

УДК 904+725.94(477.75)

С.О. ТУР

Нормативно-правова база регулювання діяльності заповідників культурної спадщини: сучасний стан і перспективи розвитку (на прикладі АР Крим)

У статті розглядаються ключові проблеми нормативно-правової бази функціонування заповідників культурної спадщини та перспективи її розвитку в умовах трансформаційних процесів в Україні на прикладі Автономної Республіки Крим.

Ключові слова: пам'яткоохоронне законодавство, нормативно-правова база охорони, збереження та використання культурної спадщини, заповідник культурної спадщини.

Проблема правового врегулювання сфери культурної спадщини головним чином зводиться до двох питань: 1) формування системи правових норм як комплексу культурних прав, що гарантує доступ до культурних надбань; 2) законодавчо-нормативне забезпечення охорони, збереження та використання культурної спадщини. Аналіз специфічної правової діяльності щодо охорони, збереження та використання потенціалу заповідників культурної спадщини свідчить, що законодавча база в цій сфері слабо розвинута й мало ефективна, часто порушується не тільки пам'яткоохоронне законодавство, але й міжнародно-правові зобов'язання нашої держави.

Розвиток національного законодавства у сфері культурної спадщини та його відповідність європейським стандартам, законодавчому досвіду розвинених демократичних держав є ключовим питанням у період трансформаційних процесів. Нормативно-правове регулювання у сфері культурної спадщини України потребує удосконалення та приведення у відповідність до існуючих політичних і економічних реалій, а також інтересів галузі загалом, і кожного її напряму окремо. Досвід нормопроєктування у сфері культурної спадщини за останні два десятиріччя виявляє його подекуди декларативний і безсистемний характер, що створює внутрішні комплексні протиріччя.

Метою даного дослідження є аналіз сучасного стану та перспективи розвитку нормативно-правової бази щодо регулювання діяльності заповідників культурної спадщини, зокрема історико-культурних заповідників Криму. Оскільки саме на діяльності цих заповідників сфокусовані інтереси багатьох суб'єктів державної та недержавної форм власності й переважна більшість проблем, які потрібно вирішувати на сучасному етапі розвитку пам'яткоохоронної справи.

В Україні заповідники культурної спадщини (умовний термін, який поєднує історико-культурні, історико-археологічні, історико-архітектурні, історико-меморіальні, еколого-історико-культурні заповідники та музеї-заповідники)

почали масово створювати наприкінці 70-х – у 80-ті роки ХХ ст. після прийняття Закону УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» (1978 р.). Зокрема, протягом 1978–1989 років було створено 11 заповідників, у т.ч. Державний історико-культурний заповідник «Херсонес Таврійський» (1978 р.) та Керченський державний історико-культурний заповідник (1987 р.). Однак основна кількість заповідників (22) з'явилася в 1990-х роках, з яких тільки в 1994 р. – 11. З 1990 р. у Криму на базі музеїв функціонують Алупкінський державний палацово-парковий музей-заповідник і Бахчисарайський державний історико-культурний заповідник. Протягом 1989–1998 років 6 найбільш унікальних заповідників України отримали національний статус, серед яких Національний історико-культурний заповідник «Херсонес Таврійський» (у 1994 р.) (далі – НІКЗ). За останнє десятиріччя в Україні створено більше десяти заповідників культурної спадщини, в т.ч. в Криму на базі комплексу пам'яток археології – історико-археологічний заповідник «Неаполь Скіфський» у Сімферополі (2011 р.), еколого-історико-культурний заповідник «Кіммерія М.А. Волошина» у м. Феодосія (2000 р.).

Станом на 1 січня 2012 р. в Україні функціонує 61 заповідник культурної спадщини, з яких 7 знаходяться на території АР Крим. Окрім того, історико-культурний потенціал автономії складають 11,5 тис. об'єктів нерухомої культурної спадщини та декілька сотень тисяч пам'яток Музейного фонду України. Проте, нормативно-законодавча база сфери охорони культурної спадщини, що регулює діяльність заповідників культурної спадщини України залишається недостатньо розвинутою.

Історія формування нормативно-законодавчої бази сфери охорони культурної спадщини за часи незалежності свідчить про схожість процесів становлення аналогічного законодавства незалежних держав на пострадянському просторі, наприклад Російської Федерації, а з огляду на світове, європейське зокрема, законодавство – про її недосконалість і сповільнений рух¹.

