



КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

В. В. Утвенко,
кандидат історичних наук,
в. о. завідувача кафедри організації самоврядування
Міжрегіональної академії управління персоналом
(м. Київ)

УДК 351.9 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КУЛЬТУРНІЙ СФЕРІ

Розглядається діяльність органів місцевого самоврядування України в культурному розвитку населених пунктів. Висвітлюються основні напрямки діяльності органів місцевого самоврядування в галузі культури, а також роль органів місцевого самоврядування у вирішенні культурних запитів територіальних громад.

Ключові слова: державне управління, культурна сфера, місцеве самоврядування, територіальна громада.

Культурний розвиток суспільства у цілому та особистості зокрема, є однією з найважливіших складових державної гуманітарної політики, побудови високоінтелектуального, культурно та духовно розвиненого громадянського суспільства.

Культурна сфера багатьох держав, у тому числі й України, як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, завжди привертала увагу державних службовців різних рівнів і була чи не найважливішою складовою формування державної гуманітарної політики. Саме тому в сучасній Україні вироблення головних засад гуманітарної політики в державі відводиться центральним органам виконавчої влади, а органи державного управління на місцях реалізують цю політику. Проте органи місцевого самоврядування як представники територіальних громад також відіграють важливу роль у розвитку культурної сфери.

Актуальність цієї проблеми полягає також в тому, що органи місцевого самоврядування, котрі знають проблеми кожного представника територіальної громади, беруть активну участь у культурному розвитку населених пунктів, подають пропозиції щодо вироблення державної регіональної гуманітарної політики, а в багатьох випадках самі залучаються до планування гуманітарного розвитку населених пунктів.

У численних працях, присвячених культурній сфері, розглядається, насамперед, питання ролі центральних та місцевих органів виконавчої влади у



виробленні гуманітарної політики, забезпечення культурного розвитку населених пунктів. Водночас питання ролі органів місцевого самоврядування в розвитку культури на сьогодні залишається малодослідженим. Щоправда, окремі елементи діяльності органів місцевого самоврядування, спрямовані на культурний розвиток територіальних громад, висвітлюються в загальних працях, присвячених державному управлінню та державній гуманітарній політиці (С. І. Здіорук, В. О. Дзоз, М. І. Мищак, В. В. Омельчук тощо) [1; 2; 3; 4; 5]. Зокрема В. Дзоз розглядає деякі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування та громадських організацій у реалізації гуманітарної політики [2]. С. Здіорук торкається фінансових та комунікативних аспектів діяльності органів місцевого самоврядування в сфері культури [1]. В. Омельчук висвітлює позицію органів місцевого самоврядування щодо повернення релігійним громадам культових споруд, організацію культурного розвитку національних меншин на місцевому рівні, деякі аспекти культурного розвитку територіальних громад [4; 5].

Метою публікації є висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування у розв'язанні культурних запитів територіальних громад на місцевому рівні, їхнього залучення до розвитку культурної сфери.

Повноваження і відповідно діяльність органів місцевого самоврядування в культурній сфері регулюються, насамперед, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р., Законом України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р., Законом України “Про культуру” від 14 грудня 2012 р., а також цілою низкою місцевих (локальних) нормативно-правових актів [6; 7; 8].

Згідно з Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” виконавчі органи сільських, селищних та міських рад здійснюють підготовку програм культурного розвитку сіл, селищ, міст; вносять пропозиції до програм культурного розвитку районів і областей; здійснюють управління культурними установами, що належать територіальним громадам або передані їм; організують медичне обслуговування та харчування в закладах культури, фізкультури і спорту; створюють умови для розвитку культури та сприяють відродженню осередків традиційної народної творчості, національних культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел тощо [6].

Відповідно до Закону України “Про органи самоорганізації населення” територіальні громади за сприянням органів місцевого самоврядування беруть участь у задоволенні соціальних, культурних, побутових та інших потреб, реалізації культурного розвитку відповідної території, а також здійснюють охорону пам'яток історії та культури, надають допомогу навчальним закладам, закладам та організаціям культури, фізичної культури і спорту у проведенні культурно-освітньої, спортивно-оздоровчої та виховної роботи серед населення [7].

