

7. Нужний Д.Ю. Верхньопалеолітична стоянка Семенівка 3 та особливості весняно-літніх поселень межирічської культури / Д. Ю. Нужний., Д. В. Ступак, П. С. Шидловський // Археологічний альманах. – 2000. – № 9. – С. 123–136.
8. Опалько Ю. В. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи / Ю. В. Опалько // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1 (2). – С. 83–88.
9. Правова охорона культурної спадщини. Нормативна база: 36 документів / Автор-упоряд.: М. С. Левада, М. Т. Пархоменко, О. М. Титова. – 2-ге вид. – К.: ХІК, 2006.
10. Пустовалов С. Ж. Потенційні можливості музеєфікації пам'яток кам'яної доби на теренах України / С. Ж. Пустовалов, Л. О. Чухрай // Наукові записки НаУКМА. – 2007. – Т. 62: Теорія та історія культури. – С. 28–38.
11. Титова О. М. Деякі актуальні питання збереження культурної спадщини України / О. М. Титова // Праці Центру пам'яткознавства. – 2009. – Вип. 16. – С. 5–10.

#### References

1. HLADKYKH, M. I. (1972) Piznopaleolitychni zhytla, metody yikh konservatsii ta eksponuvannya. *Arkheolohiia*. 6, 106–107.
2. HLADKYKH, M. I., KORNIETS, N. L. (1979) Nova sporuda z kistok mamonta v Mezhyrichchi. *Visnyk Akademii nauk URSR*. 9, 50–54.
3. ZHADKO, V. O. (2010) Do problemy zberezhenia istorychnoi spadshchyny ta formuvannya zakonodavchoi bazy. *Hileia: naukovyi visnyk*. 33, 6–12.
4. ZHMUR, O. V. (2006) Restavratsiya i konservatsiya arkeologicheskoy kosti v polevykh usloviyakh: nedostatki i preimushchestva. In:

- Chistov Yu. K., E. A. Mikhajlova (eds.) *Radlovskie chteniya*, 2006: tezisy dokladov. St. Petersburg: MAE RAN, pp. 261–265.
5. KRAKHMALNA, T. V., KEPIN, D. V. (2011) Eksponuvannya paleopryrodnoi spadshchyny chetvertynnoho periodu. *Pratsi Tsentru pamiatkoznavstva*. 17, 35–150.
6. KRAKHMALNA, T. V., KEPIN, D. V. (2011) Muzeiefikatsiia pamiatok pleistotsenu Ukrainy. *Naukovi zapysky Derzhavnoho pryrodoznavchoho muzeiu*. 27, 3–13.
7. NUZHNYI, D. Yu., STUPAK, D. V., SHYDLOVSKYI, P. S. (2000) Verkhnopaleolitychna stoianka Semenivka 3 ta osoblyvosti vesniano-litnikh poselen mezhyrichskoi kultury. *Arkheolohichniy almanakh*. 9, 123–136.
8. OPALKO, Yu. V. (2007) Zberezhenia kulturo-istorychnoi spadshchyny v suchasniy Ukraini: problemy ta perspektyvy. *Stratehichni prioriteti*. 1 (2), 83–88.
9. LEVADA, M. Ye., PARKHOMENKO, M. T., TYTOVA, O. M. (eds.) (2006) *Pravova okhrona kulturnoi spadshchyny. Normatyvna baza: Zb. dokumentiv*. 2<sup>nd</sup> ed. Kyiv: KhIK.
10. PUSTOVALOV, S. Zh., CHUKHRAI, L. O. (2007) Potentsiini mozhyvosti muzeiefikatsii pamiatok kamianoi doby na terenakh Ukrainy. *Naukovi zapysky NaUKMA*. 62, 28–38.
11. TYTOVA, O. M. (2009) Deiaki aktualni pytannya zberezhenia kulturnoi spadshchyny Ukrainy. *Pratsi Tsentru pamiatkoznavstva*. 16, 5–10.