В Україні, як і на всьому пострадянському просторі, у сфері охорони культурної спадщини відносно довго діяли закони і підзаконні акти радянських

¹ Зокрема конвенція ЮНЕСКО «Про охорону Всесвітньої культурної та природної спадщини» була ратифікована Верховною Радою України в жовтні у 1988 р. На той час, з моменту її підписання державами-учасницями у 1972 р. минуло 16 років. Аналогічно Європейська конвенція «Про охорону археологічної спадщини» була ратифікована Законом України від 10.12.2003 р., а набула чинності 27.08.2004 р., тобто через 12 років після її підписання; Конвенція «Про охорону підводної культурної спадщини» – через 8 років; Конвенція ЮНЕСКО «Про охорону архітектурної спадщини Європи» – через 20 років; Європейська ландшафтна конвенція ратифікована Верховною Радою України 07.09.2005 р., а набула чинності 01.07.2006 р. – через 5 років після її підписання і стільки ж років Про охорону нематеріальної культурної спадщини (2008 р.). Сорок років знадобилось Україні щоб приєднатися до Європейської культурної конвенції, ухвалені ще 1954 р., а ратифікованою Україною 24 лютого 1994 р.

часів. Ще до прийняття Конституції України Верховною Радою України 28 червня 1996 р., якою проголошувалися обов'язки держави щодо збереження культурної спадщини, основним законодавчим актом із регулювання суспільними відносинами у цій сфері був Закон УРСР «Про охорону та використання пам'яток історії та культури» від 13.07.1978 р. та відповідне Положення «Про охорону та використання пам'яток історії та культури» 1982 року.

Наявність розвинутого законодавства, яке забезпечує функціонування певної сфери державного управління є найважливішим принципом державної політики будь-якої держави, що задекларовано в її конституції. В Україні конституційні засади охорони, збереження та використання культурної спадщини ґрунтуються на принципах відкритості, загальнодоступності до її об'єктів, збереження й заборони їх незаконного відчуження та вивезення за межі країни [1].

Основним у цій галузі законодавства є Закон України «Про охорону культурної спадщини», який регулює правові, організаційні, соціальні й економічні відносини у сфері охорони, збереження та використання культурної спадщини, і метою якого є збереження й використання об'єктів культурної спадщини, захист традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього та майбутнього поколінь, розглядався майже два роки і був прийнятий Верховною Радою у червні 2000 р., а набув чинності 1 січня 2002 р. Проте, як справедливо вказують дослідники, існування загальнодержавного закону ще не дає гарантії щодо його застосування в повному обсязі. Без створення дієвого механізму використання правових норм, прийняття цілого ряду законів і підзаконних актів з метою охоплення й усебічного регламентування соціально-економічного розвитку довкілля, гарантії захисту, збереження й використання культурної спадщини з боку різних суб'єктів державної та недержавної форм власності [2].

Найважливіші підзаконні акти щодо діяльності заповідників: «Порядок визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1760; «Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.02 № 318; постанови Кабінету міністрів України від 06.07.2011 № 727 «Про затвердження переліку документів, необхідних для прийняття рішення про оголошення комплексу (ансамблю) пам'яток історико-культурним заповідником або території історико-культурною заповідною територією»; від 27.04.2003 № 1149; «Про затвердження Типового положення про державний історико-культурний заповідник»; від 25.08.04 р. № 1094 «Про затвердження Порядку розроблення проєктів зем-

леустрою з організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду, іншого природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення» тощо [3].

Діяльність заповідників культурної спадщини України регулюється також законами України: «Про основи містобудування» від 16.11.1992 р., «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 р., «Про планування територій» від 20.04.2000 р., «Про охорону археологічної спадщини» від 18.03.2004 р., «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р., а в частині музеєфікації, обліку, зберігання та використання, охорони, консервації, реставрації музейних предметів, музейних колекцій і предметів музейного значення – Законом України «Про музеї та музейну справу» від 14.05.1995 р. та Положенням про Музейний фонд, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20.07.2000 р. № 1137 [3].

