

Сухенко С.В.

Національна академія державного управління
при Президентові України

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу існуючої системи державного управління охороною культурної спадщини в Україні. Охарактеризовано процес розвитку державної системи охорони культурної спадщини в Україні. Також описані закономірності та головні особливості для кожного з етапів розвитку. Виявлено позитивні та негативні фактори, що впливали на розвиток системи державного управління охороною культурної спадщини в Україні. Аналізується законодавство, яким гарантується право на охорону культурної спадщини в Україні.

Ключові слова: культурна спадщина, державне управління, система охорони культурної спадщини, пам'ятки історії та культури.

Постановка проблеми та її зв'язок і важливими науковими завданнями. У сучасних умовах розвитку суспільства суттєво зріс інтерес до збереження культурної спадщини, тому що саме вона є сукупністю всіх матеріальних та духовних здобутків суспільства, в яких накопичується досвід народу, його історична пам'ять. Кожен об'єкт культурної спадщини є унікальним, має індивідуальні особливості, що формують його історико-культурний потенціал, який є складовою частиною національного багатства країни. Відношення до пам'яток культурної спадщини є важливим критерієм демократичності та зрілості суспільства.

Першочерговою потребою на сьогодні є створення продуктивної системи державного управління охороною культурної спадщини, оскільки аналіз діючої системи охорони культурної спадщини свідчить про те, що є ряд проблем, що потребують вирішення. Некоректна оцінка та недостатнє розуміння процесів, які відбуваються в гуманітарній політиці загалом та в культурному житті зокрема, призводить до великих втрат у культурній спадщині України. Але для того щоб змінити на краще наявну ситуацію в цій галузі, необхідний враховувати як позитивний, так і негативний історичний досвід. Саме тому вивчення особливостей розвитку державного управління охороною культурної спадщини України дасть можливість відобразити цілісну картину культурного будівництва в той чи інший період розвитку нашої держави.

Останні дослідження та публікації, на які спирається автор, виділення невирішених частин загальної проблеми, котрим присвячується

дана стаття. Охорона культурної спадщини, її розвиток, особливості та державне регулювання були темами досліджень багатьох науковців в Україні (В. Акуленко, М. Бірюкова, О. Ваганова, В. Горбик, О. Гриценко, О. Денисенко, М. Кашуба, В. Ковалевський, В. Настюк, В. Романовський, О. Принь, І. Чернікова, О. Малишева, Ю. Шемшущенко, С. Ярошенко та ін.). При цьому відкритим залишається питання комплексного дослідження системи державного управління охороною культурної спадщини України, що є надзвичайно важливим в умовах розвитку та становлення України як європейської та демократичної держави.

Метою даної статті є дослідження системи управління охороною культурної спадщини в Україні, визначення особливостей її розвитку, а також загальний аналіз найбільш актуальних проблем у даній сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для того щоб визначити особливості розвитку державної системи управління охороною культурної спадщини в Україні, спочатку потрібно зрозуміти, що саме носить у собі поняття «культурна спадщина», а також «система охорони культурної спадщини». Вперше поняття «культурна спадщина» в контексті міської історії було чітко визначено в прийнятій за ініціативою ЮНЕСКО 1972 р. «Конвенції всесвітньої культурної і природної спадщини». Ст. 1 цієї конвенції класифікувала поняття матеріальної культурної спадщини за трьома категоріями: а) пам'ятки (твори архітектури, монументальної скульптури та живопису, елементи або структури, що мають значну

універсальну цінність з погляду історії, мистецтва, науки; б) ансамблі (групи самостійних або об'єднаних будівель, архітектура, спільність або зв'язок з пейзажем яких становить значну універсальну цінність); в) визначні місця, твори людини або спільні твори людини і природи, а також зони, що включають археологічно визначні місця та становлять значну універсальну цінність з погляду історії, естетики, етнографії або антропології [2].

Охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Під системою охорону культурної спадщини передбачено правові, організаційні, фінансові, матеріально-технічні, містобудівні, інформаційні та інші заходи з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), запобігання руйнуванню або заподіяння шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування та музеєфікації об'єктів культурної спадщини. Предметом охорони об'єкта культурної спадщини є характерна властивість об'єкта культурної спадщини, що становить його історико-культурну цінність, на підставі якої цей об'єкт визнається пам'яткою [10].

Таке визначення хоча і є дещо громіздким, проте окреслює широке коло необхідних заходів і дій, вводячи їх до правового поля. Закон також доповнив перелік видів об'єктів культурної спадщини такими, як ландшафтні, об'єкти садово-паркового мистецтва, науки і техніки (частина друга ст. 2), що стало нагальною вимогою часу.