Надійшла до редколегії 28.11.16

O. Lyzun, PhD student  
Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine

### PRESENT STATE AND PROSPECTS OF PRESERVATION OF PALEOLITHIC SITES IN THE MIDDLE DNIEPER AREA

*Article describes patterns of locations of Paleolithic sites on the modern territory of the Middle Dnieper region. A number of "classical" Paleolithic localities has already exist in this area. Besides that, new archaeological and paleontological sites are added to the map every year. The problem of preservation of such prehistoric localities is extremely important because their potential for museification is unusually high. The paper describes issues of cultural heritage protection in Ukraine and proposals to address them. On the territory of the Middle Dnieper is already exist one partly finished museum complex on the area of Upper Paleolithic site. There are still good prospects for new museums, parks or archaeological field seminars on the base of regional prehistoric localities. Maybe, the best candidate for this is Mezhyrich. On this site the process of museum creation is in stagnation. Here residues of fauna collapsing very fast because of fluctuations in temperature and humidity. The first step for preservation of archaeological heritage in Mezhyrich could be the preparation of project documentation to create a complete museum.*

**Key words:** archaeology, protection of cultural heritage, Paleolithic, Middle Dnieper area, museification of sites.

УДК 351.853

<https://doi.org/10.17721/1728-2640.2016.131.4.08>

Б. Моця, канд. іст. наук  
Міністерство культури України, Київ, Україна

### ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

*Подано стислу характеристику сучасного стану системи органів охорони культурної спадщини й актуальні проблеми її функціонування у правовому полі України, аналізується стан розроблення нормативно-законодавчої бази, забезпечення відповідних структур кадровим ресурсом і необхідним фінансуванням. Розглянуто найгостріші проблем організації охорони культурної спадщини України. Визначено стратегічні напрями пошуку шляхів вирішення питань, що потребують першочергової уваги.*

**Ключові слова:** орган охорони культурної спадщини, закон, містобудівна діяльність, пам'ятки культурної спадщини.

Відповідно до Положення про Міністерство культури України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 495, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей визначено Міністерство культури України, у складі якого діють спеціалізовані структурні підрозділи, які опікуються цими питаннями.

Серед пріоритетних напрямів діяльності Міністерства культури України – розбудова галузевої законодавчої й нормативної бази, посилення контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони культурної спадщини, забезпечення подальшого наповнення музейного фонду України та Державного реєстру пам'я-

ток нерухомої культурної спадщини, а також поглиблення міжнародної співпраці, зокрема розширення присутності українських об'єктів у списку Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

Ситуація щодо законодавчого підґрунтя пам'яткоохоронної роботи, загалом, може визначатися задовільною. Обов'язок держави щодо збереження культурного надбання визначено, у першу чергу, Конституцією України. У межах конституційних норм нині у правовому полі України діють закони "Про охорону культурної спадщини", "Про охорону археологічної спадщини", "Про перелік пам'яток культурної спадщини, які не підлягають приватизації", ряд спеціалізованих актів Кабінету Міністрів України, що внаормовують деякі аспекти пам'яткоохоронної діяльності, відповідні накази Мінкультури тощо.

Окремим Законом України від 7 лютого 2002 р. № 30 затверджено Генеральну схему планування території України, при цьому одним із її ключових розділів визначаються напрями дій щодо збереження культурної спадщини при здійсненні містобудівних програм і проектів.

Україною, крім того, ратифіковані Конвенція про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини, Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута), Європейська ландшафтна конвенція, Конвенція ЮНЕСКО про охорону підводної культурної спадщини, Конвенція про охорону архітектурної спадщини.

Наша країна має надзвичайно потужний потенціал у сфері культурної спадщини. На тепер в Україні за офіційними даними налічується більше 130 тис. пам'яток і об'єктів культурної спадщини, що так чи інакше перебувають на державному обліку відповідно до положень Закону України "Про охорону культурної спадщини". Міністерством культури України на постійній основі ведеться робота з наповнення Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Станом на листопад 2016 р. до Реєстру занесено 7551 пам'ятку культурної спадщини, із них 891 – національного значення.

