

## NEKILNOJAMOJO KULTŪROS PAVELDO APSAUGOS PROBLEMOS LIETUVOS VALSTYBINIO ADMINISTRAVIMO SISTEMOJE

**Doktorantė Audronė Dziegoraitienė**

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 45 45  
Elektroninis paštas atk@mruni.lt

*Pateikta 2005 m. rugsėjo 22 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. gruodžio 12 d.*

*Pagrindinės sąvokos:* nekilnojamas kultūros paveldas, nekilnojamojo kultūros paveldo apsauga, nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos valstybinis reguliavimas, decentralizacijos ir subsidiarumo principai.

### S a n t r a u k a

Straipsnyje analizuojama vienos iš valstybės kultūros sričių – nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos – valstybinis reguliavimas, apžvelgiama Lietuvos paveldosaugos raida prieškarį, tarybiniais ir nepriklausomybės metais.

Atskleidžiamas nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos problemų sprendimas apskričių ir savivaldybių santykiuose, bandoma įvertinti paveldosaugą visos valstybės mastu.

Straipsnyje išanalizuoti Lietuvos Respublikos strateginio planavimo dokumentai bei kiti norminiai aktai, aptartos Lietuvos Respublikos institucijų problemos, kylančios įgyvendinant kultūros paveldo apsaugos valdymą, atskleistos paveldosaugos institucijų vykdomos funkcijos bei aptarti jų tarpusavio santykiai, išreikštas požiūris į jų reikalingumą. Be to, pateikiamos tendencijos bei išryškunami pokyčiai kultūros paveldo apsaugos veikloje.

### I v a d a s

Kultūros įsisąmoninimas tampa vis aktualesnis visuomenėje. Vis daugiau specialistų kalba apie kultūros srities problemas. Tiriama, ieškoma ekonominių, socialinių, kultūrinių ir politinių sričių sąsajų. Šių pokyčių kontekste kultūros paveldas įgyja naują prasmę, jam tenka svarbus vaidmuo visuotinės gerovės plėtroje.

Pastebėta, kad įvairių kultūros veiklos sričių teisinis reglamentavimas nėra pakankamai veiksmingas ir visa apimantis. Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos valstybinis reguliavimas – tai sritis, kurioje teisės aktų efektyvumą patogiau atskleisti euristiniais metodais, naudojantis teorinių ir praktinių tyrimų bei loginio mąstymo būdais. Šiais būdais parodoma teisinių ir socialinių pokyčių reikšmė, atskleidžiamos problemos, nustatomi pokyčiai ir tendencijos. Tirta Kultūros paveldo departamento norminė bazė, visuomenei teikiama medžiaga, išskirtinis dėmesys skirtas valstybės strateginių dokumentų analizei. Įvertinta praktikų nuomonė, kuri padėjo suprasti ir giliau atskleisti problemas, su kuriomis susiduria kultūros paveldo apsaugos sistema.

Straipsnio **tikslas** – išanalizuoti nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos valstybinį reguliavimą teoriniu ir praktiniu aspektu.

Tikslui atskleisti iškelti tokie **uždaviniai**:

- Apibūdinti paveldosaugos istorinę raidą, atskleidžiant pagrindines problemas ir tendencijas.
- Atskleisti kultūros paveldosaugos problemas Lietuvos bei užsienio valstybių konstitucijose, strateginiuose dokumentuose bei kituose teisės aktuose.

- Apžvelgti Lietuvos Respublikos institucijas ir jų veiklą įgyvendinančią kultūros paveldo apsaugos valdymą, išnagrinėti šių institucijų atliekamas funkcijas, tarpusavio santykius.

## 1. Paveldosaugos raida

*Prieškario metais* „remiantis Vakarų paveldosaugininkų klasifikacija, galima išskirti 3 didžiausias paveldosaugos disciplinos koncepcijas – *antikvarizmą* (Vakarų šalyse susiformavusį Renesanso laikais, o Lietuvoje – XVIII–XIX amžiais ir užsitęsusių iki pat sovietmečio), *elementinę paveldosaugą* (pagal F. Choay datavimą, Vakaruose XIX a. – iki 1964 m., o Lietuvoje sovietmetis) ir *kompleksinę paveldosaugą*“ [ 1 ].

