

РОЗДІЛ І. ПАМ'ЯТКОЗНАВСТВО ТА ПАМ'ЯТКООХОРОННА СПРАВА

УДК 719(477)

Р.В. Харковенко

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СТАНУ СПРАВ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються та аналізуються особливості стану справ у сфері охорони культурної спадщини в Україні. Зокрема, охарактеризовано недоліки в сучасному пам'яткоохоронному законодавстві, управлінській вертикалі органів охорони культурної спадщини, кадровій політиці, фінансуванні та ефективності діяльності вказаної сфери.

Ключові слова: культурна спадщина, охорона культурної спадщини, об'єкт культурної спадщини, пам'ятка.

Ми живемо в період глобалізації та активної діяльності транснаціональних корпорацій. Науково-технічний прогрес, новітні технології, розвиток космічної галузі, дослідження вод світового океану, широкодоступність Інтернету – це реалії й виклики сьогодення для кожної людини і громадянина, для кожного народу й нації, людства загалом.

Сьогодні в горнилі інформаційного хаосу навколо нас головним завданням є не загубити себе і не втратити власну ідентичність. Адже Україна починається з кожного із нас, а ми є і маємо бути активними носіями національної свідомості та громадянської позиції.

Виклик сьогодення для України – це знайти своє належне місце у новому світовому порядку, бути суб'єктом, а не об'єктом у міжнародних відносинах. Для цього потрібно розвивати власну економіку, армію, сферу охорони здоров'я, освіту, культуру, здійснювати соціальний захист населення тощо. Безумовно, що усі вказані сфери й галузі для держави важливі і їм потрібно приділяти достатню увагу. У статті ми більш детально розглянемо сферу культурної спадщини як складову частину загальної культури, оскільки вона відіграє важливу (інколи недооцінену) роль у становленні, формуванні та розвитку суспільства.

Культура – це зброя, якщо її правильно використовувати. Культура – це пам'ять та історія нашого народу, наші традиції, звичаї, народна творчість тощо. Культура – це сукупність духовних і матеріальних цінностей, створених людством протягом його історії. Культурна ж спадщина як складова частина культури – це сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини, результат духовної і матеріальної культури.

Будь-яка держава прагне використовувати такого роду цінності для реалізації власних інтересів, зміцнення свого становища в суспільстві. І Україна – не виняток.

На сьогодні в Україні налічується близько 130 тис. об'єктів культурної спадщини, які знаходяться на державному обліку. З них тільки 7% (9562 пам'ятки) внесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (далі – Реєстр). Найбільше пам'яток культурної спадщини, внесе-

них до Реєстру, в Дніпропетровській області (20%), потім – АР Крим, Одеській та Харківській областях і у м. Києві [1].

До Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО входять 6 об'єктів культурної спадщини, які знаходяться в Україні. Ще 16 об'єктів занесені до Переліку об'єктів-кандидатів на включення до вказаного списку.

У 2019 р. на збереження культурної спадщини з державного бюджету виділено близько 450 млн. грн. Ця цифра зросла в порівнянні з попередніми роками: у 2018 – 412 140 900 грн., у 2017 – близько 338 млн. грн., в 2016 – близько 223 млн. грн., в 2015 – близько 221 млн. грн. При цьому, майже 80% виділених коштів – це оплата праці спеціалістів заповідників, видатки на розвиток, ремонт, реставрацію тощо. Згідно зі звітом Державної аудиторської служби, сфера охорони культурної спадщини хронічно недофінансовується, що призводить до того, що власне на охорону пам'яток залишається все менше і менше коштів [1].

Спеціальні вищі навчальні заклади України не забезпечують реставраторську справу кадрами в тій кількості, яка необхідна: щороку вони випускають по 35–40 реставраторів (переважно живопису), при тому, що всього існує 19 спеціальностей. Всього ж у Києві працює 145 реставраторів, у Львові – 117, в Одесі – 20, в Харкові – 17, у Вінницькій, Житомирській, Кіровоградській, Луганській областях – по одному художнику-реставратору [1].

У 2011 р. в українському законодавстві скасували норму про обов'язкове археологічне обстеження території, на якій проходить будівництво. До цього в Україні було одне з найпрогресивніших законодавств з охорони археологічної спадщини. Офіційно ж у країні працює близько 300 археологів.

В Україні немає єдиного реєстру об'єктів культурної спадщини. Електронні реєстри неможливо створити, поки не буде реформовано законодавство у сфері охорони культурної спадщини. Наразі весь облік об'єктів культурної спадщини у музеях і заповідниках аналоговий і ведеться у паперовому варіанті. У більш вигідному у цьому відношенні є м. Київ, де створюється електронна база обліку пам'яток культурної спадщини. Усього їх 3552 (1228 нововиявлених, 1980 – місцевого значення, 344 – національного). У столиці планується створити цільову програму з охорони культурної спадщини, за якою будуть фінансуватися органи охорони пам'яток і розробка паспортів на пам'ятки [1].

Після 2014 року, коли була окупована частина української території, пам'яткоохоронці зрозуміли, що отримати інформацію про те, які об'єкти культурної спадщини залишилися на окупованих територіях, в багатьох випадках неможливо. Тому з'явилася ініціатива щодо оцифрування даних про об'єкти культурної спадщини і

налагодження співпраці між різними інституціями, і найважливіше – працювати за певними стандартами обліку даних про ці об'єкти. Стандарти метаданих існують в різних країнах, але, на жаль, не в Україні. Потрібно запровадити міжнародні стандарти ICOM за описом пам'яток культурної спадщини.

