

Ксенія ГЕВЕЛЬ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України**Дніпропетровський регіональний інститут державного управління***ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНИМИ ЗАПОВІДНИКАМИ В УКРАЇНІ**

Розкриваються особливості організації державного управління історико-культурними заповідниками України. Визначаються їх основні функції та роль у соціокультурному розвитку регіонів. Аналізуються основні проблеми функціонування цих культурних установ та окреслюються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: історико-культурний заповідник, пам'ятка культури, управлінське рішення, оптимізація управління культурною сферою.

Ксения Гевель. Проблемы государственного управления историко-культурными заповедниками в Украине

Раскрываются особенности организации государственного управления историко-культурными заповедниками Украины. Определяются их основные функции и роль в социокультурном развитии регионов. Анализируются основные проблемы функционирования этих культурных заведений и очерчиваются пути их решения.

Ключевые слова: историко-культурный заповедник, памятка культуры, управленческое решение, оптимизация управления культурной сферой.

Ksenia Gevel. Problems of state administration of historical and cultural preserves of Ukraine

Features of organization of state administration of historical and cultural preserves of Ukraine is exposed in the article. Their basic functions and certainly role in socio-cultural development of regions are selected. The basic problems of functioning of cultural establishments are analysed and the ways of their decision are outlined.

Key words: historical and cultural preserves, reminder of culture, administrative decision, optimization of management a cultural sphere.

У сучасній Україні спостерігається суттєве зростання інтересу до історії та культури, різноманітних історико-культурних та природних пам'яток. У зв'язку з цим на особливу увагу заслуговує діяльність держави у сфері охорони та збереження історико-культурної спадщини. Уряд та відповідні міністерства у сфері охорони культурної спадщини керуються Конституцією України, законодавством про культуру, Законом України «Про охорону культурної спадщини» тощо [7; 13]. Відповідно до чинного законодавства держава має створювати умови для збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища. Перш за все це стосується формування комплексу заходів щодо збереження пам'яток культурної спадщини країни. Проте, як свідчить реальне життя, бездуховність, безвідповідальність посадових осіб, відсутність чіткого розподілу повноважень між органами влади,

неефективність управлінських рішень, недостатність фінансового забезпечення, недотримання історико-охоронного законодавства призвели об'єкти архітектурної та культурної спадщини до катастрофічного стану. Культурно-історичний комплекс має багато проблем, які стосуються розробки стратегії розвитку, організації системи функціонування пріоритетних галузей економіки та соціальної сфери, вирішення яких неможливе без ефективного державного управління.

Особливо важливу роль у збереженні надбань минулого, у духовному розвитку нації, у розбудові її державності відіграють історико-культурні заповідники України. Вони є осередками активної науково-дослідницької і просвітницької діяльності, виховують високі почуття патріотизму, відповідальності за долю країни. Як свідчить науковий аналіз, ці заклади надають уявлення про історію минулого та сучасні досягнення. Саме створення історико-культурних заповідників на базі комплексів пам'яток архітектури й містобудування, історії і культури, історичних центрів міст, які мають особливу цінність, може стати одним із дійових заходів, які сприятимуть збереженню історичної спадщини.

В українському науковому просторі історико-культурні заповідники розглядаються як об'єкти туристичної діяльності О. Малишевою [11], В. Петранівським, М. Рутинським [16], як запорука збереження пам'яток архітектури та містобудування – О. Кравчук [9], як об'єкти державного управління в контексті поєднання природно-заповідного та історично-заповідного фонду – В. Гетьманом [1; 2] тощо. Крім того, корисними є публікації державних службовців, які безпосередньо працюють у сфері охорони історико-культурних пам'яток. Зокрема, це головний спеціаліст відділу державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду України Державної служби заповідної справи В. Гетьман [1; 2], начальник відділу охорони пам'яток та об'єктів культурної спадщини Держкультурспадщини О. Д. Романченко, директор Національного заповідника «Софія Київська» Н. Куковальська [10]. Але ці дослідження не повною мірою розкривають особливості системи державного управління подібними культурними установами.