XIX–XX a. sandūroje Lietuvoje vyravo mėgėjiškas antikvarinis ir archeologinis domėjimasis kultūros vertybėmis, nes šios srities specialistų nebuvo.

XX a. pirmoje pusėje Lietuvos paveldosaugininkai tęsė ir plėtojo anksčiau pradėtus pavienių paminklų tvarkymo ir apsaugos darbus.

Nepriklausoma Lietuvos valstybė kūrė juridinius ir administracinius paveldosaugos tvarkymo pagrindus, tačiau tuometinė modernizacija, industrializacija ir urbanizacija nepaskatino gilesnio ir platesnio domėjimosi praeities materialiuoju paveldu. Priešingai – visuomenėje buvo linkstama atsisakyti praeities išlikų. Taigi praeities materialiosios vertybės nebuvo naudojamos kuriant tautos savimonę, o dalies kultūros paveldo (turinčio lenkiškų šaknų) sąmoningai atsisakyta. Tokiai padėčiai įtakos turėjo ir akademinio istorijos mokslo specialistų trūkumas. Prieškario kultūros vertybių apsaugos institucionalizacijos procesas buvo pradėtas, tačiau nebuvo baigtas, o tikslas – suformuoti pilnavertę kultūros paminklų apsaugos įstatymdavybę ir jų priežiūros teorinių bei praktinių žinių sąvadą – nebuvo visiškai pasiektas [1].

*Sovietmečiu* organizuojama teisinė kultūros vertybių apsauga. Sukurta teisinė bazė. Paminklo-sauga susiformuoja kaip specifinėmis žiniomis besiremianti disciplina. Tačiau valstybinė sistema šioje srityje išlieka silpna, paveldą siekiama išnaudoti daugiausia kaip politinius išteklius, o sovietinė ideologija neleisdžia nagrinėti kontraversiškų istorinių temų ir paveldo sričių, kurių pažinimo spragos, anot humanitarinių mokslų daktarės R. Čepaitienės, tebėra akivaizdžios ir šiandien.

*Atkūrus nepriklausomybę (nuo 1990 metų)* kultūros paveldo apsauga buvo reglamentuota Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, valstybės politika šioje srityje išdėstyta tam skirtuose Lietuvos Respublikos įstatymuose: Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatyme (dabar Nekilnojamųjų kultūros paveldo apsaugos įstatymas); Kilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatyme; Lietuvos valstybės saugomų teritorijų įstatyme ir kituose. Šiame laikotarpyje galima išskirti tris paminklo-saugos raidos etapus:

- 1992–1993 m. vyrauja paveldo inspektavimas vietose bei administracinių nuobaudų skyrimas už įstatymo pažeidimus, paveldosaugos veiksmingumas vertinamas pagal per metus skirtų baudų kieki;
- 1994–1999 m. stengiamasi parūpinti lėšų kultūros paveldotvarkos darbams (bet savininkas gauna valstybės biudžetinę paramą tik tuo atveju, jei pats finansiškai prisideda);
- nuo 1999 m. daugiau dėmesio skiriama kultūros paveldo populiarinimo veiklai.

Pastaruoju metu paveldo objektai pristatomi visuomenei įvairiais būdais: vyksta konferencijos, Europos paveldo dienos, kiti renginiai, aptarimai spaudoje, televizijoje. Pastebimi teigiami postūmiai pilietinėje visuomenėje: stiprėja demokratijos samprata, tolerancija, gebėjimas diskutuoti. Tačiau dėl paveldėtos pilietinės kultūros dar sunkiai gebama aukoti daugialypius interesus vardan bendrųjų ir ilgalaikių vertybių. Dažnai įvardijamos kultūros ir ekonominių interesų sąsajos, kadangi kultūros paveldas gali pritraukti investicijų (statyba, turizmas ir pan.), todėl yra svarbus ekonominio sektoriaus plėtrai. Taigi saugodami kultūros paveldą, galime turėti naudos iš kultūrinių vertybių.