Закон України “Про культуру” зобов'язує органи місцевого самоврядування забезпечувати збереження культурної спадщини, культурних цінностей та культурних благ, організацію функціонування і розвиток мережі музеїв, архівів, бібліотек, початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладів, клубів, кінотеатрів, кіно, відеопрокатних підприємств, об'єднань, заповідників, реставраційних закладів державної та комунальної власності; збереження нематеріальної культурної спадщини [8].

Деякі аспекти діяльності органів місцевого самоврядування в сфері культури регулюють і статuti територіальних громад міст. Скажімо, статут територіальної громади м. Кіровограда від 31 січня 2006 р. визначає порядок співпраці органів місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення із закладами культури, надання останнім допомоги з боку виконавчих органів міської ради [9, с. 12–13].

Виконавчі органи місцевого самоврядування — управління чи відділи культури і туризму (за винятком міст Києва та Севастополя) — здійснюють



безпосереднє управління культурною сферою в населених пунктах, а районні та обласні ради делегують повноваження в сфері культури і туризму відповідним районним і обласним державним адміністраціям, при яких діють відповідні відділи та управління, що реалізують державну політику в сфері культури [10].

На відміну від освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, житлово-комунального господарства, на фінансування яких припадає лівова частка коштів місцевих бюджетів, на розвиток культури виділяється незначна частка фінансування з відповідних бюджетів.

Приміром, у бюджеті м. Києва на 2012 рік з 16,44 млрд. грн. на потреби культури та мистецтва виділено 606,7 млн. грн. (у декілька разів менше, ніж на освіту, охорону здоров'я чи соціальний захист населення); для Управління культури, фізкультури та спорту виконавчого комітету Харківської міської ради в бюджеті 2012 р. було передбачено 178 млн. грн. (з 4,7 млрд. грн.), що приблизно в 5 разів менше від фінансування соціального захисту населення. У бюджеті Харкова на 2013 р., доходи якого заплановані в обсязі 5,32 млрд. грн., видатки на культурний розвиток міста також будуть складати менше 4 %. Подібна ситуація спостерігається і в інших населених пунктах України [11; 12; 13].

Варто також підкреслити, що, в обласних бюджетах, які затверджуються відповідними радами, а виконуються державними адміністраціями, частка видатків на культурний розвиток населення є також незначною. Скажімо, у бюджеті Київської області на 2013 рік вона запланована на рівні 65,13 млн. грн. (менше 2 % коштів обласного бюджету); у бюджеті Кіровоградської області на 2013 рік — 57 млн. грн. (з 2,2 млрд. грн. видатків); у бюджеті Хмельницької області на 2013 рік — до 47,88 млн. грн. (з 2 918 млн. грн. видатків). Це саме можна сказати і про обласні бюджети інших регіонів України [14; 15; 16].

Варто також зазначити, що, реалізуючи державну політику у сфері культури, обласні, а також районні державні адміністрації мають набагато більше повноважень, ніж органи місцевого самоврядування.

Саме обласні державні адміністрації координують взаємодію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з культурного розвитку територіальних громад; надають методичну допомогу місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування з питань застосування законодавства в сфері культури; одержують в установленому порядку статистичну інформацію та інші матеріали з питань, що належать до їхньої компетенції та інше.

Зокрема на Полтавщині діє обласна Програма взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадськістю та сприяння розвитку громадянського суспільства у Полтавській області на 2012–2015 роки. У її рамках розглядається участь органів місцевого самоврядування в культурному розвитку територіальних громад, проблема збереження пам'яток історико-культурної спадщини, зокрема культурного характеру [17].

Водночас органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у виділенні земельних ділянок під будівництво культових споруд та об'єктів культурного значення, забезпечення приміщенням культурні установи та культурні об'єднання громадян. Також слід підкреслити, що на балансі органів місцевого самоврядування перебуває переважна більшість закладів культури, включаючи музеї, бібліотеки, театри, кінотеатри, інші заклади культури. Приміром, на середину 2000-х рр. близько 90 % закладів культури перебувало у власності територіальних громад [1, с. 163].

Станом на 2006 р. у комунальній власності перебувало 128 театрів, 71 виконавський колектив, 19 960 бібліотек, 422 музеї, 23 заповідники, 18 854 будинки культури та клуби, 1 487 культурно-мистецьких навчальних закладів, 10 архівів, 971 інших закладів культури, тоді як у державній власності знаходилося 5 театрів, 17 виконавських колективів, 15 цирків, 9 бібліотек, 13 музеїв, 15 заповідників, 548 будинків культури та клубів, 12 культурно-



мистецьких навчальних закладів, 5 кіностудій, 12 архівів, 4 інших заклади культури.