Різноманітна історико-культурна спадщина, втілюючи досвід, норми, цінності різних поколінь, відтворює багатовікову історію розвитку суспільства. У результаті взаємовпливу різних культур впродовж тривалого історичного часу утворилося неповторне історико-культурне середовище. За часів панування на території України Російської імперії, у XIX, пам'ятки культурної спадщини були у віданні різних відомств, приватних власників, що негативно впливало на розбудову державної системи та створення законодавчої бази в галузі забезпечення охорони культурній спадщині. На той час культурні стандарти були насильно нав'язаними, а охорона культурної спадщини мала ідеологічний й політичний характер. Проблемами пам'яткознавства займалися вчені, місцеві аматори, наукові товариства, комісії, гуртки.

Першою загальноукраїнською інституцією з виявлення, вивчення й публікації джерел з історії України була Тимчасова комісія з розгляду давніх

актів, створена 31 травня 1843 р. З 1859 р. діяла Імператорська археологічна комісія, метою якої був розшук старожитностей, збирання відомостей про народні й інші пам'ятки старовини на території держави, наукова оцінка знайдених речей тощо. Значний внесок у становлення українського пам'яткознавства зробили земські установи. Земства брали активну участь у пам'ятко-охоронних заходах, фінансували діяльність губернських архівних комісій, опікувалися створенням громадських музеїв [14, с. 163].

На початку приходу до влади радянської влади почався час безконтрольного ставлення до культурної спадщини України. Революційно налаштовані маси сприяли вивезенню предметів старовини за кордон та нищенню монументальних пам'яток. Починаючи з 1922 р. тоталітарним режимом було зруйновано велику кількість старовинних пам'яток, законодавство порушувалося, були штучно ліквідовані майже всі пам'ятко-охоронні організації. Фактично державна система органів охорони пам'яток перестала функціонувати. Лише завдяки ентузіазму науковців, їх активному співробітництву з державними органами та місцевими громадськими осередками поступово почала відтворюватися робота щодо охорони культурної спадщини. З 1925 р. функції головної державної установи в справах охорони пам'яток історії та культури було покладено на Всеукраїнський археологічний комітет Всеукраїнської академії наук [1, с. 5].

Під час Великої Вітчизняної війни історичні пам'ятки стали об'єктом гострої політичної боротьби воюючих сторін, що призвело до знищення та вивезення культурних цінностей за кордон. Протягом 1919–1946 років охороною історичних пам'яток, заповідників і монументів займався Комітет у справах культурно-освітніх установ при РНК УРСР, а пам'яток архітектури, монументального живопису і скульптури – Управління в справах архітектури при РНК УРСР. Для 1946–1991 рр. стала актуальною проблема повернення на Батьківщину творів мистецтва та історичних реліквій, пограбованих і вивезених фашистами на Захід. Таким чином, відбувся розподіл функцій між відомствами, який притаманний і сучасній системі охорони культурної спадщини [13].

Пізніше, в 50-х роках було відновлено державний вплив на процеси щодо забезпечення охорони культурної спадщини, зокрема, частково відновлювалась робота музеїв. Система державного управління формувалась протягом усього періоду історії України, але чіткості набрала вже

усередині 90-х років. У той час функції охорони пам'яток історії та культури передані новоствореному профільному міністерству культури УРСР, в складі якого було організовано Управління музеїв і пам'ятників. Відбулися позитивні зміни і в структурі регіонального управління: створені обласні управління культури та відділи культури в містах і районах із відповідною структурою та штатним розписом [3, с. 11].

Проте були і негативні сторони таких змін, оскільки об'єкти культурної спадщини опинились під загрозою через швидку розбудову держави. Будувались сталінки, хрущовки, а все, що заважало цьому руйнувалось, не дивлячись ні на культурну цінність, ні на історичну особливість. Саме для забезпечення збереження та реставрації пам'яток культурної спадщини було засноване Українське товариство охорони пам'яток історії та культури як добровільна науково-творча організація, яка ефективно працює і сьогодні.

Отже, особливостями розвитку системи державного управління культурною спадщиною в Україні до 1991 р. є, з одного боку, нестабільність, руйнування, вивезення пам'яток культурної спадщини, а з іншого – розширення суб'єктів державного управління в досліджуваній сфері. Протягом невеликого періоду часу в ХХ ст. сталась суттєва зміна напряму діяльності державних органів з охорони пам'яток: від абсолютного виключення споруд культового призначення до проведення загальної паспортизації та прийняття під охорону всіх пам'яток культурної спадщини.