## 2. Kultūros paveldosaugos teisinio reguliavimo apžvalga

Nekilnojamojo kultūros paveldo teisinė apsauga nuo 2005 metų reglamentuojama Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatyme, kuris įgyvendina Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių ir Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymo, taip pat strateginių dokumentų, kuriuose atsispindi bendroji valstybės politika duotuoju klausimu, nuostatas.

## Konstitucijos nuostatos

Aštri problema – apribojimai, kuriais valstybė suvaržo privataus asmens teises į turta, turinti saugotino paveldo statusą, ir numato tokio turto suvisuomeninimą (socializacija). Todėl aktualus šio klausimo reglamentavimo aptarimas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje bei kitų Europos šalių konstitucinėje teisėje.

*Trijuose Lietuvos Respublikos Konstitucijos* straipsniuose kalbama apie kultūros paveldą:

- „Valstybė remia kultūrą ir mokslą, rūpinasi Lietuvos istorijos, meno ir kitų paminklų bei vertybių apsauga“ (42 str. 2d.).
- „Nuosavybė neliečiama. Nuosavybės teises saugo įstatymai. Nuosavybė gali būti atimama tik įstatymo nustatyta tvarka visuomenės poreikiams ir teisingai atlyginama“ (23 str.).
- „Lietuvos Respublikai išimties tvarka priklauso: žemės gelmės, taip pat valstybinės reikšmės vidaus vandenys, miškai, parkai, keliai, istorijos, archeologijos ir kultūros objektai“ (47 str. 4 d.).

Taip kultūros paveldo svarbą ir būtinybę jį išsaugoti valstybė parodo savo pagrindiniame dokumente [2].

Senas tradicijas turinčioje *Graikijoje* nuosavybės teisės į kultūros paveldą negali būti įgyvendinamos taip, kad pažeistų visuomenės interesus (17 str. 1d.), tačiau kultūros paveldo atėmimas visuomenės labui galimas (17 str. 2d.). 18 straipsnyje teigiama, kad specialūs įstatymai turi nustatyti kasyklų, skaldyklų, olų, archeologinių turtų nuosavybę ir kompensavimą už naudojimo apribojimą.

*Portugalijos Konstitucijoje* nurodomi suvaržymai galimi viešaisiais tikslais (62 str. 2 d.). Pagal Konstitucijos 9 straipsnį esminės valstybės pareigos – išsaugoti ir puoselėti kultūros paveldą, saugoti gamtą ir aplinką, išsaugoti gamtinius išteklius bei užtikrinti tinkamą nacionalinės teritorijos planavimą, o 78 straipsnis nurodo, kad kiekvienas turi teisę naudotis kultūra, tačiau kiekvienas turi ir pareigą saugoti, globoti ir tęsti kultūros paveldą.

*Ispanijos Konstitucijoje* nurodoma, kad valdžia garantuoja istorinio, kultūrinio ir meninio paveldo išsaugojimą ir puoselėjimą, nesvarbu, kokia jo nuosavybė (46 str.), tačiau nei vienam negali būti atimtas turtas ar teisės, išskyrus atvejus, pagrįstus viešąja nauda ar socialiniais interesais (33 str. 3 d.).

*Didžiojoje Britanijoje* už priverstinį kultūros paveldo išpirkimą, nuvertimą, atsiradusį kaip valdžios sprendimų pasekmę, numatomas atlyginimas (16 str.).

*Airijos Konstitucijoje* pripažįstama, kad nuosavybės teisių į kultūros paveldą įgyvendinimas pilietinėje visuomenėje privalo atitikti socialinio teisingumo principus (43 str. 2.1 d.).

Kitose naujose Europos Sąjungos valstybėse, pavyzdžiui, *Estijoje* ekspropriacija galima visuomenės interesų labui (32 str. 1 d.), tačiau apribojimai nustatomi įstatymu. Turtas negali būti naudojamas pažeidžiant trečiųjų asmenų ir visuomenės interesus [3].

Iš pateiktos apžvalgos matyti, kad kultūros paveldo apsaugos veikla visose valstybėse tvarkoma įstatymu, tačiau kultūros paveldo nusavinimas visuomenės poreikiams išlieka problema. Taip pat ne visose šalyse reglamentuoti nurodymai dėl atlyginimo už nacionalizuotą nekilnojamąjį kultūros paveldą.