Зважаючи на це, метою даного дослідження є аналіз особливостей функціонування історико-культурних заповідників України та державне управління ними в умовах існуючої системи управління сферою збереження історико-культурної спадщини в нашій державі.

Історико-культурні заповідники – це спеціально визначені території, які охоплюють ансамблі й комплекси пам'яток історії та культури, мають виняткову історичну, наукову й культурну цінність та перебувають під охороною держави [8]. Розвиток таких установ потребує взаємопов'язаного вирішення історико-культурних, реставраційних, музейно-просвітницьких, містобудівних, природоохоронних, культурно-рекреаційних та інших актуальних завдань. У зв'язку з цим важливо звернути увагу на проблему ефективності управлінських рішень. Адже

не завжди посадовцям вдається дотримуватись поетапної розробки та впровадження управлінських рішень.

У перехідні періоди суспільного розвитку збільшується значення помилкових і неефективних управлінських рішень. Тому прерогативою діяльності органів державної влади, на нашу думку, має стати висока ефективність управління на підставі глибокого освоєння його теорії та практики. Система, компонентами якої є історико-заповідний фонд, – об'єкт управління, і сукупність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськості – суб'єкт управління, водночас становлять управлінський процес – як «по вертикалі», так і «по горизонталі».

В основу управлінської діяльності «по вертикалі» покладено принцип підпорядкованості нижчих органів вищим. Владні розпорядження, накази органів вищої ланки є обов'язковими до виконання для нижчих ланок, їх реалізація і в разі невиконання чи неналежного виконання досягається через застосування примусових заходів. Управлінський процес «по горизонталі» утворюється між органами, які організаційно не залежать один від одного і взаємодіють у межах наданих прав. Це, зокрема, стосується взаємовідносин органів державної влади й громадськості [2, с. 71].

Для досягнення ефективного функціонування закладу культури як цілісного історико-культурного, дозвільно-просвітницького, природоохоронного та господарського комплексу необхідна розробка програм комплексного розвитку, інтегрованих у систему регіональних програм. Така програма допоможе чітко визначити, які послуги, з якою якістю, з якими витратами, у який термін, для якої цільової аудиторії і за якими цінами продавати чи в якому соціальному пакеті надавати. Але недостатність правової бази з питань розвитку творчо-виробничої та підприємницької діяльності як основи самофінансування заповідників не дає такої можливості. Більше того, у заповідників відсутні преференції та пільги в процесі оподаткування.

Отже, державне управління в галузі організації, охорони й використання природно-заповідного фонду – це організаційно-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, наукових установ, громадськості, яка здійснюється з метою забезпечення функціонування природно-заповідних територій та об'єктів відповідно до чинного законодавства [2, с. 74].

Система державних історико-культурних заповідників в Україні почала створюватись ще в 20-ті рр. ХХ ст., коли партійно-урядовими постановами було організовано 10 перших державних заповідників. Серед них Національний Києво-Печерський заповідник, історико-археологічний заповідник «Ольвія», Шевченківський національний заповідник у Каневі. Але масове нищення української культури, пам'яток, що було продиктовано ідеологічними засадами більшовицької партії в

середині 30-х рр., призвело до ліквідації великої кількості заповідників [9, с. 60].

За роки незалежності були створені такі історико-культурні заповідники, як: Державний історико-меморіальний заповідник «Лук'янівське кладовище» (Київ), Державний історико-культурний заповідник у м. Вишгороді (Київська область), Державний музей-заповідник «Битва за Київ у 1943 році» (с. Нові Петрівці Київської області), Державний історико-архітектурний заповідник у м. Жовкві (Львівська область), Державний історико-культурний заповідник «Тустань» (с. Урич Львівської області), Державний історико-архітектурний заповідник у м. Дубно (Рівненська область), Державний історико-культурний заповідник у м. Глухові (Сумська область), Державний історико-архітектурний заповідник у м. Збаражі (Тернопільська область), Державний історико-архітектурний заповідник «Хотинська фортеця» [5]. На 2010 р. в Україні функціонує 61 історико-культурний заповідник, з них – 12 історико-архітектурних, 14 заповідникам надано статус національних. Два – Національний заповідник «Софія Київська» та Національний Києво-Печерський історико-культурний заповідник – включено до Списку всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО [15].

