

УДК 719 (091) (477)

ВОЛОДИМИР ЦАРЮК

ІСТОРИЧНИЙ ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНІ

У статті досліджується історико-правове формування та становлення системи охорони історико-культурних цінностей на території України. Виділяються чотири основні історичні етапи, починаючи від створення Української Народної Республіки (1917 р.) і закінчуючи періодом незалежності України (з 1991 р.). Виявляються та з'ясовуються проблеми охорони історичної спадщини в незалежній Україні. Подано стислу характеристику сучасного етапу системи органів охорони культурної спадщини й актуальні проблеми її функціонування у правовому полі України. Робиться спроба визначити стратегічні напрямки пошуку шляхів вирішення питань, що потребують першочергової уваги у сфері захисту пам'яток культури в сучасній Україні.

Ключові слова: історико-культурні цінності, культурна спадщина, пам'ятки культури, нормативно-правові акти, державні органи, формування українського законодавства, об'єкт культури.

Охорона історико-культурних цінностей є важливим елементом в системі розбудови правової держави. В час орієнтування України на європейські цінності, все більшого значення набуває культурна спадщина світової цивілізації, складовою частиною якої є Україна.

Політика держави Україна у сфері захисту історико-культурних цінностей, що втілюється у створення відповідних державних органів, у тому числі контролюючих органів, законодавчої бази, залученні держави до світового співтовариства, міжнародних та міжурядових організацій з питань охорони культурної спадщини, являє собою цілісну державну систему охорони та захисту пам'яток історії та культури.

Як і будь-яка система, що складається з багатьох елементів об'єднаних в одне ціле, система охорони культурних цінностей в Україні має свої історичні витоки, а також підґрунтя власної діяльності.

Актуальність даного питання полягає у тому, що в умовах становлення демократичного суспільства, удосконалення та розвитку системи збереження та охорони культурних цінностей набуває не тільки ідеологічного, а й практичного значення. При цьому, дієве існування такої системи має забезпечуватись не тільки шляхом застосування державних механізмів до регулювання питань охорони культурної спадщини, а й свій механізм конт-

ролю має забезпечити громадськість в особі відповідних організацій та об'єднань.

Проблему охорони пам'яток культури за радянських часів досліджували історики: І. С. Смірнов, Д. А. Равікович, Ю. М. Жуков, Ю. О. Бичков, В. К. Гарданов. За часів незалежності окремі аспекти складових системи розглядались у працях Н. І. Кудерської, О. В. Приня, О. М. Присяжнюк.

Для здійснення глибинного аналізу формування системи охорони історико-культурних цінностей та її становлення, погоджувачись з дослідницею Н. І. Кудерською, пропонуємо виокремити, в хронологічних рамках, певні історичні етапи такого формування та становлення: перший етап – 1917–1944 рр.; другий етап – 1944–1960 рр.; третій етап – 1960–1990 рр.; четвертий етап – період незалежності України, починаючи з 1991 року. Запропонований поділ на такі історичні етапи обумовлюється наступним.

Перший етап, хронологічні рамки якого 1917–1944 рр. ознаменувався розпадом Російської імперії після Жовтневого перевороту 1917 року та утворенням Української Народної Республіки. В цей час почалось прийняття низки нормативно-правових актів, метою яких було не лише забезпечення збереження культурних цінностей, але й використання їх у новому суспільстві. Зокрема, прийнято декілька важливих декретів: про знесення пам'ятників, споруджених на честь царів та їх слуг

і вироблення проектів пам'ятників російської соціалістичної революції від 14.04.1918 року, про охорону наукових цінностей від 05.12.1918 року. Не можемо також оминати увагою й Декрет, прийнятий РНК РРФСР «Про реєстрацію взяття на облік та охорону пам'яток мистецтва й старовини, що знаходяться у володінні приватних осіб, товариств та установ» від 05.10.1918 року. Зазначені акти стали першим історичним кроком у побудові системи охорони пам'яток культури і в Україні. В цей же час, у Києві розпочав свою діяльність Центральний комітет охорони пам'яток старовини і мистецтва за участю М. Грушевського [1, 20–21].