Analizuojant nepriklausomos Lietuvos paveldosaugos teisinį reglamentavimą, buvo pastebėta, kad nacionalizavimo klausimas pasidarė dar opesnis, kadangi pakito ir vertybių valdymo piramidė nuo valstybė – visuomenė – asmuo į asmuo – visuomenė – valstybė.

## Kiti teisės aktai

### *Strateginiai dokumentai*

Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu Nr. IX-1187 patvirtinta *Valstybės ilgalaikės raidos strategija* yra esminis žingsnis įgyvendinant šalies strateginį valdymą kaip valstybės funkciją ir apibrėžiant pagrindinius šalies plėtros ilgalaikės perspektyvos tikslus. Šiame dokumente nurodomi pagrindiniai valstybės raidos prioritetai ir jų įgyvendinimo kryptys, taip pat išskiriamos atskiros sritys, viena iš jų – *valstybės valdymas, savivalda ir kultūra*. Pagrindinis Lietuvos kultūros ilgalaikės strategijos tikslas yra išsaugoti ir aktualinti paveldėtas bei bendrąsias Europos kultūros vertybes jungiantį Lietuvos kultūros tapatumą ir užtikrinti jo tęsą, atvirą sklaidą ir konkurencingumą šiuolaikiniame Lietuvos, ES ir pasaulio kultūrų kontekste [4].

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 542 priimtos *Lietuvos kultūros politikos nuostatos*. Jose akcentuojama, kad kultūros paveldas yra nacionalinio saugumo objektas, o jo išsaugojimas ir kultūros vertybių gausinimas padeda įtvirtinti nacionalinį tapatumą, nurodoma, kad kilnojamųjų ir nekilnojamųjų kultūros vertybių tinkama priežiūra prisideda prie patrauk-

laus šalies įvaizdžio kūrimo. Šiame strateginiame dokumente valstybinės kultūros politikos tikslai yra tokie: išsaugoti ir puoselėti nacionalinės kultūros tapatumą; skatinti kūrybinę veiklą ir meno įvairovę; plėtoti informacinę visuomenę; skatinti nacionalinės kultūros atvirumą; sudaryti visuomenei sąlygas dalyvauti kultūroje ir ją vartoti [5].

Valstybės ir savivaldybės institucijoms, siekiančioms kultūros politikos tikslų, kaip viena iš pagrindinių strateginių krypčių, saugant ir puoselėjant nacionalinės kultūros tapatumą, nurodyta saugoti kultūros paveldą ir jo kultūrinę vertę sudarant sąlygas jį pažinti ir naudoti [6].

2002 m. rugpjūčio 2 d. Kultūros ministro įsakymu Nr. 271 buvo patvirtinta *Ilgalaikė kultūros vertybių išsaugojimo programa*, kurioje nurodomi tokie kultūros vertybių išsaugojimo principai:

- kultūros paveldo apsaugos *demokratizavimas, decentralizavimas ir integravimas* į kitas visuomenės gyvenimo sritis;
- potencialių investuotojų, norinčių ir gebančių tvarkyti bei prižiūrėti kultūros vertybes pagal nustatytus reikalavimus, *skatinimas ir pritraukimas*;
- *profesionalumo ir skaidrumo* principas [7].

Kultūros ministerijos sutrumpintame strateginiame 2003–2005 m. veiklos plane nustatyti Kultūros ministerijos Kultūros paveldo departamento strateginiai tikslai:

- Užtikrinti kultūros vertybių tinkamą apskaitą, saugojimą, tvarkymą bei kultūros paveldo pristatymą visuomenei.
- Užtikrinti kultūros vertybių apsaugos, registrų tvarkymo, propagavimo bei informacijos apie kultūros paveldą kaupimo organizavimą ir administravimą.
- Užtikrinti kultūros vertybių apsaugos priežiūrą ir kontrolę.
- Užtikrinti išvežamų į užsienį kilnojamųjų kultūros vertybių ir antikvarinių daiktų kontrolę [8].

