

І. Г. Ігнатченко, аспірант кафедри адміністративного права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Регіональні, місцеві та громадські органи у системі управління культурою в Україні

Головне завдання реформування системи управління культурою, яке є частиною адміністративної реформи в Україні, — утвердження системи державного регулювання, адекватної особливостям трансформаційних процесів, що відбуваються у сфері культури і мистецтв. Становлення цієї системи ще не завершено, бо управління культурою в Україні у своїй структурі поєднує як традиційні інститути, успадковані від радянської доби, так і нові, що сформувалися за роки незалежності України. Отже, систему органів управління, діяльність яких пов'язана зі сферою культури та мистецтв України, складають: Кабінет Міністрів — вищий орган у системі органів виконавчої влади; Міністерство культури і мистецтв — центральний галузевий орган виконавчої влади; інші центральні органи виконавчої влади — Державний комітет архівів, Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення; Міністерство культури АРК; управління культури обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відділи культури районних державних адміністрацій — місцеві органи державної виконавчої влади; органи місцевого самоврядування — міські, селищні,

© Ігнатченко І. Г., 2004

сільські ради та їх виконавчі органи (відділи, управління культури); адміністрації підприємств, організацій, установ та закладів культури і мистецтв; громадські, академічні, творчі та наукові органи культури, які беруть участь у розвитку культури та управлінні нею.

Питання управління окремими підгалуззями культурно-мистецької сфери вирішуються на міжгалузевому рівні за участю таких центральних органів виконавчої влади, як Міністерство освіти і науки України, Вища атестаційна комісія України (вища культурно-мистецька освіта), Державний комітет будівництва, архітектури і житлової політики (охорона культурної спадщини). З метою удосконалення управління окремими сферами культурно-мистецької галузі створюються позавідомчі державні органи, що наділені контролюючими та іншими управлінськими повноваженнями (наприклад, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення). Поступове утвердження в Україні громадянського суспільства сприяє становленню дієвих механізмів участі громадських об'єднань, творчих спілок, науково-творчих установ (Академія мистецтв України) в здійсненні управління сферою культури шляхом делегування цим органам окремих функцій.

Однак, незважаючи на позитивні зміни, слід констатувати, що від часу ухвалення Основ законодавства України про культуру було прийнято цілий ряд законодавчих та інших нормативних актів, які стосуються дії лише окремих ланок управління, регулювання окремих секторів сфери культури і мистецтв, а новий Закон про культуру України ще залишається на стадії розробки. Аналіз існуючих проектів демонструє недостатню увагу їх розробників до утвердження належної, ефективної системи управління культурою.

Теоретичними проблемами удосконалення законодавства та системи органів управління культурою займалися науковці Інституту культурної політики Українського центру культурних досліджень В. Солодовнік, О. Гриценко, М. Стріха та інші¹. В працях цих вчених зроблені спроби аналітичного огляду існуючої правової бази, яка регулює культурну галузь, а також

¹ Культура в законі: Стан та проблеми правового регулювання культури в Україні / За ред. О. Гриценка — К.: УЦКД, 1998. — 108 с.

висвітлюються деякі питання діяльності культурно-мистецьких установ. Цінними є положення щодо участі науково-творчих та громадських структур у здійсненні культурно-мистецької політики держави, висловлені відомими діячами культури і мистецтв¹. Однак питання раціонального структурування системи управління культурою від верху до низу, особливо на регіональному і місцевому рівнях, майже не висвітлюються в спеціальній юридичній літературі. Дану статтю присвячено розгляду саме цих питань.

Здійсненню функцій Міністерства культури і мистецтв України (Мінкультури України) на загальнодержавному рівні має сприяти діяльність обласних управлінь та районних відділів культури, на які покладається забезпечення на відповідній території реалізації державної політики у сфері культури і мистецтв, з питань охорони культурної спадщини, а також національної музейної політики. Вони діють згідно із Положеннями, які розробляються на основі Типових положень про управління культурою обласних, Севастопольської міської державної адміністрації, Головного управління культури та мистецтв Київської міської державної адміністрації, про відділ культури районної, районної в містах Києві та Севастополі державної адміністрації, затверджених Постановою Кабінету Міністрів². Безумовно, при розробці відповідних положень на місцях мають враховуватися місцеві особливості інфраструктури культури, національні і групові інтереси громадян, що проживають на відповідній території, можливості і шляхи взаємодії з органами місцевого самоврядування. Правовий статус облуправлінь та райвідділів культури характеризується їх «подвійним підпорядкуванням», оскільки, з одного боку, вони безпосередньо підпорядковані Мінкультури України (райвідділи підпорядковані відповідному обласному управлінню), а з іншого — деякі питання їх функціонування (кадрові, соціальні тощо) належать до компетенції місцевої держадміністрації в особі голови. Незважаючи на те, що управління і відділи, відповідно до Положен-

¹ Чебикін А. Академія мистецтв України: сьогодення і перспективи // Мистецькі обрії: Альманах: Науково-теоретичні праці та публіцистика. — К.: ВВП «Компас», 1999. — С. 11-24.

