

# ОХОРОНА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

УДК 37:74.01/09:504

Володимир **Бадяк**

кандидат історичних наук,  
доктор філософії в історичних  
науках, професор кафедри  
історії і теорії Львівської  
національної академії мистецтв

## Нормативно-правова охорона культурної спадщини

© Бадяк В., 2016

<http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.51679>

**Анотація.** Запропоновано історичний екскурс обраної теми, зародження пам'яткоохоронних ідей, що набували державної ваги в новітні часи, акцентовано увагу на правовому статусі культури в міжвоєнний період в Україні, яка перебувала під чужоземним пануванням, вибірковому, з класових позицій комуністичного режиму до культурних цінностей, розробленні нормативних документів, термінологічних визначень, закону про охорону та використання історії та культури, ізольованість від міжнародного теоретичного та практичного досвіду в цій сфері, докладно проаналізовано становлення пам'яткоохоронних засад у незалежній Україні, успадкованість минулих і розробленні нових положень Закону «Про охорону культурної спадщини», формування управлінських структур, хід і наслідки пошуково-дослідницьких робіт, держреєстрацію об'єктів культурного минулого, її позитивні та негативні наслідки, запропоновано заходи щодо поліпшення стану справ у цій ділянці.

**Ключові слова:** закон, культурна спадщина, пам'ятка, охорона, реєстрація, цінність, класифікація.

**З**береження культурної спадщини, її складових-об'єктів, котрі із занесенням у Державний реєстр (списки) набувають статусу пам'яток, себто забезпечуються охороною, стала глобальною світовою проблемою. Успіх у цій справі можливий завдяки державницькій системі та за умови співпраці з міжнародними структурами.

рами, залученню значний інтелектуальних сил.

Руйнівниками пам'яток культури є екологічні (природні) та антропологічні (людські) чинники. Перші — сонце, вітер, дощ, мороз, землетруси тощо, другі — загазованість, реконструкції, війни тощо. Очевидно, що нічого вічного нема на землі. Аналогічно до біологічних організмів, які з'являються, розквітають і відмирають, матеріальні речі, створені людиною, теж проходять цей історичний шлях. Це давно з'ясована аксіома. Завдання полягає в тому, аби процес відмирання відтермінувати якнайдалі, знайти ефективні захисні засоби й методи.

У Венеціанській хартії, ухваленій Другим конгресом архітекторів і технічних спеціалістів з історичних пам'яток (1964 р.), підкреслюється, що першочерговою вимогою до зберігання пам'яток є постійний догляд за ними [1, с. 7].

Очевидно, процитоване не є над відкриттям ХХ ст., бо ще первісна людина втямила, що догляд за будь-чим, приміром за вогнищем, гарантує його тривале горіння. Проте цінність хартії в тому, що вона вперше заявлена міжнародним співтовариством, котре узагальнило набутий досвід і рекомендувало урядовим структурам розв'язувати проблеми збереження пам'яток на тогочасних обґрунтованих науково-технічних засобах.

Вникати в цю сферу практичного збереження пам'яток — не наше завдання, тож акцентуватимемо увагу на нормативно-правових принципах їх збереження, у тому числі наявних приписів, інструкцій, що стосуються ремонтно-реставраційних, консерваційних, реабілітаційних робіт на об'єктах культурної спадщини.

Звернення до правових засад охорони культурної спадщини, що набули певної та різної історіографії [2], обумовлено появою законодавчих актів, їх удосконалення, узгодженість з міжнародними конвенціями, хартіями, рекомендаціями, які радянський режим майже ігнорував; усунення монументальних міфотворів з теренів України, що підпадають під закон про декомунізацію.

Застереження дає підстави стверджувати про наявність новизни в пропонованій темі.

Охорона культурної спадщини — це система правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, містобудівних, інформаційних та інших заходів з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), запобігання руйнуванню, належному пристосуванню об'єктів культурної спад-

щини, констатовано в статті 1 Закону України «Про охорону культурної спадщини» [3, с. 17]. І ще: у преамбулі Закону наголошено, що охорона об'єктів культурної спадщини є одним з пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Першим кроком у цій важливій патріотичній справі є правовий захист об'єкта як наслідок його виявлення, наукового вивчення, класифікації та державної реєстрації, тобто визнання його пам'яткою.

Початки історії правового захисту об'єктів, що мали певну вартість, дуже давні, якщо взяти до уваги знаменитий закон вавилонського царя Гаммуратті (1792-1750 рр. до н.е.), у якому йдеться про збереження старовинних речей. Римський імператор Маркіан 458 р. н.е. наказав тілесно карати або штрафувати осіб, які руйнували давні будівлі, розкрадали каміння з пам'ятників героїчної слави, що прикрашали Вічне місто [4, с. 11-12].

У середні віки, коли виправдовувалися військові дії, а цінні споруди руйнувалися або розглядалися як законні трофеї переможців, першим порушив питання їх захисту італійський юрист А. Джентілі (1552-1608 рр.) у праці «Про право війни», хоча він визнавав практику війни [5, с. 83]. Середньовічні гуманісти вперше назвали предмети давнини «пам'ятками», заклали професійний інтерес до об'єктів культурного надбання, але цей інтерес реалізовувався переважно в пошуках і вивезенні (читай — викраденні) цінностей в інші країни.