Strateginiams dokumentams priskirtini ir 2004 m. lapkričio 19 d. Lietuvos Respublikos valstybinės paminklosaugos komisijos sprendimu Nr. 105 patvirtinti *Nacionalinės integraliosios paveldosaugos strategijos metmenys*. Valstybinė paminklosaugos komisija šiuos metmenis parengė atsižvelgdama į tai, kad kultūros ir gamtos paveldo objektų bei vietovių, jų aplinkos išsaugojimui, harmoningam kraštovaizdžio puoselėjimui būtina deramai integruoti paveldosaugą ir aplinkosaugą į krašto planavimo, ekonominę, žemės ūkio, socialinę, švietimo, mokslo, kultūros, aplinkos, teisės ir į kitas poveikį paveldui turinčias ar jo veikiamas sritis. Dokumente numatomi bendri kultūros ir gamtos paveldo apsaugos tikslai ir uždaviniai valstybiniame valdyme, fiskalinėje politikoje, apskaitoje ir stebėsenoje, planavime ir naudojime.

Darnaus bei tinkamo paveldo funkcionavimo, efektyvaus jo panaudojimo užtikrinimui *Metmenyse* nurodoma plėtoti nacionalinę kultūros ir gamtos paveldo apsaugos sistemą, jos teisinę bazę bei kurti ir vykdyti apsaugos ir tvarkymo darbų programas subendrintomis gamtosaugos ir kultūros vertybių apsaugos pastangomis. Dokumente pateikiama integralumo sudėtis ir samprata, jo teisinis pagrindas – nacionaliniai strateginiai dokumentai bei svarbiausi tarptautiniai aktai: Jungtinių Tautų darnaus vystymosi įgyvendinimo veiksmų programa – „Darbotvarkė 21“ (Rio de Žaneiras, 1992 m.) ir kiti su ja susiję dokumentai; Europos architektūros paveldo apsaugos, Europos archeologijos paveldo apsaugos, Europos kraštovaizdžio, UNESCO kultūros ir gamtos paveldo globos konvencijos; Europos Tarybos rekomendacijos bei deklaracijos; Europos Sąjungos darnaus vystymosi strategijos nuostatos (Lisabona, 2000 m.; Geteborgas, 2001 m.; Barselona, 2002 m.); Jungtinių Tautų Europos Ekonominės Komisijos (Orhuso) konvencija „Dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimanant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais“ [9].

2005 m. vasario 28 d. nutarimu Nr. 221 *Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino strateginius tikslus*, sudarant Lietuvos Respublikos 2006–2008 metų valstybės biudžetą ir rengiant atitinkamas programas. Viename iš tikslų Kultūros ministerija įpareigojama užtikrinti nacionalinės kultūros plėtrą [10].

Atlikus strateginių dokumentų analizę institucinio ir teisinės bazės vertinimo aspektais, pastebėta, kad nuo Lietuvos Respublikos nepriklausomybės atkūrimo kultūros paveldo apsaugos valstybinė politika vis dar kinta. Nors valstybės strateginiai dokumentai rodo žymias valstybės pastangas įgyvendinant kultūros paveldo išsaugojimo principus, siekiant nacionalinės kultūros plėtros, saugant ir puoselėjant nacionalinį kultūros tapatumą, tačiau kultūros paveldo būklė dar nėra gera. Nemažai paveldo daliai, ypač medinei etnografinės kultūros daliai, gresia sunykimas dėl nepakankamos paveldo tvarkymo darbų apimties ir spartos.

#### *Įstatymai ir poįstatyminiai aktai*

Pagrindiniai priimti ir veikiantys yra šie paveldosaugai skirti įstatymai: Lietuvos Respublikos nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymas (Nekilnojamojo kultūros paveldo

įstatymas) Nr. IX-2452 (2004-09-28) ir Lietuvos Respublikos kilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymas Nr. I-1179 (1996-01-23).