Загалом на сьогодні (крім міжнародних конвенцій) пам'яткоохоронне законодавча база в галузі охорони культурної спадщини України складається з двох десятків Законів України, Указів Президента України, 22 постанов Кабінету Міністрів України і такої ж кількості наказів Міністерства культури України.

Але така розгалужена нормативно-правова база не створює, однак, чіткого правового поля галузі, в т.ч. і для діяльності заповідників. Більш того, у зв'язку з процесами роздержавлення та приватизації держава поступово починає втрачати деякі важелі керівництва пам'яткоохоронної сферою, не створивши натомість альтернативних механізмів недержавної підтримки цієї сфери. Крім того, деякі нормативно-правові акти містять колізійні норми, а часто й взаємовиключні вирішення тих чи інших питань. На думку європейських експертів, політична воля в Україні концентрується саме на прийнятті законів, а не на тому, щоб забезпечити їх виконання. Звідси недостатня дієвість вже прийнятих законів [16].

Державна пам'яткоохоронна система України також успадкувала від радянського часу її «поліцентричність». Діяльність у зазначеній сфері проводили два відомства: Міністерство культури України (Мінкультури) та Державний комітет з архітектури та будівництва України (Держбуд). Нормативно-правова база, створювана ними мала, відомчий характер. У 1992 р. в Україні були введені в дію «Основи законодавства про культуру», згідно з якими держава в особі Мінкультури України та Держбуду України забезпечує управління охороною пам'яток історії та культури, захист історичного середовища, зокрема ведення Державного реєстру національного культурного надбання [8].

Поліцентричний характер зберігався також у діяльності їх правонаступників – Міністерства культури і туризму України та Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлового-комунального господарства України

(Мінрегіонбуд). Розмежування окремих функцій у єдиній сфері охорони та збереження культурної спадщини між різними органами державного управління не забезпечувало системного підходу й комплексного вирішення проблем щодо об'єктів культурної спадщини, призводило до розподілу пам'яток одного комплексу між різними відомствами, відсутності координації та збалансованості в їх збереженні, управлінні й фінансуванні. Практика взаємодії різних органів у сфері охорони культурної спадщини, необхідність створення міжвідомчих комісій з багатьох питань пам'яток охоронної справи свідчила про неефективність і низьку результативність наявної системи управління. Така ситуація існувала до початку адміністративної реформи, започаткованої Указами Президента України № 1085/2010 від 09.12.2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» та № 370/2011 від 06.04.2011 р. «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». В оновленій структурі Міністерства культури України функції державного управління культурною спадщиною покладені на Департамент культурної спадщини та культурних цінностей, структурними підрозділами якого є: управління охорони нерухокої культурної спадщини, управління музейної справи та нормативно-методичного забезпечення переміщення культурних цінностей, управління регіональних представників з питань охорони культурної спадщини та переміщення культурних цінностей.

Відповідно до розподілу державного майна і комплексів, що входять до складу майна Автономної Республіки Крим, до сфері управління Міністерства культури і мистецтв АР Крим відійшло 6 із 7 заповідників культурної спадщини, які були перейменовані в республіканські установи культури. НІКЗ «Херсонес Таврійський» залишився в управлінні Міністерства культури, якому також передані заповідники, що перебували в управлінні Мінрегіонбуду, в т.ч. й філія НІКЗ «Софія Київська» – «Судацька фортеця».

Однак, якщо центральні органи виконавчої влади у сфері управління культурною спадщиною загалом сформовані, то неповнота структури на регіональному рівні зберігається досі, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини створені не в усіх областях. У цьому аспекті АР Крим знаходиться на передових позиціях, де в структурі Ради Міністрів АР Крим успішно функціонує Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони культурної спадщини.

Входження України до міжнародного правового простору в сфері охорони культурної спадщини значно розширює правове поле діяльності заповідників культурної спадщини. Відповідно до ратифікованих Верховною Радою України міжнародних конвенцій охорона культурної спадщини є міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави перед світовою спільнотою. Крім об'єктів