Таким об'єктом розробок і пограбувань античних реліквій була Італія. Тут уперше вдалися до правових способів призупинити це самочинство: 1624 р. кардинал Альдобрандіні видав декрет, яким зобов'язував мати дозвіл на розкопки, а власника земельної ділянки впродовж 24 год. повідомити владу про знахідки [5, с. 83].

У XIX-XX ст. точилися гострі суперечки між державами з приводу регламентації археологічних розкопок, кому повинні належати знахідки, як запобігти їх вивезенню, викраданню.

Греція, що потерпала від розкрадань культурних цінностей, в ухвалених законах 1834 р. і 1899 р. оголосила археологічні знахідки власністю держави, а проведення розкопок — державною монополією. Дозволялися розкопки іноземцям за умови, що знахідки будуть передані в грецькі музеї. Такі самі регламентації зробили Туреччина, Афганістан, Єгипет, Сирія, Ліван тощо — ко-

лиски давніх східних цивілізацій. Розроблені тоді принципи та положення в археологічній практиці мали велике значення і для становлення національного законодавства щодо охорони пам'яток культури, і міжнародних правових актів у справі регламентації археологічних досліджень.

У західноєвропейських країнах на чільне місце все частіше виходили архітектурні споруди, їх збереження. Реставраційна практика французів, що мала неоднозначну оцінку, поширилася на сусідні країни, зокрема Австрійську імперію, під владою якої опинилася Галичина з головним містом на її сході Львовом. Виданий 1850 р. цісарем патент про створення Центральної комісії з метою дослідження і збереження давніх будівель сприяв набуттю теоретичних і практичних навичок, що прислужилися в прийнятті 1903 р. відповідного закону [6, с. 83].

Це був час наростання протистоянь між державами, унаслідок зіткнень між ними зазнавали руйнувань міста, споруди з культурними цінностями.

Засторогою щодо подальших трагічних наслідків була Брюссельська декларація права війни (1874 р.), де вперше ставилося питання про можливість застосування якоїсь відповідальності до руйнівників [5, с. 84].

Гаагські конвенції про закони і звичаї сухопутної війни 1899-го і 1907 рр. вимагали утримуватися від бомбардувань історико-мистецьких об'єктів, знаходити способи позначати їх особливими примітними знаками [3, с. 264-269].

Трагічні наслідки Першої світової війни засвідчили недосконалість гаазьких конвенцій, націлювали на подальше розроблення правових норм щодо захисту надбань культури.

Відновлена Польська держава, що домоглася анексії Східної Галичини й Волині, успадкувала та розвинула певною мірою австро-угорські нормативи в пам'яткоохоронній справі. У кінці 20-х років розпочато інвентаризацію об'єктів краю, що заслуговували на відповідне поцінування та охорону. У 1933-1934 рр. Львівський воєводський уряд визнав низку будівель Львова пам'ятками, а 1937 р. такий самий статус надано Середмістю Львова [7, с. 15].

На загальнодержавний закон з охорони пам'яток польська влада не спромоглася. Українство, що зазнавало дискримінацій, з великими труднощами спромоглося на впорядкування поховань Українських січових стрільців, вояків Української Галицької Ар-

мії. Заслугує похвали подвижницька праця М. Драгана, який зробив облік і опис дерев'яних церков краю [8].

Значно більше — у кращій та гіршій бік — було зроблено щодо правової охорони на теренах Наддніпрянської України, яка на початку 20-х років опинилася під більшовицьким режимом. Ліквідувавши приватну власність та підпорядкувавши матеріальний потенціал владі, режим оголосив низку декретів, за якими націоналізували приватні музеї, мистецькі колекції, оголошували визначні пам'ятки державною власністю. Акції виглядали навіть благородними, бо заявляли, що все це робиться в ім'я "трудящих", для простого народу.

Проте в умовах революційного хаосу й доцільності, ліквідації власника-господаря виникали умови для розграбування культурних цінностей, руйнацій люмпенами «буржуазних палаців». Підхід до «буржуазної культурної спадщини» з класових (марксистсько-ленінських) принципів був вирішальним у її оцінюванні і в теорії, і на практиці.

В Україні, в апогей «українізації», Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) і Рада Народних Комісарів (РНК) УРСР затвердили 1926 р. «Положення про пам'ятники історії й природи» [9, с. 27-32]. Це перший акт загально-нормативного значення, у якому кодифіковано радянські декрети й постанови та використано досвід у цій справі, а також розроблено правила й порядок охорони, утримання, обліку, дослідження та пропаганди музейних і позамузейних (нерухомих) пам'яток. Пам'ятки класифікувалися за республіканськими та місцевими категоріями, а критерії їх цінностей ґрунтувалися на науковому, історичному або мистецькому значенні.