Крім того, потребує вдосконалення законодавча база у сфері охорони культурної спадщини. Збереження, відтворення та охорона історичного середовища, охорона національного культурного надбання – найважливіші пріоритети та завдання держави, підтверджені Законом України «Про культуру» [2]. Основним і профільним законом у сфері охорони культурної спадщини є Закон України «Про охорону культурної спадщини» (далі – Закон) [3]. Важлива роль при цьому відведена Закону України «Про охорону археологічної спадщини» [4]. Дотичними до базових є закони «Про землеустрій» [5], «Про державну експертизу землепорядної документації» [6], «Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки» [7], «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» [8], «Про регулювання містобудівної діяльності» [9]. Внесені достатньо суттєві зміни в раніше затверджені закони «Про архітектурну діяльність» [10], «Про основи містобудування» [11] тощо.

В Україні немає єдиного закону, який би охоплював всі аспекти охорони культурної спадщини, але є ціла низка законодавчих та нормативно-правових актів, які стосуються управління об'єктами, що мають окреме законодавче закріплення. Це – нерухомі пам'ятки культури в цілому, археологічна, музейна, архівна, природна спадщина. Пам'яткоохоронна діяльність регулюється нормативно-правовими актами різних галузей права, зокрема: конституційного, цивільного, адміністративного, земельного та спеціального пам'яткоохоронного, що перебуває у процесі постійного реформування та узгодження. Повноцінне національне пам'яткоохоронне законодавство повільно формується як галузеве утворення.

Крім того, при ратифікації міжнародних актів Україна взяла на себе певні зобов'язання, які мають своє продовження у приведенні національного пам'яткоохоронного законодавства у відповідність до сучасного міжнародного права.

Водночас, найбільш фундаментальне значення для функціонування системи охорони пам'яток в Україні має саме Закон, який започаткував новий етап законодавчого регулювання питань збереження національної культурної спадщини. Закон ґрунтується на принципах та базових поняттях, зафіксованих в міжнародних конвенціях та хартіях, вводить до правового обігу в Україні нові терміни і визначення, забезпечує можливості комплексного збереження історико-культурного середовища. У Законі зафіксовано і дано визначення як окремим юридичним термінам, так і термінам «культурна спадщина», «об'єкт культурної спадщини», «пам'ятка», а також уперше сфор-

мульовано на законодавчому рівні зміст таких ключових понять пам'яткоохоронної діяльності, як «охорона культурної спадщини», «зони охорони пам'ятки», «історичне населене місце», «історичний ареал населеного місця», «традиційний характер середовища», «консервація», «реабілітація», «реставрація», «музеефікація» пам'яток тощо [3].

Запроваджується дворівнева класифікація об'єктів культурної спадщини: за типами (споруди (витвори), комплекси (ансамблі), визначні місця) та за видами (археологічні, історичні, монументального мистецтва, архітектури та містобудування, садово-паркового мистецтва, ландшафтні) [3]. Серед найважливіших положень Закону є законодавче забезпечення зобов'язань вищих органів виконавчої влади України щодо створення єдиної вертикалі органів охорони культурної спадщини України на чолі з центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

У подальшому до Закону протягом 2001–2017 рр. було внесено значну кількість змін і доповнень, спрямованих на уточнення та розширення термінологічної бази, нормативно-правового врегулювання актуальних питань управління охороною об'єктів культурної спадщини, їх обліку, вивчення та збереження. Однією з найважливіших поправок до вказаного закону стало уточнення терміну «пам'ятка»: «пам'ятка культурної спадщини (далі – пам'ятка) – об'єкт культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, або об'єкт культурної спадщини, який взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до набрання чинності цим Законом, до вирішення питання про включення (не включення) об'єкта культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» [3].

Ця зміна важливим чином вплинула на усунення лазівок для несумлінних забудовників та інших руйнівників об'єктів культурної спадщини, які відпрацювали схему за допомогою судових рішень ігнорувати та обходити норми закону, що містяться у його прикінцевих положеннях і визначають, що максимальний охоронний статус «пам'ятки» поширюється також і на всі об'єкти культурної спадщини, що перебували на державному обліку до введення в дію Закону у 2000 році. При цьому використовувалася ситуація з повільним наповненням Реєстру. А саме включення до Реєстру згідно з попередньою редакцією даної статті Законом власне і визначала статус об'єктів культурної спадщини як пам'яток. У цьому зв'язку набула поширення практика, коли суди масово ухвалювали рішення, що прикінцеві положення Закону можна не брати до уваги, а якщо об'єкт не внесений до Реєстру, то він не є пам'яткою і з ним можливо робити що завгодно, навіть безкарно зруйнувати. Тепер така практика стала неможливою.

З 2015 р. в Україні реалізуються ініціативи щодо підготовки нової редакції Закону з метою удосконалення пам'яткоохоронного законодавства з урахуванням практичного досвіду його застосування, що відповідатиме загальним тенденціям політики децентралізації в системі

взаємовідносин органів державної влади та місцевого самоврядування, передачі частини повноважень та відповідальності на регіональний рівень. На сьогодні існує кілька варіантів відповідного законопроекту, але жоден з них ще не визнаний оптимальним з боку фахового середовища та пам'яткоохоронної громадськості.

