

УДК 351.853

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.6.46>

**Цюк Назарій Володимирович,**

аспірант кафедри державної політики та врядування

Інституту адміністрування, державного управління та професійного розвитку

Національного університету «Львівська політехніка»

ORCID ID: 0009-0006-2025-6419

## ПРОБЛЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ ТА НАПРЯМИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

### PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF WAR AND DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT

*У статті наведено розв'язання актуального наукового завдання, пов'язаного із особливостями публічного управління у сфері захисту історико-культурної спадщини України в умовах війни, проблемами його реалізації і напрямками його удосконалення та розроблено науково-прикладні підходи, що забезпечують практичне використання отриманих наукових результатів. Відзначено, що збереження історико-культурної спадщини України в умовах війни може відігравати ключову роль у сформуванні колективної самоповаги та національної єдності в українському суспільстві. Акцентовано увагу на важливості забезпечення органами публічного управління системності та координації дій у сфері збереження історико-культурної спадщини, стимулювання соціальної активності та надання підтримки цим ініціативам. Розглянуто поняття охорони культурної спадщини відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини». Визначено, що органи публічного управління у сфері збереження історико-культурної спадщини в умовах війни керуються законами України, Конвенцією про охорону культурних цінностей на випадок збройного конфлікту та Протоколами до неї. Наголошено на необхідності вжиття додаткових заходів для забезпечення належної пам'ятко-охоронної діяльності у зв'язку із скороченням фінансування з державних та місцевих бюджетів на збереження в часи війни об'єктів історико-культурної спадщини. Обґрунтовано пріоритетні завдання публічного управління у сфері охорони історико-культурної спадщини, такі як ухвалення закону з чітким визначенням повноважень органів охорони історико-культурної спадщини, проведення інвентаризації її об'єктів, а також забезпечення доступності та наповнення електронного реєстру об'єктів історико-культурної спадщини. Акцентовано увагу на міжнародному досвіді публічного управління у сфері збереження історико-культурної спадщини та обґрунтовано можливості його впровадження в Україні. Підсумовано, що в умовах війни важливо розглядати дієвий підхід до збереження, захисту та відновлення пам'яток історії і культури на основі державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** захист історико-культурної спадщини, публічне управління, війна, держава, державно-приватне партнерство.

*The article provides a solution to an actual scientific task related to the peculiarities of public administration in the field of protection of the historical and cultural heritage of Ukraine in the conditions of war, problems of its implementation and directions for its improvement, and scientific and applied approaches that ensure the practical use of the obtained scientific results are developed. It was noted that the preservation of the historical and cultural heritage of Ukraine in the conditions of war can play a key role in the formation of collective self-respect and national unity in Ukrainian society. Emphasis is placed on the importance of public management bodies ensuring systematization and coordination of actions in the field of preservation of historical and cultural heritage, stimulating social activity and providing support to these initiatives. The concept of protection of cultural heritage in accordance with the Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" was considered. It was determined that public administration bodies in the field of preservation of historical and cultural heritage in wartime are governed by the laws of Ukraine, the Convention on the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its Protocols. It was emphasized the need to take additional measures to ensure proper monument protection activities in connection with the reduction of funding from the state and local budgets for the preservation of historical and cultural heritage objects during the war. The priority tasks of public administration in the field of historical and cultural heritage protection are substantiated, such as the adoption of a law with a clear definition of the powers of historical and cultural heritage protection bodies, conducting an inventory of its objects, as well as ensuring the availability and filling of the electronic register of historical and cultural heritage objects. Attention is focused on the international experience of public management in the field of preservation of historical and cultural heritage and the possibilities of its implementation in Ukraine are substantiated. It is concluded that in the conditions of war it is important to consider an effective approach to the preservation, protection and restoration of historical and cultural monuments on the basis of public-private partnership.*

**Key words:** protection of historical and cultural heritage, public administration, war, state, public-private partnership.

**Постановка проблеми.** Історико-культурна спадщина кожної країни визнається не лише важливим фактором у розвитку туризму та економіки, але й обов'язковою частиною її історичного та культурного самовизначення. З урахуванням повномасштабної війни російської федерації проти України збереження історико-культурної спадщини в Україні потребує посилення міжінституційної співпраці і значної матеріальної та фінансової допомоги. На жаль, публічні органи управління не завжди можуть вирішити всі проблеми в галузі охорони історичних пам'яток.

