



УДК 930:908 (438)

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2022.26.06>

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ (НА ПРИКЛАДІ ПАМ'ЯТКООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ВОЛИНІ)

Притулюк Василь,*магістр історії, аспірант кафедри всевітньої історії**Волинського національного університету**імені Лесі Українки*

ORCID ID: 0000-0002-0700-6011

Важливість для нації культурної спадщини важко переоцінити, адже саме остання є унаочненим результатом духовного та матеріального розвитку народу, ознакою його культурної та ментальної окремишності. Саме через культурну спадщину, пам'ятки архітектури, археології, мистецтва, книги, рукописи та наукові колекції простежується історія народу, нерозривний зв'язок поколінь, формується національна ідентичність.

Волинь є особливим регіоном в історії та культурі України, адже ці землі від часів Галицько-Волинської держави стали не лише політичним, але й культурним центром Київської Русі, а у послідуючі століття тут примножилися та розвинулися складені традиції. Окрім того, Волинь знаходиться на порубіжжі українських та польських земель і взаємовпливи та взаємопроникнення культур двох сусідніх народів тут є особливо відчутними. А тому метою представленої публікації є відстеження та аналіз особливостей притаманних Волині щодо охорони та збереження тут пам'яток історії та культури у контексті загальнодержавної політики у сфері охорони культурної спадщини.

Процес збереження та охорони культурної спадщини передбачає координацію цілеспрямованих внутрішньополітичних і зовнішньополітичних заходів, спрямованих на збереження, охорону та відтворення усього того, що у сучасних міжнародних відносинах і праві міститься в узагальненому понятті «культурна спадщина». Починаючи із останнього десятиліття XX століття в Україні було закладено основи загальнодержавного режиму збереження та охорони пам'яток культури і природи. На сучасному етапі охорона культурної спадщини в Україні здійснюється на основі ряду правових актів та Законів України, що були випрацьовані у другій половині 90-х років XX – перших десятиліть XXI століття.

Ключові слова: культурна спадщина, Україна, Волинь, державна політика, пам'яткоохоронна діяльність.

Pritulyuk Vasil. State policy in the field of cultural heritage protection (on the example of monument protection activities in Volyn)

The importance of the cultural heritage for the nation is difficult to overestimate, because the latter is a clear result of the spiritual and material development of the people, a sign of its cultural and mental separateness. It is through cultural heritage, monuments of architecture, archeology, art, books, manuscripts and scientific collections that the history of the people, the inseparable connection of generations, the formation of national identity are observed.

Volyn is a special region in the history and culture of Ukraine, because these lands since the Galicia-Volyn state became not only the political but also the cultural center of Kievan Rus, and in the following centuries there were multiplied and developed traditions. In addition, Volyn is located on the border of Ukrainian and Polish lands and the mutual influences and interpenetration of cultures of two neighboring nations are especially noticeable here. That is why the purpose of this publication is to track and analyze the peculiarities of Volyn in terms of protection and preservation of historical and cultural monuments in the context of national policy in the field of cultural heritage protection.

The process of preservation and protection of cultural heritage involves the coordination of purposeful domestic and foreign policy activities aimed at preserving, protecting and reproducing all that in modern international relations and law is contained in the generalized concept of "cultural heritage". Since the last decade of the twentieth century, Ukraine has laid the foundations of a nationwide regime of preservation and protection of cultural and natural monuments. At the present stage, the protection of cultural heritage in Ukraine is carried out on the basis of a number of legal acts and laws of Ukraine, which were developed in the second half of the 90s of the XX – the first decades of XXI century.

Key words: cultural heritage, Ukraine, Volyn, state policy, monument protection activity.

Збереження та охорона культурної спадщини є одним із пріоритетних напрямів державної політики сучасної Української держави і передбачає координацію внутрішньополітичних заходів та зовнішньої політики, що спрямовані на виявлення, збереження, охорону та відтворення усього того, що в сучасному праві характеризується узагальненим поняттям «культурна спадщина». Культурна спадщина – це сукупність успадкованих нацією від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини, результат надбань духовної та матеріальної культури народу [1, с. 434], або ж як надбання матеріальної та духовної культури людства, що успадковуються від попередніх поколінь і є символом єднання нації, засобом піднесення духовності [5].



Розглядаючи державну політику в сфері збереження і охорони культурної спадщини, найперше, слід акцентувати на декількох моментах: по-перше, державна політика у галузі збереження і охорони культурної спадщини мусить будуватися із врахуванням міжнародних норм та зобов'язань у цій сфері, а, по-друге, формування та реалізація згаданої державної політики передбачає створення організаційних, інституційних та правових засад взаємодії міжнародної системи колективної охорони культурної спадщини і різноманітних внутрішньополітичних заходів з метою підвищення їх ефективності. Саме ці положення і зафіксовані у прийнятій в 1972 році Конвенції ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини на міжнародному рівні та узгоджений порядок збереження та популяризації об'єктів культури і природи, які становлять частину надбання універсальної культури людства [6]. Україна як учасниця Конвенції ЮНЕСКО із 1988 року узяла на себе зобов'язання забезпечити охорону об'єктів всесвітньої спадщини, розташованих на її території.