Аби надалі не повторюватися, підкреслимо, що охорону пам'яток культури радянський режим оголошував справою державною та покладав на відповідні урядові структури.

З прийняттям згаданого «положення» почалася перша державна реєстрація пам'яток України, які поділяли на археологічні, архітектурні та історико-меморіальні види. Осторонь залишилися пам'ятки мистецтва.

Впродовж 1924-1929 рр. вищі органи влади УРСР проголосили державними заповідниками територію могили Т. Шевченка, а також чотири помітні культово-палацові споруди [9, с. 232, 237, 241, 242].

Проте облік пам'яток не завершено, обнадійливі сподівання на українізаційний поступ змінився драматизмом 30-х років, про що відомо. Теж відомі наслідки Другої світової війни для української культури.

У 1945 року Уряд УРСР і ЦК КП(б) У (Центральний комітет Комуністичної партії (більшовиків України) прийняли постанову «Про заходи до впорядкування стану пам'ятників культури, старовини і природи на території УРСР», якою затвердили відповідне «Положення» [10, с. 87-90].

У цьому документі успадковані окремі норматив из «Положення» 1926 р., зокрема критерії цінностей (наукова, історична, художня), водночас пам'ятки поділялися на три категорії: союзного, республіканського та місцевого значення; Комітетові у справах культурно-освітніх установ при РНК УРСР доручено займатися культурно-історичними пам'ятками та заповідниками, Управлінню у справах архітектури при РНК УРСР — пам'ятками архітектури та повзв'язані з ними заповідниками садово-паркової архітектури. Виписані завдання і права цих органів, процедури реєстрації, фінансування [10, с. 87-90]. У згаданому документі немає чіткого поділу пам'яток за видами, правових дефініцій щодо збереженої подвійної термінології — «пам'ятники культури і старовини».

Подвійна назва об'єктів минулого викликала застереження фахівців, що, напевно, вплинуло на розроблення та прийняття Радою Міністрів СРСР постанови «Про заходи до поліпшення охорони пам'яток культури» (1948 р.), обмежившись одним терміном — «культури».

Рада Міністрів УРСР адекватно відреагувала 1948 р. на союзний припис відповідною постановою, якою затвердила «Положення про заходи до поліпшення охорони пам'яток культури на території УРСР», поклала обов'язки в цій справі на органи місцевої влади щодо обліку, охорони, реставрації та використання археологічних, історичних і архітектурних пам'яток, залишила в підпорядкуванні названих структур: пам'ятки мистецтва, доручила новоствореному Комітетові в справах мистецтв. До пам'яткоохоронних справ залучалися наукові установи.

«Положенням» визначено три категорії пам'яток щодо їх використання: I — не можуть для практичних потреб (монументи, фонтани, окопи тощо); II — можуть, але для музейних і науко-

вих установ; III — можуть для господарських потреб без шкоди для їх збереженості. Унормовано порядок встановлення охоронно-орендних угод і визначення навколо пам'яток охоронних зон [9, с. 37-46].

«Положення» доповнювали «Інструкції» 1949-1950 рр. до всіх видів пам'яток про порядок їх обліку, реєстрації та утримання [9, с. 121, 139, 335, 396].

Пам'яткоохоронні ухвали 1948-1950 рр. були чинні впродовж майже 30 років, на їх підставі встановлено публічну «документацію» — майже 3 тис. чавунних таблиць на пам'ятках архітектури із застережним написом, що «за пошкодження пам'ятника карається законом». Попри монументальну привабливість таблиць, вони не позбавлені вад: архітектурні об'єкти названі «пам'ятниками» (правильно українською — «пам'ятка»), «караючого» закону не було. Лише згодом в ухвалених кодексах УРСР — Кримінальному (1960 р.) і Цивільному (1963 р.) передбачалася відповідальність за умисну руйнацію культури і природи [9, с. 430-431].

Водночас у часи хрущовської відлиги посилилися звинувачення у розтринькуванні грошей на збереження непотрібних занедбаних об'єктів, культових споруд, що є носіями чужої, антимарксистської ідеології. Наростання негативних тенденцій у цій сфері спонукало відомих діячів науки і культури академіка М. Рильського, архітектора Є. Катоніна, археолога С. Бібікова, художників Г. Томенка, В. Касіяна, Г. Меліхова та інших звернутися в Міністерство культури УРСР з листом «Назрілі питання охорони пам'яток культури» (1958 р.), в якому висловлена стурбованість, що «в останній час становище в УРСР з охороною і реставрацією пам'яток культури не можна вважати благополучним. Ні система охорони, ні реставрація не відповідають цьому» [11, с. 77], та запропоновано низку заходів на порятунок пам'яток. Така ситуація була в усій радянській імперії, поки найвище московське керівництво дало вказівку скоротити кількість пам'яток, насамперед архітектурних (культових), що перебували під державною охороною. Наче завершений 1956 р. облік архітектури всесоюзного і республіканського значення в кількості 2057 об'єктів було скорочено 1963 р. до 1346-ти [9, с. 244-298].

