

УДК 72.025.4

к.т.н. Орленко М.І.,
корпорація “Укрреставрація”, м. Київ

ЗАКОНОДАВЧА БАЗА, ДЕРЖАВНИЙ ОБЛІК, ЗБЕРЕЖЕННЯ І ОХОРОНА НЕРУХОМОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Стаття присвячена проблемам законодавчої бази і охорони культурної спадщини. Проаналізовано існуючі законодавчі акти і документи, які забезпечують охорону сторичних пам'яток, названо кількість пам'яток, які перебувають на державному обліку. Детально розглянуто проблеми, які існують в пам'яткоохоронній галузі України і способи їх вирішення.

Ключові слова: охорона культурної спадщини, законодавство, проблеми, пам'ятки архітектури.

Охорона та реставрація нашої духовної та культурної спадщини і збереження її для майбутніх поколінь, відродження знищених святинь надзвичайно складна філософська, соціальна, наукова, морально-етична проблема. Здобуття Україною незалежності, становлення її як європейської держави виявили гостру необхідність формування державного світогляду. Імідж держави в значній мірі залежить від її історичного надбання її культури та стану охорони і збереження культурної спадщини.

Згідно ст. 54 Конституції України держава забезпечує збереження історичних пам'яток і інших об'єктів, що становлять культурну цінність. Згідно Закону України “Про охорону культурної спадщини” від 8 червня 2000 року № 1805-III із змінами об'єкти культурної спадщини, які знаходяться на державному обліку є пріоритетними і охороняються державою.

За роки незалежності Україна ратифікувала багато важливих міжнародних угод з охорони культурної спадщини, такі як “Міжнародна хартія з охорони і реставрації нерухомих пам'яток і визначних місць” (Венеційська хартія, 1964), Конвенція про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини, ухваленої Генеральною конференцією ООН з питань освіти, культури і науки 1972 року (ратифікована в 1988 році), Рекомендації ЮНЕСКО “Про охорону на національному рівні культурної і природної спадщини”, Конвенція “Про охорону архітектурної спадщини Європи”, 1985 року, “Міжнародна хартія з охорони історії міст” (Вашингтон, 1987 р.), Ризька хартія “Про автентичність і реконструкцію історичних об'єктів в контексті збереження культурної спадщини”, 2000 р. і ряд інших. Це означає, що держава зобов'язується забезпечити виявлення, паспортизацію об'єктів, охорону і збереження об'єктів культурної спадщини, вживати для цього ефективних

правових, адміністративних і фінансових засобів. сприяти розвитку системи підготовки фахівців пам'яткоохоронної сфери.

Державний облік і реставрація нерухомої культурної спадщини.

Однією з найважливіших ланок державної системи охорони культурної спадщини є облік пам'яток. Надання об'єктам статусу пам'яток регламентує затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 р. "Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України" і постанова Кабінету Міністрів України № 626 від 14.09.2016 "Про внесення змін до порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України".

Державний реєстр нерухомих об'єктів культурної спадщини згідно Закону України "Про охорону культурної спадщини" – це офіційне визнання державою їх правового статусу з присвоєнням їм ідентифікаційного коду. Об'єкти культурної спадщини заносяться до державного реєстру рухомих пам'яток України за рішенням Кабінету Міністрів – об'єкти національного значення та Мінкультури, щодо об'єктів місцевого значення на кожен об'єкт культурної спадщини, який занесений в Реєстр, складається облікова документація, яка включає в себе облікову картку (паспорт), коротку історичну довідку, акт технічного стану, матеріали фотофіксації (Закон "Про охорону культурної спадщини" п. 3 розділ X).

Ведення Державного реєстру згідно Закону України "Про охорону культурної спадщини" покладено на Центр документації нерухомої культурної спадщини. Державний реєстр включає в себе електронний і документальний ресурс. Державний електронний реєстр – єдина державна інформаційна система, забезпечує збір, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації по пам'яткам нерухомої культурної спадщини [ст. 19 Закону].

