



Н. І. Кудерська
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фундаментально-правових дисциплін
Поліцейської фінансово-правової академії
(м. Бровари)

УДК 341.24 (477)

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Здійснено комплексне історико-правове дослідження становлення та розвитку радянського законодавства в сфері охорони культурної спадщини в Україні; виділено три історичні підетапи до радянського етапу формування українського законодавства щодо охорони пам'яток та запропоновано їх періодизацію; виявлено причини неналежного застосування чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини.

Ключові слова: культурна спадщина, радянський етап становлення, формування українського законодавства про охорону культурної спадщини.

Культурні надбання, залишені нам у спадок від минулого, становлять не лише національну цінність, а й є невіддільною частиною культурної скарбниці світової цивілізації, надбанням всього людства. Процеси, що відбуваються з пам'ятками культури, виступають індикаторами здоров'я суспільства в цілому.

Метою статті є дослідження закономірностей та особливостей становлення і розвитку законодавства України про охорону культурної спадщини.

Історичні аспекти охорони пам'яток культури впродовж радянського періоду досліджували історики В. К. Гарданов, Ю. О. Бичков, Ю. М. Жуков, Л. Аксакова, Д. А. Равікович, І. С. Смірнов. Проблеми пам'ятокознавства висвітлювали в своїх наукових працях В. Акуленко, Є. Горбенко, В. Дубровський, А. Жуковський, С. З. Заремба, Я. Ісаєвич, О. Б. Коваленко, А. Кінько, В. Кульчицький, С. Кульчицький, Р. Кухаренко, В. Сергійчук, Л. Скорик, В. Стрельський, О. Субтельний, Б. Тищик, Л. Тронько, П. Толочко, Д. Чобіт, В. Чуприна, Ю. Шаповал та інші. Окремі аспекти досліджувалися у працях істориків М. Бондаря, М. Ільїна, Г. Мезенцевої, В. Тригубенко та ін.

При дослідженні правового регулювання охорони об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії і культури) за радянських часів (радянського етапу) можуть бути виділені такі підетапи:

— перший підетап — 1917–1944 рр. Почали створюватися організаційно-правові засади розвитку охорони культурної спадщини;

— другий підетап — 1944–1960 рр. Характеризується частковим упорядкуванням законодавства про культурну спадщину;

— третій підетап — 1960–1990 рр. Важливими рисами на цьому етапі є розвиток законодавства у сфері архітектури і містобудування, музейної справи, прийняття нормативних актів щодо впорядкування справи обліку та охорони пам'ятників архітектури, створення державних історико-архітектурних заповідників.

Упродовж першого підетапу 1917–1944 рр. було створено нормативну базу, що регулювала загальні засади охорони державної спадщини.



В новоутвореній державі на теренах Російської імперії після Жовтневої революції 1917 року було прийнято низку нормативно-правових актів, метою яких було не лише забезпечення збереження культурних цінностей, але й служіння їх на користь новому соціалістичному суспільству, а саме ряд Декретів: про знесення пам'ятників, споруджених на честь царів та їх слуг, і вироблення проектів пам'ятників Російської соціалістичної революції (від 14.04.1918 р.), про заборону вивезення за кордон художніх цінностей (від 19.09.1918 р.), про реєстрацію, взяття на облік і охорону пам'яток мистецтва та старовини (від 05.10.1918 р.), про охорону наукових цінностей (від 05.12.1918 р.) й інші. При певних протиріччях правових актів нормотворча діяльність все ж дозволяла проводити правове врегулювання статусу пам'яток. Тоді ж у 1917 р. у Києві розпочав свою діяльність "Центральний комітет охорони пам'яток старовини і мистецтва" під головуванням О. Грушевського.

Провідну роль в організації і розвитку краєзнавчої роботи взяла на себе Всеукраїнська Академія наук (ВУАН). 28 травня 1918 р. в Народному комісаріаті по освіті був 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. У листопаді 1919 року відповідно до Постанови НКО від 07.12.1918 р. було створено підвідділ мистецтв і охорони пам'ятників старовини [1], почав здійснюватися як облік рухомих пам'ятників, особливо церковного майна, а також вироблення заходів щодо збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини.

