини в Україні, визначення суттєвих характеристик культурних інститутів, їх ролі в охороні культурної спадщини та шляхів удосконалення

пам'яткоохоронної діяльності.

Політика у сфері охорони культурної спадщини здійснюється різними інституціями, що у своїй сукупності утворюють інституційну систему. Тому, на нашу думку, саме в умовах демократизації державного управління, коли відбувається якісно новий розвиток усіх структурних елементів державної служби у відповідності до потреб сьогодення, відбувається процес інституалізації, тобто становлення нових інститутів. Дане дослідження являє собою комплексний аналіз діяльності та модифікації пам'яткоохоронних інституцій в Україні.

Відповідно до Закону України “Про охорону культурної спадщини” державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. До спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини, згідно із зазначеним законом ст. 3, належать: центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини; орган охорони культурної спадщини Ради міністрів Автономної Республіки Крим; органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; органи охорони культурної спадщини районних державних адміністрацій; органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування [3].

Вищим державним інститутом виконавчої влади в Україні у сфері охорони культурної спадщини визначено Кабінет Міністрів України. До повноважень Кабінету Міністрів України у сфері охорони культурної спадщини належать такі: здійснення державної політики, державного контролю, занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України та внесення змін до нього щодо пам'яток національного значення, подання у відповідні міжнародні інстанції пропозиції щодо занесення пам'ятки до Списку всесвітньої спадщини, надання дозволу на переміщення (перенесення) пам'ятки національного значення, затвердження Списку історичних населених місць України та змін, внесених до нього, оголошення ансамблів і комплексів пам'яток заповідниками чи музеями – заповідниками, затвердження нормативів і методик грошової оцінки пам'ятки [Там же].

Міністерство культури і туризму України є центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, що організовує виконання законів України і здійснює контроль за їх реалізацією. Міністерство безпосередньо керує діяльністю державних закладів культури і мистецтв, у тому числі всіх, що мають статус національних [4].

Нинішня структура Міністерства культури і туризму України не цілком відповідає завданням, що стоять перед державною культурною політикою і потребує реформування. До недоліків слід віднести такі: необґрунтоване об'єднання різних функцій в один підрозділ, тоді як деякі суміжні функції забезпечуються різними підрозділами. Так охороною культурної спадщини опікується окрема Державна служба, а музейною справою – відділ аналізу та прогнозування музейної справи; міжнародні культурні зв'язки цілком віднесено до функцій Міністерства закордонних справ.

На підставі Закону України “Про охорону культурної спадщини” у 2002 р. при Міністерстві культури створено новий орган виконавчої влади у сфері охорони

культурної спадщини – Державну службу охорони культурної спадщини. Згідно із Положенням про державну службу охорони культурної спадщини, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2002 р., до її компетенції належить реалізація державної політики з питань охорони культурної спадщини, ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України, здійснення контролю за паспортизацією нерухомих об'єктів культурної спадщини, координація робіт з виявлення, дослідження та документування об'єктів культурної спадщини, встановлення режиму використання пам'яток національного значення, їхніх територій, зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць; надання дозволів на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територій, зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць; здійснення функцій управління заповідниками, музеями-заповідниками, що перебувають у державній власності та ін. [5].

Відповідно до Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”, Міністерство має змінити свою структуру, повноваження та функції [2]. Так, згідно з цим Указом, Державна служба з питань національної культурної спадщини та Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей залишилися у структурі Міністерства культури. Проте єдиний центральний орган виконавчої влади, який би ніс повну відповідальність за формування і реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини, так і не створено.

Система державних інституцій у сфері культури включає також 24 обласних і два міських (Київ та Севастополь) управлінь культури і туризму. Обласним і міським управлінням культури і туризму підпорядковані районні відділи культури і туризму, що є структурними підрозділами районних державних адміністрацій. В АР Крим діє Міністерство культури АР Крим, підпорядковане Раді міністрів АР Крим. Згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації”, до повноважень місцевих державних адміністрацій входить здійснення державного контролю за охороною і використанням пам'яток історії та культури на території відповідної територіальної одиниці, що обумовлює утворення у структурі місцевої адміністрації спеціально уповноваженого органу, який має реалізувати повноваження у сфері охорони культурної спадщини, визначені ст. 6 Закону України “Про охорону культурної спадщини”. Функції спеціально уповноважених органів з охорони культурної спадщини в більшості обласних державних адміністрацій виконують управління культури і туризму та управління містобудування та архітектури. Як показує практика, відсутність окремого органу охорони культурної спадщини у структурі місцевих державних адміністрацій не дозволяє на належному рівні здійснювати державне управління пам'яткоохоронною сферою.