² Офіційний вісник України. — 2001. — №21. — Ст. 934.

ня, є структурними підрозділами відповідних держадміністрацій, можливість впливу з боку органів центральної виконавчої влади в особі Мінкультури на рівні області, району визначається входженням держадміністрацій до єдиної системи виконавчої влади (ст. 118 Конституції України). Крім того, під час виконання покладених завдань облуправління та райвідділи культури взаємодіють з органами місцевого самоврядування.

Оскільки управління та відділи здійснюють відповідно до законодавства державне управління і контроль у сфері музейної та бібліотечної справи, кінематографії, то до сфери їх відання практично належить так звана інфраструктура «третього сектора» культури, тобто розміщені на території області чи району бібліотеки, філармонії, більшість театрів та музеїв, клубні заклади, об'єкти кіно-відеомережі тощо. Проблема є те, що на місцеві органи виконавчої влади покладено організацію матеріально-технічного забезпечення значного кола об'єктів, однак чітких правових механізмів взаємодії управлінь та відділів культури з Мінкультури, на яке покладається аналогічне завдання в масштабі всієї держави, з цього приводу немає. Недостатньо нормативно закріплені шляхи взаємодії з Мінкультури й з інших питань. Так, окрім подання пропозицій Мінкультури про включення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, в Типовому положенні не передбачено майже ніяких інших форм такої взаємодії, не конкретизуються механізми підзвітності і підконтрольності управлінь і відділів органам місцевого самоврядування з питань виконання делегованих повноважень, не визначено чітких напрямків взаємодії із адміністраціями закладів, установ, підприємств культурно-мистецької сфери.

У процесі перерозподілу владних функцій між різними гілками влади на різних рівнях в Україні передбачено закріплення владних (самоврядних) повноважень за органами місцевого самоврядування. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері культури конкретизуються у статутах територіальних громад сіл, селищ та міст. Так, Статут територіальної громади Харкова не лише закріплює, що територіальні громади, органи місцевого самоврядування разом із державними органами відповідальні за реалізацію конституційного права громадян

на освіту, а й встановлює цілу систему додаткових гарантій реалізації цього права¹. Як здається, цей позитивний досвід правового регулювання діяльності на місцевому рівні, коли відповідними рішеннями міської ради безпосередньо вирішуються конкретні завдання управління, було б доцільно поширити на повноваження місцевого самоврядування й на інші ділянки соціально-культурного будівництва. У сфері культури це набуває особливого значення ще й тому, що сьогодні у власності місцевого самоврядування перебуває переважна частина інфраструктури культури, а в загальному обсязі бюджетного фінансування культури понад 80% здійснюється з місцевих бюджетів.

Конституція України закріплює можливість делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Водночас районні, обласні ради можуть приймати рішення про делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень. Практично самоврядні та делеговані повноваження здійснюються через систему органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Так, у Харківській міській раді діє Головне управління з гуманітарних та соціальних питань, що має у своєму підпорядкуванні Управління культури. До складу цього управління входять відділ закладів культури та відділ дитячих навчальних закладів мистецтв.

Тенденцією останніх років у державному управлінні культурою є розширення компетенції адміністрацій закладів культури та мистецтв щодо управління та організаційної діяльності відповідних об'єктів. Більшість з цих суб'єктів культурної діяльності функціонують на основі Статутів, де конкретизуються повноваження стосовно взаємовідносин Мінкультури України з іншими галузевими органами центральної виконавчої влади, місцевими органами управління культурою, а також встановлюється обсяг їх внутрішньо-організаційної і правової автономії та цивільної правоздатності, яка пов'язується з організаційно-правовою формою діяльності (організація, установа чи підприємство) або здійснюваним видом культурної діяльності (виробництво, збереження, тиражування і поширення культурних цінностей, надання культурних, освітніх послуг тощо).