*Europos šalyse* kultūros paveldas socialinių pokyčių kontekste įgyja naują prasmę, savo norminėje bazėje jos siekia naujai apibrėžti ir įvertinti paveldą ne tik kultūros išsaugojimo, bet ir funkcijų bei prasmų požiūriu. Europos kultūros politikoje paveldosaugos tikslu ypatingai siekiama saugoti paveldo vertybes, kurios atneštų ir ekonominės naudos.

Kultūros paveldosaugos ekspertas prof. habil. dr. J. Bučas, vertindamas Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo projektą, nurodė, kad įstatymo paskirtis „išsaugoti Lietuvos nekilnojamojo paveldą ir perduoti jį ateities kartoms, sudaryti sąlygas visuomenei jį pažinti ir juo naudotis“ suformuluota pagal bendrinę paveldo sampratą ir prasilenkia su apsaugos ir plėtros sąsajų politikos tarptautinėmis nuostatomis, su Europos naujosios kultūros politikos gairėmis, taip pat ir 2003 m. parengta „*Draft European Cultural Heritage Framework Convention*“. Tokia įstatymo paskirtis neparemta fizinėmis ir finansinėmis paveldo išsaugojimo išgalėmis ir yra deklaratyvi.

Ekspertas J. Bučas teigia, kad įstatymui vis dar trūksta politinės atsparos ir strateginės perspektyvos, pažyminčios Lietuvos paveldosaugos dabarties ir ateities prioritetus pakitusiomis politinėmis aplinkybėmis ir susiejančios šiuos prioritetus su Europos naujosios kultūros ir paveldosaugos politinėmis bei etinėmis nuostatomis. Įstatymas dar nėra toks dokumentas, kuris kultūros paveldą įteisintų kaip valstybės saviraiškos ir subalansuotos visuotinės plėtros išteklius ir padėtų Lietuvos paveldosaugos valdymo struktūrų veiklą pertvarkyti pagal kultūros preferencijas aplinkosaugoje bei integruotos paveldosaugos strategines kryptis.

Kultūros paveldosaugos sritį papildė 1993 m. lapkričio 9 d. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas Nr. I-301; 1995 m. gruodžio 12 d. Teritorijų planavimo įstatymas Nr. I-1120; 1996 m. kovo 14 d. Statybos įstatymas Nr. I-1240; 1994 m. balandžio 26 d. Žemės įstatymas Nr. I-446; 1994 m. gruodžio 15 d. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas Nr. I-707; 1994 m. liepos 7 d. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas Nr. I-533; 2000 m. spalio 12 d. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. VIII-2018, poįstatyminiai aktai, Vyriausybės nutarimai, kultūros ministro įsakymai, Kultūros vertybių apsaugos departamento (Kultūros paveldo departamento) direktoriaus įsakymai, Valstybinės paminklosaugos komisijos sprendimai ir kt. [11].