Положення про пам'ятники культури й природи, затверджене постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 16 червня 1926 року [2, с. 38–46], узагальнило всі попередні нормативно-правові акти в цій сфері. Відповідно до зазначеного вище Положення, усі пам'ятники на території України, що мали наукове, історичне та мистецьке значення підлягали реєстрації; окрім того, вони поділялися за категоріями на пам'ятники республіканського та місцевого значення, а особливо цінні з них могли за постановою РНК УРСР оголошуватися заповідними.

Відання пам'ятниками культури й природи на той час покладалося на Народний комісаріат освіти УРСР. До його обов'язків входили: реєстрація, вивчення та обстеження їх, розробка планів дослідження та вжиття заходів щодо ремонту і реставрації, догляд за утриманням. Отже, саме цим Положенням на вітчизняних теренах було започатковано державну систему охорони культурних надбань, і в цьому полягає його історична значущість. Водночас воно стало науковою основою, на якій згодом отримали розвиток методологічні принципи пам'яткоохоронної науки й засади державної політики у сфері охорони культурної спадщини [3, с. 8].

Так, у 1926 році на рівні окружних виконкомів приймаються ухвали "Про охорону пам'ятників старовини, мистецтва і природи" і пунктом про охорону пам'ятників доповнюються "Тимчасові правила з будівництва" [2]. Функції органу охорони культурної спадщини переходять до краєзнавчих музеїв. А вже у 1932 році була проведена перереєстрація пам'яток архітектури і складені державні списки, а також первинна документація на пам'ятники, з вказівкою точних адрес, проведена велика організаційна робота по залученню власників і орендарів до впорядкування і правильної експлуатації цих будівель, встановлені охоронні дошки [3, с. 8].

Таким чином, у 20–30-х рр. ХХ ст. партійно-урядовими постановами було закріплено створення системи державних історико-культурних заповідників в Україні, серед яких Національний Києво-Печерський заповідник, історико-археологічний заповідник "Ольвія", Шевченківський національний заповідник у Каневі.

Проте охорона та збереження пам'яток мала й трагічні моменти. Так, поширеними були факти руйнування, знищення культурних споруд, пам'яток



матеріальної культури. Використовуючи гасла боротьби з релігією та планами перебудови і реконструкції населених пунктів, приймалися рішення про руйнування культурних надбань. У резолюції ЦК КП (б) У від 30 червня 1928 р. “Про релігійний рух і антирелігійну пропаганду” вказувалося, що “релігійні організації, що за перших часів революції протистояли нам як давня монархічна антирадянська сила, за останніх часів, зменшуючи свої демонстративні антирадянські виступи, намагаються вести свою релігійну пропаганду, мобілізуючи маси, прикриваючись лояльністю до Радянської влади”. Пам’ятки старовини та мистецтва потрапляють у центр боротьби суспільно-політичних ідей, стають важливим елементом політичного та громадського життя. Масове нищення української культури, пам’яток, що було продиктовано ідеологічними засадами більшовицької партії в середині 30-х рр., призвело до ліквідації великої кількості заповідників [4, с. 59–64].

Таким чином, у 30–40-х роках ХХ ст. на шляху розвитку законодавства щодо охорони культурної спадщини виникли серйозні перешкоди: посилення адміністративно-командних методів управління та надмірна централізація.

На другому підетапі у період 1944–1960 рр. Наркомат освіти УРСР радив науковим і культурно-освітнім закладам “посилити збирання місцевого матеріалу з історії краю й про участь місцевого населення у Великій Вітчизняній війні”. Після визволення України РНК УРСР і ЦК КП (б) У в постанові від 1 квітня 1944 р., надаючи виняткового значення увічненню пам’яті воїнів і партизанів, які загинули в боях за визволення Батьківщини, зобов’язали місцеві органи взяти на облік всі військові кладовища, занести їх до Книги пам’яті, привести в упорядкований вигляд, встановити пам’ятники на братських могилах.

