

МУЗЕЄЗНАВСТВО ТА ПАМ'ЯТКОЗНАВСТВО

УДК 930 (094.1)

ЗАКОНОДАВЧА БАЗА УКРАЇНИ У СФЕРІ КУЛЬТУРНО-ІСТОРИЧНОЇ СПАДЩИНИ ТА ЇЇ НЕДОЛІКИ

Андрій Нагірняк

Національний університет «Львівська політехніка»
Україна, 79025, м. Львів, вул. Степана Бандери, 12
e-mail: nagirniak1@ukr.net

Історико-культурна спадщина є одним з головних чинників формування національної ідентичності та відродження духовності українського народу. Це значний пласт пам'яток історії та культури, одна із складових суспільного знання та масової інформації доступної для населення, важлива ланка туристичної інфраструктури. Без вирішення проблем збереження пам'яток історії та культури неможливо вибудувати чітку культурну політику, яка безпосередньо пов'язана з використанням національної спадщини у духовному вихованні [1, с. 58]. «Пам'ятки минулого... – писав академік Д.С. Ліхачов, – це значний і неблаганний лекторій, який учить патріотизму, сприяє естетичному вихованню» [2, с. 93].

Для України, яка протягом тривалого часу не мала власної державності, а її культурно-історична спадщина зазнавала цілеспрямованого нищення, це особливо актуально. За підрахунками фахівців, в Україні лише у ХХ ст. знищено близько 10 тисяч архітектурних об'єктів, які мали історико-культурну цінність [3, с. 83].

В останні роки було опубліковано цілу низку наукових статей, монографій і посібників, що пропонують осмислення різних аспектів даної проблеми. Серед них заслуговують уваги праці О. Ваганова, Т. Курило, О. Малишева, В. Горбик, С. Гаврилюка. При цьому слід звернути увагу на те, що основна маса досліджень проводиться у межах юридичної, історичної чи політологічної науки. Однак ця тематика повинна досліджуватися з точки зору пам'яткознавства та державного управління у контексті подальшого збереження й охорони культурних надбань народу.

Метою даного дослідження є спроба про-

аналізувати законодавчу базу України у сфері збереження культурно-історичної спадщини та висвітлити основні її проблеми та недоліки.

Наша держава є однією з провідних країн Європи за кількістю об'єктів історико-культурної спадщини. За офіційними даними на державному обліку в Україні знаходиться понад 140 тис. нерухомих пам'яток історії та культури, серед них: пам'яток археології – 57206; пам'яток історії – 51364; пам'яток монументального мистецтва – 5926; пам'яток архітектури та містобудування – 16800 [4].

Слід відзначити, що як на загальнонаціональному, так і на міжнародному рівнях відсутній належний рівень популяризації української історико-культурної спадщини та заходів щодо її охорони. Зокрема, до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО входять лише декілька видатних історичних пам'яток України – Собор Святої Софії з ансамблем монастирських будівель, Києво-Печерська лавра у м. Києві й історичний архітектурно-містобудівний комплекс центральної частини Львова разом з горою Високий Замок і ансамблем собору св. Юра тощо [5, с. 245].

Виникла кардинальна необхідність зміни ставлення до історичного середовища, вжиття необхідних заходів, у тому числі законодавчих, для його збереження та відтворення, щоб припинити подальшу деградацію духовного світу людини. Тому цілком закономірно, що у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2006 році» серед основних напрямів державної політики щодо формування історичної пам'яті українського народу вказано «...сприяння розвитку вітчизняної археології, історичних архівів, музейної справи,

краєзнавства, історичного туризму; відродження та збереження національних святинь, пам'яток історії, історико-культурних заповідників...» [6, с. 44].

Роки незалежності України позначились появою цілої низки законодавчих і нормативних актів, які регулюють відносини у сфері культурно-історичної спадщини. Закони України: «Про охорону культурної спадщини» (2000 р.), «Про охорону археологічної спадщини» (2004 р.), «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» (2005 р.), документи, які доповнюють і конкретизують «Концепцію державної політики в галузі культури на 2005-2007 роки», «Загальнодержавну програму збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки» створили ґрунтовну законодавчу, нормативно-правову та методологічну базу у пам'яткоохоронній сфері. У цих документах передбачалася широка програма діяльності у галузі культури у контексті світового культурного процесу.

