

УДК 351.85(477)

О.В. ПРИНЬ

Державна система охорони культурної спадщини сучасної України: центральні органи влади

У статті розглянута й охарактеризована структура сучасної системи центральних органів влади, відповідальних за збереження культурної спадщини.

Ключові слова: охорона культурної спадщини, національне законодавство, спеціальні органи охорони, міністерство, пам'ятки, указ, постанова, закон.

З проголошенням незалежності України минають бурхливі роки становлення економічного, суспільного та культурного життя. Молода держава, виходячи з-під уламків Радянського Союзу, будує свою незалежність. Руйнуються старі напрацьовані механізми захисту, збереження та дослідження культурної спадщини, а нові формуються дуже повільно. У сфері охорони культурної спадщини різких і непередбачуваних змін не відбулося. Українська держава успадкувала радянську державну систему її охорони, яка базувалася й була сформована на основі принципів, закладених наприкінці 70-х – першій половині 80-х років минулого століття.

В умовах становлення демократичного суспільства надзвичайно важливим стає правове регулювання системи охорони культурної спадщини. При цьому особливого значення набуває наявність напрацьованого національного законодавства, оскільки саме норми закону мають урегулювати втручання держави у сферу охорони культурної спадщини.

В Україні поступово формується законодавча та нормативно-правова база, що врегульовує роль держави, спеціальних органів охорони культурної спадщини, владних органів регіонального рівня, землекористувачів, юридичних і фізичних осіб, незалежно від форми власності, в якій перебувають об'єкти та пам'ятки культурної спадщини. Проголошення незалежності України дало імпульс до напрацювання національної системи законодавства, зокрема, у сфері охорони культурної спадщини. І вже до 2000 р. формується нормативно-правова основа функціонування сучасної пам'яткоохоронної структури державних і громадських органів й організацій з охорони культурної спадщини.

В Україні немає єдиного закону, який би охоплював усі аспекти охорони культурної спадщини, але є ціла низка законодавчих і нормативно-правових актів, які стосуються управління об'єктів, що мають окреме законодавче закріплення. Це археологічна, архівна та природна спадщина. Пам'яткоохоронна діяльність регулюється нормативно-правовими актами

різних галузей права, зокрема: конституційного, цивільного, адміністративного, кримінального, земельного та спеціального пам'яткоохоронного, що перебуває у процесі свого постійного реформування й узгодження.

Повноцінне національне пам'яткоохоронне законодавство повільно формується як галузеве утворення. Стрижнем його є закони України «Про музеї та музейну справу» (1995), «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» (1999), «Про охорону культурної спадщини» (2000) та «Про охорону археологічної спадщини» (2004).

Законом «Про охорону культурної спадщини» [1] була окреслена загальна структура центральних і регіональних органів виконавчої влади, відповідальних за охорону пам'яток. Закон покладає керівництво справою охорони культурної спадщини на Кабінет Міністрів України і на центральний орган виконавчої влади у цій сфері – Міністерство культури України.

Як впливає зі ст. 5 Закону України «Про охорону культурної спадщини», уповноваженим органом визначено єдиний центральний орган виконавчої влади, який повинен забезпечувати виконання покладених на нього законом повноважень. Утім відповідно до напрацьованої чинної нормативної бази передбачається здійснення повноважень з питань управління та контролю за збереженням, функціонуванням об'єктів культурної спадщини: над археологічними, історичними пам'ятками, а також пам'ятками монументального мистецтва – Міністерства культури України; за пам'ятками архітектури та містобудування – Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; за пам'ятками садово-паркового мистецтва та ландшафтними пам'ятками – Міністерства екології та природних ресурсів України; контроль за використанням земель історико-культурного призначення – Міністерство аграрної політики та продовольства України; за архівною спадщиною, унікальними документами Національного архівного фонду – Державний комітет архівів України тощо.

Розгалужене українське законодавство на своїх теренах має низку законів, які додатково надають повноваження у пам'яткоохоронній сфері окремим міністерствам і відомствам. Управлінська діяльність у сфері охорони культурної спадщини здійснюється системою державних органів виконавчої влади, кожен із яких реалізує свою компетенцію на окремих напрямках своєї основної діяльності.

На сьогоднішній день до загальної схеми центральних органів виконавчої влади, наділених повноваженнями у пам'яткоохоронній галузі, входять такі міністерства й відомства: Міністерство культури України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство екології та природних ресурсів України; Міністерство надзвичайних ситуацій України; Міністерство аграрної політики та продовольства України; Міністерство юстиції України; Державна прикордонна

служба. До цього переліку слід додати територіальні управління цих структур, їх відділи та державні установи. Компетенцію цих органів визначають закони України та положення про зазначені державні установи, затверджені відповідними указами Президента України та постановами Уряду України.