Затяжним виявилось складання списку інших пам'яток республіканського значення, якщо тільки 1965 р. Уряд УРСР його затвердив. Обліковано 374 пам'ятки, у тому числі мистецтва — 115,

історії — 117, археології — 142 [9, с. 90-112].

Попри пропагандистські заяви радянського режиму про турботу за культурною спадщиною, дозвіл на заснування Українського товариства охорони історії та культури (1966 р.), затверджений 1968 р. Держбудом УРСР список 319 стародавніх міст, селищ і сіл України, проекти планування і забудови яких повинні погоджуватися з органами охорони культури [9, с. 299-335], проголошення Державного історико-архітектурного заповідника у Львові (1975 р.), взяття 1979 р. під охорону архітектурних об'єктів, загальна кількість яких нараховувала 1790 [14], ситуація не поліпшувалася. Критичні закиди і всередині країни, з-за кордону [13] про незадовільне поводження з окремими видами, насамперед культового, всесоюзного значення, змусили режим, з одного боку, заборонити публічну критику щодо цієї проблеми, з іншого, — піднести її на законодавчо-конституційний рівень. 1976 року Верховна Рада СРСР прийняла Закон «Про охорону і використання історії та культури», внесла в Конституцію СРСР відповідну статтю 27. Закон повернувся до подвійної класифікації — «історії та культури», до того ж, першими вказані історичні пам'ятки. Вважаємо, що владні органи були зацікавлені цим видом, бо малися на увазі насамперед революційно-бойові й трудові здобутки соціалістичного ладу під керівництвом партії комуністів.

Всесоюзні новації переписано в Україні. У них, завсесоюзним зразком, міститься повніша дефініція. Їхні види: історії, археології, мистецтва; архітектурну спадщину поділено на «пам'ятки містобудування і архітектури», введено вид «документальні пам'ятки». Уся пам'яткоохоронна справа покладалася на Раду Міністрів УРСР, спеціально уповноважені органи, що залишалися ті самі, а також на Головне архівне управління, котре займалося документальними пам'ятками [12].

У Закон 1978 р. внесено попередні термінологічні нормативи з обліку, забезпечення схоронності, порядку та умов використання пам'яток, що певною мірою було віддзеркаленням тодішнього стану наукової методики охорони та реставраційного доробку, а також вказано на відповідальність за порушення законодавства у цій ділянці.

Цей закон зберігав міжвідомчу підпорядкованість, на яку нарікали фахівці, до того ж, застій в економіці, традиційне обмежене фінансування, ідеологічна заангажованість прирікали



законодавчі приписи на декларації, а практичні охоронні роботи нерідко уподібнювалися імітації. Зате режим не шкодував грошей на монументальну пропаганду. Ця міфотворчість насаджувала панівну ідеологію, не мала, за окремими винятками, художньої вартості, але в кількісному сенсі справляла враження збагачення культурних цінностей в країні Рад. Цих монументальних «новобудов» у душі соціалістичного реалізму обліковано в Україні на початок 1990 р. майже 8250, у тому числі В. Леніну — понад 5 тис. [4, с. 217].

Із здобуттям Україною незалежності одним з важливих завдань стало питання духовності, національного виховання, що викладено в «Основах законодавства України про культуру» (1992 р.), зокрема, у статті 14, яка присвячена збереженню і використанню культурних цінностей [3, с. 6-16]. До останніх належать об'єкти, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення, а культурні цінності унікальної історичної ваги в справі формування національної самосвідомості українського народу визначаються об'єктами національного культурного надбання і заносяться до відповідного Державного реєстру (Держреєстр). Об'єкти національного культурного надбання, музейні, бібліотечні, архівні фонди не підлягають роздержавленню та приватизації.

У названій статті задекларовані форми й методи охорони та використання пам'яток культури, апробовані в радянській і частково міжнародній практиці, за винятком спеціальним правовим приписом. Закон апелює до «культурного надбання», що є новим у нормативній термінології, «культурних цінностей», у тому числі «етнографічного» чинника, який, без сумніву, плекає національну гідність.

Тоді ж, 1992 р., Кабінет Міністрів (Кабмін) затвердив «Положення про Державний реєстр національного культурного надбання», котрим доручив управлінням, яким підпорядковані пам'ятки, провести їх держреєстрацію на підставі чинного законодавства та наявних інструкцій, визначальними чинниками яких повинні бути названі критерії цінностей [3, с. 106-107].

1999 року завершено складання списків нерухомих об'єктів для Держреєстру: Держбуд щодо пам'яток містобудування і архітектури, Міністерство культури – історії, археології, монументального мистецтва й заповідників [14].

Водночас Верховна Рада ухвалила низку нормативів (про ад-

міністративні правопорушення, власність, приватизацію, державний кордон, місцеве самоврядування, вивезення, введення та повернення культурних цінностей тощо) [15, с. 55, 64-66, 115, 117], конституційних ст. 54, 66, 137, 138, що покликані оберігати культурні цінності в межах своїх повноважень, покарати порушників законів.

Завершальним актом цієї обліково-нормативної роботи стало прийняття у 2000 р. Верховною Радою Закону «Про охорону культурної спадщини» [3, с. 16-38].