Урядовим рішенням від 21 лютого 2018 р. спрощено процедуру розроблення та погодження науково-проектної документації на будівництво в історичних населених місцях України. Схвалено відповідний проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» [12].

Вказаним проектом постанови скасовано необхідність розробки історико-містобудівного обґрунтування (далі – ІМО) в тих історичних населених місцях, де в установленому порядку розроблені та затверджені історико-архітектурні опорні плани. А з 1 січня 2019 року інститут ІМО ліквідується взагалі. Уся проектна документація на нове будівництво в історично населених місцях має розроблятися виключно відповідно до історико-архітектурних опорних планів. Цей крок спрощує виготовлення проектної документації при плануванні будівельних робіт. З іншої сторони, виготовлення ІМО нерідко застосовувалося будівельниками для обґрунтування можливостей порушувати передбачені Генеральними планами чи історико-архітектурними опорними планами обмежень для будівельних робіт, особливості в частині висоти (поверховості) новобудов у зонах історичної забудови. У цьому зв'язку пам'яткоохоронна громадськість також ставила питання щодо скасування ІМО як інструменту, за допомогою якого забудовникам вдавалося обходити вимоги законодавства з охорони пам'яток та відповідних нормативних документів.

Проте, формальне скасування ІМО вимагає посилення в нормативно-правовій базі жорсткого контролю за дотриманням вимог законодавства України та інших документів у частині дотримання вимог щодо зон регулювання забудови в історичних населених пунктах. Заходи з дерегуляції будівництва не повинні суттєво знижувати контроль за збереженням культурної спадщини, і будівельні роботи не можуть бути фактично виведеними з-під дії більшості вимог Закону.

Генеральні плани міст застаріли, не скрізь затверджені історико-архітектурні опорні плани і не визначений статус історичних земель, який дозволить зрозуміти, де можна будувати нові будівлі, а де не можна. У планах повинні бути всі дані про те, чи є на територіях об'єкти культурної спадщини. Але фактично в цих планах просто фіксується поточний стан, без визначення режимів використання територій, так званого охоронного зонування.

І у місцевій владі, і у громадськості не вистачає інструментів для того, щоб впливати на забудовників –

місцева влада може впливати тільки на архітектурний вигляд міста, а не на окремі об'єкти, а громадські слухання з приводу будівництва архітектурних об'єктів законодавством не передбачені.

Управлінська діяльність у сфері охорони культурної спадщини здійснюється системою державних органів виконавчої влади, кожен з яких реалізує свою компетенцію на окремих напрямках своєї основної діяльності. Вищим державним органом виконавчої влади в Україні у сфері охорони культурної спадщини є Кабінет Міністрів України. Згідно із статтею 5 Закону, уповноваженим органом визначено єдиний центральний орган виконавчої влади, який повинен забезпечувати виконання покладених на нього законом повноважень (Міністерство культури, молоді та спорту України) [3]. Проте, відповідно до напрацьованої чинної нормативної бази, передбачається здійснення повноважень з питань управління та контролю за збереженням, функціонуванням об'єктів культурної спадщини також і іншими відомствами: щодо частини пам'яток архітектури, містобудування – Міністерство розвитку громад та територій України; над пам'ятками садово-паркового мистецтва, ландшафтними – Міністерство енергетики та захисту довкілля України; контроль за використанням земель історико-культурного призначення – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України тощо.

Створивши спочатку Державну службу охорони культурної спадщини, яка згодом була ліквідована, а її функції покладені на Управління охорони культурної спадщини Міністерства культури, молоді та спорту України як центрального органу виконавчої влади, держава не сформувала її чітку вертикаль і відповідні територіальні підрозділи, що ускладнило виконання пам'яткоохоронних функцій контролю на місцях. Уряд України лише рекомендував регіональним органам влади (обласним, районним, міським державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування) погоджувати питання утворення відповідних місцевих органів охорони культурної спадщини без надання їм централізованого фінансування.

Відповідно, існують значні відмінності в організації таких органів на місцях. Зокрема, місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування формували власні органи охорони пам'яток, які мали різні організаційні форми та статус. Зокрема, у АР Крим діяв Республіканський комітет з охорони культурної спадщини, в Києві функціонувало Головне управління охорони культурної спадщини, у Дніпропетровську – Управління охорони культурної спадщини, у Львівській області – Управління охорони культурної спадщини, у Львові – Управління охорони історичного середовища, в Одеській області – Управління охорони об'єктів культурної спадщини, у Кіровоградській області, містах Івано-Франківську, Луганську, Луцьку, Чернівцях – відділи охорони культурної спадщини. Різною є і чисельність їх кадрового складу. Переважно це 2–3 штат-

ні одиниці, у багатьох виконкомів міських рад і райдержадміністрацій взагалі не введені посади спеціалістів з охорони культурної спадщини. У ряді областей додатково діють Науково-дослідні центри з охорони культурної спадщини або науково-методичні центри з охорони, реставрації та використання пам'яток історії, культури і заповідних територій.