Основні завдання у розв'язанні проблем пам'яткоохоронної справи в Україні, її розвиток, забезпечення належного рівня збереження та використання об'єктів культурної спадщини у суспільному житті являються метою «Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки» [1, с. 28]. «Збереження і примноження культурних цінностей належить до пріоритетних напрямів політики держави у сфері культури, – підкреслено у документі, – а культурна спадщина України є невід'ємною частиною світового культурного надбання» [1, с. 28]. У документі розглядається широкое коло питань, пов'язаних із залученням інвестицій, використанням пам'яток історії та культури як туристичного ресурсу. Дискусійним, на нашу думку, було положення щодо фінансування пам'яткоохоронної справи, виходячи з кількості об'єктів культурної спадщини [7, с. 237]. Таке формулювання призводить до скорочення кількості пам'яток, оскільки місцеві органи влади незацікавлені ставити на облік щойно виявлені історико-культурні об'єкти з наданням їм статусу пам'ятки. Велика кількість пам'яток різних видів стає «безгоспними», повільно руйнується, а потім продається на аукціонах за мізерні кошти [1, с. 29].

Важливою подією стало прийняття Закону України «Про охорону культурної спадщини», який набув юридичного статусу 8 червня 2000 р. Згідно з даним законом, охорона об'єктів культурної спадщини є одним з пріо-

ритетним завдань органів державної влади та місцевого самоврядування. Закон регулює правові, організаційні, соціальні й 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 та прийдешнього поколінь [8].

У порівнянні з попереднім Законом Української РСР про охорону пам'яток історії та культури [9], дефініції Закону незалежної України стали більш глибокими. В останньому значно розширено тлумачення термінів, оскільки їх наявність у чинному законодавстві є дуже важливим моментом. Такий підхід унеможливує подвійне або неправильне тлумачення норм самого Закону та чітко визначає сферу й напрями його праворегулюючої спрямованості. Його положення ґрунтуються на надбаннях міжнародного права, демократичних засадах державотворення та світової практики охорони, збереження та примноження культурної спадщини [10, с. 7].

Згідно із Законом України «Про охорону культурної спадщини», до культурної спадщини належать лише нерухомі пам'ятки, охорона та збереження рухомих пам'яток (писемних і речових) регулюється законодавством про музейну й архівну справу. У новому Законі закладено принципові положення щодо статусу пам'яток у сучасному суспільстві, визначено процедуру їх державної реєстрації шляхом внесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, зазначені особливості здійснення права власності на них [1, с. 29-30].

У той же час, Закон України «Про охорону культурної спадщини» не вирішує низку нагальних проблем, оскільки необхідні підзаконні акти, які б регулювали їх виконання. Незадовільним є відсторонення від активної діяльності у пам'ятко-охоронній сфері Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських об'єднань [1, с. 29]. Теперішнє законодавство зводить участь Товариства, як і інших громадських організацій у пам'яткоохоронному процесі лише до сприяння «залученню ...населення до участі в охороні культурної спадщини, а також... роботі органів охорони культурної спадщини» [11, с. 143].

Окрім закону «Про охорону культурної спадщини» 2004 р. був виданий закон «Про охорону археологічної спадщини». На жаль, у цьому законі немає чіткої стратегії охорони та використання пам'яток археології, потребує розробки і затвердження програма збереження та використання об'єктів археологічної

спадщини. Залишається невідпрацьованим механізм переведення археологічних територій до категорії земель історико-культурного призначення. Це призводить до розпаювання земель, руйнації культурних шарів історичних населених місць, активної їх забудови, поширення грабіжницької діяльності «чорних археологів», колекціонування предметів археології тощо [1, с. 31].

Активізація «чорної археології» створює низку проблем в охороні пам'яток культури в Україні. Відповідно, для вирішення цієї проблеми, серед іншого, пропонується опрацювати заходи щодо можливості викупу знайдених «чорними археологами» цінностей, а на першому етапі – виявлення та надійна охорона місць можливих розкопок. Ці заходи повинні бути пов'язані із матеріальним стимулюванням, можливо і за допомогою міжнародних фондів та організацій. Також цю проблему слід якомога ширше висвітлювати, у тому числі і з міжнародних трибун, оскільки йдеться про втрату цінних пам'яток культурної спадщини, багато з яких мають велике значення не лише для історії України, а й для всієї світової історії [10, с. 9].