Національний центр документації нерухомої культурної спадщини є спеціалізованою державною науковою установою, яка виконує функції щодо ведення державного реєстру нерухомої культурної спадщини України; списку історичних населених місць України; зберігання облікової документації щодо нерухомої культурної спадщини; зберігання та обліку архівної, науково-дослідної та науково-проектної документації щодо нерухомої культурної спадщини; виконання експертних функцій щодо документації, пов'язаної з пам'ятками культурної спадщини; надання інформаційних послуг для юридичних і фізичних осіб.

Один примірник облікової документації та усіх видів науково-проектної документації на консервацію, реставрацію, реабілітацію, музеєфікацію, регенерацію, ремонт та пристосування нерухомих об'єктів культурної

спадщини передається на зберігання до Національного центру документації нерухомої культурної спадщини.

Згідно Закону України “Про охорону культурної спадщини” цей перелік пам’яток архітектури і містобудування національного значення повинен затверджуватися постановою Кабінету Міністрів України [5], але досі незважаючи на Постанови Кабінету Міністрів від 09.09.1999 р. №1664, № 647 від 13.04.2000р., №864 від 04.06.2003р., №1073 від 10.12.2008 р., №1380 від 15.08.2011 р., № 929 від 10.10.2012 р. затверджені не в повному обсязі. [8].

Зведена таблиця Постанов Кабінету Міністрів про включення, та або виключення пам’яток нерухомої культурної спадщини в державний реєстр станом 01.01.2016 року.

№ п/п	Постанова Ради Міністрів УРСР від 28 березня 1956 р. № 229	Постанова Раді Міністрів УРСР від 24 серпня 1963 р. № 970	Постанова Раді Міністрів УРСР від 24 серпня 1963 р. № 970	Додатково до попереднього списку слухач. Номерів	Постанова Раді Міністрів УРСР від 6 вересня 1979 р. № 412	Додатково до попереднього списку слухач. Номерів	Постанова Раді Міністрів УРСР від 11 серпня 1980 р. № 472	Виділено з попереднього переліку	Постанова Раді Міністрів УРСР від 25 жовтня 1983 р. № 445	Виділено з попереднього переліку	Постанова Раді Міністрів УРСР від 17 липня 1985 р. № 527	Постанова Раді Міністрів УРСР від 6 серпня 1986 р. № 576	Постанова Раді Міністрів УРСР від 14 серпня 1986 р. № 543	Постанова Раді Міністрів УРСР від 28 листопада 1996 р. № 1421	Постанова Раді Міністрів УРСР від 9 вересня 1999 р. № 1664	Постанова Раді Міністрів УРСР від 4 червня 2000 р. № 864	Постанова Раді Міністрів УРСР від 10 грудня 2006 р. № 1073	Постанова Раді Міністрів УРСР від 15 серпня 2011 р. № 1380	Додатково до попереднього списку слухач. Номерів	Кабінет Міністрів України від 10 жовтня 2012 № 929	середній рік	пункт		
																							включення	виключення
1	Львівська область	52	114	44	96	108	222	96	96											26	-1	121	221	
2	Львівська область	21	27	47	68	91	118	68	-1	67												67	117	
3	Волинська область	73	91	52	125	129	220	125	-2	123											1	-1	123	218
4	Дніпропетровська область	6	9	25	31	31	40	31		31	-2										1		29	37
5	Львівська область	1	1	1	2	10	11	2		2											1		3	11
6	Житомирська область	8	15	20	28	39	54	28		28													28	54
7	Закарпатська область	66	68	26	92	92	160	92	-1	91													91	159
8	Закарпатська область	1	1	3	4	4	5	4		4													4	5
9	Львівська область	22	31	63	85	85	116	85		85											14	-5	94	111
10	Львівська область	15	18	48	63	63	81	63	-2	61					-1						9	-2	67	73
11	Хмельницька область	7	11	3	10	11	22	10		10											1		11	22
12	Львівська область	5	8	4	9	9	17	9		9											9	-2	16	15
13	Львівська область	217	304	209	426	448	749	426	-5	421											10	-1	430	743
14	Львівська область	8	10	3	11	11	21	11		11													11	21
15	Словацька область	36	41	14	50	62	103	-1	49	-1	48										2	-2	47	98
16	Полтавська область	22	33	14	36	39	72	36	-1	35													35	71
17	Рівненська область	18	23	44	62	62	85	62		62													62	85
18	Сумська область	17	20	25	42	42	62	42	-1	41											8	-4	45	57
19	Середньоруська область	59	68	48	106	113	181	106	-2	104													104	179
20	Хмельницька область	25	52	17	42	46	98	42		42											5	-2	45	93
21	Хмельницька область	10	12	10	20	20	32	20		20													20	32
22	Хмельницька область	43	87	82	125	143	230	125		125					-5						3	-1	122	224
23	Черкаська область	8	15	23	31	34	49	31		31											2	-1	32	48
24	Черкаська область	33	40	31	64	64	104	-1	63	-1	62												62	102
25	Чернівецька область	54	112	25	79	79	191	79		79											38	-7	110	161
26	м. Київ	38	107	45	83	131	238	-2	81	81											14	-3	92	231
27	м. Севастополь				0	0				0											4		4	0
Ітого	всього	1517	463	864	1318	1790	3381	3381	-4	1786	-17	1769	-2	2	2	-5	2	-2	-2	147	-32	147	3385	
Ітого	всього	2067	739	1318	3381	3381	3381	3377	3360	3377	-2	3360	-2	2	2	-5	2	-2	-2	147	-32	147	3385	