Певним кроком на шляху розвитку методичних засад охорони пам’яток культурної спадщини стало затверджене постановою Ради Міністрів УРСР від 30 грудня 1948 року “Положення про охорону пам’яток культури на території Української РСР” [5]. Відповідно до цього Положення пам’ятки поділялися за видами на пам’ятки архітектури, мистецтва, археології та історичні, а за категоріями — загальносоюзного та республіканського значення. Складання списків пам’яток доручалося кільком відомствам. Зокрема пам’ятками архітектури опікувалося Управління у справах архітектури при Раді Міністрів УРСР, пам’ятками мистецтва — Комітет у справах мистецтв при Раді Міністрів УРСР, а пам’ятками археології та історії — Комітет у справах культурно-освітніх установ при Раді Міністрів УРСР. Положення також регламентувало проведення науково-дослідних та ремонтно-реставраційних робіт на пам’ятках. Уперше в пам’яткоохоронній практиці було поставлене й завдання визначення охоронних зон пам’яток. У 1966 році було створено Всеукраїнське товариство охорони пам’яток історії та культури [3, с. 9].

У методичному плані вищезазначене Положення було суттєво доповнене Інструкцією про порядок обліку, реєстрації і утримання археологічних та історичних пам’яток на території Української РСР [6], що перебувають під державною охороною, розробленою на підставі постанови Ради Міністрів СРСР від 14 жовтня 1948 року “Про заходи поліпшення охорони пам’яток культури”. У цьому нормативному документі досить докладно висвітлено порядок виявлення, первинного обліку пам’яток архітектури та складання облікових карток на пам’ятки; подано рекомендації з формування списків пам’яток. В Інструкції наголошувалося на необхідності складати також опорні плани для міст, що мають значну кількість пам’яток, а для окремих пам’яток визначати охоронні зони. До комплексу робіт з обліку входило також складання паспорту на кожну пам’ятку, її фотофіксація і обміри [3, с. 9].

Значну увагу в Інструкції приділено утриманню пам’яток; визначено порядок їх використання та передання в експлуатацію, нагляд за утриманням. Згідно з



інструкцією на пам'ятках дозволяли проведення реставраційних і ремонтно-реставраційних робіт, але виключно на підставі матеріалів Ґрунтовних досліджень пам'ятки. Як особливий вид ремонтно-реставраційних робіт розглянуто консервацію. Загалом в Інструкції детально розписано порядок виконання всього комплексу охоронних заходів на пам'ятці — від виявлення та складання облікової документації до звіту про проведення дослідження та реставрацію об'єкта. Ця Інструкція разом із названим Положенням, залишалися чинними майже протягом трьох десятиліть [3, с. 9].

Подібні нормативні акти були розроблені того часу й стосовно охорони пам'яток історії, археології та мистецтва. Зокрема йдеться про Інструкцію про порядок обліку, реєстрації й утримання пам'яток мистецтва та Інструкцію про порядок обліку, реєстрації і утримання археологічних та історичних пам'яток на території Української РСР, затверджену постановою Ради Міністрів УРСР від 16 квітня 1950 р. № 982 [3, с.90]. Постановою Ради Міністрів Української РСР від 28 березня 1956 р. "Про затвердження списку пам'ятників архітектури по Українській РСР" [8] було доручено Державному комітету Ради Міністрів УРСР в справах будівництва й архітектури видати для службового користування в 1956 році список пам'ятників архітектури, затверджений цією постановою, і надіслати його виконкомам обласних Рад депутатів трудящих та іншим установам та організаціям.