В історичних містах і визначних місцях зі значним ступенем концентрації історико-архітектурної спадщини створено і функціонує понад 60 історико-культурних заповідників (7 із яких розташовані на території тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим), до складу яких входять ансамблі й комплекси пам'яток, які є винятковою цінністю, 18 із вказаних заповідників мають статус установ національного значення.

Крім того, більше 400 населених пункти включено до Списку історичних населених місць України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 878.

До Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО включено сім унікальних українських об'єктів культурної спадщини:

- Київ: собор Святої Софії з прилеглими монастирськими спорудами, Києво-Печерська лавра;
- Львів – ансамбль історичного центру;
- Геодезична дуга Струве (транскордонний об'єкт, 4 пункти);
- Резиденція митрополитів Буковини і Далмації у м. Чернівці;
- Букові праліси Карпат і Німеччини (транскордонний об'єкт, 6 позицій);
- Стародавнє місто Херсонес Таврійський і його хора (V ст. до н. е. – XIV ст. н. е., нині – на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим);
- Дерев'яні церкви Карпатського регіону України та Польщі (транскордонний об'єкт, 8 складових).

Крім того, до попереднього Списку всесвітньої спадщини включено 27 українських об'єктів, 8 із яких – на території Кримського півострова.

На превеликий жаль, питання належного збереження та використання зазначеної національної культурної спадщини і, у першу чергу, нерухомих її об'єктів продовжує залишатись одним із найпроблемніших у нашій державі.

Серед причин, насамперед, необхідно визначити наявні протиріччя серед дотичних елементів законодавчої бази й загальні недоліки системи адміністративного управління загалом і її окремих складових зокрема.

Так, Закон України "Про регулювання містобудівної діяльності" фактично звільнив містобудівну діяльність від вимог охорони культурної спадщини. Забезпечення сприятливих умов ведення бізнесу, розвитку будівельної

та суміжних галузей шляхом удосконалення дозвільних і погоджувальних процедур у будівництві, адаптації регуляторної політики України до європейських стандартів досягається на тепер за рахунок нехтування вимог охорони культурної спадщини, визначених як у національному законодавстві, так і в міжнародних договорах України, які обставини викликають значну занепокоєність серед фахівців пам'яткоохоронної справи.

Зокрема, внесені згідно із вказаним Законом зміни до законів України "Про охорону культурної спадщини" та "Про охорону археологічної спадщини", практично виключили органи охорони культурної спадщини з кола суб'єктів погодження програм і проектів будівельних робіт на пам'ятках та інших територіях, пов'язаних з охороною культурної спадщини, що призводить до неврахування вимог охорони культурної спадщини під час проектування будівництва об'єктів містобудування та, відповідно, збільшує ризик негативного впливу на стан збереження об'єктів культурної спадщини і традиційного характеру їхнього середовища, у тому числі з урахуванням експертного висновку за результатами наукової археологічної експертизи зазначених проектів.

У свою чергу, виключення із Закону України "Про охорону археологічної спадщини" статті 91 викреслило з правового поля поняття наукової археологічної експертизи, що суперечить міжнародним зобов'язанням України та становить реальну загрозу для об'єктів археологічної спадщини, у тому числі тих, що можуть бути виявлені на територіях, призначених як для будівництва, так і для реалізації інших містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, земляних і підводних робіт, виконання яких може позначитися на стані об'єктів археологічної спадщини, а також у разі зміни цільового призначення земельних ділянок для будівництва й інших цілей.