На сьогодні Міністерство культури України визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини, а також вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей [2].

Відповідно до законів України у галузі архітектури та містобудування, а також положення про міністерство, на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України покладені такі важливі завдання у пам'яткоохоронній сфері, як організація роботи, пов'язаної з охороною, обліком, використанням і реставрацією пам'яток архітектури та містобудування; координація та нормативно-методичне забезпечення діяльності місцевих підрозділів охорони пам'яток архітектури та містобудування [3].

У сучасній системі центральних органів виконавчої влади Міністерство екології та природних ресурсів України наділено широкими повноваженнями і є головним органом при формуванні й забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони земель, природо-заповідного фонду; здійснює управління охороною та використанням територій природно-заповідного фонду. Відповідно до цих повноважень це міністерство виконує нагляд і здійснює контролюючі функції за пам'ятками природи, об'єктами садово-паркового мистецтва та ландшафтними – природними територіями, які мають історичну цінність і відносяться до культурної спадщини [4].

Зі змінами у структурі органів центральної влади з 2011 р. до загальної системи охорони культурної спадщини долучилось Міністерство аграрної політики та продовольства України. Міністерство отримало повноваження щодо здійснення контролю за використанням й охороною земель усіх категорій і форм власності [5].

Відповідно до чинного законодавства на Міністерство надзвичайних ситуацій України покладено виконання спеціальних повноважень у сфері охорони культурної спадщини. Так, воно здійснює управління охороною культурної спадщини на території зони відчуження та зони безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також на території України під час виникнення надзвичайних ситуацій [6].

У 2011 р. Міністерство юстиції України також набуло повноважень у галузі охорони культурної спадщини. Ця інституція є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері архівної справи, діловодства та створення й функціонування державної системи страхового фонду докумен-

тації [7]. Задля реалізації цих повноважень до сфери управління міністерства у підпорядкування було передано Державну архівну службу України.

Новелою 2011 року в українському законодавстві стало долучення до пам'яткоохоронної справи Державної прикордонної служби України. Відтепер прикордонники отримали повноваження здійснення контролю у районах несення служби за збереженням підводної культурної та археологічної спадщини [8]

Підсумовуючи, зазначимо, що пам'яткоохоронні повноваження різних обсягів у сучасній системі центральних органів влади мають 7 міністерств і відомств України. Відтак, здійснення впродовж 2000–2011 років практики державного управління у сфері охорони культурної спадщини центральними органами влади України не узгоджувалося з вимогами базового пам'яткоохоронного Закону України «Про охорону культурної спадщини» (2000), відповідно до якого це завдання має виконувати окремий і єдиний центральний орган виконавчої влади, а не декілька міністерств і відомств.

Зазначена неузгодженість залишилася й після прийняття Президентом України у грудні 2010 р. рішення про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади з метою усунення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади, а також підвищення ефективності державного управління й створення оптимальної системи центральних органів виконавчої влади та після постанови уряду 2011 р. про ліквідацію окремих урядових органів державного управління.

Відсутність цілісної системи органів охорони культурної спадщини ставить під сумнів можливість реалізації більшості положень Закону України «Про охорону культурної спадщини», оскільки на практиці немає суб'єкта впровадження механізмів охорони пам'яток. Зокрема, не укладаються охоронні договори, не проводиться належним чином виявлення й облік об'єктів культурної спадщини, не надаються розпорядження та приписи щодо охорони пам'яток, масовими є факти передачі у приватну власність земель історико-культурного призначення, на яких розташовані пам'ятки археології.

Одночасно, попри наявність сучасної нормативно-правової бази та врегулювання багатьох питань на державному рівні, існують системні проблемні питання, не вирішення яких набуває ознак системної кризи у сфері охорони культурної спадщини:

– існуюча система державного управління в сфері охорони культурної спадщини та практика застосування пам'яткоохоронного законодавства потребує реформування системи державного менеджменту цієї галузі й створення єдиного дієвого спеціального уповноваженого органу виконавчої влади в центрі та на місцях;

– недосконалість і неузгодженість нормативно-правової бази призводить до недостатньої взаємодії силових відомств із органами охорони культурної спадщини та землевпорядними організаціями з попередження та припинення правопорушень і протиправних посягань стосовно об'єктів культурної спадщини, насамперед археологічних.