Окрім того, цілком логічно, що визначальними при формуванні державної політики є норми внутрішнього права. Так, Законом України від 8 червня 2000 року «Про охорону культурної спадщини» чітко регламентується, що об'єктом культурної спадщини може бути визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території 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 та художнього погляду і зберегли свою автентичність [3]. Вище наведена розлога цитата Закону України засвідчує з однієї сторони: широту діапазону тлумачення поняття культурної спадщини, з іншої – вказує на важливу роль культурної спадщини для українського народу. Разом із цим, як засвідчує досвід охорони культурної спадщини в Україні останніх десятиліть, саме охоронна діяльність продовжує залишатися найбільш проблемним напрямом діяльності у сфері культури, оскільки її об'єкти є найбільш вразливими щодо зовнішніх деструктивних впливів і досить часто знаходяться на перетині протилежних інтересів держави як головного суб'єкта збереження культурної спадщини [12, с. 6–7] і зацікавлених громадських організацій та рухів, з одного боку, та суб'єктів господарчої діяльності – з іншого.

Процес правового захисту об'єктів культурної спадщини розпочинається із виявлення, дослідження і занесення до Державного реєстру. Відповідно зі статтею 13 Закону України «Про охорону культурної спадщини» об'єкти культурної спадщини залежно від форм власності відповідно до їх археологічної, естетичної, етнографічної, історичної, мистецької, наукової чи художньої цінності підлягають реєстрації шляхом занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки. Згідно зі статтею 14 Закону занесення об'єкту до Реєстру культурної спадщини та внесення змін до нього проводяться відповідно до категорії пам'ятки: а) пам'ятки національного значення – постановою Кабінету Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини протягом одного року із дня отримання подання; б) пам'ятки місцевого значення – рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини за поданням відповідних органів охорони культурної спадщини, або за поданням Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських організацій, до статутних завдань яких належать питання охорони культурної спадщини. Законодавство встановило, що із занесенням до Реєстру на об'єкт культурної спадщини, на усі його складові елементи, що становлять предмет його охорони поширюється правовий статус пам'ятки [3].

Кабінет Міністрів України затвердив у 2009 році своєю постановою «Перелік об'єктів культурної спадщини національного значення, які заносяться до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» [11].

Державі задля забезпечення збереження культурної спадщини, що існує на її території, належить ідентифікувати та визначити різні елементи культурної спадщини, сприяти науковим, технічним і мистецтвознавчим дослідженням, а також розробленню науково-дослідних методологій з метою ефективно охорони, вжиття відповідних юридичних, технічних, адміністративних та фінансових заходів, спрямованих на сприяння у створенні або укріпленні установ з підготовки кадрів в галузі управління культурною спадщиною, а також тих, що займаються документуванням культурної спадщини; забезпеченні доступу до культурної спадщини, тощо. Це дає підстави говорити не просто про сукупність дій і відповідних повноважень окремих органів державної влади, але й про цілісну та системну державну політику в галузі забезпечення й охорони культурної спадщини [5].

На сьогоднішній день можна стверджувати про недосконалість системи управління охороною культурної спадщини в Україні. Про що свідчить декілька фактів, зокрема, державна система управління



охороною культурної спадщини була суттєво дезорганізована Законом України № 5461 від 16 жовтня 2012 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України» [2]. До внесення згаданих змін у Законі «Про охорону культурної спадщини» містилося чітке визначення управлінської вертикалі органів охорони культурної спадщини і визначалося наступним чином: центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, органи охорони культурної спадщини Ради міністрів АР Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні державні адміністрації, органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування.

Після внесених змін у жовтні 2012 року управлінська вертикаль набула дещо іншого вигляду, зокрема: центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини; орган виконавчої влади АР Крим (Рада міністрів АР Крим); обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; виконавчий орган сільської, селищної, міської ради [4]. Фактично, замість єдиного центрального органу у сфері культурної спадщини, з'явилося декілька, а на обласному, районному, міському рівнях згадка про окремі органи охорони культурної спадщини взагалі зникла, що звісно не додало ефективності роботи у даній сфері, а інституційні складові, які б мали забезпечувати функціонування пам'яткоохоронної системи не набули чіткого визначення, а отже і повноважень [13, с. 60–65].