Первинним етапом державного обліку пам'яток є виявлення об'єктів нерухомої культурної спадщини, що включає обстеження, фіксацію, вивчення, складання облікових карток на виявлені об'єкти та формування списків виявлених пам'яток. Наступним етапом є паспортизація та складання облікової документації на пам'ятку. До комплекту облікової документації мають входити: облікова картка, паспорт пам'ятки, історична довідка, акт технічного стану, матеріали фіксації, витяг з генерального плану міста чи іншого поселення з позначеними межами зон охорони, довідка про грошову вартість пам'ятки. Форма облікової картки та паспорта затверджені наказом Міністерства культури і мистецтв України та Державного комітету України з будівництва та архітектури від 13 травня 2004 р № 295/104. Завершальним етапом обліку пам'яток є реєстрація їх, занесення до Державного реєстру національного культурного надбання. В разі занесення пам'ятки до Реєстру їй присвоюється охоронний номер відповідно національного або місцевого значення. За останніми даними до Державного реєстру, затвердженого наказом Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 02.06.1999 р. № 128, занесено 16237 пам'яток архітектури та містобудування, з них 3541 – національного значення.

Всього в Україні під охороною перебуває понад 130 тисяч нерухомих пам'яток історії та культури, а саме:







- 57 206 пам'яток археології (в тому числі 418 – національного значення);
- 51 364 пам'ятки історії (в тому числі 142 – національного значення);
- 5 926 пам'яток монументального мистецтва (в тому числі 44 – національного значення);
- 16 237 пам'яток архітектури і містобудування [2].

З 16 237 пам'яток архітектури і містобудування 3541 пам'ятка архітектури і містобудування внесені до Державного реєстру національного культурного надбання України, а 12697 пам'яток занесені до Реєстру пам'яток місцевого значення.

В нашій державі понад 6800 щойно виявлених пам'яток архітектури і містобудування можуть після дослідження взяти на державний облік.

З 1993 р. розпочалося складання переліків нерухомих пам'яток для внесення до реєстру. Ця велика складна праця завершилася тільки у 1999 р. виданням наказу Державного комітету будівництва, архітектури та житлової політики України від 2 червня 1999 року № 128, де було затверджено Державний реєстр національного культурного надбання в частині пам'яток містобудування та архітектури [4].

Законодавча база і проблеми охорони нерухокої культурної спадщини.