Кількість подібних установ в різних регіонах України значно різниться. Так, у західних областях функціонує 21 історико-культурний заповідник, у Києві та області – 8, в Автономній Республіці Крим – 7. На півночі таких установ 6, у центрі – 5, у південних областях – 4, а на сході – 3 [4]. Отже, система заповідників у регіонах України є недостатньою для забезпечення ефективного збереження культурної спадщини. Сформована вона здебільшого суб'єктивно, без комплексного об'єктивного аналізу всієї історико-культурної спадщини України. Для вирішення вищезазначеної проблеми важливо активізувати роботу науково-дослідних установ, провести масштабну роботу зі створення Реєстру пам'яток, що сприятиме більш об'єктивному розвитку мережі історичних заповідників.

Заповідна справа як теорія і практика збереження та відновлення ландшафтних і культурних комплексів передбачає раціональне використання в межах територій об'єктів природно- та історико-заповідного фонду України [1]. У зв'язку з цим доречно виділити функції, які виконують історико-культурні заповідники: науково-дослідницьку, культурно-виховну та рекреаційно-освітню. Заповідник як науково-дослідна установа сприяє збереженню та охороні видатних історико-культурних пам'яток, які знаходяться на його території та підвідомчі йому. Отже, науково-дослідна функція заповідника полягає у виявленні, дослідженні, класифікації пам'яток історико-культурної спадщини, які знаходяться на території конкретного регіону. Але виділення коштів на роботу науково-дослідних центрів різко зменшилось у зв'язку з

економічною кризою. Науково-дослідні роботи стали розкішно для державних та місцевих бюджетів. Приватні ж кошти в цю, неприбуткову, на перший погляд, сферу залучити дуже складно.

Культурно-виховна функція виявляється в популяризації пам'яток культури з метою духовного збагачення громадян, розширення їх світогляду. Заповідник може розробляти й здійснювати програму духовного відродження краю. Доцільно поєднувати зусилля місцевих органів влади та керівництва заповідників і парків з питань розробки загальної концепції культурно-рекреаційного розвитку регіону.

Активна діяльність заповідників сприяє залученню широких верств населення до пізнання історико-культурної спадщини, переважно шляхом екскурсійних програм. Відвідування заповідника сприяє знайомству з багатством української культури та спонукає до подальшого поглиблення знань про рідний край, викликає почуття патріотизму та гордості. Саме в цьому виявляється їх рекреаційно-освітня функція.

Ураховуючи значущість вищезазначених функцій для соціокультурного розвитку, кожен регіон держави повинен мати сталу установу, яка була б центром духовного збагачення та рекреації громадян. Однак, незважаючи на безперечну важливість функціонування історико-культурних заповідників в Україні, вони в повсякденній діяльності стикаються з безліччю проблем.

Як свідчить реальна практика, центральні органи влади не завжди можуть мати оперативну інформацію про стан, у якому перебувають пам'ятки на місцях та про терміновість відновлювальних чи реставраційних робіт. Ускладнює ситуацію відсутність електронної паспортизації об'єктів культурної спадщини. Тому органи виконавчої влади не володіють повною інформацією про наявність пам'яток та їх стан, що відображається на фінансовій підтримці заповідників. Через брак коштів на виготовлення документів та відсутність кваліфікованих експертів не зроблено грошової оцінки пам'яток. Та й загалом облік заповідних об'єктів культурної спадщини нормами законодавчих актів не регламентований.

Вагомим недоліком є підпорядкованість однотипних заповідників різним центральним та місцевим органам влади. Так, з 61 історико-культурного заповідника Державна служба охорони культурної спадщини має у підпорядкуванні лише 7. Стільки ж історико-культурних заповідників підпорядковано Державному комітету України з будівництва та архітектури, 1 – Президії НАН України [4]. Решта об'єктів перебувають у віданні місцевих органів державної влади. Це є результатом неврегульованості даної сфери нормами права. Підпорядкування однакових за правовим статусом заповідних територій та об'єктів різним державним структурам може свідчити про корумпованість, галузеві чи особисті інтереси посадовців.