Закон із 49 статей, що згруповані в десяти розділах, покладає державне управління охорони культурної спадщини на Кабмін України та спеціально уповноважені органи (центральні, місцеві), визначає їхні функції (ст. 3-6), передбачає створення науково-методичних і консультативних рад для розроблення основних напрямків охорони культурної спадщини, дозволяє залучати знавців, громадськість для спостереження за станом пам'яток, доступ екскурсіям, націлює органи влади на сприяння діяльності УТОПІК, інших установ на проведення охоронних заходів, підготовку фахівців, встановлення шефства над пам'ятками, їх популяризацію тощо.

Складалося враження, що Закон вибудував пірамідну вертикаль державної влади над розмаїттям нерухомих об'єктів культурної давнини, ліквідував їх міжвідомчу підпорядкованість, на яку нарікали фахівці, науковці, громадськість. Назва Закону апелює до «культурної спадщини» як сукупності успадкованих людством культурних об'єктів — назви значно ширшої, ніж «культурні цінності», бо останніх треба виявляти у «спадщині». Це данина визначному документові сучасності — «Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини», ухваленої 1972 р. ЮНЕСКО, але ратифікованої в Україні лише 1988 р. [1, с. 26-41].

У Конвенції під культурною спадщиною визначаються: а) монументальні витвори б, ансамблі, комплекси в місця, що мають виняткову загальнолюдську цінність «з точки зору історії, мистецтва чи науки» щодо перших двох здобутків, щодо третього — «з точки зору історії, естетики, екології чи антропології».

Ця типологічна класифікація прилучилася у згаданому Законі дефініцією об'єкта культурної спадщини — як визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території в чи водні об'єкти

(об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду та зберегли свою автентичність (ст. 1).

Внесене визначення термінів у цій статті стосується (окрім названих вище дефініцій про охорону культурної спадщини, об'єкта, пам'ятки) зони охорони пам'ятки, історичного населеного місця, його ареалу, традиційного характеру середовища, науково-технічних захисних дій: консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації.

Отже, діапазон «цінностей» в українському Законі значно ширший, ніж у конвенції та попередніх вітчизняних нормативних актах, проте виникли запитання і до дефініцій, статей, і до тексту [16]. Законотворці теж вгледіли недосконалості, тож у наступні роки, охоплюючи 2015 р., український «парламент» вносив відповідні корективи в Закон, особливо 2004 р., 2011 р. [17]. Щорічну хроніку цих поліпшень» немає потреби простежувати, зрештою, вони доступні у «Відомостях Верховної Ради», інтернеті, рівно ж, як і «пережовувати» Закон, тож зупинимося на найсуттєвіших позиціях «завершеного» (?) Закону, імплементацією в нього міжнародного права з цієї проблеми.

Про внесені зміни, їхню масштабність свідчить стаття 1, з 12-ти абзаців якої доведено до 21-го. Але «поліпшений» її варіант не позбавлений запитань. По-перше, спочатку в Законі фігурувала «антропологічна» цінність, але не було «архітектурної», потім (після змін) стало навпаки, хоча в статті 13 «архітектурна» цінність відсутня (недогляд?). По-друге, цінність «художня» зайва, якщо виходити з міжнародних приписів, до того ж, у четвертому абзаці (ст. 1) замість неї вказана «культурна» цінність (недогляд?).

Збережено з певними корективами та новаціями класифікацію об'єктів культурної спадщини, що певною мірою уподібнюються з типовим поділом об'єктів. Так, об'єкти мистецтва названі «монументальними», архітектури та містобудування — поділено на окремі види, внесені об'єкти садово-паркового мистецтва й ландшафтні як «компенсація» (?) «природній спадщині» у Конвенції, а також виділені об'єкти науки й мистецтва, що були в Законі 1978 р. в історичному виді. До слова, цей вид зазнав принципової ко-

рекції (у сенсі вилучення радянської риторики).

Початок правового захисту об'єктів культурної спадщини починається з їх виявлення, дослідження і занесення до Держреєстру, незалежно від форм власності, за категоріями національного та місцевого значення. Не підлягають держреєстрації об'єкти, що є сучасними копіями існуючих пам'яток або спорудами, створеними за старовинними проектами чи науковими реконструкціями. Виписана процедура занесення об'єкта до Реєстру та інформування про це (у тому числі встановлення охоронних таблиць, знаків тощо), а також внесення змін до Реєстру або вилучення пам'яток з нього.

У кінці грудня 2001 р. Кабмін затвердив «Порядок визначення категорій для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих України», що повинен проводитися при наявності облікової документації: картки, паспорта, короткої історичної довідки, акту технічного стану, довідку про майнову цінність об'єкта. Цінність останнього повинна відповідати критерію автентичності, а також принаймні одному з таких критеріїв: а) він справив значний вплив на розвиток культури, її складових; б) пов'язаний з історичними подіями; в) репрезентує шедевр творчого генія, став етапним твором видатних митців; г) був твором зниклої цивілізації чи інших митців [15, с. 393-396].