Більша частина інфраструктури культурної спадщини перебуває у власності місцевих рад, тому з прийняттям Закону України від 21 травня 1997 р. “Про місцеве самоврядування в Україні” роль регіонів у соціально-культурній сфері значно зросла. Так, відповідно до цього Закону виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну,

культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом. Водночас частину своїх повноважень у сфері культури районні та обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям [3].

Окрім того, повноваження у сфері охорони культурної спадщини мають інші міністерства і відомства. Нерухома частина культурної спадщини перебуває в управлінні двох урядових інституцій, які часто дублюють покладені на них функції: пам'ятки археології, історії, монументального мистецтва – у підпорядкуванні Міністерства культури і туризму України, а пам'ятки архітектури, містобудування – Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Управління нерухомою спадщиною ускладнюється ще й тим, що ведення обліку культових споруд здійснює Державний комітет України у справах національностей та релігій, а майно культових споруд знаходиться у власності церков різних конфесій. Сфера управління рухомими об'єктами культурної спадщини належить до компетенції Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України при Міністерстві культури і туризму України та Державного комітету архівів України [8]. Під сферою впливу та оперативного управління Міністерства охорони навколишнього природного середовища України перебувають об'єкти садово-паркового мистецтва та ландшафтні природні території, які мають історичну цінність, що відносяться до культурної спадщини. У структурі цього міністерства, зокрема, діють Державний комітет із земельних ресурсів, Державна служба заповідної справи та Державні управління в регіонах історико-культурного призначення [3]. Активним суб'єктом формування культурної політики в міжнародній сфері та культурного образу України є Міністерство закордонних справ України. Суб'єктом правової охорони культурної спадщини є Міністерство внутрішніх справ України та його структурні одиниці на місцях. У складі МВС діє Державна служба охорони, яка здійснює охорону особливо важливих об'єктів державної власності, серед яких державні архіви, державні музеї, картинні галереї, історико-культурні заповідники та інші важливі об'єкти культури, де зберігаються історичні та культурні цінності загальнодержавного значення [5].

Таким чином, в Україні не існує єдиного центрального незалежного органу охорони пам'яток, у підпорядкуванні якого знаходилися б усі види пам'яток. Така розпорошеність функцій інститутів пам'яткоохоронної сфери негативно впливає на процес управління охороною культурної спадщини.

У сучасних умовах проблемами вивчення, збереження пам'яток історії, культури, археології, розробкою методологічних засад у пам'яткознавстві займаються наукові інституції, що підпорядковані Національній Академії Наук та галузевим міністерствам. Наукові установи НАН України такі: інститут археології, інститут національної пам'яті, інститут історії, інститут мистецтвознавства, етнології та фольклористики. До науково-галузових установ відносяться: науково-дослідний інститут пам'яткоохоронних досліджень (МКТ), державний науковий центр захисту культурної спадщини від техногенних катастроф (МЧС), Національний науководо-дослідний реставраційний центр. З метою вивчення теоретичних і методичних проблем історико-культурної спадщини через об'єднання зусиль академічної науки й громадськості, спільною постановою Президії НАН України та колегії Головної ради Українського товариства охорони пам'яток історії та культури в 1991 р. створено

Центр пам'ятокознавства. Значну роль в активізації культурної спадщини відіграє підготовка Зводу пам'яток історії та культури України, яка розпочалася в 1972 р.

На території України діють дорадчі інститути різних рівнів. Відповідно до Указу Президента України № 469/2010 від 2 квітня 2010 р. була утворена Громадська гуманітарна рада як консультативний орган при Президентові України, що складається з робочих груп різних напрямів, у т.ч. з питань культури і мистецтва. Верховна Рада України має профільний Комітет з питань культури і духовності, одним із головних завдань якого є формування законодавчого поля в галузі культури. При Міністерстві культури і туризму працює дорадчий і контрольний громадський орган – Колегія міністерства. Згідно із Законом України “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей” від 21 вересня 1999 р. діє Міжвідомча рада з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, завданнями якої є координація роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо управління та здійснення контролю за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей [6]. Координацію співпраці національних інституцій з ЮНЕСКО покладено на Національну комісію України у справах ЮНЕСКО – міжвідомчий орган при МЗС України – створений Указом Президента України № 212/96 від 26 березня 1996 р.

У багатьох областях у структурі управління культури і туризму функціонують консультативні ради з питань охорони культурної спадщини. Проте існуючий кількісний та якісний склад працівників регіональних органів охорони культурної спадщини не в змозі забезпечити виконання вимог чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини на необхідному рівні, що негативно впливає на роботу і призводить до численних порушень.