Сучасне вивчення історико-культурної спадщини України, зорієнтоване на її ефективне соціально-економічне використання, збереження та відновлення, визначається як важливе завдання національного значення. Відповідно до Конституції, законів України та міжнародних нормативно-правових актів діяльність з охорони історико-культурної спадщини є зобов'язанням перед населенням та світовою спільнотою. Таким чином, публічне управління в галузі охорони історико-культурної спадщини України стає особливо актуальним в економічному, культурно-соціальному, історико-патріотичному та інших аспектах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика збереження історико-культурної спадщини та публічне управління процесами у цій сфері є предметом дослідження багатьох науковців. Зокрема, мова йде про таких вчених як Архипова Є.О. [1], Валевський О.Л. [2], Клевчук О.О. [1], Корчак Н.М. [3], Литвиненко О.М. [4], Мазур Т.В. [5], Підбережник Н.П. [6], Черно-вол К. [7] та багато інших.

У своїх публікаціях вони піднімають питання державного регулювання у сфері охорони культурної спадщини України, показують актуальність розвитку державно-приватного партнерства у сфері культурної політики, представляють історико- й теоретико-правові дослідження охорони культурної спадщини в Україні, обґрунтовують антикорупційні цифрові рішення в сфері публічного управління та адміністрування та їх вплив на охорону культурної спадщини України, аргументують напрями вдосконалення правових та інституційних механізмів збереження культурної спадщини, визначають роль неурядових організацій у збереженні історико-культурної спадщини України в умовах війни та вивчають те, яким чином Україна захищає свою культурну спадщину від посягань росії.

В той же час сучасні умови розвитку українського суспільства свідчать про існування великих небезпек для історико-культурної спадщини укра-

їнського народу, що зумовлює потребу пошуку наукових підходів до вирішення проблеми ефективного публічного управління у цій сфері.

**Мета статті.** Визначення особливостей охорони культурної спадщини та обґрунтування пропозицій щодо покращення публічного управління у сфері захисту історико-культурної спадщини України в умовах війни.

**Вклад основного матеріалу.** Збереження історико-культурної спадщини України в умовах війни може відігравати ключову роль у сформуванні колективної самоповаги та національної єдності в українському суспільстві. Таким чином, надзвичайно важливо, щоб органи публічного управління забезпечували системність та координацію дій у сфері збереження історико-культурної спадщини, стимулювали соціальну активність та надавали підтримку цим ініціативам.

Відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» під охороною культурної спадщини розглядається «система правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, містобудівних, інформаційних та інших заходів 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». Згідно із статтею 27 Закону у разі, коли «пам'ятці загрожує небезпека пошкодження, руйнування чи знищення, власник або уповноважений ним орган, особа, яка набула права володіння, користування чи управління, зобов'язані привести цю пам'ятку до належного стану» [8].

Органи публічного управління у сфері збереження історико-культурної спадщини в умовах війни керуються законами України, зокрема «Про культуру», «Про охорону археологічної спадщини», «Про охорону культурної спадщини», а також Конвенцією про охорону культурних цінностей на випадок збройного конфлікту та Протоколами до неї.

У зв'язку із скороченням фінансування з державних та місцевих бюджетів на збереження в часи війни об'єктів історико-культурної спадщини необхідно вжити додаткових заходів для забезпечення належної пам'ятко-охоронної діяльності. Таким чином, Міністерство культури та інформаційної політики повинно організувати публічні консультації з представниками зацікавлених організацій та провести експертні обговорення щодо перспектив збереження історико-культурної спад-

щини. Мета – виробити узгоджену позицію щодо ефективного збереження пам'яток історії та культури в умовах війни.

Незважаючи на те, що Україна є унікальною колицкою історико-культурної спадщини на теренах Європи, на сьогоднішній день у цій сфері існують такі проблеми:

- відсутність чітких норм щодо використання зон охорони об'єктів історико-культурної спадщини,

- відсутність єдиної методології визначення меж і режимів історичних ареалів населених пунктів,

- відсутність системного підходу до формування та ведення переліку історико-культурних об'єктів.

- недосконалість містобудівного і пам'яткоохоронного законодавства, що призводить до надмірної забудови та знищення об'єктів історії і культури.

Ці проблеми на сучасному етапі підсилюються веденням активних бойових дій на території України, що значним чином актуалізувало питання збереження об'єктів історико-культурної спадщини. Так, поряд із недосконалістю правового, організаційного та інституційного забезпечення публічного управління у сфері історико-культурної спадщини гостро постало питання безпосереднього захисту об'єктів історії і культури та ресурсного і фінансового забезпечення цих процедур.

Тому прийняття відповідної нормативно-правової бази з чітким визначенням повноважень органів охорони історико-культурної спадщини, проведення інвентаризації її об'єктів, забезпечення доступності та наповнення електронного реєстру об'єктів історико-культурної спадщини

є пріоритетними завданнями публічного управління у цій сфері. Реалізація цих завдань, зокрема, може здійснюватися через цифровізацію відповідних державних процесів та застосування 3D технологій, які допоможуть оцифрувати і таким чином зберегти об'єкти історико-культурної спадщини для нащадків принаймні у віртуальному вигляді.