Сучасний стан культурної спадщини у країні характеризується розгортанням масштабних урбаністичних процесів, що активно впливають на традиційне середовище пам'яток культурної спадщини, у тому числі – у межах територій охоронних (буферних) зон пам'яток всесвітньої спадщини. Існує багато проблем, які виникли внаслідок їхнього сучасного використання, серед них: наявність самочинної забудови, що впливає на стан збереження та видове розкриття визначних об'єктів, відсутність чітких правил використання території (колізії в нормативно-правових документах, незрозумілість визначень і конкретних правил режиму господарської діяльності), відсутність прозорих інвестиційних механізмів тощо. Зазначені проблеми неодноразово порушувались на сесіях Комітету всесвітньої спадщини ЮНЕСКО та потребують термінового реагування.

Крім того, повсякчасним стало явище ситуативного будівництва на території міст, що включені до Списку історичних населених місць України, у тому числі – у межах їх визначених історичних ареалів. Це викликано відсутністю досвіду містобудівного проектування та некоректними змінами законодавчих і нормативних актів у сфері містобудування, що має особливо негативні наслідки для ситуації в центральних історичних частинах міст, де здійснюється найактивніше інвестування.

Законом України "Про регулювання містобудівної діяльності" в загальних рисах визначено механізм охорони та використання територій з особливим статусом, у тому числі ландшафтів, об'єктів історико-культурної спадщини, зокрема, шляхом встановлення у планах зонування територій і детальних планах територій фун-

кціонального призначення, вимог до забудови окремих територій, їхньої ландшафтної організації, просторової композиції і параметрів забудови та ландшафтної організації кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту, призначених для комплексної забудови чи реконструкції. Проте майже повсюдна відсутність практичної реалізації цього механізму на тепер створює загрозу спаплюження об'єктів культурної спадщини через хаотичний, несистемний підхід, що досягла тривожного рівня.

У структурі Міністерства культури України як центрального органу виконавчої влади, що формує й реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини функціонує спеціалізоване Управління охорони культурної спадщини, на яке покладено функції контролю за дотриманням Закону України "Про охорону культурної спадщини". До сфери відповідальності співробітників Управління належить широке коло питань, зокрема, узагальнення й аналіз роботи у сфері охорони нерухомої культурної спадщини, у тому числі з метою розроблення пропозицій із питань вдосконалення її організації.

За результатами оцінки наявної ситуації, на жаль, маємо констатувати, що належна реалізація норм і вимог вказаного Закону на регіональному рівні продовжує залишатись проблематичною. Це пов'язано, на наше переконання, у першу чергу з недостатньою професійною відповідністю кадрового складу органів охорони культурної спадщини специфічності завдань, що потребують виконання, їхньою поверхневою ознайомленістю з актуальною законодавчою базою, неналежним ставленням до вчасного й повного виконання службових обов'язків тощо.

Крім того, необхідно окремо зазначити відсутність в обласних, Київській міській державних адміністраціях спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини як окремих структурних підрозділів. Станом нині функції зазначених органів виконуються Управліннями культури відповідних державних адміністрацій з усіма дотичними до цього проблемами, починаючи з обмеженості кількості штатних одиниць і закінчуючи колізіями, пов'язаними з фактичним підпорядкуванням Управління голові державної адміністрації, а не центральному органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

У прямому зв'язку з вищезазначеним перебувають певні побоювання, викликані перспективами реалізації урядових ініціатив щодо децентралізації влади та пов'язаних із цим делегуванням функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, оскільки на цей момент суб'єктами зазначеного делегування можуть бути визначені, як було зазначено, у більшості випадків тільки Управління культури державних адміністрацій. Проте, на даний час, їхньої можливості щодо забезпечення належного дотримання всього спектру вимог законодавства у сфері охорони культурної спадщини не є достатніми і потребують ґрунтовного поліпшення.