Тоді ж Уряд вніс до Держреєстру 605 пам'яток історії, монументального мистецтва та археології національного значення і 58 заповідників [16, 397-437].

На підставі різних джерел, з'ясовуємо, що станом на 1 січня 2002 р. Держреєстр національного значення нараховував 4142 пам'ятки із 129708 облікованих, у тому числі пам'яток археології відповідно 414 — з 58321 пам'ятки, історії 143 — з 49519 пам'яток, монументального мистецтва 44 — з 5631 пам'ятки, архітектури та містобудування 3541 з 16237 пам'яток і 61 історико-культурний заповідник [15, с. 393-437; 15; 18].

Щодо кількості пам'яток, особливо місцевого значення, маємо розбіжності. Твердження, що на державному обліку є понад 150 тис. пам'яток, мовляв, Україна «багатюща на культурні цінності», назвемо «архіпатріотичним». Їхній пік сягнув 2003 р. — 131293 пам'ятки, далі спад, і в 2007 р. вказані 124093 [11, с. 132].

Наступного, 2008 р., унаслідок проведеної за вказівкою Президента В. Ющенка інвентаризації списків пам'яток України, з

них вилучено 2578 різного пластичного штибу, переважно тиражованих копій, що возвеличували партійних і державних діячів комуністичного режиму [19]. А ще вогонь спопелив десятки дерев'яних храмів, завалила низка мурованих споруд, окремим, приватизованим, допомогли розвалитися, щоби територію використати для зведення сучасного комплексу.

Питання власності пам'ятки доволі проблематичне. Очевидно, держава не може утримувати таку величезну кількість пам'яток у належному стані, хоч на початках задекларувала про недопустимість приватизації пам'ятки національного значення. Але й на кожну пам'ятку не знайдеться інвестор, він претендуватиме на об'єкт престижний, котрий можна інтегрувати в сучасне життя, навіть на шкоду автентичності об'єкта. Звідси виникла потреба в ухваленні Закону «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» (2005 р.). Таких нараховано близько 2,5 тис. Переважно це адміністративно-господарські, культурно-освітні. Релігійно-меморіальні об'єкти — за винятком культурових споруд, що використовуються релігійними громадами [20]. Закон (розділ IV) допускає, що пам'ятки можуть бути суб'єктом державної, комунальної чи приватної власності, визначає права й обов'язки юридичних або фізичних осіб у цій сфері, грошову оцінку, право привілейованої купівлі та примусове відчуження пам'ятки в разі порушень норм закону.

Державною власністю залишаються пам'ятки археології – у землі та під водою. Цьому виду пам'яток присвячено Закон «Про охорону археологічної спадщини» (2004 р.), який регулює питання дослідження, обліку та оприлюднення результатів [15, с. 163-175], Закон узгоджується з «Європейською конвенцією про охорону археологічної спадщини (переглянута)» (1992 р.) [15, с. 38-46].

Широко викладено VI розділ про захист традиційного характеру середовища та об'єктів культурної спадщини, зокрема, зони охорони пам'яток, історичні ареали населених місць, але особливо про історико-культурні заповідники й заповідні території, порядок оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток заповідником або заповідною територією і таке інше, якщо стаття 33 доповнена трьома статтями (ухвала 2011 р.).

Як наслідок законодавчо-облікових перетурбацій, Кабмін затвердив 2009 р. постановою «Перелік об'єктів культурної спадщини національного значення, які заносяться до Державного

реєстру нерухомих пам'яток України», водночас визнав урядові постанови 1965 р. і 2001 р. щодо списків пам'яток історії, археології та мистецтва такими, що втратили чинність [21, с. 16-66].

Новий перелік пам'яток зроблено за територіальним принципом, себто скільки їх обліковано, скажемо, у Києві, Львівській області й т. ін. Усіх нараховується 625 пам'яток, у тому числі 417 — археології, 161 — історії, 34 — монументального мистецтва. Порівняно з попереднім реєстром (2001 р.) загальна кількість пам'яток цього виду трохи зросла, переважно за рахунок занесення окремих пам'яток у вищий, національний ранг, приміром, пам'ятники І. Франкові у Львові, П. Нахімову в Севастополі.

13 пам'яток кваліфіковано у двох видах: історії, археології, монументального мистецтва чи науки й техніки, але під одним номером.

Проте успадковано реєстраційну надосконалість, колиobelіск Слави на г. Мітридат (Крим), пам'ятник Дж. Говарду (Херсон) збережено в пам'ятках історії, водночас половецькі кам'яні скульптури (Асканія Нова) перенесено з мистецького виду в археологічний. З пам'ятками археології Херсонщини взагалі вийшов казус: через недбалість (?) 12 пам'яток (210009-м — 210020-м) опинилися серед історичних [21, с. 16-66].