Важливе місце в організації охорони пам'яток взяла на себе Всеукраїнська Академія наук. 28.05.1918 року в Народному комісаріаті з питань освіти (далі – НКО) організований Відділ у справах музеїв і охороні пам'ятників мистецтва та створена Комісія з охорони пам'ятників природи, старовини і мистецтва при відділах народної освіти губернських виконкомів [1, 21]. Згідно постанови НКО від 07.12.1918 р., у листопаді 1919 року відповідно організовано підвідділ мистецтв і охорони пам'ятників старовини [2], що розпочав здійснювати заходи щодо збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини [1, 21].

Постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 16.06.1926 року затверджено «Положення про пам'ятники культури й природи», яким узагальнено всі попередньо прийняті акти в цій сфері [1, 21]. Як зазначається в тексті самого Положення: усі пам'ятки, що мали наукове, історичне та мистецьке значення підлягали реєстрації. Історико-культурні об'єкти поділено на цінності республіканського та місцевого значення, а особливо важливі з них за постановою уряду оголошувались заповідними [3].

Отже, історична значущість «Положення про пам'ятники культури й природи» полягає в тому, що завдяки йому на вітчизняних теренах вперше започатковано державну систему охорони культурних надбань. Крім цього, запропоновано перші методологічні принципи охорони культурних цінностей, що стало науковою основою для подальшого розвитку всієї системи збереження культурних цінностей [4].

З-поміж наведеного, урядовими постановами 1920–30-х рр. створено систему історико-культурних заповідників в Україні. Серед яких, Національний Києво-Печерський заповідник, Шевченківський національний заповідник у Каневі та історико-археологічний заповідник «Ольвія» в Миколаївській області.

Вже з 1926 року функції охорони культурної спадщини переходять до краєзнавчих музеїв. У 1932 році проведена перереєстрація пам'яток архітектури зі складанням державних списків, а також первинної документації на пам'ятники, із зазначенням точних адрес їх місцезнаходження. Загалом проведена велика організаційна робота щодо залучення власників та орендарів до впорядкування і правильної експлуатації цих будівель, встановлені охоронні дошки [4].

Поряд із початком формування системи охорони культурних цінностей, радянська влада своїми ж діями знищувала пам'ятки матеріальної культури. Під гаслами боротьби з релігією, приймалися рішення про руйнування культурних надбань. У резолюції ЦК КП(б)У від 30.06.1928 року «Про релігійний рух і антирелігійну пропаганду» вказувалося, що релігійні організації, з перших часів революції виступили в якості контрреволюційної сили [1, 22]. Історико-культурні цінності стають маніпуляційною складовою у боротьбі суспільно-політичних ідей, що призвело до нищення українських пам'яток культури на протязі 1930-х рр.

Другий етап, хронологічні рамки якого 1944–1960 рр. Вказаний період присвячений увічненню пам'яті воїнів і партизанів, які загинули в боях за визволення Батьківщини, а також обліку культурних цінностей, що знищені внаслідок воєнних дій та вивезенні нацистськими окупантами до Німеччини.

Черговим кроком, у законодавстві охорони пам'яток, стало затвердження постановою Ради Міністрів УРСР від 30.12.1948 року «Положення про охорону пам'яток культури на території Української РСР» [6]. Відтепер, культурні цінності поділялися за видами на пам'ятки архітектури, мистецтва, археології та історичні, а за категоріями – загальносоюзного та республіканського значення. Пам'ятки архітектури перебували у віданні Управління у справах архітектури при Раді Міністрів УРСР,

пам'ятками мистецтва – у Комітеті у справах мистецтв при Раді Міністрів УРСР, пам'ятки археології та історії – у Комітеті у справах культурно-освітніх установ [1, 22]. Важливим кроком стало створення у 1966 р. Всеукраїнського товариства охорони пам'яток історії та культури [4, 9].

В законодавчому оформленні цього Положення, відіграла важливу роль Інструкція про порядок обліку, реєстрації і утримання пам'яток на території радянської України [7]. Вона розроблена на підставі постанови Ради Міністрів СРСР від 14.10.1948 року «Про заходи поліпшення охорони пам'яток культури». Даний документ докладно висвітлює порядок виявлення та первинного обліку пам'яток архітектури та складання відповідної документації на ці пам'ятки [4, 9]. В Інструкції приділено значну увагу утриманню культурних цінностей, визначено порядок їх використання та передання в експлуатацію. Вперше, запроваджено консервацію історико-культурної цінності як особливий вид ремонтно-реставраційних робіт. Про практичну придатність Положення та Інструкції свідчить й той факт, що вони залишились чинними майже протягом трьох десятиліть [1, 23].