Гострим залишається питання забезпечення необхідного фінансування пам'яткоохоронних заходів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Їх недостатні обсяги, не вповні досконалі механізми визначення пріоритетів бюджетного фінансування, відсутність коштів на впровадження нових технологій у реставраційній галузі, відсутність правового забезпечення здійснення недержавних інвестицій, необхідних для дослідження, ремонту й реставрації пам'яток культурної спадщини, нега-

тивно позначаються на стані збереження об'єктів. Однак, нинішня економічна ситуація в Україні не дає можливості проводити в необхідних обсягах реставраційні роботи за кошти державного бюджету.

Крім зазначених у попередніх абзацах актуальними продовжують залишатись такі проблемні питання у сфері охорони культурної спадщини:

- проведення паспортизації пам'яток археології, історії, монументального мистецтва, містобудування й архітектури;

- визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток і внесення до них необхідних змін;

- забезпечення виконання науково-дослідних і проектних робіт із розроблення історико-архітектурних опорних планів населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, і проектів зон охорони окремих пам'яток або їхніх комплексів;

- замовлення та виготовлення документації із землеустрою щодо встановлення в натурі меж земельних ділянок, на яких розташовуються об'єкти культурної спадщини або території історико-культурного призначення, і занесення відповідних даних до Державного земельного кадастру, у тому числі – інвентаризація земельних ділянок, на яких розміщені історико-культурні заповідники, із метою виготовлення відповідних державних актів на право постійного користування земельними ділянками;

- посилення контролю відповідних державних структур за належним рівнем збереження власниками й користувачами пам'яток культурної спадщини з більш жорстким застосуванням норм, встановлених законодавством щодо адміністративної і навіть кримінальної відповідальності в разі пошкодження, руйнування пам'яток та об'єктів культурної спадщини чи використання їх не за призначенням;

- створення автоматизованої (електронної) системи обліку й моніторингу пам'яток та об'єктів культурної спадщини;

- упровадження єдиної системи електронного документообігу у структурі центрального й місцевих органів охорони культурної спадщини;

- забезпечення популяризації заходів з охорони культурної спадщини шляхом організації видавничої, просвітницької та експозиційно-виставкової діяльності;

- сприяння залученню недержавних інвестицій для збереження культурної спадщини й ін.

Із метою вирішення окреслених вище завдань і проблемних питань галузі й реалізації передбачених Конституцією України обов'язків держави Міністерством культури України передбачені в найближчій перспективі заходи, спрямовані на вдосконалення існуючої нормативно-правової бази у сфері охорони культурної спадщини. Зокрема, відповідними змінами до Закону України "Про охорону культурної спадщини", зокрема, передбачається уточнення вимог законодавства стосовно охорони, використання й управління об'єктами всесвітньої спадщини, регламентування та юридичне закріплення вертикально орієнтованої системи органів охорони культурної спадщини всіх рівнів, планується впровадження особливих умов здійснення передачі в оренду об'єктів історико-культурної спадщини, що перебувають у незадовільному технічному стані, із метою залучення стратегічних інвесторів, здатних забезпечити заходи з їхньої реновації та, у подальшому, належний рівень охорони та перетворення їх у туристично привабливі об'єкти тощо.

Фактична передача функцій центрального органу виконавчої влади, що формує й реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, що передбачається урядовою доктриною щодо децентралізації, стане можливою лише за результатами змін до низки законодавчих актів України – передусім, до Конституції України й Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" в частині чіткого визначення ланок місцевого самоврядування та їх повноважень.

Для цього необхідно на законодавчому рівні визначити нову систему державного управління у сферах охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей і відповідно до цієї системи здійснювати розподіл повноважень. Правильний поділ повноважень передбачає розроблення схем розподілу компетенції різних ланок органів державного управління, які дозволять чітко визначити порядок їхньої взаємодії, контролю й уникнути в подальшому компетенційних спорів.

Є доцільним при цьому запропонувати органам місцевого самоврядування здійснити фінансово-економічне обґрунтування забезпечення спроможності виконання функцій, які їм пропонується передати з центрального на місцевий рівень, у якому передбачити в тому числі видатки, необхідні на створення необхідної структури відповідних виконавчих органів місцевих рад, залучення до роботи в цій структурі фахівців необхідних профілів, у тому числі у сфері охорони культурної спадщини, мистецтвознавців.