Загалом, актуальними кроками у сфері охорони та збереження культурної спадщини мають стати зміни та доповнення до низки законодавчих актів і вдосконалення пам'яткоохоронного законодавства, наведення ладу в державному адмініструванні й налагодження ефективної співпраці з громадськістю. Однією з головних проблем забезпечення ефективного державного управління у сфері охорони культурної спадщини є нескоординованість дій між центральними та місцевими органами виконавчої влади, а повноваження у цій галузі охорони культурної спадщини потребують їх чіткого закріплення і тлумачення в законодавстві.

Джерела та література

1. Закон України від 08.06.2000 № 1805-III «Про охорону культурної спадщини» // Відомості Верховної Ради України від 29.09.2000 р. – № 39. – Ст. 333.
2. Указ Президента України від 06.04.2011 № 388/2011 «Про Положення про Міністерство культури України» // Офіційний вісник України від 26.04.2011 р. – № 29. – Ст. 1226.
3. Указ Президента України від 31.05.2011 № 633/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» // Офіційний вісник України від 10.06.2011 р. – № 41. – С. 13, ст. 1665, код акту 56861/2011.
4. Указ Президента України від 13.04.2011 № 452/2011 «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» // Офіційний вісник України від 26.04.2011 р., – № 29. – С. 255, ст. 1258, код акту 56051/2011.
5. Указ Президента України від 23.04.2011 № 500/2011 «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» // Офіційний вісник України від 04.05.2011 р. – № 31. – С. 16, ст. 1326, код акту 56141/2011.
6. Закон УРСР від 27.02.1991 № 791а-ХІІ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» // Відомості Верховної Ради УРСР від 16.04.1991 р. – № 16. – Ст. 198.
7. Указ Президента України від 06.04.2011 № 395/2011 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» // Офіційний вісник України від 22.04.2011 р. – № 28. – С. 45, ст. 1162, код акту 55983/2011.
8. Закон України від 13.01.2011 № 2947-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо компетенції правоохоронних органів в питаннях охорони підводної культурної та археологічної спадщини» // Офіційний вісник України від 18.02.2011 р. – № 10. – С. 38, ст. 447, код акту 54793/2011.

Принь А.В. Государственная система охраны культурного наследия современной Украины: центральные органы власти

В статье рассмотрена и охарактеризована структура современной системы центральных органов власти ответственных за сохранение культурного наследия.

Ключевые слова: охрана культурного наследия, национальное законодательство, специальные органы охраны, министерство, памятки, указ, постановление, закон.

Prun O.V. State cultural heritage guard system of modern Ukraine: central organs of power

In the article the structure of the modern system of central authorities responsible for safeguarding of cultural heritage is reviewed and described.

Key words: cultural heritage protection, national legislation, special protection authorities, the ministry, order, decree, law.

УДК 2-773(477.43)«18/19»:726

І.О. СТАРЕНЬКИЙ

**Діяльність подільського духовенства
з охорони пам'яток архітектури в другій
половині ХІХ – на початку ХХ ст.**

У статті розглядається процес розгортання діяльності подільського духовенства щодо охорони пам'яток архітектури в другій половині ХІХ – на початку ХХ ст.

Ключові слова: Подільська єпархія, Подільська духовна консисторія, духовенство, храм, пам'ятка архітектури, пам'яткоохоронна робота, Подільський єпархіяльний історико-статистичний комітет.

На сьогодні важливим завданням є вивчення історії пам'яткоохоронної роботи в Україні, в т.ч. й на Поділлі. Теми збереження пам'яток архітектури та містобудування торкалися в своїх працях О.О. Нестуля [1–4], Л.Д. Федорова [5], В.М. Волкова [6], Ж.Б. Касап [7], І.О. Старенький [8] й інші. Проте, участь подільського духовенства в галузі охорони пам'яток у ХІХ – на початок ХХ ст. залишається практично не вивченою. Повною мірою це стосується й охорони пам'яток архітектури. Тому мета даної статті – ліквідувати цю лакуну в історіографії.

Велику роль у збереженні пам'яток архітектури відіграв Подільський єпархіяльний історико-статистичний комітет, створений у 1865 р. [9] та в 1903 р. реформований у Подільське церковне історико-археологічне товариство. Проте, Комітет діяв не одноосібно, а у взаємодії з Подільською духовною консисторією та єпископами. Так, з ініціативи Комітету було встановлено порядок розбору старих храмів. Зазвичай причт або парафіяни через благочинного зверталися в консисторію, яка в свою чергу передавала клопотання для висновку до Комітету. Після цього Комітет розпочинав збір інформації про об'єкт, який підлягав знесенню, здійснював фотофіксацію екстер'єру й іконостасу, виготовляв плани та креслення. За твердженням Ю.Й. Сіцинського,