У процесі розвитку незалежної держави складалась нова концепція розвитку пам'ятко-охоронної галузі, важливу роль у становленні якої відіграли «Основи законодавства України про культуру» (1992 р.) [5]. Головним здобутком сьогодення української культури є прийняття Закону України «Про культуру» від 14.12.2010 року № 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 [9].

В Україні діяльність держави у сфері збереження та охорони культурної спадщини регулюється Законом України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. Згідно з даним законом охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Закон регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання її об'єктів у суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь [10].

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. Вищим державним інститутом виконавчої влади в Україні у сфері охорони культурної спадщини визначено Кабінет Міністрів України [10].

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 [7].

У 2003 р. було підписано Конвенцію про охорону нематеріальної культурної спадщини ЮНЕСКО, що передбачала підвищення рівня знань, а також міжнародне співробітництво задля забезпечення поваги до цього надбання. Пізніше, у 2008 р., згідно із Законом України «Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини» від 06.03.2008 року № 132-VI до Конвенції приєдналася й Україна [11]. 14 грудня 2012 року наказом № 1521 Міністерства культури України були визначені перші об'єкти нематеріальної культурної спадщини України, ареал їхнього побутування та носіїв, а також затверджено зразок відповідної облікової картки [8].

Під час аналізу сучасного розвитку державного управління охорони культурної спадщини

виявлено, що, на жаль, норми законів часто не мають оформленого підзаконними актами механізму реалізації, а для прямої дії є надто розпливчастими. Маємо справу з нечітким визначенням понятійного апарату з питань державного управління про охорону культурної спадщини, недосконалим формуванням принципів побудови правового механізму, нечіткістю встановлених організаційно-управлінських засад, недостатнім визначенням джерел фінансування заходів з охорони культурної спадщини національного і місцевого рівнів тощо [4, с. 115].

Також негативно на стан пам'яток історії та культури впливає недостатній контроль за виконанням чинних законів, правових актів та прийнятих рішень. Системного характеру в усіх регіонах України набули порушення законодавства з питань охорони та використання культурно-історичної спадщини під час відведення земельних ділянок під забудову та інших комерційних проєктів. Навіть у разі припинення такої протиправної практики щодо порушників здебільшого не передбачено належної відповідальності. Почастішали випадки невиконання, несвоєчасного виконання, або ж виконання не в повному обсязі чи неналежним чином рішень державної влади в даній галузі [12, с. 84].

Головними позитивними факторами розвитку системи державного управління охорони культурної спадщини на сьогодні варто назвати створення дієвої системи державних органів управління охороною культурної спадщини, відповідний контроль держави за поверненням незаконно вивезених з України культурних цінностей тощо. Проте методи державного управління головним чином зорієнтовані на централізацію та виключно бюджетне утримання пам'яток культурної спадщини, що спричинює їх неготовність функціонування в умовах ринкових відносин. Натомість негативними факторами розвитку системи державного управління охорони культурної спадщини є відсутність спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони культурної спадщини, неефективна державна регіональна політика.

Протягом усього періоду розвитку системи державного управління культурно спадщиною відслідковується політична спрямованість державного управління, нав'язування культурних стандартів, ігнорування автентичності, вибіркове зберігання пам'яток. Притаманною є централізація влади, яка спричинює неспроможність

забезпечення належного державного управління. Досить негативною є тенденція до зменшення (втрати, знищення, вивезення, розкрадання та приватне колекціонування) пам'яток.

Висновки. Проаналізувавши все вищевикладене, варто зазначити, що культурна спадщина є сукупністю всіх матеріальних і духовних культурних досягнень суспільства. Різноманітна культурна спадщина України є важливою складовою частиною світових культурних здобутків. Відповідне її збереження є одним із вагомих напрямків державної політики, а також показником, за яким оцінюється Україна на європейському та світовому рівні.

Позаяк державне регулювання творить умови для функціонування суб'єктів та об'єктів управління в напрямку, який є жаданим для держави і за яким проходить розвиток системи управління в цілому, то система державного управління культурною спадщиною видається як сукупність заходів, які протягом усього періоду становлення державності були орієнтовані на вдосконалення державного управління та створення умов для роботи суб'єктів та об'єктів, управління в напрямку культурної політики держави.