Закон «Про охорону культурної спадщини» №1805-III від 8 червня 2000 року із змінами з урахуванням новітніх суспільних відносин не відповідає в

повній мірі вимогам сьогодення по охороні і реставрації пам'яток архітектури і містобудування, а також міжнародним хартіям.

В ньому не враховані фактори децентралізації, дерегуляції, посилення відповідальності за пошкодження і руйнацію пам'яток. Генеральні плани міст, селищ сіл розробляються без врахування і розробки історико-архітектурних планів, які являються за кордоном основою для розробки генеральних планів і головною програмою в регенерації історичного середовища.

Відсутні правила забудови в історичних частинах міст, які відповідали би міжнародним нормам. Видаються дозволи на нове будівництво в охоронних (буферних) зонах пам'яток архітектури і містобудування, зонах регульованої забудови історико-культурних заповідників.

Господарська діяльність в історичних ареалах має базуватись на необхідності збереження і раціонального використання об'єктів нерухомої культурної спадщини, охорони історичного архітектурного середовища. Нестача вільних територій в центрі міста приводить до знесення вже існуючої забудови, часто включаючи пам'ятники архітектури і містобудування.

Прийнята Державна програма відтворення видатних пам'яток історії та культури, яка б могла стати програмою духовного відродження нашого народу, піднесення його національної самосвідомості та культури, не виконується.

Комплексні програми щодо збереження культурної спадщини міст Києва, Львова, Одеси, Кам'янця-Подільського, Глухова, та інші заходи з розвитку національних заповідників «Софія Київська», Києво-Печерський, «Хортиця», «Херсонес Таврійський», Ольвія реалізовані не в повному обсязі.

Як не прикро усвідомлювати, доля культурного надбання сьогодні залишається не менш трагічною, ніж раніше. Кожна п'ята пам'ятка – в аварійному або незадовільному технічному стані, а економічні чинники сьогодення часто призводять до спотворення старих будівель невдалими перебудовами і надбудовами, до будівництва на місці знесених історичних об'єктів нових споруд, які руйнують масштабність і характер історичного середовища. Власники, орендатори пам'яток архітектури і містобудування не виконують вимоги орендних охоронних договорів по їх збереженню, реставрації а також експлуатації.

Центральний орган охорони культурної спадщини і органи на місцях (регіони) неспроможні через їх скорочення (малої чисельності) і кваліфікації забезпечити виконання своїх обов'язків згідно Законодавства України, Постанов Кабінету Міністрів, наказів по Міністерствах.

Протидією комерційному механізму руйнування історичного середовища в Україні має стати розроблена нормативно-правова, законодавча база, яка регулюватиме процеси реконструкції та нового будівництва.

Висновки

1) Проблеми охорони та реставрації пам'яток розподіляються на теоретичні і практичні.

Основною проблемою охорони та реставрації пам'яток архітектури є їх неправильна експлуатація і відтак доведення до аварійного стану, інші проблеми реставрації пам'яток зводяться до наступного:

– в Україні збереглася велика історико - архітектурна спадщина (з якої 15 тисяч об'єктів – це внесені до пам'яток охоронного реєстру пам'ятки архітектури і містобудування різних категорій), об'єкти якої знаходяться у різному технічному стані і вимагають комплексних або часткових реставраційних заходів, пристосування під нові функції, відтворення втрачених частин. Окремий перелік становлять зруйновані унікальні об'єкти, які потребували відтворення в первісному вигляді із застосуванням унікальних технологій. Всі ці об'єкти вимагають підтримання їх вигляду в належному стані, більшість з них зараз перебуває в незадовільному стані, і для цього повинні застосовуватися реставраційні технології, які відповідають світовим стандартам, визнані міжнародними хартіями і закріплені реставраційними документами. Для цього потрібно створити концепцію розроблених і затверджених обов'язкових підходів до здійснення реставраційних заходів, де був би систематизований весь комплекс реставраційних заходів,

На сьогодні відсутня єдина база паспортів пам'яток архітектури України з детальною інформацією про кожний об'єкт, усі попередні проведені ремонтно - реставраційні роботи, необхідні заходи та об'єми робіт, людські ресурси та кошти, потрібні на ці роботи.