двох світових перлин і національних святинь – Києво-Печерської лаври та Софії Київської, які мають статус національних заповідників – до попереднього Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО включені об'єкти культурної спадщини Криму: НІКЗ «Херсонес Таврійський», комплекс ханського палацу Бахчисарайського історико-культурного заповідника (далі – БІКЗ), комплекс об'єктів VI–XVI ст. Судацької фортеці й інші². Але процес «просування» цих об'єктів до Списку всесвітньої культурної спадщини йде дуже повільно. Якщо для НІКЗ «Херсонес Таврійський» це пов'язано з суто науковими завданнями дослідження та музеєфікації об'єктів хори, то проблеми БІКЗ здебільшого пов'язані з питаннями щодо низки об'єктів культурної спадщини, які безпосередньо стосуються історії та культури кримських караїмів: дім А.С. Фірковича, дім С. Бейма, будівлі двох караїмських кенас, некрополь в Йосафатовій долині на території комплексного архітектурно-археологічного об'єкта Чуфут-Кале, караїмський некрополь і раббанітсько-караїмський молитовний дім на території Мангуп-Кале. Враховуючи підвищену увагу до цих пам'яток культурної спадщини, взаємостосунки БІКЗ з громадськими та релігійними організаціями кримських караїмів стали одним із пріоритетних напрямів у його діяльності.

Важливим заходом щодо діяльності заповідників культурної спадщини України було застосування програмних інструментів, зокрема державних цільових програм, які запроваджувалися в 2002–2004 роках або постановами Кабінету Міністрів, або законами України.

У частині аналізу реалізації державних і цільових програм, зокрема виконання Закону України «Про затвердження загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки» від 20.04.2004 р. № 1692 (далі – Програма збереження), зусилля фахівців були спрямовані на вдосконалення правових, організаційних і матеріально-технічних засад у сфері охорони культурної спадщини. Поряд із такими завданнями Програми збереження, як забезпечення державного обліку та контролю за збереженням і використанням об'єктів культурної спадщини; сприяння залученню інвестицій у діяльність щодо збереження, реставрації, реабілітації та використання пам'яток; створення розвинутої інфраструктури науково-дослідних, проектних, реставраційних, реабілітаційних й інших організацій у цій сфері тощо, було визначено й удосконалення законодавчого забезпечення охорони та використання об'єктів культурної спадщини [4].

² Опрацьовуються пропозиції щодо включення до попереднього Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО нових номінацій від України: «Резиденція Буковинських митрополитів», «Миколаївська астрономічна обсерваторія», «Історичний центр міста-порту Одеси» й інші – всього 13 об'єктів.

У межах виконання цієї частини Програми збереження Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» від 01.02.2005 р. № 2391, а через 3 роки – Закон України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» від 23.09.2008 р., який набув чинності 17.10.2008 р. Згідно з цим Законом у АР Крим до цього переліку було включено 186 об'єктів – пам'ятки архітектури та історії, в т.ч. всі пам'ятки БКЗ і Алупкінського палацово-паркового музею-заповідника, 5 пам'яток Керченського історико-культурного заповідника [5]. Стосовно нормативної частини Програми збереження з чотирьох запланованих Державних будівельних норм (ДБН), спочатку були затверджені ДБН 3.2-1-2004 «Реставраційні, консерваційні та ремонтні роботи на пам'ятках культурної спадщини» (наказ Держбуду України від 13.09. 2004 р. № 173), а через 4 роки підготовлені й уведені в дію вже Мінрегіонбудом ДБН Б.2.2-3-2008 «Планування та забудова міст і функціональних територій. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження історико-архітектурних опорних планів, спеціальної науково-проектної документації для визначення історичних ареалів населених місць України» (наказ Мінрегіонбуду України від 11.06. 2008 р. № 248); ДБН Б.2.2-2-2008 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження науково-проектної документації щодо визначення меж та режимів використання зон охорони пам'яток архітектури та містобудування»(наказ Мінрегіонбуду України від 11.06.2008 р. № 249; ДБН А.2.2-6-2008 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження і затвердження науково-проектної документації для реставрації об'єктів нерухомої культурної спадщини» (наказ Мінрегіонбуду України від 23.06.2008 № 262). 2009 р. будівельні регламенти були доповнені ДБН Б.1.1-4-2009 «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження містобудівного обґрунтування» (наказ Мінрегіонбуду України від 13.07.2009 р. № 287).