Відсутність єдиного принципу формування органів охорони культурної спадщини у структурі місцевих державних адміністрацій не дозволяє на належному рівні здійснювати загальнодержавне управління у сфері охорони культурної спадщини, що позбавляє пам'яткоохоронну сферу організуючого впливу у регіонах. Проведений функціональний аналіз структури обласних державних адміністрацій показує, що обмежена штатна кількість підрозділів, недостатня кваліфікація виконавців-службовців, мізерні обсяги фінансування практично унеможливають виконання на належному рівні управління охороною культурної спадщини. Зокрема, це стосується проведення натурної інвентаризації пам'яток археології, укладання охоронних договорів, погодження розміщення реклами на пам'ятках місцевого значення, притягнення винних до адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони культурної спадщини та здійснення інших управлінських і цивільно-правових функцій. Задля практичного втілення прийнятих законів місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування переходять до програмно-цільового методу реалізації пам'яткоохоронного законодавства. Наприклад, органами виконавчої та самоврядної влади приймаються регіональні програми, направлені на удосконалення системи охорони культурної спадщини та її популяризацію. Проте, систематичне недофінансування цих програм завадило їх повній реалізації, особливо стосовно проведення паспортизації культурної спадщини. В умовах децентралізації ця проблема набуває ще більш гострого характеру. Сучасна система державного управління у сфері охорони культурної спадщини та практика застосування пам'яткоохоронного законодавства потребують реформування системи державного менеджменту цієї галузі.

До системи органів виконавчої влади входить Державна екологічна інспекція України, створена для забезпечення реалізації державної політики із здійснення контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також територій, що підлягають особливій охороні. В Україні вони мають статус особливо цінних земель, зокрема до них належать: землі дослідних полів науково-дослідних установ і навчальних закладів; землі природно-заповідного фонду та землі історико-культурного призначення. Передбачений поділ земель за цільовим призначенням дозволяє визначити для кожної окремої їх категорії свої особливі правила вико-

ристання (правовий режим), при дотриманні якого забезпечується раціональне використання та охорона земель.

Важливим напрямом пам'яткоохоронної діяльності повинно бути проведення планомірних і систематичних перевірок дотримання вимог законодавства про охорону культурної спадщини власниками та користувачами земельних ділянок (паїв), на яких розміщені пам'ятки археології. Збереження, використання та захист археологічних об'єктів, що знаходяться під землею поверхнею, повинно стати важливим завданням органів державної влади, відповідальних за охорону земель. Державний контроль за використанням та охороною земель, зокрема земель історико-культурного призначення, входить до основних завдань Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

До земель історико-культурного призначення належать землі, на яких розташовані пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, археологічні території, що охороняються, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби. Статус і правовий режим цих земель визначається Земельним кодексом України [13], законами України «Про природно-заповідний фонд» [14], «Про землеустрій» [5], «Про охорону земель» [15], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [16]. Ці землі підлягають особливій правовій охороні: на них забороняється будь-яка діяльність, що суперечить їхньому цільовому призначенню.

Для забезпечення режиму використання пам'яток культурної спадщини повинні встановлюватися охоронні зони із заборонаю на землях цих зон діяльності, яка шкодить або може шкідливо вплинути на забезпечення дотримання режиму земель історико-культурного призначення. Загалом, такі землі належать до природоохоронних територій і у структурі земельного фонду мають незначну частку – 0,08% загальної площі країни, а серед земель природоохоронного призначення – 1,5%. Збереження та автентичність об'єктів культурної спадщини цілком залежить від стану навколишнього середовища і вжиття практичних заходів з охорони природи, що яскраво окреслюється в європейських ідеях нерозривності природного та історичного середовища.

Відсутність розпланувальних матеріалів і невизначеність на місцевості меж особливо цінних земель призводять до грубих порушень земельного законодавства при їх використанні. Насамперед, це стосується незаконного відчуження земельних ділянок особливо цінних земель історико-культурного призначення (пам'яток археології – курганів, поселень), заповідників, цінних лісових масивів під будівництво, сільськогосподарське виробництво тощо.

Виходячи з практики здійснення моніторингу технічного стану пам'яток археології, що знаходяться у правовому статусі земель історико-культурного призначення, можна стверджувати, що об'єкти археологічної спадщини не обліковуються належним чином у Реєстрі. Самі

пам'ятки археології (кургани, городища, поселення) не законсервовані, не позначені охоронними знаками, а їх охоронні зони не винесені в натурі (на місцевості), що призводить до технічних помилок щодо закріплення на місцевості меж земельних ділянок.

Принципово важливим завданням при формуванні правових основ функціонування ринку землі стає нагальне питання надання спеціального статусу особливо цінним землям історико-культурного призначення – територіям, на яких розміщені невідновлювані об'єкти культурної спадщини – пам'ятки археології (кургани, городища, залишки стародавніх поселень, стоянок, укріплень, військових таборів, ділянки історичного культурного шару (поля давніх битв, а також пов'язані з ними рухомі предмети), що містяться під землею поверхнею та під водою і є невідворотним джерелом інформації про зародження й розвиток цивілізації.

Актуальною проблемою у збереженні культурної спадщини була і залишається невизначеність меж заповідників та неоформлення права володіння земельними ділянками, де вони розташовуються. Так, із 59 досліджених заповідників нині визначено територіальні межі у 44 (74,5%) і лише 11 заповідників (19%) юридично оформили право володіння земельними ділянками. Через відсутність у заповідниках коштів та неналежне виконання органами державної влади вимог законодавчих актів, землі історико-культурного призначення та розташовані на них пам'ятки зазнають пошкоджень і руйнації.