Низка архітектурних пам'яток значилася у двох-трьох видах під різними номерами до ухвалення Закону 2000 р. Це теж створювало ілюзію їх більшої кількості, якої насправді не було. Проте досі немає урядової постанови про кількісний поіменний облік пам'яток архітектури і містобудування, що залишається загадкою. Сказане стосується пам'яток садово-паркового мистецтва, ландшафту, науки й техніки. Ще більш недопустимими залишаються пам'ятки місцевого значення, хоча сучасні засоби масової інформації (інтернет) повинні би зняти цю проблему.

Адміністративним «стимулом» для з'ясування багатьох питань у цій царині став «День Уряду України», проведений 10 вересня 2002 р. у Верховній Раді, де заслухано відповідну інформацію, у тому числі виконання Закону «Про охорону культурної спадщини». Цьому заходу передував випуск газети «Культура і життя», у якій вміщено розмаїті відомості про стан культурної спадщини: кількість пам'яток археології, історії, монументального мистецтва, архітектури та містобудування національного та місцевого значення в областях, Києві й Севастополі, музеїв-заповідників, наявних нормативних документів і т. ін., і т.п. [18].

Матеріали в газеті не позбавлені пафосу, статистику про пам'ятки, зокрема, місцевого значення, треба сприймати критично, і все ж, користь проведеного «Дня» значна, він змусив державних чиновників оприлюднювати весь цей фактаж, якого не було раніше та й досі немає.

Посилювали правові пам'яткоохоронні позиції ухвалені Кримінальний, Земельний і Цивільний кодекси, закони про землеустрій, ратифікація Європейської ландшафтної конвенції, а також майже 20 підзаконних актів Кабміну, що спрямовувалися на виконання Закону «Про охорону культурної спадщини». Серед них список 401-го історичного населеного місця України (міста і селища міського типу) з метою визначення меж і режимів використання історичних ареалів, обмеження господарської діяльності на їхніх територіях [15, с. 276-490].

Пам'яткоохоронна палітра України рясніє розмаїттям барв приписів, вимог і структур, орієнтирів на світовий теоретичний і практичний досвід, причім, якщо міжнародна угода визнана Верховною Радою, то їй надається першість у національному законодавстві. Є підстави заявляти, що культурна спадщина України, української нації ще ніколи не мала такого правового захисного бар'єру, як тепер.

Проте, як не парадоксально, це бажання залучити до цієї благодородної справи якнайбільше суб'єктів виявила слабкі місця, навіть з кризовими ознаками сторони. У розгалуженій пам'яткоохоронній мережі, що охоплює шість міністерств (культури; регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства (наступник Держбуду); екології та природних ресурсів; аграрної політики та продовольства; надзвичайних ситуацій; юстиції, а також Державну прикордонну службу) розчинилися керівні функції Центрального органу виконавчої влади. Складається враження, що міністерства й відомства розцінюють свою пам'яткоохоронну ділянку як вотчину, не погоджують дії з іншими органами. Звідси чимало дублювань, порушень, зловживань, корупції. Цілком погоджуємося, що поява система державного управління у сфері охорони культурної спадщини та практика застосування пам'яткоохоронного законодавства потребує серйозного реформування цієї галузі й створення єдиного дієвого спеціального уповноваженого органу виконавчої влади в центрі та на місцях [23, с. 30]. Безкінечне «латання» чинного Закону,

більшість статей якого зазнали «поліпшення», нагально вимагає укладання тексту Закону і повного його оприлюднення. Текст із внесеними змінами, який підписав Президент Л. Кучма у 2004 р., сприймається як реальність, але текст 2011 р., під яким підпис того самого посадовця, ще й за 2000 р., — цілковитий нонсенс.

Нагальною потребою було й залишається інформування про те, що діється у сфері охорони культурної спадщини, задля чого треба видавати високотиражний недорогий бюлетень.

1. Правові акти з охорони культурної спадщини. — К., 1995. — 150 с.
2. Богуславский М.М. Международная охрана культурных ценностей / М.М. Богуславский // М. : Междунар. отношения, 1979. — 192 с. ; Акуленко В.І. Охорона культури в Україні (1917-1990) / В.І. Акуленко // К. : Вища школа, 1991. — 274 с. ; його ж. Міжнародне право охорони культурних цінностей та його імплементація у внутрішньому праві України. — К. : Юстиніан, 2013. — 608 с. ; Игнаткин И.А. Охрана памятников истории и культуры / И.А. Игнаткин // К. : Вища школа, 1990. — 223 с. ; Бадяк В.П. Пам'яткоохоронна історія Львова / В.П. Бадяк // Львів : ЛНАМ, 2014. — 160 с., іл. ; Пам'яткознавство: Посібн. для початківців / укл. Л.О. Грифен, О.М. Титова : Центр пам'яткознавства НАН України; УТОПІК. — К. : Центр пам'яткознавства НАН України; УТОПІК, 2014. — 2012 с.
3. Культурна спадщина України. Правові засади збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища: зб. офіц. док. — К. : Істина, 2002. — 336 с.
4. Акуленко В.І. Охорона культури України.
5. Богуславский М.М. Международная охрана культурных ценностей. — М. : Междунар. отношения, 1979. — 192 с.
6. Михайловский В.В. Реставрация памятников архитектуры. Развитие теоретических концепций. — М. : Стройиздат, 1971. — 190 с.
7. Яремич Г. Охоронні та пам'яткознавчі традиції Львова // Галицька брама. — 1996. — № 15.
8. Драган М. Українські дерев'яні церкви. Генеза і розвій форм. — Ч. 1-2. Львів, 1937.
9. Законодавство про пам'ятники історії та культури зб. норм. актів. — К. : Вид. політ. літер. України, 1970. — 464 с.
10. Культурне будівництво в Українській РСР. Найважливіші рішення комуністичної партії і Радянського уряду: зб. док. — Ч. II (черв. 1941 — 1960 рр.) — К. : Держвид. політ. літер. УРСР, 1961. — 665 с.