Загалом, із 11 цільових програм у сфері охорони культурної спадщини, затверджених у 2004–2010 роках. тільки 2 присвячені заповідникам: Комплексна програма збереження пам'яток Державного історико-культурного заповідника «Гетьманська столиця» і розвиток соціальної й інженерно-транспортної інфраструктури смт. Батурина (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 р. № 1123) та Комплексна програма збереження об'єктів Національного заповідника «Софія Київська» на 2003–2010 роки (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 62). Фінансування обох програм відбувалося за рахунок бюджетних програм «Збереження архітектурної спадщини в заповідниках» і «Паспортизація, інвентаризація та реставрація пам'яток архітектури».

Аналіз виконання обох програм Рахунковою палатою України (2008 р.) виявив неефективне використання бюджетних коштів, а в більш широкому плані – неефективне виконання функцій центрального органу виконавчої влади щодо координації та регулювання діяльності з охорони та збереження заповідників культурної спадщини, внаслідок чого не забезпечувалося виконання завдань у цій сфері як самим Міністерством культури і туризму України, так й іншими учасниками відповідного процесу: Державною службою з питань національної культурної спадщини, Мінрегіонбудом України, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади [5]. До аналогічних висновків прийшли фахівці Рахункової палати АР Крим, які проводили аудит діяльності Алупкінського палацово-паркового музею заповідника (2008 р.).

За ці роки не було затверджено жодної цільової програми щодо розвитку заповідників Криму, а внаслідок недосконалості законодавства до останнього часу мали проблеми містобудівного та земельного характеру більшість заповідників культурної спадщини Криму. Адміністрації заповідників питання дослідження та реставрації об'єктів культурної спадщини вирішували в різний спосіб, зокрема за рахунок партнерських угод.

Значним кроком вперед у розбудові нормативно-правової бази діяльності заповідників культурної спадщини, удосконалення засад їх діяльності, посилення режиму їх охорони, підвищення відповідальності за його порушення, забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України стосовно збереження культурної спадщини стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких нормативно правових актів України, що стосуються охорони культурної спадщини» (набув чинності у вересні 2010 р.). Законом запроваджені більш жорсткі вимоги щодо охорони об'єктів і пам'яток культурної спадщини, врегульовує багато інших проблем, зокрема приведення Закону України «Про охорону культурної спадщини» у відповідність до норм Земельного кодексу України, уточнює перелік об'єктів, землі під якими відносяться до земель історико-культурного призначення, встановленого ст. 53 Земельного кодексу України (хоча останній не відповідає сучасній термінології законодавства про охорону культурної спадщини), а також розширяє повноваження адміністрації заповідників культурної спадщини.

Закон опосередковано стосується також питання розвитку адміністративно-територіальних одиниць, оскільки враховує потреби регіонів у модернізації культурного продукту. Його вплив на регіональний розвиток безперечно позитивний, оскільки оптимізація державного управління у сфері охорони культурної спадщини дозволяє забезпечити збереження, належне утримання й ефективне використання об'єктів культурної спадщини у суспільному житті, сприяє розвитку туризму

як одного з джерел поповнення місцевих бюджетів. Окрім того, проектом вирішується проблема приватизації житла та нежилых приміщень у межах історично сформованих територій, функціонально й планувально не відмежованих у структурі населених пунктів, які були оголошені історико-культурними заповідниками, оскільки проектом передбачається оголошення таких територій історико-культурними заповідними територіями, в межах яких встановлюватиметься особливий режим охорони, що передбачає включення нерухомого майна в цивільний оборот.

У цьому акті законодавець вперше намагається визначити поняття «історико-культурний заповідник»³. Однак у визначенні не враховується його науково-дослідна, музеєзнавча та більш широко – загальнокультурна складова, що дозволяє розглядати заповідник культурної спадщини як установу сфери культури, науково-дослідну або музейного типу, що враховано постановою від 10.01.2006 р. № 4 Ради Міністрів АР Крим «Про перейменування установ і організацій культури» та затверджені статутів заповідників автономії, в яких вони визначаються як «культурно-освітні, науково-дослідні базові установи культури, створені для здійснення культурно-освітньої, науково-дослідної діяльності у сфері охорони культурної спадщини та музейної справи, а також туристичної діяльності».