Вирішення проблем публічного управління у сфері захисту історико-культурної спадщини значним чином може вирішитися завдяки вивченню зарубіжного досвіду та його впровадження в українській державі. Міжнародний досвід у сфері захисту історико-культурної спадщини та його застосування в Україні представлено у табл. 1.

У США політика у сфері історико-культурної спадщини є складовою загальної державної політики і ґрунтуються на моральних традиціях протестантизму та принципах індивідуальної свободи, децентралізації та плюралізму. Протягом всього часу існування США публічне управління виробляло різні форми державного регулювання і в 90-і роки було запроваджено принципово нові форми реалізації культурної політики: стратегічне планування і звітність [10]. В країні були створені профільні федеральні ради і агентства, через які уряд здійснює державну підтримку культурної галузі.

Особливість управління сферою захисту історико-культурної спадщини в Німеччині полягає в відсутності центрального органу, такого як міністерство культури. Фінансування цієї сфери здійснюється децентралізовано. Хоча існують координуючі органи, такі як Державний міністр у справах культури та ЗМІ, вирішальну роль відіграють Інститут міжнародних культурних зв'язків та Інститут Гете.

Таблиця 1

**Моделі публічного управління у сфері захисту історико-культурної спадщини**

Моделі	Опис	Можливості для України
Модель «Меценат» (англосаксонські країни)	Діє спеціальна рада, яка координує формування фінансових фондів	Запровадження системи меценатства може стимулювати приватні і корпоративні інвестиції у сферу захисту історико-культурної спадщини
Модель «Інженер» (Країни Східної Європи)	Освіта – головна мета культурної діяльності, держава є власником матеріальної бази	Підвищення ролі освіти в культурній сфері, активізація державної власності
Модель «Архітектор» (Західноєвропейські країни)	Політика у сфері історико-культурної спадщини вбудована в загальну державну політику, фінансування здійснюється спеціалізованим відомством	Інтеграція політики в загальну стратегію держави, створення відомства для фінансування
Модель «Помічник» (США)	Субсидування захисту історико-культурної спадщини за рахунок держави та стимулювання приватних вкладень	Залучення приватного сектору до збереження та відновлення історико-культурних об'єктів

Джерело: складено на основі [9]

У Франції культура розглядається як національне надбання, і держава не втручається у заробіток відомих культурних об'єктів. Державні культурні установи отримують повне фінансування [11]. У Італії сфера історико-культурної спадщини працює за принципами спонсорства, яке спрощено новим кодексом законів про державні роботи. В Іспанії Міністерство культури та Міністерство інфраструктури спільно управляють фондами, зібраними з 1,5% культурного податку, спрямовуючи їх на збереження та реставрацію музеїв, театрів і інших об'єктів [9].

В розвинених країнах існують кілька напрямків управління сферою захисту історико-культурної спадщини: мистецька освіта, підготовка управлінського персоналу, творчість, розповсюдження мистецького продукту та безпосереднє збереження спадщини.

За узагальненим міжнародним досвідом публічного управління в цій сфері можна виділити кілька можливих напрямків для України: визначення пріоритетів управління захистом історико-культурної спадщини в умовах децентралізації, впровадження моніторингових та контрольних функцій Міністерства культури та інформаційної політики України на різних рівнях та переформування публічного управління в цьому напрямку враховуючи особливості часів воєнного конфлікту.

В умовах війни важливо розглядати дієвий підхід до збереження, захисту та відновлення пам'яток історії і культури на основі державно-приватного партнерства, яке охоплює взаємодію трьох секторів: державного, комерційного та некомерційного.

Основна мета державно-приватного партнерства у сфері історико-культурної спадщини полягає в сприянні спільної розробці, прийнятті та реалізації культурної політики, що ґрунтується на збалансованості інтересів держави, бізнесу, громадськості, організацій та установ у сфері культури. Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає організаційно-правові засади цієї взаємодії та основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі [12].

До суб'єктів державно-приватного партнерства у сфері історико-культурної спадщини слід віднести:

- держава (місцеві, регіональні і державні органи влади);
- установи і організації, що функціонують у сфері історико-культурної спадщини;
- громадськість (діячі освіти, науки, культури; неформальні організації; відомі вчені, політики);
- бізнес (комерційні і некомерційні організації) [12].

Державно-приватне партнерство у сфері історико-культурної спадщини базується на таких принципах:

1. Визначення приватного партнера на конкурсних засадах, крім випадків, встановлених законом.

2. Справедливий розподіл між ризиків приватним та державним партнерами, пов'язаних з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства.

3. Визнання приватними та державними партнерами прав і обов'язків, передбачених законодавством України та визначених умовами договору, укладеного у рамках державно-приватного партнерства.

4. Незмінність форми власності об'єктів та цільового призначення, що перебувають у комунальній або державній власності протягом усього строку дії договору, укладеного в рамках державно-приватного партнерства.