– існують різні види ліквідації аварійного стану і відновлення історичних пам'яток – реставрація на основі консервації, реставрація з новим пристосуванням, а також реституція – відтворення частково и повністю зруйнованих об'єктів у відповідності до їх первісного вигляду. Питання вибору кожного конкретного виду вирішується відповідно до конкретної пам'ятки. Проблема фахової реставрації безпосередньо пов'язана з відсутністю підготовки кваліфікованих кадрів, сучасного оснащення, відсутністю науково - методичної літератури з окремих видів робіт, тим більше, що реставраційні технології і матеріали постійно удосконалюються і реставраційна документація потребує постійного оновлення відповідно до нових методів. Все це в комплексі призводить до зруйнування великої кількості пам'яток та їх спотворення внаслідок непрофесійних дій проектувальників та виконавців робіт, які не мають досвіду проведення таких робіт;

– попри існування значної кількості реставраційних методів, ці методи залишаються неупорядкованими, непов'язаними з ієрархією окремих елементів

– складових об'єкту та функціональним призначенням об'єкту реставрації і його сучасним використанням.

2) Основні проблеми охорони і збереження пам'яток архітектури і містобудування на сучасному етапі пов'язані з наступним:

– не приведено у відповідність до законодавства державний реєстр нерухомих пам'яток України, який включає в себе електронний і документальний ресурс, оскільки це не перелік нерухомих пам'яток «Звід пам'яток історії і культури України» чи багатотомне енциклопедичне видання, а постанова Кабінету Міністрів України про офіційне визнання державою правового статусу пам'ятки архітектури і містобудування;

– не виконується в повній мірі ст. 19 Закону України «Про охорону культурної спадщини» про передачу в Національний центр документації нерухомої культурної спадщини одного примірника облікової документації з усіх видів науково-проектної та виконавчої документації на консервацію, реставрацію, реабілітацію, ремонт з пристосуванням, музеєфікацію пам'ятки архітектури, ця документація не переведена в національний архів на електронні носії і немає доступу до цієї інформації;

– не проводиться моніторинг інформаційної бази державного електронного реєстру;

– Закон «Про охорону культурної спадщини» №1805-III від 8 червня 2000 року із змінами з урахуванням новітніх суспільних відносин не відповідає в повній мірі вимогам сьогодення по охороні і реставрації пам'яток архітектури і містобудування, а також міжнародним хартіям. В ньому не враховані фактори децентралізації, дерегуляції, посилення відповідальності за пошкодження і руйнацію пам'яток;

– Генеральні плани міст, селищ, сіл розробляються без врахування і розробки історико-архітектурних планів, які являються за кордоном основою для розробки генпланів і головною програмою в регенерації історичного середовища (Зоннінг);

– відсутні правила забудови в історичних частинах міст, які відповідали би міжнародним нормам, видаються дозволи на нове будівництво в охоронних (буферних) зонах пам'яток архітектури і містобудування, зонах регульованої забудови історико-культурних заповідників;

– не розроблено довгострокову конкретну комплексну програму і зведений баланс по фінансових, матеріально-механічних і людських ресурсах в державі, включаючи регіони;

– Центральний орган охорони культурної спадщини і органи на місцях (регіони), не спроможні із за їх малої чисельності і низької кваліфікації забезпечити виконання своїх обов'язків згідно Законодавства України,

Постанов Кабінету Міністрів, наказів по Міністерствах, існуючі державні органи охорони пам'яток недостатньо виконують роль інспекції і нагляду за збереженням культурної спадщини. а власники, орендатори пам'яток архітектури і містобудування не виконують вимоги орендних охоронних договорів по їх збереженню, реставрації а також експлуатації.