Реалізація закону передбачає також розроблення низки нормативно-правових актів: «Порядок розроблення і затвердження положення про історико-культурний заповідник та історико-культурну заповідну територію», «Порядок затвердження положення про адміністрацію історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території», «Порядок розроблення генерального плану історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території». Потребує вирішення і проблема історико-культурних музеїв-заповідників, оскільки подібна форма діяльності закладів культури не визначена законодавчо. В цьому зв'язку доцільно внести зміни до Закону України «Про музеї та музейну справу», що дозволить увести діючі історико-культурні музеї-заповідники в межі правового поля. Введення в дію цих нормативно-правових актів значно унормує діяльність існуючих заповідників культурної спадщини й полегшить створення нових.

³ За ст. 33. «Історико-культурні заповідники та історико-культурні заповідні території»: історико-культурний заповідник – комплекс (ансамбль) пам'яток з усією сукупністю компонентів, що становить культурну, історичну та наукову цінність, просторово, планувально та функціонально виділений у структурі населеного пункту або локалізований поза його межами. Історико-культурним заповідником державного значення оголошується комплекс (ансамбль) пам'яток, що має особливу культурну, історичну й наукову цінність, справив значний вплив на розвиток культури, архітектури, містобудування, безпосередньо пов'язаний із видатними історичними подіями. Історико-культурним заповідником місцевого значення оголошується комплекс (ансамбль) пам'яток, що відображає характерні особливості історії, культури, архітектури чи містобудування окремого регіону або населеного пункту.

На жаль, Стратегія економічного і соціального розвитку АРК на 2011–2020 роки, затверджена постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 22.12.2010 р. № 121–6/10 розвиток об'єктів культурної спадщини автономії не визначає як пріоритетний, а Програма розвитку і реформування рекреаційного комплексу Автономної Республіки Ким на 2012–2013 роки, затверджена постановою Верховної Ради АР Крим від 21.12.2011 р. № 631–6/11, перераховує їх лише як рекреаційний ресурс.

На 2011–2015 роки Верховною Радою АР Крим прийнята регіональна Програма розвитку культури і охорони культурної спадщини, якою, зокрема, передбачено вдосконалення матеріально-технічної бази заповідників. Проте, на нашу думку, дана Програма не забезпечує рівень необхідної фінансової підтримки існуючих унікальних заповідників Криму, не говорячи вже про створення нових [19]. Тільки на ремонтно-реставраційні роботи другого поверху Ханського палацу БІКЗ за розрахунками фахівців необхідно не менше 25 млн. грн. Ще більше коштів необхідно вкласти в розвиток історико-культурного заповідника «Неаполь Скіфський». Такі кошти в бюджеті АР Крим не передбачені, а субвенції на діяльність заповідників Криму з державного бюджету не надходять.

У 2011 р. за ініціативи Міністерства культури України був розроблений новий законопроект «Про національну культурну спадщину», що передбачає об'єднання діючих законів: «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини» і «Про ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей». Законопроектом передбачено також питання захисту світової спадщини ЮНЕСКО та береться під захист нематеріальна культурна спадщина. Але Президент України Віктор Янукович під час Громадської гуманітарної ради наголосив, що перше, ніж перейти до реформування законодавства у сфері збереження національної культурної спадщини необхідно завершити її всеукраїнський аудит.

Таким чином, національне законодавство у сфері культурної спадщини щодо діяльності заповідників культурної спадщини тільки починає розвиватися. Якщо оцінювати пам'яткоохоронне законодавство України в цілому, то його можна характеризувати як заборонне й обмежувальне. Воно більше спрямоване на охорону та збереження об'єктів культурної спадщини, а не на їх використання, розповсюдження та популяризацію. Воно мало несе соціального навантаження – недостатньо задіяне у вирішенні питання консолідації українського суспільства, поваги громадян до історичного минулого України, популяризації вітчизняної культурної спадщини у світі. Останнє, на нашу думку, повинно складати окремий блок правовідносин у законодавстві України.

Незважаючи на те, що у сфері культурної спадщини можна запроваджувати найкращі моделі її функціонування, створені розвиненими країнами, між-

народною правовою наукою та практикою – якість законодавчих положень ще не відповідає стандартним критеріям, а саме: чіткості, простоті та доступності закону для пересічних громадян і бізнесу; гнучкості й узгодженості з іншими законодавчими актами й міжнародними стандартами; дієвості, відповідності норм конкретним проблемам і умовам реального життя; впровадження, практичність, здійсненність, надійність дотримання закону.