Таким чином, другий етап характеризувався упорядкуванням законодавства про культурну спадщину та посиленням контролю, з боку державних органів, за станом використання та зберігання пам'яток.

Третій етап, хронологічні рамки якого 1960–1990 рр. характеризується початком практичної роботи у сфері захисту культурних цінностей. Зокрема, встановлювались охоронні знаки і дошки на археологічних, історичних та архітектурних пам'ятках, визначались зони їх охорони і заповідні території, закінчено оформлення охоронно-орендної документації з усіма підприємствами, установами, організаціями. В цих хронологічних межах чи не вперше урядом збільшено асигнування, матеріальне і наукове забезпечення реставраційних робіт. Посилено популяризацію пам'яток культури в суспільстві. Розроблено комплексна державна програма конкретної діяльності державних органів і громадських організацій.

За умови її повної реалізації в Україні могли статися істотні позитивні зрушення в

охороні, використанні і реставрації культурних цінностей. Проте, практичної реалізації подібної програми так і не відбулось. Причиною тому були активні політично-суспільні процеси, що відбувались у цей період та специфіка тогочасного суспільства, у якому культурні питання, поставлені не на перший план.

Важливе значення для розвитку охорони культурної спадщини у цей період мала постановова Ради Міністрів УРСР від 24.08.1963 року «Про впорядкування справи обліку та охорони пам'ятників архітектури на території Української РСР». Урядом визначено, що у справі охорони пам'ятників архітектури на території Української РСР є серйозні недоліки [8]. В постанові підкреслювалося, що обстеження, проведені у 1962 році, показали, що до списку пам'яток архітектури внесено чимало старовинних споруд культового призначення, що не мають наукової, історичної та художньої цінності, що стало приводом для руйнування церковних споруд.

З метою більш доцільного витрачання коштів на ремонтно-реставраційні заходи Радою Міністрів РСР затверджено список пам'яток архітектури УРСР, що розроблений відповідною спеціально створеною комісією. Основний тягар усунення зазначених недоліків покладено на виконкомі місцевих Рад депутатів трудящих, яким доручено забезпечити належну охорону і збереження пам'яток архітектури. Крім того, спільно з Міністерством культури УРСР протягом 1963–1964 рр. доручено обстежити і відповідним чином зафіксувати в документах, фотографіях чи замальовках, об'єкти що виключені зі списку пам'яток архітектури [1, 24].

Верховна Рада УРСР у 1978 році ухвалила Закон «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» [9], за яким пам'ятки історії та культури поділялися за видами на пам'ятки історії, археології, містобудування і архітектури, мистецтва та документальні пам'ятки. Провідним органом у сфері державного управління культурною охоронною галузю стала Рада Міністрів УРСР, а державними органами охорони культурних цінностей, як і раніше залишалось Міністерство культури УРСР, Державний комітет Ради Міністрів УРСР у справах будівництва та Головне архівне управління при Раді Міністрів УРСР [4, 10].

У законі наголошувалося, що культурні надбання, що їх успадкувала радянська Україна, становлять не лише її національну цінність, а й є невіддільною частиною культурної скарбниці світової цивілізації, надбанням всього людства. Водночас застійні явища у радянському суспільстві 1980-х рр., спричинили нехтування приписами даного Закону державними структурами на всіх щаблях. Тому потенційно перспективний нормативний акт перетворився перетворився, багато в чому, у декларацію [4, 10].

Четвертий етап, що починає свій відлік зі здобуття Україною незалежності (1991 р.) та триває до сьогодні. Новостворена держава починає напрацьовувати власні механізми захисту, збереження та дослідження історико-культурних цінностей. На перших парах незалежності українська держава успадкувала радянську державну систему охорони культурних цінностей, яка базувалась на основі принципів, закладених у кінці 70-х – першій половині 80-х років ХХ ст.