З 2011 року повноваження щодо охорони підводної культурної та археологічної спадщини отримала Державна прикордонна служба України з метою запобігання розкраданню, руйнуванню, незаконному переміщенню її об'єктів. Сьогодні стан збереження вказаної спадщини характеризується науковцями як багато в чому некерований, кризовий, з тенденцією зростання кількості порушень чинного законодавства.

Більша частина практичної роботи у пам'яткоохоронній сфері здійснюється на регіональному рівні, тому й основне навантаження на проведення пам'яткоохоронних заходів лягає на місцеві органи виконавчої влади. Головною метою регіональної політики у сфері охорони культурної спадщини є створення умов для організаційно-правового, фінансово-економічного та науково-виробничого забезпечення збереження пам'яток культурної спадщини в інтересах динамічного, соціально-економічного, культурного та духовного розвитку регіону. Водночас, як засвідчує багаторічний досвід функціонування органів охорони пам'яток культурної спадщини на регіональному рівні, існує пряма залежність їх штатних співробітників, які призначаються місцевими керівниками, від позиції цих керівників. Нерідко принципів та кваліфіковані співробітники, які обстоюють дотримання законодавства у сфері охорони пам'яток, перебувають під тиском або навіть втрачають роботу.

Останніми роками не забезпечено прийняття комплексної програми дій з питань захисту, збереження, належного утримання, відповідного використання, консервації, реставрації та реабілітації об'єктів культурної спадщини. 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, на яких розташовані пам'ятки історії та культури, не застосовуються санкції за порушення пам'яткоохоронного законодавства. Відсутність генеральних планів міст, історико-архітектурних опорних планів історичних населених місць (із 401 історичного населеного пункту спеціальною історико-містобудівною документацією забезпечено лише 126 міст і селищ), паспортів на пам'ятки є свідченням того, що їх існування не гарантується ні в концептуальному, ні в організаційному планах.

Державне фінансування є неефективним, оскільки воно недостатнє і не має системного характеру. У цілому в Україні понад 60% пам'яток архітектури національного значення перебуває в незадовільному стані, а близько 10% – в аварійному. Тому основна діяльність із збереження архітектурної спадщини (90%) припадає на реставрацію, консервацію та реабілітацію пам'яток. Орієнтовна вартість проведення тільки протиаварійних і першочергових ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках архітектури національного значення складає близько 200,0 млн. грн. щорічно.

Крім того, заходи з охорони культурної спадщини в державі здійснюються як за рахунок коштів, передбачених на виконання низки державних цільових програм, так і цільових субвенцій та позабюджетних коштів, що залучаються при виконанні окремих регіональних проектів. Так, в Україні свого часу діяло кілька загальнодержавних програм, покликаних забезпечити більш сприятливі умови для розвитку сфери охорони культурної спадщини: Загальнодержавна програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки [7]; Програма розвитку культури на період до 2007 року [17]; Комплексна програма паспортизації об'єктів культурної спадщини на 2003–2010 роки [18]. На жаль, у державних бюджетах 2003, 2004, 2006, 2007 років на виконання цих програм кошти передбачені не були, а на 2005 рік було виділено лише близько третини від потреби. Це поставило під загрозу своєчасне і повне виконання державних пам'яткоохоронних програм. Зокрема, не виконано Комплексну програму паспортизації об'єктів культурної спадщини, в результаті чого не дотримані вимоги Закону та не виконані рішення Уряду щодо створення Реєстру; не проведено грошової оцінки пам'яток України національного та місцевого значення, що унеможливило дієвий контроль за станом їх обліку і збереження. На підставі моніторингу технічного стану пам'яток у рамках виконання Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки

встановлено, що в окремих регіонах до 85% об'єктів культурної спадщини перебувають у незадовільному стані.

Охорона пам'яток культурної спадщини є системним комплексом заходів, що здійснюється на державному або громадському рівні з метою захисту і збереження об'єктів історико-культурної спадщини та історичного середовища в цілому. Включає в себе облік (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), консервацію, реставрацію, належне утримання та використання пам'яток. Проте, саме такий системний і комплексний підхід до проблеми збереження культурної спадщини на цьому етапі є повністю розбалансований.

За останні роки питання охорони і збереження національної культурної спадщини значною мірою загострилися. Головною причиною існуючих недоліків та проблем є тотальне недотримання діючого законодавства про охорону культурної спадщини в цілому, окремих законів, які стосуються різних її видів та типів. Визначені міжнародними зобов'язаннями та внутрішнім законодавством України чинні норми не виконуються на різних щаблях державної влади України та органів місцевого самоврядування, церковними громадами. Характерними стали відсутність належних системних заходів з проведення консервації, ремонту та реставрації об'єктів культурної спадщини, безкарне доведення до незадовільного (критичного) стану, руйнування та знесення пам'яток орендарями з наступним будівництвом на їх місці нових споруд, ігнорування і порушення вимог щодо охоронних зон пам'яток, зон регульованої забудови.

