

Купрійчук Василь,

доктор наук з державного управління, професор, провідний науковий співробітник відділу екранної культури та інформаціоналізму Інституту культурології НАМ України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА СТРУКТУРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПАМ'ЯТКООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В УКРАЇНІ

Чинна в Україні система органів влади, яка здійснює повноваження у сфері управління пам'яткоохоронної діяльності, визначається базовим Законом України «Про охорону культурної спадщини» (Закон України № 1805-14, ЕР).

Відповідно до статті 54 Конституції України «Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами» (Конституція України, ЕР).

Якщо говорити про *організаційну структуру державного управління* — це компонент системи державного управління, зумовлений її суспільно-політичною природою, соціально-функціональною роллю, цілями і змістом, який об'єднує певну сукупність державних організацій, їх персонал, матеріальні та інформаційні ресурси, що виділяються і витрачаються суспільством на формування та реалізацію державно-управлінських впливів і підтримання життєздатності самого суб'єкта управління.

Органи державної влади, що характеризуються однаковим організаційно-правовим статусом і однорідністю здійснюваних управлінських функцій, позначають поняттям *ланка державно-управлінської системи* (міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації тощо) (*Державне управління* : у 2 т., 2012).

В Україні Міністерство культури та інформаційної політики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури, а також охорони культурної спадщини, музей-

ної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей тощо.

У червні 2021 року Уряд надав юридичні підстави (*Постанова Кабінету Міністрів №1185 24.12.2019...*, ЕР) для початку роботи Державної служби охорони культурної спадщини та Державної інспекції культурної спадщини. Саме ці органи виконавчої влади відповідали за реалізацію державної політики у сферах охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей (*Державна служба охорони культурної спадщини...*, ЕР).

Однак Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 3 «Деякі питання центральних органів виконавчої влади у сфері культури» визнала такими, що втратила чинність вищезазначена Постанова від 24 грудня 2019 року № 1185 (*Постанова Кабміну України №3*, ЕР).

У більшості областей України підрозділи, що займаються пам'яткоохоронною діяльністю, існують у складі управлінь або департаментів культури, культури і туризму, культури і мистецтв тощо відповідних державних адміністрацій. Стаття 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантує право обласним та районним радам делегувати відповідним державним адміністраціям повноваження з організації охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування тощо.

Також сільські, селищні, міські ради наділені повноваженнями (ст.26) вносити пропозиції до відповідних державних органів для оголошення природних та інших об'єктів, які мають історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, і охороняються законом (*Закон України «Про місцеве самоврядування...*», ЕР)

Сьогодні на порядку денному стоять питання розмежування повноважень і відповідальності між центральними органами та структурами місцевого самоврядування щодо реалізації політики пам'яткоохоронної діяльності.

Для забезпечення повноцінного розвитку сфери охорони культурної спадщини необхідною умовою є організація та здійс-

нення державного управління на засадах чітко визначених принципів, які є регулятивними настановами, що пов'язують мету зі способами її досягнення, вказують на можливі або ж необхідні шляхи, механізми, засоби реалізації поставленої мети в розвитку культури (*Реформа системи державного управління...*, 2018).

Найважливішим принципом удосконалення державного управління у сфері пам'яткоохоронної діяльності, на наш погляд, є принцип оптимального поєднання централізації і децентралізації управлінської діяльності у цій сфері. Саме він передбачає чіткий розподіл функцій, повноважень і відповідальності між місцевими, регіональними і центральними органами управління у сфері охорони культурної спадщини, усуває дублювання функцій, підвищує координацію дій усіх суб'єктів управлінської діяльності, створює умови для прийняття раціональних і ефективних управлінських рішень. Сьогодні, як ніколи, зрозуміло, що саме на регіональному і місцевому рівнях найбільше перехрещуються культурні інтереси та потреби різних субкультурних, етнічних груп, простежуються конкретні проблеми культурної сфери і можливі альтернативні варіанти їх розв'язання. Отже й управління у сфері охорони культурної спадщини має бути максимально децентралізованим і наближеним до того рівня, на якому відбуваються основні процеси культурно-мистецького життя (*Соціальна і гуманітарна політика*, 2016).

Принцип децентралізації державного управління у сфері охорони культурної спадщини — це принцип чіткого розподілу функцій між центральними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, який передбачає передання основних функцій управління у сфері охорони культурної спадщини на місця, розширює повноваження регіональних і місцевих органів управління, посилює їхню відповідальність за розвиток культурної сфери в цілому.

Результатом автономії повноважень місцевих органів влади щодо розв'язання проблем культурного розвитку на своєму рівні є не лише зменшення часто-густо невиправданого впливу центру на щоденну діяльність органів влади місцевого рівня, а й посилення ініціатив останніх, їх активності та співпраці з різни-

ми суб'єктами культурної діяльності, що сприяє демократизації всієї системи управління у пам'яткоохоронній діяльності. При цьому розподіл компетенцій має відбуватися за принципом, коли на більш високий рівень управління передаються лише ті функції, які не можуть бути ефективно реалізовані на нижчому (*Державне управління в Україні...*, 1997).