Загалом, у 2006 році у комунальній власності перебувало 45 803 заклади культури, тоді як у державній власності — лише 655 [18, с. 24].

Крім цього, органи місцевого самоврядування беруть активну участь у розвитку духовного життя територіальних громад, сприяють відбудові старих та будівництву нових культових споруд, надаючи земельні ділянки та фінансову допомогу, незважаючи на постійну нестачу коштів у місцевих бюджетах та незначне фінансування культурних програм. Упродовж 2011 року для потреб релігійних організацій Полтавської області було виділено земельні ділянки загальною площею понад 4,6 га [17].

Проте, не дивлячись на доволі активну участь органів місцевого самоврядування в культурному розвитку територіальних громад, на сьогодні існує ціла низка невирішених питань, що значною мірою пов'язано з недосконалістю законодавства в сфері культури.

Також органи місцевого самоврядування не належним чином приділяють увагу культурному розвитку багатьох населених пунктів. Особливо це стосується сільської місцевості, де станом на 2006–2007 рр. діяло близько 15 тис. сільських клубів та будинків культури, а приблизно третина з 22 тис. українських сіл через занадто малу чисельність населення чи брак коштів взагалі не мала клубів [18, с. 109]. До того ж приміщення існуючих сільських культурних установ давно не ремонтувалися, недостатньо виділяється коштів на оплату електроенергії та комунальних послуг, відчувається брак кадрів, немає технічних засобів. Упродовж останніх 15 років у селах Львівської та інших областей не поновлювалися музичні інструменти та звукопідсилювальна апаратура [19].

Органи місцевого самоврядування не завжди мають можливість передати земельні ділянки релігійним громадам під культові споруди, постійно втручаються в їхні справи, про що свідчать непоодинокі випадки відмови Кримській єпархії Української православної церкви Київського патріархату у виділенні земельної ділянки під будівництво храмів упродовж 2005–2006 рр. Неохоче органи місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим (АРК) видавали земельні ділянки під будівництво мечетей кримським татарам, щоправда, після їхнього масового повернення до Криму упродовж 90-х рр. відбувалася відбудова старих та будівництво нових мечетей, чому сприяли і кримські татари — депутати місцевих рад [4, с. 164; 5, с. 83–84].

Нарешті, органи місцевого самоврядування побачили й проблему управління культурними процесами в територіальних громадах.

Таким чином, для зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в культурній сфері, необхідно, перш за все, реформувати нормативно-правову базу в галузі культури, збільшити фінансування культурних заходів у населених пунктах.

Потребує також посилення взаємодії органів місцевого самоврядування та культурних організацій у розробці основних напрямків державної регіональної гуманітарної політики.

Необхідно також удосконалити управлінську організацію у сфері культури в системі органів місцевого самоврядування.

У перспективі дослідження потребує глибшого вивчення взаємодія органів місцевого самоврядування з культурними організаціями в різних напрямках їхньої діяльності, в тому числі й матеріального забезпечення функціонування закладів культури. Потребують дослідження і регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування України щодо задоволення культурних потреб територіальних громад, а також особливості взаємодії органів місцевого самоврядування з регіональними та місцевими органами виконавчої влади щодо вироблення головних засад державної регіональної політики в сфері культури.