Масового характеру набули незаконні археологічні розкопки з метою розграбування археологічних пам'яток. На думку керівника Центру досліджень історико-культурної спадщини України Інституту історії України НАН України С.І. Кота, органи охорони пам'яток не виконують свою місію та свої функції, в багатьох випадках фактично є частиною системи хронічних порушень пам'ятоохоронного законодавства через або пасивність і нерегування на порушення, або й прямої участі в них через видачу незаконних дозволів та офіційних висновків, які суперечать діючим нормам, невмотивовані виключення пам'яток із Реєстру. Значної шкоди державі завдають некваліфіковані реставрації та ремонти пам'яток, що проводяться неліцензованими на ці роботи структурами. Органи прокуратури, які мають здійснювати нагляд за дотриманням пам'ятоохоронного законодавства та діяти на попередження, запобігаючи порушенням, нерідко фактично самоусуваються від цієї функції [19].

Значна кількість невіршених питань пов'язана із станом збереження пам'яток археології. Викликає занепокоєння те, що унаслідок недостатнього контролю з боку державних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування мають місце факти порушення пам'ятоохоронного законодавства. Під час будівельних і сільськогосподарських робіт допускається руйнування та розорювання унікальних давніх поселень, зокрема трипільської

культури, курганів скіфо-сарматського періоду, пам'яток археології козацької доби (у тому числі козацьких могил). Фіксується багато випадків знищення пам'яток археології будівельними організаціями, які виконують державні замовлення. Досить вказати, що під час будівництва 500-кілометрової автостради Київ – Одеса у 2004 р. було досліджено лише кілька пам'яток археології [19]. Десятки давніх поселень і могильників були знищені будівельниками. Сотні пам'яток руйнуються й пошкоджуються під час будівництва оптико-волоконного зв'язку, місцевих газо-нафтопроводів, ліній високовольтних електропередач.

Серед характерних порушень пам'ятоохоронного законодавства місцевими органами влади експерти вказують на наступні: не укладаються охоронні договори; не проводиться належним чином виявлення та облік об'єктів археологічної культурної спадщини; не надаються розпорядження та приписи щодо охорони пам'яток; масовими є факти передачі у приватну власність земель, на яких розташовані пам'ятки історії та культури, які занесені до Реєстру [20].

У регіонах процвітають грабіжницькі розкопки, що завдають непоправних збитків археологічній спадщині країни. Ці несанкціоновані розкопки досягли загрозливого рівня. А вилучення об'єктів археологічної спадщини під час приватизації землі в останні роки набуло масового характеру через бездіяльність місцевих органів виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та відсутність у їх складі достатньої кількості кваліфікованих фахівців-археологів.

Як наслідок існуючих проблем із збереженням археологічної спадщини, за даними експертів в Україні щорічно зникають щонайменше до 500 пам'яток археології, що є непоправними втратами для національної культурної спадщини [21]. І ця цифра може бути занадто оптимістичною. Адже дотепер існують суттєві розходження в оцінках загальної чисельності пам'яток археології, які реально можуть перебувати на території України, і даними їх державного обліку. Як зазначалося вище, на державному обліку перебуває 72064 пам'ятки археології, тоді як за оцінками фахівців Інституту археології НАН України в Україні знаходиться щонайменше близько 160 тис. об'єктів археологічної спадщини.

Ще однією з головних проблем здійснення охорони нерухокої культурної спадщини в Україні лишається низька культура представників підприємницьких структур-забудовників та місцевих органів влади, для яких суто прагматичні завдання отримання максимального прибутку від будівельних проектів повністю нівелює необхідність усвідомлення суспільного значення потреби збереження історико-культурного середовища в цілому та окремих об'єктів старовини, які його формують. На жаль, нерідко трапляються випадки, коли всупереч законодавству України та громадській думці в реалізації таких проектів забудовники отримують підтримку місцевих органів влади. При цьому, з метою отриман-

ня максимальних прибутків від будівництва прибуткових об'єктів, видаються дозволи на спорудження модерних об'єктів в історичних центрах населених пунктів, що наносить непоправну шкоду збереженню цілісного історико-культурного середовища. Нерідко з цією метою санкціонувалися знесення пам'яток культурної спадщини, що охоронялися державою. Доволі численними є випадки, коли орендарі змінювали призначення отриманих у користування пам'яток без відповідного дозволу.

Отже, сьогодні потрібно написати новий Закон, а не вносити правки до старого. В Україні має бути створена нова система охорони культурної спадщини. Необхідно прийняти зміни до профільного законодавства, запровадити нову систему обліку об'єктів культурної спадщини, а також створити загальнодержавний кадастр археологічних пам'яток. Верховній Раді потрібно прийняти такий законопроект, який би передбачав більш суворе покарання за порушення пам'ятоохоронного законодавства і вносив би зміни до Кримінального кодексу України [22].

Крім того, треба узгодити Закон України «Про публічні закупівлі» [23] із Законом України «Про охорону культурної спадщини» [3], адже діючі норми не дозволяють ефективно провести закупівлю послуг по виготовленню науково-проектної документації перед проведенням реставрації будь-якого об'єкта культурної спадщини. Узгодження потребують і пам'ятоохоронні нормативні акти з містобудівним законодавством, а також на часі розгляд й обговорення законопроектів про протидію нелегальному вилученню об'єктів культурної спадщини (іншими словами, про протидію «чорній археології»).

У цьому контексті важливим й актуальним було би приєднання України до другого протоколу Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту (1954 р.) [24]. Народні депутати не можуть ініціювати такі документи, подібні законопроекти можуть вноситися тільки Президентом України. Приєднання до вказаного протоколу забезпечить посиленний захист об'єктів культурної спадщини на окупованих територіях, заборонить будь-які розкопки (які дуже активно ведуться зараз в АР Крим) і запровадить серйозне покарання для тих, хто займався розкопками.