У окремо взятих регіонах України Реєстри пам'яток місцевого значення нараховують від однієї до трьох тисяч об'єктів культурної спадщини. Зокрема, на Волині, що знаходиться на порубіжжі українських та польських земель і є територією переплетення національних культур двох народів взаємовпливи та взаємопроникнення цих культур є особливо відчутними. Тому не дивно, що на території області існують об'єкти культурної спадщини, що своїм корінням сягають спільної українсько-польської історії, як, наприклад, історико-архітектурний комплекс у селищі Олика. Це, якраз, той приклад, коли об'єкт культурної спадщини потрапляє під дію українського та міжнародного законодавства.

Станом на прикінєць 2021 року на території Волинської області під охороною держави перебуває 1529 об'єктів культурної спадщини (202 національного та 1327 місцевого значення), що взяті на державний облік згідно законодавства (що діяло до часу набуття чинності Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Із них 150 об'єктів – археології (15 національного та 135 місцевого значення), 857 об'єктів – історії (7 національного та 850 місцевого значення), 30 об'єктів – монументального мистецтва (1 національного та 29 місцевого значення), 492 об'єктів – містобудування і архітектури (179 національного та 313 місцевого значення) [7].

Окрім того, на обліку в державних органах охорони культурної спадщини Волині перебуває понад 3000 нововиявлених об'єктів (із них 1800 – пам'ятки археології). Однак, станом на сьогоднішній день не всі із цих об'єктів внесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, що унеможливило притягнення до відповідальності осіб в разі їх руйнування.

Загалом до Державного реєстру нерухомих пам'яток України занесено 43 об'єкти культурної спадщини, що знаходяться на Волині, з них – 17 пам'яток археології (15 національного, 2 – місцевого значення), 10 пам'яток історії (7 національного, 3 – місцевого значення), 2 – монументального мистецтва (1 національного, 1 місцевого значення), 14 пам'яток архітектури місцевого значення [7].

Проблеми щодо внесення пам'яток до Державного реєстру та пам'яткоохоронної діяльності щодо них піднімалися на нараді, що відбувалася у Волинській обласній державній адміністрації 31 серпня 2021 року, під час якої заступник начальника управління культури, з питань релігій та національностей ОДА – начальник відділу охорони культурної спадщини Віталій Стрільчук, повідомив, що облдержадміністрацією надіслано Міністерству культури та інформаційної політики України (далі МКІП Укр.) список об'єктів культурної спадщини для їх внесення до зазначеного реєстру. Однак, зважаючи на значний об'єм робіт, пов'язаних з цим, позаяк усі інші регіони також надіслали відповідні переліки, наразі документи, надіслані Волинською облдержадміністрацією, перебувають на розгляді МКІП.

Як зазначив у процесі наради начальник управління містобудування та архітектури ОДА Микола Томчук, в області налічується 20 історичних населених місць. Основною вимогою для таких населених пунктів є наявність історико-архітектурних опорних планів (далі ІАОП). Наразі розроблені та затверджені у встановленому порядку ІАОПи міст Луцька, Володимира-Волинського, Любомля, селища Олика. Розроблені, але не затверджені ІАОПи міста Ковель, селищ Луків і Голоби; розробляються ІАОПи міста Камінь-Каширський і селища Іваничі.

Відомо, що Постановою Кабінету Міністрів України № 92 від 21.02.2018 року скасовано необхідність розробки історико-містобудівного обґрунтування (далі ІМО) в тих історичних населених місцях, де



в установленому порядку розроблені та затверджені історико-архітектурні опорні плани [9]. Проектна документація на нове будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт (крім реконструкції та капітального ремонту квартир чи окремих приміщень, які здійснюються без змін об'ємно-просторових характеристик) в історичних населених місцях розроблятиметься виключно відповідно до затверджених в установленому порядку ІАОП.

Законом України «Про охорону культурної спадщини» передбачено, що контроль за виконанням законодавства про охорону культурної спадщини здійснюють органи охорони культурної спадщини. На жаль, на сьогоднішній день в Україні ця державна політика реалізується недостатньо ефективно, не у повному обсязі та невідповідно до тих об'єктивних вимог та потреб, що виникають у зазначеній сфері [8, с. 84]. 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 у центрі та на місцях [10, с. 30].

До юридичних та фізичних осіб, які порушують законодавство щодо охорони культурної спадщини передбачено вживання певних штрафних та обмежувальних заходів. Нприклад, органами прокуратури Волинської області впродовж 2020–2021 років пред'явлено три позови щодо захисту об'єктів культурної спадщини. За руйнування об'єктів культурної спадщини слід притягувати винних до відповідальності згідно чинного законодавства. Аби робота у цьому напрямку була результативною, необхідно скоординувати зусилля виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів.