¹ Статут територіальної громади міста Харкова // Хто є хто на Харківщині. Вип. 1. – К.: Українська академія геральдики, 2004. – С. 32-63.

Деякі аспекти керівництва культурно-мистецькою діяльністю належать до сфери надвідомчих повноважень органів центральної виконавчої влади, які безпосередньо не входять до системи управління культурою в Україні, однак до компетенції яких законом або іншим правовим актом віднесені питання міжгалузевої координації, а також функціональне регулювання в певній сфері, що відбивається у Статутах закладів та установ культури. Проблемою тут є те, що багато з цих питань, як це закріплено у законодавстві, повинні вирішуватися спільно з Мінкультури, але межі взаємодії останнього з іншими органами управління під час здійснення подібної виконавчо-розпорядчої діяльності недостатньо визначені у правових актах, що фактично іноді призводить до конкурентного протистояння різних органів влади з тих чи інших управлінських питань і негативно відбивається на діяльності конкретного закладу. У зв'язку з цим потрібна правова конкретизація розподілу повноважень, наприклад, Мінкультури України з Міністерством освіти і науки, Вищою атестаційною комісією щодо розробки державних стандартів культурно-мистецької освіти та здійснення контролю за їх додержанням, проведення ліцензування, атестації та акредитації вищих навчальних закладів культури і мистецтв, сприяння працевлаштуванню випускників культурно-мистецьких закладів, визначення пріоритетних напрямів наукових досліджень у сфері культури і мистецтв тощо.

Для управління культурою та мистецтвом традиційно характерне поєднання державних та громадських начал. Це підтверджується тим, що у новому визначенні поняття «заклад культури», яке пропонується у проекті Закону України «Про культуру», закріплюється, що ним є юридична особа (організація, установа, підприємство, творча спілка, громадське об'єднання) або філія, відділення чи представництво юридичної особи, діяльність якої спрямована на виробництво, збереження, тиражування і поширення культурних цінностей, благ, або така, що здійснює культурнодозвільну діяльність¹. Таке трактування дозволить не відривати наукові та творчі установи від системи об'єктів культурної діяльності, а також сприятимемо налагод-

¹ Закон України «Про культуру» (проект) // Роздержавлення в культурній сфері. – К.: УЦКД, 2001. – С. 25-37.

женню координаційних зв'язків по вирішенню спільних завдань, розширенню участі громадських та академічних об'єднань у роботі державних органів. Мова йде, насамперед, про творчі спілки, які, відповідно до Закону про них, мають статус об'єднань громадян, Академію мистецтв України, яка згідно з Указом Президента є вищою творчо-науковою установою в сфері мистецтв. Проектом Закону «Про культуру» передбачено також, що з метою розвитку структур громадянського суспільства в Україні, повнішого представництва та захисту інтересів культурно-мистецького середовища недержавні організації культури можуть створити спільний представницький орган — Раду всеукраїнських культурно-мистецьких об'єднань¹.

Таким чином, основною метою сучасного етапу реформування у сфері культури є створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави з соціальною орієнтацією. Особлива увага приділяється процесам децентралізації та деконцентрації управління культурою. Перевага у вирішенні багатьох питань надається органам місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування, адміністраціям закладів культури і мистецтв. На думку автора, це дозволить зробити систему управління галузю більш прозорою, забезпечити здійснення принципу верховенства права, реалізацію конституційних прав та свобод людини у сфері культури, утвердження дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю державних органів управління культурою. В загальнодержавному сенсі це підпорядковується логіці адміністративних перетворень в Україні, які спрямовані на становлення громадянського суспільства, що є критерієм успішного проведення адміністративної реформи.

Формування ефективної системи виконавчої влади в сфері культури повинно охоплювати як центральний, так і місцевий рівні. При цьому головна мета вдосконалення структури управління культурою полягає в утвердженні механізмів забезпечення результативності управлінських рішень, розмежуванні і збалансуванні повноважень та відповідальності різних рівнів влади і місцевого самоврядування у сфері надання культурних

¹ Закон України «Про культуру» (проект) //Роздержавлення в культурній сфері. — С. 25-37.

послуг населенню. Важливим напрямом сучасного етапу реформування є делегування управлінських функцій від верху до низу і всебічний розвиток місцевого самоврядування, що в свою чергу вимагає формування та оновлення нормативної бази цієї діяльності, підготовки управлінських кадрів у галузі культури, залучення компетентних спеціалістів до системи управління.