У різні періоди історії система державного управління культурною спадщиною включала в себе більшим чи меншим чином державну та громадську форму організації. Кожна з них зіграла помітну роль у формуванні системи державного управління охороною культурної спадщини. На сьогодні держава сама не має можливості забезпечити охорону культурної спадщини, тому розв'язати це питання можна лише в спільній роботі з громадськістю та приватним сектором.

Державне управління охороною культурної спадщини має на меті: збереження і примноження національного культурного надбання. Основними засадами державного управління охороною культурної спадщини є захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури. Одним із пріоритетних напрямів культурної політики є збереження, відтворення та охорона історичного середовища. Тому задля подальшого розвитку системи державного управління охороною культурної спадщини повинно бути розроблено нові завдання для державного управління охороною культурної спадщини, які б зважали як на позитивний, так і на негативний досвід та ґрунтувались на принципах прозорості, співробітництва та взаємовпливу.

Список літератури:

1. Горбик В., Денисенко Г. Діяльність державних інституцій і громадських організацій з охорони культурної спадщини: історія, теорія, практика. Проблеми збереження історико-культурної спадщини Києва / Відп. редактор Горбик В.О. Київ: Інститут історії України, 2009. 258 с.
2. Конвенція об охорані всесвітнього культурного і природного надбання: прийнята на Генеральній конференції ООН 16 листопада 1972 р. URL: <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf> (дата звернення: 18.05.2018).
3. Курило Т.В. Становлення і розвиток законодавства про охорону культурної спадщини в Україні: історико-правове дослідження: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2003. 18 с.
4. Малишева О.В. Нормативно-законодавча база з питань охорони пам'яток в Україні: проблеми та шляхи вирішення. Актуальні проблеми державного управління. 2006. № 1(27). С. 109–116.
5. Основи законодавства України про культуру: Закон України від 14 лютого 1992 р. № 2117-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2117-12> (дата звернення: 18.05.2018).
6. Опалько Ю. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи. Стратегічні пріоритети. 2007. № 1(2). С. 83–88.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини: Закон України від 9 вересня 2010 р. № 2518-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2518-17> (дата звернення: 18.05.2018).
8. Про затвердження примірної зразка форми облікової картки об'єкта (елемента) нематеріальної культурної спадщини України та визначення об'єктів нематеріальної культурної спадщини: Наказ Міністерства культури України від 14 грудня 2012 р. № 1521. URL: http://mincult.kmu.gov.ua/mincult_old/uk/publish/article/318477;jsessionid=7E78C90FF4E20FB28482C3DC95C896BC.app1 (дата звернення: 18.05.2018).
9. Про культуру: Закон України від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2778-17> (дата звернення: 18.05.2018).
10. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08 червня 2000 р. № 1805-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14> (дата звернення: 18.05.2018).
11. Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини: Закон України від 06 березня 2008 р. № 132-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/132-17> (дата звернення: 18.05.2018).
12. Збережена спадщина (Українському товариству охорони пам'яток історії та культури – 40 років): зб. матеріалів і док. / упоряд.: Титова О.М., Пархоменко М.Т., Демиденко О.О. Київ. 2007. 280 с.
13. Холодок В.Д. Державне управління охороною культурної спадщини в Україні: стан і перспективи розвитку. Державне будівництво. 2011. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_49 (дата звернення: 18.05.2018).
14. Худолей О.С. Актуальні проблеми пам'яткоохоронної справи в Україні на сучасному етапі. Гілея. 2011. Вип. 45. С. 163–167.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОХРАНОЙ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена анализу существующей системы государственного управления охраной культурного наследия в Украине. Охарактеризован процесс развития государственной системы охраны культурного наследия в Украине. Также описываются закономерности и главные особенности для каждого из этапов развития. Выявлены положительные и отрицательные факторы, которые влияли на развитие системы государственного управления охраной культурного наследия в Украине. Анализируется законодательство, которым гарантируется право на охрану культурного наследия в Украине.

Ключевые слова: культурное наследие, государственное управление, система охраны культурного наследия, памятники истории и культуры.

FEATURES DEVELOPMENT OF THE STATE ADMINISTRATION OF CULTURAL HERITAGE IN UKRAINE

This article analyzes the current system of state administration of cultural heritage in Ukraine. Characterized the development of the State Protection of Cultural Heritage in Ukraine. Also, the patterns and main features for each of the development stages are described. The positive and negative factors affecting the development of the public management of cultural heritage in Ukraine. Analyzes the legislation that guaranteed the right to the protection of cultural heritage in Ukraine.

Key words: cultural heritage, public administration, the system of cultural heritage, historical and cultural monuments.