Виконками обласних, міських і районних Рад депутатів трудящих було зобов'язані:

а) забезпечити збереження і культурне або господарське використання пам'ятників архітектури;

б) перевірити стан пам'ятників архітектури, які знаходяться в орендному користуванні установ і організацій. У випадках виявлення фактів порушення режиму експлуатації пам'ятників архітектури, встановленого Інструкцією про порядок обліку, реєстрації, утримання та реставрації пам'ятників архітектури, або пошкодження їх, — передавати такі пам'ятники для господарського використання іншим установам та організаціям, спроможним забезпечити їх збереження;

в) закінчити складання орендно-охоронних договорів з установами та організаціями на використання пам'ятників архітектури і про виконання цього повідомити Державному комітету Ради Міністрів УРСР в справах будівництва і архітектури. Крім того, постановою передбачалося посилити контроль за станом використання та зберігання пам'ятників архітектури, що знаходяться під державною охороною; подати Раді Міністрів УРСР списки пам'ятників архітектури, які мають загальносоюзне значення і підлягають затвердженню Радою Міністрів СРСР та перелік пам'ятників архітектури комплексного характеру, які мають особливу наукову або художню цінність, для оголошення їх державними архітектурно-історичними заповідниками.

Упродовж 1967–1970 рр. планувалося встановити охоронні знаки і дошки на археологічних, історичних і архітектурних пам'ятках, визначити зони їх охорони і заповідні території, закінчити оформлення охоронно-орендної документації з усіма підприємствами, установами і організаціями, які використовували цінні будівлі, а також збільшити асигнування, матеріальне і наукове забезпечення реставраційних робіт, посилити популяризацію пам'яток в суспільстві. Це була комплексна програма конкретної діяльності державних органів і громадських організацій. За умови її реалізації в повному обсязі в Україні могли статися б істотні зрушення в охороні, використанні і реставрації пам'яток культури. Проте програма не була виконана, що було зумовлено специфікою тогочасного суспільства.

Таким чином, другий підетап характеризується частковим упорядкуванням законодавства про культурну спадщину, але на цьому підетані ще не було повною



мірою реалізовано комплексний підхід до розвитку пам'яткоохоронної справи та пам'яткоохоронного законодавства в Україні.

Третій підетап 1960–1990 рр. відзначився бурхливим розвитком законодавства у сфері архітектури і містобудування, музейної справи. У цей час приймалися нормативно-правові акти щодо впорядкування справи обліку та охорони пам'яток архітектури, створення державних історико-архітектурних заповідників.

Важливе значення для розвитку охорони культурної спадщини у цей період мало прийняття постанови Ради Міністрів УРСР від 24 серпня 1963 р. № 970 “Про впорядкування справи обліку та охорони пам'ятників архітектури на території Української РСР”. Радою Міністрів Української РСР було визначено, що в справі обліку, охорони і збереження пам'ятників архітектури на території республіки є серйозні недоліки [8]. У цій постанові підкреслювалося, що обстеження, проведені в 1962 році, показали, що до списку пам'яток архітектури Української РСР, які перебувають під державною охороною і на реставрацію яких витрачено державою значні кошти, внесено чимало старовинних споруд культового призначення, що не мають визначної наукової, історичної та художньої цінності або втратили її внаслідок руйнування і перебудов.

З метою впорядкування справи обліку, охорони і збереження визначних пам'ятників архітектури УРСР, більш доцільного витрачання коштів на консерваційні та ремонтно-реставраційні заходи Радою Міністрів Української РСР було затверджено список пам'яток архітектури УРСР, поданий Комісією, створеною у відповідності до постанови Ради Міністрів УРСР від 29 жовтня 1962 року № 1236 “Про впорядкування справи обліку, реєстрації та охорони історико-архітектурних пам'яток УРСР” [9]; доручено виконкомам місцевих Рад депутатів трудящих забезпечити, а Держбуд УРСР посилити контроль за належною охороною і збереженням пам'яток архітектури, суворо дотримуючись “Положення про охорону пам'яток культури”, затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 30 грудня 1948 року № 3076; доручено Держбуду УРСР:

а) продовжувати роботу з подальшого виявлення споруд, які не мають визначної наукової, історичної та художньої цінності або втратили її внаслідок руйнування та перебудов, і подавати Раді Міністрів УРСР пропозиції про виключення їх із списку пам'яток архітектури, що перебувають під державною охороною;

б) вирішувати у встановленому порядку питання пристосування і реконструкції пам'яток архітектури УРСР для практичного використання;

в) разом із Міністерством культури УРСР протягом 1963–1964 років обстежити і відповідним чином зафіксувати в документах, фотографіях чи зарисовках видатні твори старовинного монументального живопису, скульптури, а також високохудожню різьбу, окремі архітектурні зразки і фрагменти в спорудах, що виключені зі списку пам'яток архітектури, з оплатою цих робіт згідно з існуючим порядком та вирішити питання про збереження особливо цінних творів у музеях і спеціальних сховищах.