У пам'ятоохоронній справі діють міжнародні, всеукраїнські та регіональні громадські організації, фонди, товариства, творчі спілки, які виступають не лише як партнери Міністерства культури і туризму в реалізації пам'ятоохоронної політики та структури громадського контролю дій влади у цій сфері, але й самі здійснюють пам'ятоохоронні проекти, проводять кампанії, спрямовані на популяризацію національної спадщини. До міжнародних громадських інституцій відносяться такі: Міжнародна рада з питань пам'яток і визначних місць (ICOMOS), Міжнародний дослідний центр збереження й реставрації культурних цінностей (ICCROM), Міжнародний благодійний фонд “Україна 3000”, Міжнародний фонд “Відродження” тощо. Найбільш потужною і структурованою серед всеукраїнських громадських інституцій є Українське товариство охорони пам'яток історії та культури (УТОПІК). Це добродійна науково-творча організація, яка створена з метою збереження, реставрації, вивчення та пропаганди пам'яток історії та культури, а також контролю за додержанням законодавства про їх охорону і використання. Для поглибленої розробки окремих напрямків роботи УТОПІК була створена низка наукових та культурно-просвітницьких центрів: Науково-дослідний центр “Часи козачки”, Культурологічний центр УТОПІК, Український центр біографічної некрополістики. Поряд з цим діють Український центр розвитку музейної справи, Всеукраїнський фонд відродження видатних пам'яток історії та культури імені Олесь Гончара, Українська асоціація захисту історичного середовища, творчі спілки: архітекторів, археологів, краєзнавців, майстрів народного мистецтва та інші фонди і товариства. Таким чином, участь громадських організацій у вирішенні соціальних

проблем українського суспільства, насамперед, залежить від стану партнерських відносин з владою та від рівня соціальної відповідальності кожного інституту громадянського суспільства за прийняття соціально-важливих рішень.

Отже, в умовах ринкових відносин постає нагальним питання подальшого удосконалення інституційних засад у сфері охорони культурної спадщини. Насамперед вважаємо за необхідне спрямувати роботу відповідно до вимог сучасності щодо підтримки існуючої мережі пам'яткоохоронних інституцій, упровадження інноваційних інститутів і законодавчого визначення їхнього статусу. Інноваційними на сьогодні є інститути електронного урядування, зв'язків з громадськістю, публічно-приватного партнерства, інформаційних технологій тощо. Сучасну структуру пам'яткоохоронних інституцій в Україні можна представити в такому вигляді (рисунок).

З огляду на вищевикладене, є підстави вважати, що сучасний підхід до збереження і використання культурних цінностей неможливий без організаційних і структурних змін, удосконалення системи державного управління щодо створення дієвих механізмів міжвідомчої взаємодії та пошуку нових шляхів партнерства і співпраці з недержавними організаціями. Беручи до уваги проблеми інституційного забезпечення розвитку сфери охорони культурної спадщини, на нашу думку, необхідно здійснити низку заходів: створити єдиний центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, у підпорядкуванні якого знаходилися б усі види пам'яток, як це передбачено Законом України "Про охорону культурної спадщини"; сформувати оптимальні регіональні структури органів охорони культурної спадщини підпорядковані центральному органу з чітко визначеними компетенціями, в першу чергу, створити окремі управління охорони культурної спадщини; розбудувати стабільне партнерство держави з недержавним сектором у сфері охорони культурної спадщини, створити спеціальні експертно-дорадчі органи; запровадити нові інституції. На завершення розгляду поставленого завдання можна зробити висновок: у цілому аналіз досліджень дає підстави стверджувати, що в Україні створена розвинена інституційна система, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини, до складу якої належать державні, наукові, міжвідомчі, дорадчі, громадські інститути. Кожен інститут має статус, правові основи діяльності, і відповідно, повноваження компетенції, свої характерні особливості, виконує певні функції. Діяльність інститутів спрямована на досягнення спільної мети. Тому цілком закономірно, що ефективне збереження, відновлення та відповідне використання культурно-історичної спадщини потребує науково обгрунтованої державної стратегії та чіткої діяльності всіх інститутів влади щодо її втілення, тісної їх взаємодії з інституціями громадянського суспільства.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Міжвідомчої ради з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей" від 12 січня 2001 р. № 15 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 3. – Ст. 49.
2. Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>
3. Культурна спадщина України. Правові засади збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища : зб. офіц. док. / упоряд. В. І. Фрич ; відп. ред. М. В. Гарник. – К. : Істина, 2002. – 336 с.
4. Положення "Про Міністерство культури і туризму України" : затверджене