На нашу думку, доцільним на сьогодні було б заснування окремого органу виконавчої влади з охорони культурної спадщини. Українське товариство охорони пам'яток історії та культури запропонувало створити «Національне агентство з питань культурної спадщини» та його територіальні підрозділи у всіх областях і районах. Питання охорони культурної спадщини пропонують вивести з-під керівництва Мінкультури і підпорядкувати майбутньому агентству Кабінету Міністрів України.

Науковцями, пам'ятоохоронцями, експертами і громадськістю ініціюється створення електронного реєстру пам'яток культурної спадщини. Крім того, в Україні вже давно потрібно було створити центральну державну лабораторію або центр дослідження археологічних знахідок

з дерева, заліза, тканини і паперу. У цьому зв'язку необхідно збільшити фінансування сфери охорони культурної спадщини та поліпшити механізми цього фінансування, адже згідно діючих норм пам'ятоохоронного законодавства Міністерство культури, молоді та спорту України має право фінансувати тільки власні інституції (національні заповідники).

Одним з недоліків існуючої системи охорони пам'яток культурної спадщини є зменшення впливу громадськості на питання їх збереження, яка фактично усунута від реального контролю за діями державних структур та впливу на ухвалення ключових рішень, особливо на місцевому рівні. Існує об'єктивна потреба посилення статусу пам'ятоохоронних громадських організацій в законодавстві України, у тому числі у відновленні повноважень Українського товариства охорони пам'яток історії та культури.

Кожна галузь, сфера, індустрія української культури (або в цілому гуманітарного середовища) може поділитися величезним списком питань, що накопичилися. Але є щось, що всіх їх об'єднує, – дефіцит кадрів. Це люди, які можуть формувати й реалізовувати політику у сфері культури, писати, виконувати і контролювати стратегії; люди, які можуть створювати та оцінювати, зберігати й аналізувати; люди з профільною освітою і компетенціями, які будуть високо оцінені у співтоваристві і в суспільстві в цілому.

ДЖЕРЕЛА

1. Поточний архів Міністерства культури, молоді та спорту України.
2. Про культуру : Закон України від 14 груд. 2010 р. № 2778-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 24. С. 168.
3. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08 черв. 2000 р. № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000 р. № 39. С. 333.
4. Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1626-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004 р. № 26. С. 361.
5. Про землеустрій : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 858-IV (із змінами, внесеними Законом України № 2498-VIII від 01 січ. 2019 р.). URL: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Про державну експертизу землепорядної документації: Закон України від 17 черв. 2004 р. № 1808-IV (із змінами, внесеними Законом України № 497-VIII від 27 черв. 2015 р.). URL: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Загальнодержавна програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки : Затверджено Законом України від 20 квіт. 2004 р. № 1692-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 32. С. 390.
8. Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини : Закон України від 01 лют. 2005 № 2391-IV. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лют. 2011 р. № 3038-VI (із змінами, внесеними Законом України № 132-IX від 01.01.2020). URL: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
11. Про основи містобудування : Закон України від 16 лист. 1992 р. № 2780-XII (із змінами, внесеними Законом України № 2257-II від 08.02.2001). URL: <http://www.rada.gov.ua>.
12. Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: постанова Кабінету Міністрів України від 21 лют. 2018 р. № 92. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
13. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III у редакції від 05 січ. 2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/2768-14/page7>.
14. Про природно-заповідний фонд України : Закон Украї-

ни від 16 черв. 1992 р. № 2456-XII. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

15. Про охорону земель : Закон України від 19 червн. 2003 р. № 962-IV (із змінами, внесеними Законом України № 2059-VIII від 18 груд. 2017 р.). URL: <http://www.rada.gov.ua>.

16. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 963-IV (із змінами, внесеними Законом України № 901-VIII від 28.12.2015). URL: <http://www.rada.gov.ua>.

17. Про затвердження Державної програми розвитку культури на період до 2007 року : постанова Кабінету Міністрів України від 06 серп. 2003 р. № 1235. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

18. Про затвердження Комплексної програми паспортизації об'єктів культурної спадщини на 2003–2010 роки : постанова КМУ від 09 верес. 2002 р. № 1330. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

19. Кот С. І. Про стан збереження культурної спадщини України. Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» 18 квітня 2018 р. К., 2018.

20. Законодавчі акти та офіційні нормативні документи.

21. Інформаційні та аналітичні матеріали, розміщені в мережі Інтернет.

22. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2341-14/page8>.

23. Про публічні закупівлі : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 922-VIII (із змінами, внесеними Законом України № 114-IX від 19 квіт. 2020). URL: <http://www.rada.gov.ua>.

24. Гаазька конвенція 1954 р. URL: <http://www.rada.gov.ua>.

Kharkovenko R.V. Current issues of the situation in the field of cultural heritage in Ukraine

The article discusses and analyzes the characteristics of the state of affairs in the sphere of cultural heritage protection in Ukraine. In particular, it is characterized by deficiencies in modern monument protection legislation, management structure of the authorities of cultural heritage protection, personnel policy, financing and performance of the aforementioned sectors.

Today in Ukraine there is no single register of objects of cultural heritage: we don't know how many objects of cultural heritage we have, and in what areas. The electronic registers will not be created, while the legislation in the sphere of cultural heritage protection is not reformed. Under current laws, all accounting processes, which are held for museums and parks, are analog and maintained in paper.