Рекомендації щодо збереження й охорони об'єктів історико-культурної спадщини мають заборонний та обмежувальний характер. Як свідчить реальне життя, сьогодні важливо спрямувати зусилля державної влади не лише на охорону, а й на використання, відродження та поширення надбань історико-культурної спадщини. Крім того, слід звернути увагу на те, що більшість законів і програм спрямовані на збереження, охорону та реконструкцію лише матеріальних пам'яток історії, хоча відомо, що для досягнення високого рівня розвитку держави й особистості, оволодіння культурною спадщиною є вкрай важливим [12, с. 3].

Однак, незважаючи на позитивні зрушення останніх років, стан пам'яток історії та культури залишається незадовільним. А це, у свою чергу, свідчить про те, що існуюча система державного управління у даній галузі потребує змін щодо забезпечення належного збереження й охорони історико-культурної спадщини. До числа найбільших недоліків відноситься дублювання повноважень окремих органів державного управління та регулювання галузі, що, у свою чергу, знижує ступінь відповідальності за їх виконання [13, с. 134].

Окрім того, у системі регулювання галузі відсутня системність і координація у діяльності органів державної влади. А це заважає ефективно та швидко вирішувати нагальні пи-

тання, оперативно виконувати певні роботи по збереженню об'єктів спадщини. Розпорошеність управлінських функцій між Міністерством культури і туризму України, Міністерством будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України й іншими відомствами унеможливує забезпечення комплексного державного керівництва охороною, використанням і відновленням культурної спадщини [3, с. 84].

Здійснення заходів з охорони культурної спадщини у державі здійснюється як за рахунок коштів, що передбачаються на виконання низки державних цільових програм, так і за рахунок цільових субвенцій і позабюджетних коштів, що залучаються під час виконання окремих регіональних проектів. Про те не створені відповідні правові умови залучення інвестицій до справи охорони пам'яток [12, с. 5].

Наступною не вирішеною проблемою збереження культурно-історичної спадщини залишається недостатня активність органів влади на рівні міждержавних відносин щодо реституції (повернення) культурних цінностей

Протягом усієї української історії значна кількість пам'яток культурно-історичної спадщини з різних причин опинилася за кордоном. Випадки повернення культурних цінностей українському народу із-за кордону мають поодинокий характер і є символічними жестами доброї волі з боку тих чи інших держав, приурочених до певних політичних подій (за винятком Німеччини, співробітництво з якою у цьому напрямі є досить системним) [3, с. 86].

Також негативно на стан пам'яток історії та культури впливає недостатній контроль за виконанням чинних законів, правових актів і 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 й інших комерційних цілей. Навіть у разі припинення такої протиправної практики, щодо порушників, здебільшого, не передбачено належної відповідальності. Почастішали випадки невиконання, несвоєчасного виконання, або ж виконання не у повному обсязі чи не належним чином рішень державної влади у даній галузі [3, с. 84].

До чинників, що гальмують розвиток пам'яткоохоронної сфери в Україні, слід віднести й політичні моменти. Зокрема, мова йде про часті зміни політичного керівництва, що

негативно відбивається на організації цієї роботи. Кожна нова влада декларує свої підходи до збереження спадщини.

Отже, виходячи з вищесказаного можна стверджувати, що законодавча база у сфері культурно-історичної спадщини України є недосконалою та потребує змін і доповнень. Вдосконалення національного законодавства, приведення його у відповідність міжнародним стандартам, а також надання нових імпульсів реституційному процесу дозволить Україні влитися у коло держав, які є лідерами у збереженні культурно-історичних цінностей.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА:

1. Горбик В.О., Денисенко Г.Г. «Звід пам'яток історії та культури України» у дослідженні і охороні культурної спадщини: досвід, проблеми, перспективи / В.О. Горбик, Г.Г. Денисенко. – К.: Інститут історії України НАН України, 2012. – 192 с.
2. Лихачев Д.С. Земля родная / Д.С. Лихачев. – М., 1983. – С. 93-94.
3. Опалько Ю.В. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи / Ю.В. Опалько // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 83-88.
4. Дутчак О.І. Вплив туризму на охорону історико-культурних пам'яток: проблеми та перспективи / О.І. Дутчак // Науковий огляд. – 2013. – № 1 [Електронний ресурс] – Ре-