Серед найбільш проблемних питань реалізації державної політики на Волині у сфері охорони культурної спадщини є проблеми незанесення або виключення об'єктів культурної спадщини з Державного реєстру нерухомих пам'яток України; незатвердження зон їх охорони; відсутність укладених охоронних договорів на об'єкти культурної спадщини; порушення вимог закону при проведенні будівельних робіт, реконструкції історичних пам'яток, виділенні земельних ділянок історико-культурного значення; хаотична, неконтрольована забудова історичних центрів; засилля рекламної продукції на пам'ятках архітектури; самовільні ремонтно-реставраційні роботи на території пам'яток, охоронних зон, заповідників тощо.

Збереження культурної спадщини є важливим напрямом гуманітарної політики держави. У той же час воно є тією цариною культурної діяльності, де участь держави є найбільшою, а відповідальність – найвищою. Тому сучасна розподіленість функцій охорони культурної спадщини між різними органами виконавчої влади не виглядає виправданою, оскільки будь-яка ефективна діяльність потребує єдиного центру прийняття рішень, координації зусиль і контролю за наслідками їх реалізації, а також повноцінної управлінської вертикалі.

Необхідно створити єдину систему охорони культурної спадщини, а саме визначити в системі центральних органів виконавчої влади єдиний орган з питань формування та реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини з відповідною управлінською вертикаллю. До компетенції зазначеного центрального органу виконавчої влади та підпорядкованих йому органів обласних, районних державних адміністрацій і виконавчих органів міських рад мають входити не лише облікові, дозвільні та контрольні-наглядні функції, але й питання дослідження, реставрації, збереження і використання пам'яток.

Необхідно подолати негативні наслідки законодавчих змін у сфері охорони культурної та археологічної спадщини, якими були невиправдано обмежені повноваження органів охорони культурної спадщини і дослідницькі можливості науковців, а також поставлені під загрозу об'єкти цієї спадщини [4].

Система обліку об'єктів культурної спадщини є недосконалою, про що свідчить неприпустима повільність формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України і недостатність інформації, яку він містить. Також очевидно, що без ефективною, сучасною системою обліку цих пам'яток не може бути мови про ефективність їх збереження. Недосконалість обліку об'єктів культурної спадщини перешкоджає їх презентації у міжнародних інформаційних базах і популяризації за кордоном, що сприяло б збільшенню туристичного потенціалу України.

Головною проблемою узгодження інтересів збереження культурної спадщини та інтересів суб'єктів господарчої, зокрема, будівельної діяльності є не стільки відсутність чи недосконалість документації, яка визначає обмеження такої діяльності в історичних ареалах населених пунктів, скільки слабкість чинного законодавства в частині визначення санкцій за порушення Закону «Про охорону культурної спадщини» і нехтування окремими представниками органів державної влади та місцевого самоврядування інтересів збереження історичного та культурного середовища своїх населених пунктів.



Література:

1. Акуленко В. Культурна спадщина. *Юридична енциклопедія*. К. : Укр.енциклопедія, 2001. Т. 3. С. 434.
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України» від 16 жовтня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5461-17> (дата звернення: 6.11.2021 р.)
3. Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08 червня 2000 року № 1805 – III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. Ст. 333.
4. Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezhennya-kulturnoi> (дата звернення: 6.11.2021 р.)
5. Литовченко В. Збереження і охорона культурної спадщини в сучасній Україні: внутрішні та зовнішні аспекти. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/9933/1/61.pdf> (дата звернення: 10.11.2021 р.)
6. Матеріали Міністерства закордонних справ України про підсумки роботи Третього круглого столу міністрів культури країн – членів ЮНЕСКО від 27 вересня 2002 р. № 203/13–2254. URL: <http://www.unesco.org> (дата звернення: 10.11.2021 р.)
7. Об'єкти культурної спадщини Волині повинні належно охоронятися та оберігатися: URL: <https://voladm.gov.ua/new/obyekti-kulturnoyi-spadschini-volini-povinni-nalezchno-ohoronyatisya-ta-oberigatisya/> (дата звернення: 10.11.2021 р.)
8. Опалько Ю. В. Збереження історико-культурної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 1(2). С. 83–87.
9. Постанова Кабінету Міністрів України № 92 від 21.02.2018 р. «Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.11.2021 р.)
10. Принь О. В. Державна система охорони культурної спадщини сучасної України: центральні органи влади. *Праці Центру пам'яткознавства*. Вип. 20. К., 2011. С. 27–31.
11. Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 6.11.2021 р.)
12. Стрільчук Л., Петрович В. Система державної політики в галузі збереження та охорони культурної спадщини. *Старий Луцьк. Науково-інформаційний збірник*. Вип. XIII. Луцьк, 2017. С. 5 – 14.
13. Стрільчук Л. В., Стрільчук В. В. Інституційні складові українсько-польського гуманітарного співробітництва. Луцьк, 2013. 258 с.