Відсутність у заповідних установ прав на охорону об'єктів історико-

культурного значення, які знаходяться на їх території, не дає можливості повною мірою реалізовувати заходи з реставрації історико-архітектурних пам'яток [10, с.71]. Фактично ці права належать органам влади. Неврегульованість питання передачі заповідникам у постійне користування земель призводить до пошкодження та руйнування окремих об'єктів. Наприклад, ще 1965 р. Мотронинське городище, яке входить до складу Національного історико-культурного заповідника «Чигирин», оголошене пам'яткою археології національного значення. Однак і досі землі городища заповіднику не відведено. Натомість, у супереччю вимогам Земельного кодексу, Мельниківська сільська рада перевела цю територію до складу земель запасу, а кілька років тому передала на правах оренди Мотронинському Свято-Троїцькому монастирю для ведення підсобного господарства строком на 10 років. Нині внаслідок оранки руйнується археологічний культурний шар, а самі археологічні предмети перестають бути достовірними свідками своєї епохи [6].

Позитивним моментом є те, що за останні роки значно активізувалася виставкова й видавнича діяльність історико-культурних заповідників. Ці заклади постійно вишукують можливість залучити додаткові позабюджетні кошти для фінансування своєї діяльності, розширюють надання платних послуг.

Так, Національний Києво-Печерський історико-культурний заповідник проводить активну роботу із залучення додаткових коштів. Зокрема, він активно співпрацює з туристичними агентствами, запроваджує рекламу, яка допомагає збільшити кількість відвідувачів. Тут також продається сувенірна продукція, запроваджено платні послуги (наприклад, фото- та кінозйомка) [12]. Але працівники історико-культурних заповідників не завжди вміють організувати свою роботу так, щоб їх заклади давали прибутки заповіднику та державі. Це є проявом безініціативності, незацікавленості в поліпшенні роботи установи. Для того щоб заповідники давали прибутки, необхідно запропонувати туристам комплексну інфраструктуру, починаючи від реконструкції пам'яток і закінчуючи готелями й дорогами. Для розв'язання вищезазначених проблем слід провести низку заходів, починаючи від оновлення єдиного реєстру пам'яток і до прийняття комплексу законодавчих актів, таких як Закон про заповідники, змін у туристичному законодавстві [3].

Цікаве вирішення проблем управління заповідниками пропонує головний спеціаліст відділу державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду України Державної служби заповідної справи В. Гетьман. Він вважає за доцільне поєднання управлінських структур стосовно природної та культурної спадщини. Згідно зі ст. 6 і 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» території та об'єкти, що мають особливу екологічну, наукову,

естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність, підлягають комплексній охороні й належать до земель природоохоронного та історико-культурного призначення. Формування системи інтегрованого державного управління та регулювання у сфері національної природної та культурної спадщини має забезпечити ефективніше збереження й охорону цих територій та об'єктів, вирішити інші питання їх функціонального розвитку.

З огляду на ідею нерозривності природного та історичного середовищ та збіг у багатьох випадках територій та об'єктів природної і культурної спадщини, можливо, доречно ставити питання про створення, на основі Державної служби заповідної справи і Державної служби охорони культурної спадщини, спеціально уповноваженого органу державного управління в галузі організації, охорони та використання природної і культурної спадщини з підпорядкуванням йому всіх відповідних установ.

Таким чином, історико-культурні заповідники – це комплекси пам'яток, які становлять виняткову історичну, етнографічну, мистецьку, наукову і культурну цінність та перебувають під охороною держави. Але відсутність у правовому полі чіткого визначення такого поняття, як «історико-культурний заповідник», приводить до розмитості класифікації заповідників, невизначеності їх статусу. У зв'язку з цим пропонуємо оптимізувати діяльність державних історико-культурних заповідників шляхом створення окремого законодавчого акта, який би регулював питання, пов'язані зі збереженням об'єктів всесвітньої спадщини на території України та вичерпно визначав процедури управління історико-заповідним фондом.