Варто зважати, що на сході України органи місцевого самоврядування з об'єктивних причин не будуть спроможні в найближчій перспективі забезпечити виконання функцій, що передаватимуться їм із центрального рівня, а також від обласних державних адміністрацій. Донецька і Луганська області довгий час потребуватимуть реабілітації за рахунок коштів державного бюджету.

Зазначимо, що подібні радикальні зміни до законодавства повинні бути комплексними і введення їх у дію повинно бути одночасним, оскільки лише таким чином можна сподіватись уникнути поглиблення хаосу в законодавстві, створеного протягом останніх років унаслідок невповні обдуманого планування впровадження економічних і адміністративних реформ.

Насамкінець хотілося б зазначити таке: незважаючи на те, що питання охорони та збереження пам'яток і об'єктів культурної спадщини перебувають, згідно із законодавством, переважно у сфері відповідальності

Міністерства культури України та відповідних підрозділів державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, вирішення нагальної проблеми кадрового забезпечення пам'яткоохоронних структур достатньо підготовленими фахівцями потребує спільних зусиль з установами освітньої галузі. Наразі маємо всі підстави стверджувати про актуальність введення до навчальних планів студентів вищих навчальних закладів за спеціальностями "Історія та археологія", "Музезнавство, пам'яткознавство" освітньо-професійної програми пам'яткоохоронного профілю ("Охорона та збереження культурної спадщини в Україні") і внесення змін до Переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 266, у частині доповнення галузі знань "Культура і мистецтво" або "Гуманітарні науки" спеціальністю "Охорона культурної спадщини" (ОКР "бакалавр" і "магістр").

Зі свого боку Міністерство культури України висловлює щире зацікавлення і сутісну готовність узяти участь в опрацюванні питань, пов'язаних із реалізацією викладених пропозицій, у тому числі шляхом надання необхідних методичних консультацій, спеціальних роз'яснень щодо правових й організаційно-адміністративних проблем, які перебувають у межах компетенції центрального органу виконавчої влади, що формує й реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, і залучення відповідних фахівців-практиків Міністерства до науково-педагогічних заходів навчальних закладів. Маємо глибоке переконання, що втілення в життя запропонованих освітньо-правових модернізацій перебуває в повній відповідності світовим тенденціям у галузі охорони, використання та популяризації пам'яток і об'єктів культурної спадщини.

Надійшла до редколегії 28.11.16

B. Motsia, PhD in History,  
Ministry of culture of Ukraine, Kyiv, Ukraine

#### PROBLEMS IN ORGANIZATION OF THE PROTECTING SYSTEM FOR CULTURAL HERITAGE

*The article provided a brief description of the current state of the protecting system for cultural heritage and topical problems of its operation in the legal field of Ukraine, analyzes the development of legal framework, ensuring appropriate structures of human resources and the necessary funding. The author examines the most pressing organizational problems of culture heritage protection in Ukraine. Among those that have a direct negative impact on the protection of cultural heritage objects identified the inadequate legislation in this area that is controversial and often do not meet the standards of international law. Unsystematic and chaotic approach to the protection of cultural heritage leads to vilification and even large-scale destruction under urban pressure and active unlicensed construction. The basic problem circle and strategic directions to tackling issues that require priority attention are defined. In addition, the role and place of education institutions in the cause of protection and preservation of monuments and objects of cultural heritage is highlighted. The problem is escalating also because of lack of human resources and lack of professional compliance of personnel, especially in the regions. Local officials involved in heritage protection activities often have no special education, very superficially acquainted with the relevant legislative framework, and inadequately performing their duties. Also the problem of funding in the center and locally is still a painful one.*

*Key words: authorities for protection of cultural heritage, law, urban planning activities, objects of cultural heritage.*