3) Протидією комерційному механізму руйнування історичного середовища в Україні має стати розроблена нормативно-правова, законодавча база, яка регулюватиме процеси реконструкції та нового будівництва. Проведення державної політики і забезпечення управління в галузі охорони пам'яток потребує створення належної нормативної бази, яка раніше в Україні була відсутня. Необхідно здійснити наступне:

- посилити вимоги при видачі ліцензії, здійснювати відбір підрядних ремонтно-реставраційних організацій з метою виконання робіт на значних пам'ятках архітектури відповідно до їх практичного досвіду;

- запровадити атестацію фахівців-реставраторів (науковців, проєктувальників виробничників) працюючих у структурах пам'яткоохоронних органів з подальшим її систематичним проведенням;

- готувати фахівців-реставраторів у вищих навчальних закладах, підвищувати їх кваліфікацію у вітчизняних спеціалізованих реставраційних організаціях, а також сприяти їх підготовці в організаціях і навчальних закладах держави;

- використовувати як важливий елемент національного туристичного комплексу, здатного примножувати не лише духовні, а й матеріальні ресурси, сприяти залученню об'єктів культурної спадщини до національних і міжнародних туристичних маршрутів;

- сприяти розвитку матеріально-технічної бази (відновити 10% відрахування на розвиток виробничих баз для реставрації пам'яток архітектури):

- сприяти діяльності в Україні міжнародних пам'яткоохоронних фондів та організацій, зокрема Українського комітету Міжнародної ради з питань пам'яток і визначних місць ІКОМОС;

- виховувати почуття відповідальності за збереження національної спадщини народу, гордості за творені віками культурні цінності, на всіх рівнях – від сім'ї, школи до засобів масової інформації, громадських об'єднань, партій. Адже поза цим найкращі закони, найщедріше фінансування не вбережуть нас від вандалізму, варварства, духовної деградації.

Література

1. Вечерський В.В. Спадщина містобудування України. Теорія і практика історико-містобудівних пам'яток-охоронних досліджень населених місць, – К.: НДПІАМ, Головкивархітектура, 2003. – С. 106.
2. Державний реєстр національного культурного надбання (пам'ятки архітектури і містобудування). – Пам'ятки України: історія та культура. – 1999. – № 3.
3. Державні будівельні норми України. Реконструкція, ремонт, реставрація об'єктів невиробничої сфери. Реставраційні, консерваційні та ремонтні роботи на пам'ятках культурної спадщини ДБН В.3.2.-1-2004. – К., 2005. – 121 с.
4. Довідка про кількість пам'яток археології, історії, монументального мистецтва, архітектури і містобудування України станом на 1 січня 2002 року. – Культура і життя. – 2002. – № 31. – С. 3.
5. Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року № 1805-III.
6. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 рр.» від 20 квітня 2004 р. – № 1692. - IV.
2. Консервація і реставрація пам'яток архітектури (Методичний посібник) (Під ред. М.І. Орленко). – К.-Л., 1996. – 586 с.
6. Перелік історико-культурних, історико-архітектурних, історико-меморіальних, історико-етнографічних заповідників та музеїв-заповідників України. – Культура і життя. – 2002. – № 31. – С. 2.
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 р. № 626 «Про внесення змін до Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

Аннотація

Стаття посвячена проблемам законодательной бази и охраны культурного наследия. Проанализированы существующие законодательные акты и документы, которые обеспечивают охрану исторических памятников, названо число памятников, которые находятся на государственном учете. Детально рассмотрены проблемы, которые существуют в памятникоохранной отрасли Украины и способы их решения.

Ключевые слова: охрана культурного наследия, законодательство, проблемы, памятники архитектуры.

Annotation

In article were described the problems of legislative base and protection of historical heritage. Were analyzed the existing legislative acts and documents, which secured the protection of historical monuments, were named quantity of monuments in the state registration. Were analyzed in details problems which existing in sphere of heritage protection in Ukraine and methods of its decisions.

Key words: protection of historical heritage, legislation, problems, architectural monuments.