Проблема ефективного управління історико-культурними заповідниками має вирішуватися саме на державному рівні. Останнім часом існує думка, що заповідники та парки під час економічної кризи не мають попиту серед населення. Проте саме в такій ситуації створення передумов для емоційного та духовного відпочинку є необхідною умовою для збереження генофонду нації. Тому створення та організація природно-заповідних територій і об'єктів на перспективу – справа державна. І важливо, щоб саме органи державної влади взяли на себе зобов'язання щодо розробки та впровадження управлінських рішень щодо оптимізації мережі історико-культурних комплексів на території України, що сприятиме збереженню та поліпшенню стану довкілля, відродженню культурної свідомості, духовності.

Список використаних джерел

1. **Гетьман В.** Навіщо нам заповідники? / В. Гетьман // Дзеркало тижня. – 2008. – № 33 (712). – С. 14.
2. **Гетьман В.** Структурно-функціональне управління заповідною справою / В. Гетьман // Персонал. – 2006. – № 4. – С. 66 – 74.

3. **Історико-культурні** заповідники мають приносити прибуток // Уряд. кур'єр. – 2005. – № 192. – С. 5.

4. **Історико-культурні** заповідники України. – Режим доступу : www.heritage.com.ua.

5. **Історико-культурні** заповідники України : довідкове видання / автори-упоряд. : О. О. Зливкова, Е. Ю. Градун, А. І. Звіряка, І. В. Єрзіна. – К. : Фенікс, 2007. – 176 с.

6. **Кирей В.** Заповідники – від слова «заповідати» / В. Кирей // Уряд. кур'єр. – 2005. – № 196. – С. 7.

7. **Конституція** України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. : зі змінами згідно закону України від 8 груд. 2004 р. № 2222. – К. : Парлам. вид-во, 2005. – 98 с.

8. **Кот І. С.** Історико-культурні заповідники / І. С. Кот // е-Енциклопедія історії України. – Режим доступу : www.history.org.ua.

9. **Кравчук О. А.** Регіональні особливості архітектурно-містобудівної спадщини України / О. А. Кравчук // Пробл. збереження і використання культур. спадщини в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (на базі Держ. історико-архітектур. заповідника м. Святогірськ Донец. обл.) 25 – 27 трав. 2005 р. – Слов'янськ : Печат. двір, 2005. – С. 59 – 64.

10. **Куковальская Н. М.** О нормативно-правовом регулировании деятельности заповедников / Н. М. Куковальская // Пробл. збереження і використання культур. спадщини в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (на базі Держав. історико-архітектур. заповідника м. Святогірськ Донец. обл.) 25 – 27 травня 2005 р. – Слов'янськ : Печат. двір, 2005. – С. 70 – 73.

11. **Малишева О. В.** Нормативно-законодавча база з питань охорони пам'яток в Україні : проблеми та шляхи вирішення / О. В. Малишева // Актуал. пробл. держ. упр. – 2006. – № 1 (27). – С. 109 – 116.

12. **Омельченко О.** Маємо, зберігаємо, але – не показуємо / О. Омельченко // День. – 2005. – № 221. – Режим доступу : www.day.kiev.ua.

13. **Правова** охорона культурної спадщини : зб. док. / М. Є. Левада, М. Т. Пархоменко, О. М. Титова. – К. : ХІК, 2006. – 583 с.

14. **Про затвердження** Типового положення про державний історико-культурний заповідник : постанова Кабміну України від 24 лип. 2003 р. – № 1149. – Режим доступу : www.zakon.nau.ua.

15. **Про підсумки** діяльності Міністерства культури і мистецтв України у 2003 році : оглядово-аналітична довідка / М-во культури і мистецтв. України, НПБ України. – К., 2004. – 98 с.

16. **Туристичне** краєзнавство : навч. посіб. / В. Л. Петранівський, М. Й. Рутинський ; ред. Ф. Д. Заставний. – 2-ге вид., виправ. – К. : Знання, 2008. – 575 с.

Надійшла до редколегії 29.04.10