Список використаних джерел

1. Гуманітарна політика Української держави в новітній період [Текст] / С. І. Здіорук [та ін.] ; ред. С. І. Здіорук. — К. : НІСД, 2006. — 403 с.
2. Дзоз, В. Гуманітарна політика України: проблеми формування та реалізації (соціально-філософський аналіз) [Текст] / В. Дзоз. — К. : Знання України, 2006. — 316 с.
3. Мищак, І. М. Нормативно-правове регулювання відновлення майнових прав релігійних громад в Україні [Текст] / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2012. — № 3. — С. 46–51.
4. Омельчук, В. В. Національна культурна спадщина культового характеру в єдиному гуманітарному просторі України [Текст] / В. В. Омельчук // Діалог православ'я та ісламу: роль релігії у сучасному житті : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції, Київ, 30 березня 2007 р. — К. : Персонал, 2009. — С. 157–168.
5. Омельчук, В. В. Механізм інтеграції національних меншин та їх особливості [Текст] / В. В. Омельчук // Становлення і розвиток української державності : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, МАУП, 27 жовтня 2006 р. — К. : Персонал, 2008. — Вип. 1. — С. 79–90.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Текст] // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. Про органи самоорганізації населення : Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III [Текст] // ВВР. — 2001. — № 48. — Ст. 254.
8. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 24. — Ст. 168.
9. Діяльність будинків культури по задоволенню потреб територіальних громад: звіт за результатами дослідження [Текст]. — Кіровоград : ІСКМ, 2010. — 64 с.
10. Ославський, М. І. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади [Текст] : [навч. посіб.] / М. І. Ославський. — К. : Знання, 2009. — 357 с.
12. Про бюджет міста Києва на 2012 рік : рішення Київської міської ради від 29.12.2011 р. № 1100/7336 [Електронний ресурс] ЛІГА:ЗАКОН. — URL : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/E1CACA83E5FF5059C2257998006DE147?OpenDocument.
13. У Харкові прийняли бюджет на 2012 рік [Електронний ресурс] Економічна правда. — URL : <http://www.epravda.com.ua/news/2011/12/28/311449>.
14. Про бюджет міста Харкова на 2013 рік : рішення Харківської міської ради від 19.12.2012 р. № 936/12 [Електронний ресурс] Харьковский известия. — URL : <http://www.city.kharkov.ua/uk/news/zatverdzheno-byudzhet-mista-harkova-na-2013-rik-17373.html>.
15. Затверджено обласний бюджет Київської області на 2013 рік [Електронний ресурс] Київська обласна державна адміністрація. — URL : <http://www.kyiv-obl.gov.ua/news/url/zatverdzheno-oblasnij-bjudzhet-kijivskoj-oblasti-na-2013-rik>.
16. Про обласний бюджет на 2013 рік : рішення Кіровоградської обласної ради від 21.12.2012 р. № 421 [Електронний ресурс] Кіровоградська обласна рада. — URL : <http://www.oblrada.kirovograd.ua/Budj>.
17. Про обласний бюджет на 2013 рік : рішення Хмельницької обласної ради від 20.12.2012 р. № 13–14/2012 [Електронний ресурс] Хмельницька обласна рада. — URL : <http://oblrada.km.ua/menu/budget>.
18. Виступ начальника Головного управління інформаційної та внутрішньої політики Полтавської облдержадміністрації М. П. Перепелиці на зустрічі голови облдержадміністрації О. В. Удовіченка з представниками релігійних організацій [07.06.2012] [Електронний ресурс] Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Полтавської облдержадміністрації. — URL : www.publicpolinfo.gov.ua/db/files/vystup_religiya.doc.
19. Культурна політика в Україні: аналітичний огляд [Текст] [за ред. О. Гриценка]. — К. : УЦКД, 2007. — 160 с.
20. Про затвердження програми культурного розвитку на 2012 рік : рішення Львівської обласної ради від 03.07.2012 р. № 557 [Електронний ресурс] Львівська обласна рада. — URL : <http://www.oblrada.lviv.ua/programs/557.doc>.

*Рекомендовано до друку кафедрою організації самоврядування
Українсько-Азербайджанського інституту соціальних наук і самоврядування
і.м. Г. А. Алієва Міжрегіональної академії управління персоналом
(протокол № 5 від 28 грудня 2012 року)*

Надійшла до редакції 30.01.2013



Утвенко В. В. Особенности деятельности органов местного самоуправления Украины в культурной сфере

Рассматривается деятельность органов местного самоуправления Украины в культурном развитии населённых пунктов. Освящаются основные направления деятельности органов местного самоуправления в сфере культуры, а также роль органов местного самоуправления в разрешении культурных запросов территориальных общин.

Ключевые слова: государственное управление, культурная сфера, местное самоуправление, территориальная община.

Utvenko, V. V. Features of Activity of Organs of Local Self-Government of Ukraine in a Cultural Sphere

In this publication activity of organs of local self-government of Ukraine is examined in cultural development of settlements. Basic directions of activity of organs of local self-government in cultural sphere, and also role of organs of local self-government, in the decision of cultural queries of territorial societies are lighted up.

Keywords: state administration, cultural sphere, local self-government, territorial society.