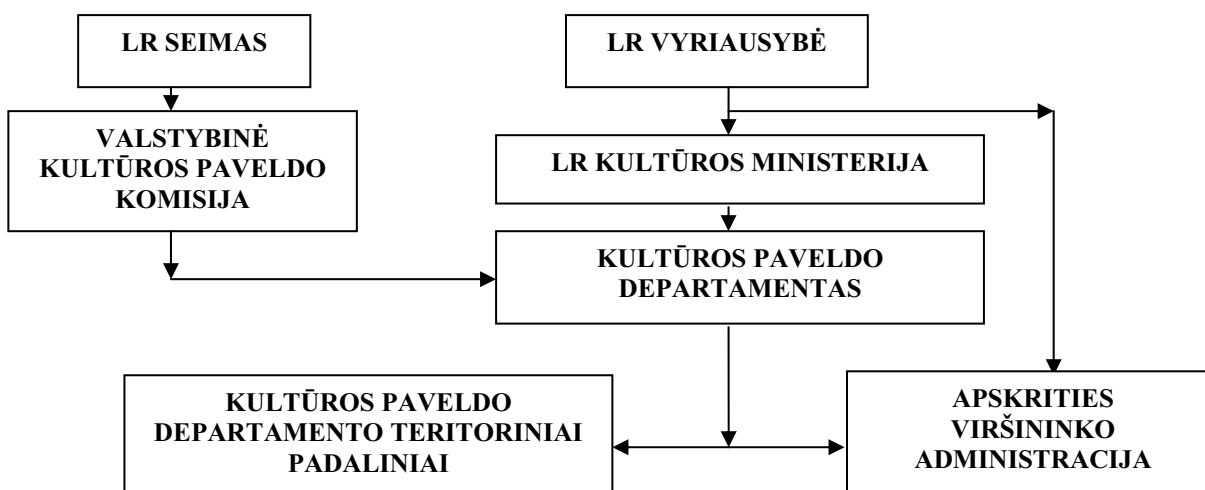
Nagrinėjama sritis valdoma administracinės teisės normomis, kurių gausa kelia problemų. Taip pat reikia pastebėti, kad kai kurių subjektų teisės ir pareigos nustatomos poįstatyminiais aktais, o ne įstatymais. Šios problemos priežastys: vientisos kultūros paveldo apsaugos reglamentavimo strategijos nebuvimas; visuomenės dalyvavimo teisės kūrime principas, kuris šioje srityje įgyja neigiamą atspalvį, kadangi visuomenės vaidmenį atlieka visuomeninės organizacijos, tokios kaip Restauratorių sąjunga, Architektų sąjunga ir kt. Šios organizacijos siekia įtvirtinti savo įtaką paveldo srityje (įvairių leidimų išdavimas, specialistų atestavimas, tyrimų reikalavimai ir metodikos ir kt.), dėl to atsiranda nauji poįstatyminiai aktai, veikiantys šią sistemą. Pažvelgus į šių aktų kiekį ir sudėtingumą, suprantama teisinio reglamentavimo kokybės problema.

Analizuojant teisinę bazę kyla minčių apie naujas kultūros paveldo apsaugos normų sisteminimo galimybes. Galbūt vertėtų pagalvoti apie kodeksą, kuriame būtų visos kultūros paveldo apsaugos normos. Atsirastų atskiras konkretesnis teisinio reguliavimo pošakis, šios srities normos bei terminai būtų suderinti, taptų kryptingesni ir aiškesni, palengvėtų jų taikymas.

### **3. Kultūros paveldosaugos valstybinio valdymo ir kontrolės institucijos bei jų veikla**

Siekiant geriau suvokti kultūros paveldo valstybinio reglamentavimo strategiją, taip pat svarbu atskleisti institucijų, atliekančių valstybinį valdymą ir kontrolę, vaidmenį.

Valstybinę politiką kultūros paveldo apsaugos srityje formuoja Lietuvos Respublikos Seimas, Prezidentas, Vyriausybė ir Valstybinė kultūros paveldo komisija. Konkrečias nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos valstybinio administravimo funkcijas atlieka ir už jų vykdymą atsako Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, jo teritoriniai padaliniai bei Apskritis viršininko administracija. Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos valstybinį administravimą organizuoja ir už jį atsako Kultūros ministras, kuris įgalioja ministerijos padalinius ir prie ministerijos įsteigtas institucijas atlikti apsaugos funkcijas (žr. 1 pav.).



1 pav. Kultūros paveldo objektų apsaugos valstybinį valdymą ir kontrolę atliekančios institucijos.

#### *Valstybinė kultūros paveldo komisija*

Valstybinė paminklosaugos komisija (šiuo metu – Kultūros paveldo komisija) įsteigta 1995 m. birželio 1 d. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu. Komisija yra Lietuvos Respublikos Seimo, Respublikos Prezidento bei Vyriausybės ekspertas kultūros paveldo apsaugos valstybės politikos klausimais. Komisija savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos *Konstitucija*, kultūros paveldo apsaugą reglamentuojančiais įstatymais, Komisijos patvirtintais Valstybinės kultūros paveldo komisijos nuostatais bei kitais norminiais teisės aktais. Komisijos uždaviniai:

- dalyvauti formuojant kultūros paveldo apsaugos politiką ir strategiją;
- teikti siūlymus Lietuvos Respublikos Prezidentui, Seimui, Vyriausybei ir kitoms valstybės institucijoms dėl kultūros paveldo apsaugos politikos ir strategijos;
- informuoti Lietuvos Respublikos Prezidentą, Seimą ir Vyriausybę apie kultūros paveldo apsaugos valstybinės politikos vykdymo problemas;
- rengti įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kultūros paveldo apsauga, projektus;
- atlikti kitas įstatymų nustatytas funkcijas [12].