In Ukraine there is no single law that covered all aspects of cultural heritage protection, but there are a number of legislative and regulatory acts relating to the management of objects with separate legislation. It is immovable monuments of culture, archaeological, museum, archives, natural heritage. Monument protection activities are regulated by normative legal acts of various branches of law, including: constitutional, civil, administrative, land and special monument protection that is in the process of constant reform and harmonization. The national monument protection law is slowly formed as a branch of education.

In addition, upon ratification of the international instruments Ukraine has assumed certain obligations that have continued to bring national monument protection legislation in line with contemporary international law.

The lack of a uniform principle of formation of bodies of protection of cultural heritage in the structure of local state administrations does not allow for the proper level to carry out state administration in the sphere of cultural heritage protection, which deprives monument protection organizes the sphere of influence in the regions.

Every branch, field, industry of the Ukrainian culture (or humanitarian environment as a whole) can share a huge list of issues that have been accumulated. But there is something that they all share – the shortage of personnel. It's the people who can shape and implement policy in the sphere of culture, write, execute and control strategies; people who can create and measure, store and analyze; people with specialized education and competencies that are highly valued in the community and in society as a whole.

Public funding is ineffective because it is insufficient and does not have a systemic nature: resources are distributed, and the vast majority of cultural heritage remains in an unusable state.

A key disadvantage of existing cultural heritage conservation practices is the significant reduction of public impact on conservation issues. In fact, members of the public are shielded away from real control over the actions of state structures and influence over key decision-making, especially at the local level. There is an objective need to strengthen the status of conservation monument protection public organizations in Ukrainian law. In particular, there is a need to restore the powers of the Ukrainian Society for the Protection of Historic and Cultural Monuments in the field of control over the observance of the law on monuments protection and the initiation of appropriate protective measures.

Key words: cultural heritage, protection of cultural heritage, cultural heritage object, monument.

REFERENCES

1. The current archive of the Ministry of Culture, Youth and Sports of Ukraine.

2. Law of Ukraine on culture № 2778-VI. (2010, December 14). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 24, 168. [in Ukrainian].

3. Law of Ukraine on the protection of cultural heritage № 1805-III. (2000, June 08). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 39, p. 333. [in Ukrainian].

4. Law of Ukraine on the protection of archaeological heritage № 1626-IV. (2004, March 03). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 26, p. 361. [in Ukrainian].

5. Law of Ukraine on land management № 858-IV. (2003, May 05) (as amended by Law of Ukraine № 2498-VIII (2019, January 01)). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

6. Law of Ukraine on state examination of land management documentation № 1808-IV. (2004, June 17) (as amended by Law of Ukraine № 497-VIII (2015, June 27)). Retrieved from: <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

7. Law of Ukraine on National program for preservation and use of cultural heritage sites for 2004–2010 № 1692-IV. (2004, April 20). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 32, p. 390. [in Ukrainian].

8. Law of Ukraine on temporary prohibition of the privatization of cultural heritage monuments № 2391-IV. (2005, February 01). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

9. Law of Ukraine on regulation of town-planning activity № 3038-VI. (2011, February 17) (as amended by Law of Ukraine № 132-IX (2020, January 01)). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

10. Law of Ukraine on architectural activity № 687-XIV (1999, May 20). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

11. Law of Ukraine on the basics of town planning № 2780-XII (1992, November 16) (as amended by Law of Ukraine № 2257-II (2001 February 8). Retrieved from: <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

12. Resolution of the Cabinet of Ministers on amendments to the procedure for determining the limits and regimes of use of historic areas of settlements, restriction of economic activity in the territory of historic areas of settlements (2018, February 21), 92. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

13. Law of Ukraine on land code of Ukraine № 2768-III (2001, October 25) (as amended 2013, January 05)). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/2768-14/page7>. [in Ukrainian].

14. Law of Ukraine on the nature reserve fund of Ukraine № 2456-XII (1992, June 16). URL: <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

15. Law of Ukraine on land protection № 962-IV (2003, June 19) (as amended by Law of Ukraine № 2059-VIII (2017, December 18)). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

16. Law of Ukraine on state control of land use and protection № 963-IV (2003, June 19) (as amended by Law of Ukraine № 901-VIII (2015, December 28)). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

17. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on approval of the state program for the development of culture for the period up to 2007 № 1235 (2003, August 12). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

18. Resolution of the Cabinet of Ministers on the approval of the comprehensive program of certification of objects of cultural heritage for 2003–2010 № 1330 (2002, September 09). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

19. Kot, S. I. (2018). *About the state of preservation of the cultural heritage of Ukraine. [Pro stan zbereshennia kulturnoi spadshchyny Ukrainy]*. Kyiv. [in Ukrainian].

20. Legislative acts and official regulations. [in Ukrainian].

21. Information and analytical materials posted on the Internet. [in Ukrainian].

22. Law of Ukraine on criminal code of Ukraine № 2341-III (2001, April 05). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/2341-14/page8>. [in Ukrainian].

23. Law of Ukraine on public procurement № 922-VIII (2015, December 25) (as amended by Law of Ukraine № 114-IX (2020, April 19)). Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

24. The Hague Convention of 1954. Retrieved from <http://www.rada.gov.ua>. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 28.01.2020 р.
Рекомендована до друку 10.03.2020 р.