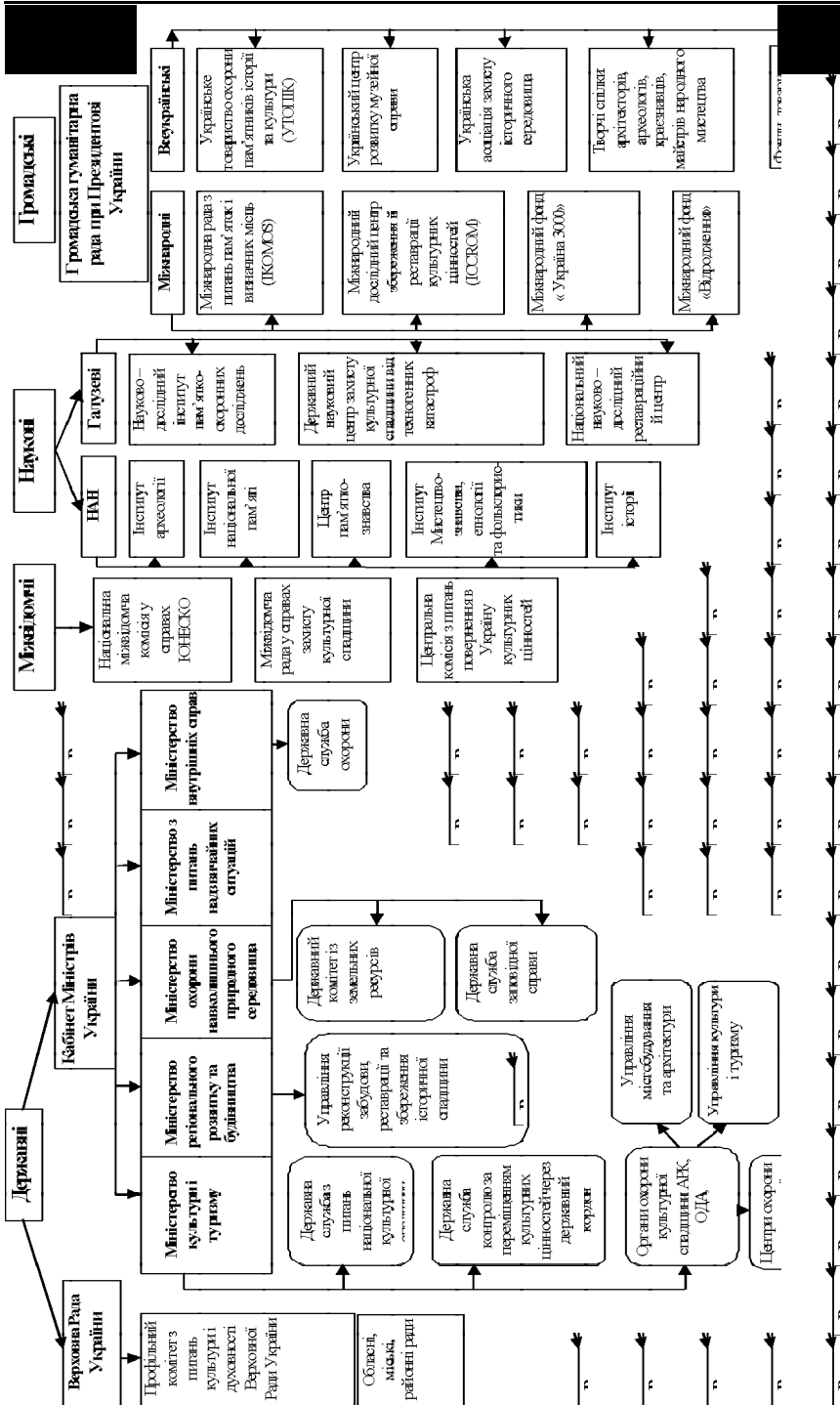


Рисунок. Пам'яткоохоронні інституції в Україні

постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1566. – Режим доступу : www.tourism.gov.ua.

5. Положення “Про Державну службу охорони культурної спадщини” : затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2002 р. – Режим доступу : www.heritage.com.ua/zakonodavstvo

6. Положення “Про Державну службу охорони при Міністерстві внутрішніх справ України” затверджене : постановою Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1993 р. № 615 (зі змінами). – Режим доступу : www.dso.kiev.ua

7. Положення “Про Міністерство регіонального розвитку та будівництва України” : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. – Режим доступу : www.minregionbud.gov.ua

8. Положення “Про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України” : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 червня 2000 р. № 983 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 25. – Ст. 104.

Надійшла до редколегії 06.06.2011 р.