Проголошення незалежності та розуміння владних керівних структур у моральній застарілості радянських принципів управління в сфері культури дає імпульс до напрацювання національної системи законодавства, зокрема у сфері охорони культурної спадщини. Вже у кінці ХХ ст. формується стала нормативно-правова база функціонування сучасної пам'яткоохоронної структури державних і громадських органів й організацій з охорони культурної спадщини.

В Україні не існує єдиного закону, який би охоплював усі аспекти охорони культурної спадщини, але є ціла низка законодавчих і підзаконних нормативних актів, що стосуються управління об'єктами культури. Серед них, археологічна, архівна та природна спадщина.

Повноцінна система охорони культурних цінностей формується як окреме галузеве утворення. Стрижнем якої є нормативна база, своєрідний фундамент. Зокрема, Закон України «Про музеї та музейну справу» [10], Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [11], Закон України «Про охорону культурної спадщини» [12] та Закону України «Про охорону археологічної спадщини» [13].

Законом «Про охорону культурної спадщини» [12] окреслена загальна структура центральних і регіональних органів виконавчої влади, відповідальних за охорону пам'яток культури. Закон покладає керівництво справою охорони культурної спадщини на Кабінет Міністрів України і на центральний орган виконавчої влади у цій сфері – Міністерство культури України. Розгалужене українське законодавство додатково надає повноваження у пам'яткоохоронній сфері окремим міністерствам та відомствам.

На сьогодні Міністерство культури України визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини, а також вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей. Проте, окрім Міністерства культури України певні повноваження у галузі збереження культурних цінностей мають зокрема, Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства щодо управління та контролю за пам'ятками архітектури та містобудування, Міністерство екології та природних ресурсів щодо пам'яток садово-паркового мистецтва та ландшафтних пам'яток, Міністерство аграрної політики та продовольства щодо контролю за використання земель історико-культурного призначення, Державна архівна служба України щодо управління архівною спадщиною, унікальними документами Національного архівного фонду.

До загальної схеми центральних органів виконавчої влади, наділених повноваженнями у культуороохоронній галузі, входять опосередковано: Міністерство юстиції, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій. До цього переліку слід також додати територіальні управління цих структур, їх відділи та державні установи.

Однією з основних проблем сучасної системи охорони культурної спадщини є неузгодженість між повноваженнями міністерств та відомств, розпорошеність повноважень щодо збереження та захисту культурних цінностей між різними за своєю галуззю органами державної влади. Відсутність цілісної системи

органів охорони культурної спадщини, її невідповідність вимогам базового Закону «Про охорону культурної спадщини», відповідно до якого всі завдання щодо охорони культурних цінностей має виконувати окремий і єдиний центральний орган виконавчої влади, а не декілька міністерств і відомств, ставить під сумнів можливість практичної реалізації положень Закону, оскільки відсутній конкретний суб'єкт впровадження механізмів охорони пам'яток культури. Зокрема, не укладаються охоронні договори, не проводиться належним чином виявлення та облік об'єктів культурної спадщини, не надаються розпорядження та приписи щодо охорони пам'яток, масовими є факти передачі у приватну власність земель історико-культурного призначення, на яких розташовані пам'ятки археології [14, 30–31].

Незважаючи на наявність сучасної нормативно-правової бази, як складової системи охорони культурних цінностей, широке запозичення європейського досвіду у галузі охорони культурної спадщини, процесів глобалізації країн у сфері обміну культурними цінностями, продовжують існувати системні проблемні питання, що потребують нагального вирішення з метою подальшого системного розвитку галузі.

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що актуальними кроками у сфері охорони та збереження культурної спадщини України мають стати зміни та доповнення до низки законодавчих актів і вдосконалення культуроохоронного законодавства в цілому, наведення ладу в державному адмініструванні й налагодження ефективної співпраці з громадськістю. Подолання проблеми не ефективного державного управління у сфері охорони культурної спадщини, внаслідок нескоординованості дій між центральними та місцевими органами виконавчої влади, можливе за чіткого закріплення і тлумачення в приписах законодавства.