Як свідчить практика, в Україні норми законів часто не мають оформлення підзаконними актами механізму реалізації, а прямої дії закони не мають у силу неоднозначних формулювань принципів побудови правового механізму, нечітко встановлюють повноваження й організаційно-управлінські засади, недостатньо визначають джерела фінансування заходів з охорони культурної спадщини національного, регіонального та місцевого рівнів тощо. Особливо негативно на діяльності заповідників культурної спадщини відбивається слабкий контроль, (а подекуди – його відсутність) за додержанням чинного законодавства, виконанням чинних законів, правових актів і прийнятих рішень. З іншої сторони потребують розробки та відповідного затвердження нормативи науково-методичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності заповідників, що вкрай необхідне для розвитку сучасних технологій управління заповідною справою: організаційних, інформаційно-комунікативних, інфраструктурних й інших.

Заповідники культурної спадщини України належать до таких ділянок культурної сфери, які потребують з боку держави постійного бюджетного фінансування або дотування. В умовах відкритого демократичного суспільства з ринковою економікою, інституційна та бюджетна підтримка заповідників культурної спадщини дає результат за умови законодавчого забезпечення культурних прав і податковими пільгами щодо діяльності у цій сфері, а це, в першу чергу, законодавчий захист і утримання державою й органами на місцях базових елементів культурної інфраструктури заповідників як найважливіших культурних установ, створення правових та економічних стимулів для залучення громадських організацій, недержавних коштів і засобів їх підтримки.

Джерела та література

1. Акуленко В.І. Конституційні основи охорони культурної спадщини і міжнародні зобов'язання України // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика. – Ужгород, 2000. – С. 63–67.
2. Гербель К.М. Проблеми та перспективи державного управління, сферою збереження та охорони історико-культурної спадщини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09gkmlksu.pdf. – Назва з екрану.
3. Збірник нормативно-правових актів сфери охорони культурної спадщини / [Авт.-упоряд.: О.М. Сердюк, Т.А. Бобровський, Л.М. Кириленко] – Чернівці: ВАГ «РВК «Деснянська правда», 2011. – 796 с.; Правова охорона культурної спадщини: Збірник документів. / Укр. т-во охорони пам'яток історії та культури. Центр пам'яткознавства НАН України і УТОШК; [Авт.-упоряд.: Т.М. Пархоменко, О.М. Титова] – К.: Інтерграфік, 2004. – 318 с.

4. Україна. Верховна Рада. Закон України «Про затвердження загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 32 – Ст. 390.
5. Україна. Верховна Рада. Закон України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» (від 23.09.2008) // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 8. – Ст. 105.
6. Про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України на збереження історико-культурної спадщини в заповідниках та здійснення заходів з її охорони, паспортизації, інвентаризації і реставрації // Бюлетень Рахункової палати України / від. Я.А. Фліссак, Г.А. Шах – К., 2008.
7. Україна. Верховна Рада. Про інформацію Кабінету Міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання законів України «Про природно-заповідний фонд України» і «Про охорону культурної спадщини» та про дотримання посадовими особами вимог чинного законодавства стосовно Національного заповідника «Хортиця» й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідного фонду: постанова... 12 верес. 2002 р. № 140 // Голос України. – 2002. – 27 вересня. – С. 6.
8. Україна. Верховна Рада. Закон України «Основи законодавства України про культуру» від 14.02.1992 № 2117-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
9. Каткова Т.Г. Правова охорона культурної спадщини в Україні. – Х.: Право, 2008. – 213 с.; Кірюло Т.В. Правова охорона культурної спадщини України / Львів. юрид. ін-т МВС України. – Львів, 2005. – 155 с.
10. Литовченко Л.А. Проблемні питання конституційно-правового регулювання охорони культурної спадщини в Україні // Право і суспільство. – 2010. – № 1. – С. 16–23.
11. Манасєв О.Ю. Основні напрямки роботи з охорони культурної спадщини в Автономній Республіці Крим на сучасному етапі // Україна Соборна. – К., 2006. – Вип. 4. – Т. 2. – С. 225–229.
12. Манасєв О.Ю. Сучасні проблеми державного регулювання охорони культурної спадщини (на прикладі АР Крим) // Праці. – К., 2007. – Вип. 12. – С. 5–34.
13. Мироненко А. Охорона культурної спадщини в законодавстві і нормативних актах України // Повернення культурного надбання України: проблеми, завдання, перспективи. – К., 1999. – Вип. 11: Культурні цінності України. – С. 46–49.
14. «Негарний» проект: [Законопроект про внесення змін до Закону «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» під авторством нар. деп. України Л. Кириченко] // Закон і бізнес. – 30 грудня 2006 р. – 8 січня 2007 р. – С. 10.
15. Пеліванова Н.І. Проблеми адаптації законодавства України до міжнародних норм у сфері охорони культурної спадщини // Стратегічні пріоритети. – К., 2008. – № 1 – С. 25–31.
16. Птуха С.С. Правові стандарти Ради Європи у сфері охорони культурної спадщини // Зовнішня торгівля: право та економіка. – 2009. – № 6. – С. 108–111.
17. Усенко О. Формування системи спеціального законодавства у сфері охорони культурної спадщини // Вісник прокуратури. – 2009. – № 4. – С. 78–84.
18. Худолей О. Збереження та охорона культурної спадщини України (1991–2005): трансформація законодавства // Наукові записки – Тернопіль, 2006. – Вип. 2. – С. 82–87.
19. Верховная Рада Автономной Республики Крым. О Программе развития культуры и охраны культурного наследия на 2011–2015 годы. Постановление от 28 декабря 2010 года № 164-6/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/krym/show/rb0164002-10>.