жим <http://naukajournal.org/index.php/naukajournal/issue/view/4> доступу:

5. Бейдик О.О. Рекреаційно-туристські ресурси України. Методологія та методика аналізу, термінологія, районування: монографія / О.О. Бейдик. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2001. – 396 с.
6. Україна у 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку: експертна доповідь. – К.: «Славутич-Дельфін» ТОВ, 2007. – 256 с.
7. Левада М.Є. Правова охорона культурної спадщини. Нормативна база: збірник документів / М.Є. Левада, М.Т. Пархоменко, О.М. Титова. – К.: ХІК, 2006. – 583 с.
8. Про охорону культурної спадщини. Закон України від 6 червня 2000 року, № 1805-III // Відомості ВРУ. – 2000. – № 39. – С. 332.
9. Закон УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури». – К., 1980.
10. Жадько В.О. До проблеми збереження історичної спадщини та формування законодавчої бази / В.О. Жадько // Гілея: науковий вісник: Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 33. – С. 6-12.
11. Закон України «Про охорону культурної спадщини» // Правова охорона культурної спадщини. Збірник документів. – К.: ХІК, 2006.
12. Гевель К.М. Проблеми та перспективи державного сфери збереження та охорони історико-культурної спадщини України / К.М. Гевель // Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний вісник праць. – 2009. – Вип. 2 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2009-02/index.html>
13. Горбик В.О. Проблеми дослідження і збереження пам'яток історії та культури в Україні / В.О. Горбик, Г.Г. Денисенко // УІЖ. – 2004. – № 12. – С. 133-136.

Нагірняк Андрій *Законодавча база України у сфері культурно-історичної спадщини та її недоліки*

У статті проаналізовано законодавчу базу України у сфері збереження культурно-історичної спадщини та висвітлено головні її проблеми та недоліки. Стверджено, що законодавча база у сфері культурно-історичної спадщини України є недосконалою та потребує змін і доповнень.

Ключові слова: культурно-історична спадщина, повноваження, культурна політика, закон, ЮНЕСКО

Нагірняк Андрей *Законодательная база Украины в сфере культурно-исторического наследия и ее недостатки*

В статье проанализирована законодательная база Украины в сфере сохранения культурно-исторического наследия и освещены главные ее проблемы и недостатки. Утверждено, что законодательная база в сфере культурно-исторического наследия Украины является несовершенной и нуждается в изменениях и дополнениях.

Ключевые слова: культурно-историческое наследие, полномочия, культурная политика, закон, ЮНЕСКО

Nagirnyak Andrii *Legislation Ukraine in the field of conservation of cultural and historical heritage and its shortcomings*

In the article are analyzed the legal framework of Ukraine in the preservation of cultural heritage and highlighted its main deficiencies.

The article stated that without solving the problems of preservation of historical and cultural monuments, it is impossible to build clear cultural policy which is directly related to the use of national heritage in the spiritual upbringing.

The author stated that for Ukraine, which for a long time did not have their own state system and its cultural - historical heritage was suffered from deliberate destruction, this is especially topically. According to experts, in Ukraine only in the twentieth century were destroyed about 10 thousand architectural objects that have historical and cultural value.

The article describes a series of laws and regulations, which regulate the relations in the area of cultural and historical heritage. Laws of Ukraine «About Protection of Cultural Heritage» (2000), «About the Protection of the Archaeological Heritage» (2004), «About a temporary ban of privatization of cultural heritage» (2005), documents that complement and specify «Concept of state cultural policy for 2005-2007», «state program of preservation and use of cultural heritage for 2004-2010», which created a sound legal, regulatory and methodological base in the heritage area.

In the article it is stated that the legal framework in the field of cultural and historical heritage of Ukraine is imperfect and needs amendments. To improve national legislation, bring it to accordance to the international standards, and provide new impulse to restitution process will allow Ukraine to join the circle of states that are leaders in preserved of cultural and historical values.

Keywords: cultural and historical heritage, plenary powers, cultural politics, law, UNESCO

Рецензенти:
Кривошея І.І., к.і.н., професор
Погромський В.О., к.і.н.

Надійшла до редакції 05.05.2017 р.