VLADIMIR TSARYUK

THE HISTORICAL PROCESS OF FORMATION AND FORMATION OF THE SYSTEM OF PROTECTION OF HISTORICAL AND CULTURAL VALUES IN UKRAINE

The article examines the historical and legal formation and the formation of the system of protection of historical and cultural values in Ukraine. There are four main historical stages, ranging from the creation of the Ukrainian People's Republic (1917) to the period of independence of Ukraine (since 1991). The problems

Список використаних джерел

1. Кудерська Н.І. Становлення і розвиток законодавства про охорону культурної спадщини в Україні. *Університетські наукові записи*. 2011. № 3 (39). С. 20-26.
2. Об образовании губернских подотделов по делам музеев и охране памятников искусства и старины: постановление НКП от 07.12.1918 г. *Еженедельник НКП*. 1918. № 22. 7 декабря.
3. Положення про пам'ятники культури й природи, затв. постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 16.06.1926 р. *Законодавство про пам'ятники історії та культури*. К: Політвидав України, 1970. С. 38-46.
4. Пам'яткознавство: правова охорона культурних надбань [зб. док.] / упоряд.: Л.В. Прибега. Київ: Ін-т культурології Акад. мистец. України, 2009. 416 с.
5. Кравчук О.А. Регіональні особливості архітектурно-містобудівної спадщини України *Проблеми збереження і використання культурної спадщини в Україні: матеріали Всеукр. Наук.-практ. конф. (на базі Держ. Історико-архітектур. заповідника м. Святогірськ Донецька обл.) 25-27 травня 2005 р.* Слов'янськ: Печат. двір, 2005. С. 59-64.
6. Про заходи до поліпшення охорони пам'яток культури на території УРСР: постанова Ради Міністрів УРСР від 14.10.1948 р. *ЗП УРСР*. 1948. № 23-24. Ст. 91.
7. Інструкція про порядок обліку, реєстрації і утримання археологічних та історичних пам'яток на території Української РСР. *Законодавство про пам'ятники історії та культури*. Київ: Політвидав України, 1970. С. 139-145.
8. Про впорядкування справи обліку та охорони пам'яток архітектури на території Української РСР: постанова Ради Міністрів УРСР від 24.08.1963 року № 970 [Електронний ресурс] МеганАУ. Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1048.1487.0>.
9. Про охорону і використання пам'яток історії культури: Закон Української РСР від 13.07.1978 р. *ВВР УРСР*. 1978. № 51. Ст. 1387.
10. Про музеї та музейну справу: Закон України від 29.06.1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 25. Ст. 191.
11. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21.09.1999 р. *Відомості Верховної Ради*. 1999. № 48. ст. 405.
12. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. *Відомості Верховної Ради*. 2000. № 39. ст. 333.
13. Про охорону археологічної спадщини: Закон України від 18.03.2004 р. *Відомості Верховної Ради*. 2004. № 26. ст. 361.
14. Принь О.В. Державна система охорони культурної спадщини сучасної України: центральні органи влади. *Праці центру пам'яткознавства*. Вип. 20. Київ, 2011. С. 27-32.

of preservation of historical heritage in independent Ukraine are identified and clarified. A brief description of the current stage of the system of bodies for the protection of cultural heritage and the actual problems of its functioning in the legal field of Ukraine is given. An attempt is made to determine the strategic directions of finding ways to resolve issues that require priority attention in the field of the protection of cultural monuments in modern Ukraine.

Keywords: historical and cultural values, cultural heritage, cultural monuments, regulations, government agencies, the formation of Ukrainian legislation, the object of culture.

ВЛАДИМИР ЦАРЮК

ИСТОРИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ОХРАНЫ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ В УКРАИНЕ

В статье исследуется историко-правовое формирование и становление системы охраны историко-культурных ценностей на территории Украины. Выделяются четыре основные исторические этапы, начиная от создания Украинской Народной Республики (1917 г.) и заканчивая периодом независимости Украины (с 1991 г.). Выявляются и выясняются проблемы охраны исторического наследия в независимой Украине. Подано краткую характеристику современного этапа системы органов охраны культурного наследия, и актуальные проблемы ее функционирования в правовом поле Украины. Делается попытка определить стратегические направления поиска путей решения вопросов, требующих первоочередного внимания в сфере защиты памятников культуры в современной Украине.

Ключевые слова: историко-культурные ценности, культурное наследие, памятники культуры, нормативно-правовые акты, государственные органы, формирование украинского законодательства, объект культуры.