11. Бадяк В.П. Пам'яткохоронна історія Львова.
12. Закон УРСР «Про охорону і використання історії та культури». — К. : вид-во політ. літ-ри України, 1980.
13. Брайчевский М. Сохранить памятники истории // История СССР. — 1996. — №2. — С. 205-226; Карий А. Розгром історії та культури на Україні // Сучасність. — 1967. — № 6. — С. 71-99.
14. Пам'ятки України. — 1999. — Ч. 2-3; 2000. — Ч. 2. У передмовах до опублікованих списків мовиться про нерухомі пам'ятки. Документальні (рухомі) пам'ятки, якими займалося Головне архівне управління, офіційного оприлюднення не отримали, водночас його та функції музеїв викладені у законах «Про Національний архівний фонд та архівні установи» (1994 р.), «Про музеї та музейну справу» (1995 р.), Урядовому «Положенні про Музейний фонд України» (2000 р.)
15. Правова охорона культурної спадщини: зб. док. — К. : ХІК, 2006. — 576 с.
16. Див.: Прибега Л.В. До питання термінологічних визначень у пам'яткоохоронній методиці // Праці Центру пам'яткознавства / Вип. 5. — 2003. — С. 18-32; Принь О.В. Державна система охорони культурної спадщини сучасної України: центральні органи влади // Праці Центру пам'яткознавства. Вип. 20. — 2011. — С. 27-31;
17. Відомості Верховної Ради. — 2005. — № 5. — Ст. 114; 2011. — № 4. Ст. 22; № 13-14. — № 15-16, — № 17. — Ст. 112; — № 29. — Ст. 272; № 32. — Ст. 316; — № 34. — Ст. 343.
18. Культура і життя. — 2002. — 4 верес.
19. Знаки тоталітарного молоху, які не увійшли до Державного реєстру нерухомих України // Культура і життя. — 2009. — 49/50; 51/52.
20. Відомості Верховної Ради. — 2009. — № 8. — Ст. 242; 2009. — № 9. Ст. 242; Борисова Т. Культурна спадщина на продаж // Україна молода. — 2006. — 20 квіт.
21. Офіційний вісник України: зб. норм. прав. актів. — К., 2009.
22. Культура і життя. — 2002. — 18 верес.
23. Принь О.В. Державна система охорони культурної спадщини сучасної України: центральні органи влади // Праці Центру пам'яткознавства. Вип. 20. — К. : 2011. — С. 27-31;

#### ANNOTATION

**Volodymyr Badyak. The legal protection of cultural heritage.** The historical excursus of theme, the conceiving of ideas of protection monuments, which have gained national importance in modern times

has been proposed. Focusing on the legal status of culture in the interwar period in Ukraine which was under foreign domination, selective (from the the class positions of the communist-Soviet regime to cultural values) development of regulatory documents and terminology definitions, the law of the protection and use of history and culture, isolation from the international theoretical and practical experience in this field. The formation of the monuments protection bases in independent Ukraine, heredity of the past and the development of new provisions of the law "The protection of cultural heritage" was analized in details. The formation of management structures, course and consequences of prospecting and research work, the state registration of cultural heritage objects and its positive and negative consequences was researched. Author proposed measures to improve the state of affairs in this area.

**Keywords:** law, cultural heritage, landmark, security, registration, valuation, classification.

### АННОТАЦИЯ

**Владимир Бадяк. Нормативно-правовая охрана культурного наследия.** Предложен исторический экскурс темы, зарождение идей охраны памятников, которые обрели государственную важность в новейшие времена, акцентировано внимание на правовом статусе культуры в Украине в межвоенный период, находившейся под иностранным господством, выборочной, с классовых позиций коммуно-советского режима к культурным ценностям разработки нормативных документов и терминологических определений, закона об охране и использовании истории и культуры, изолированность от международного теоретического и практического опыта в данной сфере, подробно проанализировано становление основ охраны памятников в независимой Украине, унаследованность прошлых и разработке новых положений Закона «об охране культурного наследия», формирования управленческих структур, ход и последствия поисково-исследовательских работ, госрегистрации объектов культурного прошлого, его положительные и отрицательные последствия, предложены меры по улучшению состояния дел в данной области.

**Ключевые слова:** закон, культурное наследие, достопримечательность, охрана, регистрация, ценность, классификация.