5. Забезпечення вищої ефективності діяльності, ніж у разі здійснення такої діяльності державним партнером без залучення приватного партнера.

6. Узгодження з метою отримання взаємної вигоди інтересів приватних та державних партнерів.

7. Заборона будь-якої дискримінації прав приватних чи державних партнерів.

8. Рівність приватних та державних партнерів перед законом [12].

Публічне управління у сфері історико-культурної спадщини здатне значним чином покращитися за рахунок впровадження відносин державно-приватного партнерства, зважаючи на високу ефективність взаємодії суб'єктів як у досліджуваній галузі, так і в галузях національного господарства в цілому. Позитивний ефект при цьому проявляється в існуванні зважених ризиків від початкової стадії до визначення здійсненності окремого проєкту; аналізі очікуваної вартості «життєвості» проєкту та програмування таких компонентів проєкту, як оперування та утримання, їхня вартість та очікуване зниження вартості; швидшій окупності інвестицій у порівнянні з традиційними методами через інноваційні розробки та підходи до фінансування; швидшому завершенню проєктів та оптимальному вирішенню великих інфраструктурних проєктів.

**Висновки.** Отже, попри різноманітні ініціативи, спрямовані на захист пам'яток історії та культури, в Україні досі не існує сталої моделі для ефективного збереження історико-культурної спадщини. Чинні правові норми мають примусовий характер, зокрема включають елементи жорсткого контролю та покарання за їх невиконання, що не сприяє підтримці та стимулюванню

різноманітних корисних ініціатив. Ефективна діяльність у сфері збереження історико-культурної спадщини повинна ґрунтуватися на взаємодії та комунікації між органами публічної влади та неурядовими організаціями.

Важливо враховувати контекст та потреби українського суспільства при впровадженні елементів міжнародного досвіду публічного управління у сфері захисту історико-культурної спадщини. Запозичення найкращих практик може

сприяти створенню ефективної системи управління історико-культурною спадщиною в Україні.

Попри це варто наголосити на важливості впровадження відносин державно-приватного партнерства у процесі публічного управління у сфері збереження історико-культурної спадщини. Адже ці відносини довели свою ефективність у різних галузях національного господарства, що актуалізує потребу їх застосування саме у досліджуваній сфері.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Архипова Є.О., Клевчук О.О. Державне регулювання у сфері охорони культурної спадщини України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 13–14. С. 51–57. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13-14.51
2. Валевський О.Л. Актуальність розвитку державно-приватного партнерства у сфері культурної політики. Національний інститут стратегічних досліджень. 28.10.2020. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/aktualnist-rozvitku-derzhavno-privatnogo-partnerstva-u-sferi> (Дата звернення: 20.01.2024).
3. Корчак Н.М. Антикорупційні цифрові рішення в сфері публічного управління та адміністрування та їх вплив на охорону культурної спадщини України. *Наукові перспективи* № 11(41) 2023. С. 166–180. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-11\(41\)-](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-11(41)-)
4. Литвиненко О.М. Напрями вдосконалення правових та інституційних механізмів збереження культурної спадщини. Національний інститут стратегічних досліджень, 15.04.2020. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/socialna-politika/napryami-vdoskonalennya-pravovikh-ta-instituciynikh-mekhanizmiv> (Дата звернення: 20.01.2024).
5. Мазур Т.В. Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-правове дослідження : дис. ... д-ра юр. наук : 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2021. 423 с.
6. Підбережник Н.П. Роль неурядових організацій у збереженні історико-культурної спадщини України в умовах війни. *Актуальні питання у сучасній науці*. № 11(17) 2023. С. 413–425. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-11\(17\)-](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2023-11(17)-)
7. Чорновол К. (2022) Війна за історію: як Україна захищає свою культурну спадщину від посягань Росії. *Апостроф. TV*. URL: <https://apostrophe.ua/ua/news/kyiv/cultura/2022-06-27/voyna-za-istoriyu-kak-ukraina-zaschischaetsvoe-kulturnoe-nasledie-ot-posyagatelstv-rossii/272822> (дата звернення: 17.01.2024).
8. Про охорону культурної спадщини: Закон України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2000, № 39, ст. 333).
9. Мерзляк А.В., Огнар'єв Є.С. Державне управління сферою культури: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 1 (17). URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2017\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2017_1_4) (дата звернення: 19.01.2024)
10. Шостак В.М. Участь держави в культурних процесах: досвід США і України. *Культурологія*. 2018. № 1. С. 44–48.
11. Колісник Г.М. Зарубіжний досвід державного регулювання соціально-культурної сфери та його адаптація в Україні. *Регіональна економіка*. 2018. Випуск 1 (129). С. 144–147. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2018\\_1\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2018_1_27) (дата звернення: 19.01.2024)
12. Про державно-приватне партнерство : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 40, ст. 524.