Тур С.А. Нормативно-правовая база регулирования деятельности заповедников культурного наследия: современное состояние и перспективы развития (на примере АР Крым)

В статье рассматриваются ключевые проблемы нормативно-правовой базы функционирования заповедников культурного наследия и перспективы их развития в условиях трансформационных процессов в Украине на примере Автономной Республики Крым.

Ключевые слова: памятникоохранное законодательство, нормативно-правовая база охраны, сохранения и использования культурного наследия, заповедник культурного наследия.

Tur S.O. The legal framework of regulation of preserves of cultural heritage activities: modern state and prospects of development (for the Crimean example)

The article examines the key issues of the legal framework of the preserves cultural heritage and its development prospects in terms of transformation processes in Ukraine for example ARC.

Key words: legislation of protect of cultural heritage, the legal framework of protection, preservation and use of cultural heritage, preserve of cultural heritage.

Подано до друку: 06.11.2012 р.

УДК: 904:297«12/14»(477.75)

Д.А. ЛОМАКИН

**К истории становления научного подхода
в исследовании комплекса мусульманских
памятников XIII–XV века в Старом Крыму**

В статье рассмотрен начальный этап накопления научных знаний об археологических памятниках Старого Крыма мусульманского происхождения. Проанализирован вклад энциклопедистов, занимавшихся изучением края в составе экспедиций, организованных Санкт-Петербургской академией наук, ученых и краеведов в исследовании старокрымских древностей. Охарактеризованы первые попытки местных подвижников привлечь внимание власти и общественности к проблеме сохранения памятников истории и культуры Старого Крыма.

Ключевые слова: Старый Крым, памятники археологии, история науки.

Круг проблем, связанных с изучением истории, этнографии, экономики Крыма во второй половине XVIII в. вызывал все больший интерес в Европе не только у ученых, но и в широких кругах просвещенной интеллигенции. Усиление внимания к Крыму в это время было вызвано рядом объективных причин. Прежде всего, это дряхление некогда могущественного и опасного для соседей Крымского ханства и непосредственно связанное с этим процессом постепенное расширение Российской империи на юг [23, с. 168]. Присоединение полуострова к Российской империи в 1783 г. особенно обострило интерес к краю, как на западе Европы, так и в России. Экономические и политические интересы, связанные с освоением новых территорий, требовали их досконального научного исследования. Исторические сведения о Крыме собирались для обоснования включения его в состав России. Русское правительство желало выступить в роли поборника исторической справедливости, восстанавливающего античные очаги культуры, угасшие вследствие монголо-татарского, а затем турецкого завоевания [3, с. 116]. Исторические и археологические разыскания проводились и с целью идеологического подкрепления т.н. Восточного, или Греческого, проекта [17, с. 59–78], под сенью которого проходило большинство событий в Новороссии, вплоть до конца XVIII в. С этого времени, благодаря