В управлінській пам'яткоохоронній діяльності є й такі завдання, вирішення яких можливе лише на загальнодержавному рівні. Для того щоб цілеспрямовано вирішувати стратегічні питання культурного розвитку, потрібно спиратися на відповідну концепцію розвитку національної культури. Розробити таку концепцію можна лише на центральному рівні, де, як правило, сконцентрований основний науковий, експертний потенціал, здатний забезпечити обґрунтування теоретичних проблем, провести необхідні дослідження соціокультурної ситуації в країні чи в окремих регіонах (Ситник, Купрійчук, 2020).

На центральному рівні управління у сфері охорони культурної спадщини мають здійснюватися головні функції реалізації державної політики, які забезпечують вирішення стратегічних завдань культурного розвитку, а саме: розробка наукових основ державної політики у сфері культурної спадщини; організація наукових досліджень, у тому числі й дослідження соціокультурної ситуації в країні; забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації кадрів для закладів та організацій культури і мистецтва; організація і здійснення культурних зв'язків із зарубіжними країнами; забезпечення єдиного культурного простору; фінансова допомога регіонам, які не мають достатніх власних ресурсів для здійснення пріоритетних програм культурного розвитку, за рахунок коштів державного бюджету; виявлення й утримання пам'яток культури, інших культурних цінностей загальнонаціонального значення, які є в регіонах; розробка і здійснення державних програм для їх підтримки і використання тощо.

Пріоритетними напрямками децентралізації державного управління у сфері охорони культурної спадщини мають стати спільні напрацювання державних органів влади та професійної

культурної спільноти, котрі міститимуть чіткі пропозиції щодо культурного розвитку, а саме:

- подальший перегляд функцій Міністерства культури та інформаційної політики України, делегування деяких із них іншим, у тому числі недержавним, суб'єктам (охорона культурної спадщини, музейна діяльність, координація діяльності театрів);

- врахування культурної специфіки регіонів під час проведення реформи місцевого самоврядування з метою збереження базової мережі об'єктів культурної спадщини, збільшення їх фінансової і матеріально-технічної спроможності, урізноманітнення діяльності;

- удосконалення законодавчої бази задля посилення спроможності неурядових організацій, що діють у царині культури, виконувати моніторингові, управлінські, організаційні, наглядові, дослідницькі функції;

- збільшення доступності культурних благ для громадян незалежно від місця проживання, їх активне залучення до участі в культурних практиках, особливо на регіональному та місцевому рівнях;

- підвищення ефективності партнерства держави, структур громадянського суспільства і бізнесу в царині культурної політики через створення механізмів участі інституцій громадянського суспільства у формуванні та реалізації культурної політики, сприяння розвитку благодійництва в культурній сфері, прискорення прийняття Закону України «Про меценатство»;

- розробка та реалізація додаткових заходів для збереження та актуалізація національної культурної спадщини, перетворення її на важливий чинник просвітництва і зміцнення національної ідентичності, передусім у молоді (Ситник, Купрійчук, 2020).

Світовий досвід свідчить про те, що запозичення управлінських моделей (від тих, що передбачають розгалужену та ієрархізовану систему державних органів з питань охорони та збереження культурної спадщини, до тих, де аналогічні функції виконують недержавні або напівдержавні автономні структури) може дати позитивний результат, якщо воно здійснюється критично і вибір-

ково, з урахуванням конкретних економічних і політичних умов країни, притаманних їй традицій взаємодії суспільства і влади.

Про охорону культурної спадщини : Закон України від 03.08.2017 № 1805-14. URL:<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show>

Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%>

Державне управління : підручник : у 2 т. (2012). Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ. Т. 1. 564 с.

Державна служба охорони культурної спадщини та Державна інспекція культурної спадщини розпочнуть свою роботу. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhavna-sluzhba-ohoroni-kulturnoyi-spadshchini>

Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 р. № 3 «Деякі питання центральних органів виконавчої влади у сфері культури». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2022-%D0%BF#Text>

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287>

Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. (2018) ; авт. кол. [за заг. ред. В.С. Куйбіди]. Київ : НАДУ. 180 с.

Соціальна і гуманітарна політика (2016). Підручник [авт. кол. : В.П. Трошинський, В.А. Скуратівський, М.В. Кравченко та ін.]; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського. К. : НАДУ. 792 с.

Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія (1997). Відп. ред. Н. Р. Нижник; Кол. авт.: В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. Київ : Вид-во УАДУ. 448 с.

Ситник, П.К., Купрійчук, В.М., Карлова, В.В., Небожук, Р.А. Принципи децентралізації державного управління у сфері культури (2020). *Інвестиції: практика та досвід*. № 2. С. 89–94.