Прийнятий у 1978 році Верховною Радою УРСР Закон Української РСР “Про охорону і використання пам'яток історії та культури” [10], за яким пам'ятки історії та культури поділялися за видами на пам'ятки історії, археології, містобудування і архітектури, мистецтва та документальні пам'ятки; визначався порядок організації державного обліку пам'яток; державне управління пам'яткоохоронною галуззю покладалося на Раду Міністрів УРСР, а спеціально уповноваженими державними органами охорони пам'яток історії та культури, як і раніше, залишалися Міністерство культури УРСР, Державний комітет Ради Міністрів УРСР у справах будівництва та



Головне архівне управління при Раді Міністрів УРСР [3, с. 10].

Значну увагу в цьому Законі 1978 року приділено забезпеченню збереженню пам'яток та їх використанню, основними охоронними заходами щодо пам'яток було визначено реставрацію, консервацію і ремонт, а з метою захисту довкілля пам'яток було впроваджено вимогу встановлення охоронних зон, зон регулювання забудови та зон охоронюваного природного ландшафту. Цей Закон увібрав у себе попередні нормативні напрацювання та децю віддзеркалював тодішній стан наукової методики охорони та реставрації пам'яток культури. **Культурні надбання, що були залишені нам у спадок від минулого, становлять не лише національну цінність, а й є невіддільною частиною культурної скарбниці світової цивілізації, надбанням всього людства. Водночас засгийн явища у радянському суспільстві 1980-х років, глибока економічна криза спричинили невиконання вказаного Закону державними установами на всіх рівнях. Проте він залишався чинним понад два десятиліття** [3, с. 10].

Постановою ЦК Компартії України і Ради Міністрів Української РСР від 27 жовтня 1987 р. № 347 “Про організацію виконання постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 19 вересня 1987 р. № 1058 “Про дальший розвиток радянської архітектури і містобудування” [11] вважалося, що розвиток радянської архітектури і містобудування має важливе значення в реалізації соціально-економічної політики, розробленої ХХVІІ з'їздом партії. Відносно архітектурної спадщини в ній підкреслювалося, що неприпустимо низьким є рівень архітектури більшості промислових будівель і споруд, що не сприяє підвищенню культури праці і негативно позначається на результатах виробництва; незадовільно використовується багата архітектурна спадщина народів Радянського Союзу.

У цей період починається створення Зводу пам'яток, видання якого бачилося ще в 60-х роках ХХ ст. Цей Звід як ілюстроване видання матеріалів Державного реєстру мав би стати найповнішим енциклопедичним довідником про пам'ятки на певних територіях та дав би змогу організувати комплексну їх охорону, але на сьогодні із 28 запланованих видано тільки 2 книги Зводу пам'яток м. Києва.

Радянський етап характеризувався тим, що законодавство про охорону культурної спадщини того часу формувалося на підставі ідеології, задекларованої в нормативних документах правлячої партії; цінність та засоби збереження чи використання пам'яток історії і культури значно залежали від їх відповідності ідеалам панівної політики, що призвело до втрати чи знищення багатьох.

При дослідженні розвитку законодавства щодо охорони об'єктів культурної спадщини радянського етапу (за радянських часів) можуть бути виділені три підетапи:

— **перший підетап:** 1917–1944 рр., на якого почали створюватися організаційно-правові засади розвитку охорони культурної спадщини;

— **другий підетап:** 1944–1960 рр., який характеризується частковим упорядкуванням законодавства про культурну спадщину.

— **третій підетап:** 1960–1990 рр., важливими рисами якого є розвиток законодавства у сфері архітектури і містобудування, музейної справи, прийняття нормативних актів щодо впорядкування справи обліку та охорони пам'ятників архітектури, створення державних історико-архітектурних заповідників.

Список використаних джерел

1. Об образовании губернских подотделов по делам музеев и охране памятников искусства и старины : постановление НКП от 07.12.1918 г. [Текст] // Еженедельник НКП. — 1918. — № 22. — 7 декабря.
2. Положення про пам'ятники культури й природи, затв. постановою ВУЦВК і РНК УРСР від 16.06.1926 р. [Текст] // Законодавство про пам'ятники історії та культури. — К. : Політвидав України, 1970. — С. 38–46.



3. Пам'яткознавство: правова охорона культурних надбань [Текст] : [зб. док.] / упоряд.: Л. В. Прибега. — К. : Ін-т культурології Акад. мистец. України, 2009. — 416 с.
4. Кравчук, О. А. Регіональні особливості архітектурно-містобудівної спадщини України [Текст] / О. А. Кравчук // Проблеми збереження і використання культур. спадщини в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (на базі Держ. історико-архітектур. заповідника м. Святогірськ Донецьк. обл.) 25–27 трав. 2005 р. — Слов'янськ : Печат. двір, 2005. — С. 59–64.
5. Про заходи до поліпшення охорони пам'яток культури на території УРСР : постанова Ради Міністрів УРСР від 14.10.1948 р. [Текст] // ЗП УРСР. — 1948. — № 23–24. — Ст. 91.
6. Інструкція про порядок обліку, реєстрації і утримання археологічних та історичних пам'яток на території Української РСР [Текст] // Законодавство про пам'ятники історії та культури. — К. : Політвидав України, 1970. — С. 139–145.
7. Про затвердження списку пам'ятників архітектури по Українській РСР : постанова Ради міністрів Української РСР від 28.03.1956 р. [Електронний ресурс] Мега-НАУ. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1048.916.1&nobreak=1>.
8. Про впорядкування справи обліку та охорони пам'яток архітектури на території Української РСР : постанова Ради Міністрів УРСР від 24.08.1963 р. № 970 [Електронний ресурс] Мега-НАУ. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1048.1487.0>.
9. Постанова Ради Міністрів УРСР “Про впорядкування справи обліку, реєстрації та охорони історико-архітектурних пам'яток УРСР” від 29.10.1962р. № 1236 [Електронний ресурс] Мега-НАУ. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1048.1386.0>.
10. Про охорону і використання пам'яток історії культури : Закон Української РСР від 13.07.1978 р. [Текст] // ВВР УРСР. — 1978. — № 51. — Ст. 1387.
11. Про організацію виконання постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 19 вересня 1987 р. № 1058 “Про дальший розвиток радянської архітектури і містобудування” : постанова ЦК Компартії України і Ради Міністрів Української РСР від 27.10.1987 р. № 347 [Електронний ресурс] Мега-НАУ. — Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=347-87-%EF>.

*Рекомендовано до друку вченою радою Поліцейської фінансово-правової академії
(протокол № 5 від 25 травня 2011 року)*

Надійшла до редакції 13.07.2011

Кудерская Н. И. Становление и развитие законодательства об охране культурного наследия в Украине

Осуществлено комплексное историко-правовое исследование становления и развития советского законодательства в сфере охраны культурного наследия в Украине; выделены три исторических подэтапа к советскому этапу формирования украинского законодательства относительно охраны достопримечательностей и предложена их периодизация; обнаружены причины неподобающего применения действующего законодательства в сфере охраны культурного наследия.

Ключевые слова: культурное наследие, советский этап становления, формирование украинского законодательства об охране культурного наследия.

Kuderska, N. I. Becoming and Development of Legislation about the Guard of Cultural Legacy in Ukraine

Complex historical-legal research of becoming and development of soviet legislation is carried out in the sphere of guard of cultural legacy in Ukraine; three historical substages are selected to the soviet stage of forming of the Ukrainian legislation in relation to the guard of sights and their division into periods is offered; found out reasons of improper application of current legislation in the field of guard of cultural legacy.

Key words: cultural legacy, soviet stage of becoming, forming of the Ukrainian legislation about the guard of cultural legacy.