Komisijos struktūra, uždaviniai, funkcijos ir pareigos rodo, kad ši institucija turi užtikrinti valstybinės strategijos ir politikos formavimą. Tačiau komisijos sprendimai ir jos praktinė veikla dažnai prailenkia su subsidiarumo principu. Valstybinė kultūros paveldo komisija nagrinėja pagrindinių kultūrinių verčių apskaitos dokumentus, paminklosaugos sąlygas, objekto naudotojų programas, dokumentaciją ir statybų teritorijoje apimtis, vertina visuomeninių organizacijų darbą, stabdo ardymo darbus ir panašiai<sup>1</sup>. Pateikti Valstybinės kultūros paveldo komisijos sprendimų fragmentai parodo, kad valstybinę kultūros paveldo strategiją ir politiką formuojanti institucija dažnai užsiima konkrečiais kultūros paveldo klausimais, nors šios institucijos misija kita.

Komisija turi teisę surašyti administracinius teisės pažeidimo protokolus dėl kultūros vertybių saugojimo pažeidimų; įspėti kultūros vertybių savininkus ir valdytojus pašalinti kultūros paveldo apsaugos įstatymų pažeidimus ir apie pažeidimus per 3 dienas pranešti atitinkamai kultūros paveldo apsaugos valdymo institucijai; surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus dėl kultūros paveldo saugojimo ir per 3 dienas pasiųsti juos tokias bylas nagrinėti įgaliotai institucijai [12]. Šią funkciją atlieka Kultūros paveldo departamentas. Įsigaliojus naujam Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymui, šią funkciją įgavo ir savivaldybių paveldo apsaugos padaliniai. Taigi galima teigti, kad valstybinę strategiją ir politiką formuojanti institucija neturėtų užsiimti šia veikla.

<sup>1</sup> Valstybinė kultūros paveldo komisija (buvusi Valstybinė paminklosaugos komisija) išnagrinėjo Lietuvos Respublikos nekilnojamojų kultūros vertybių registro Vilniaus vandens malūno S63, esančio Latvių g. 64, pagrindinių kultūrinių verčių apskaitos dokumentą, paminklosaugos sąlygas, objekto naudotojų programas, dokumentaciją ir statybų šioje teritorijoje apimtis [...]; [...] [vertino visuomeninės organizacijos „Žvėryno bendruomenė“ pastangas išsaugoti kultūros vertybę. (2003 m. lapkričio 21 d. valstybinės paminklosaugos komisijos sprendimas Nr. 96); [...] nutarė stabdyti Stulpino malūno užtvankos ardymo darbus, nes vykdoma šio objekto įrašymo į LR nekilnojamojų kultūros vertybių registrą procedūra (2004 m. birželio 18 d. valstybinės paminklosaugos komisijos sprendimas Nr. 103).

*Nagrinėjant komisijos struktūrą* taip pat pastebimi tam tikri netikslumai. Sekretoriato referentė yra ir komisijos narė. Kadangi Komisija svarsto savo tarnybos darbuotojų darbo apmokėjimo ir kitus klausimus, paminėtina, kad komisijos narys neturėtų dirbti komisijos aparato struktūroje.

#### *Kultūros paveldo departamentas*

Konkrečias nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos valstybinio administravimo funkcijas<sup>1</sup> atlieka ir už jų vykdymą atsako Kultūros paveldo departamentas. Kultūros paveldo departamentas renka ir tvarko duomenis objektų įrašymui į Lietuvos Respublikos nekilnojamųjų vertybių registrą. Nekilnojamajam kultūros paveldui priskiriamos archeologinės, mitologinės, laidojimo, urbanizuotos, įvykių vietos, monumentai, statiniai, statinių kompleksai, statinių puošybos ir įrangos [14]. Didelė paveldo dalis yra privačios nuosavybės, todėl saugant kultūros paveldo objektus kyla konfliktų tarp valstybės ir privačių asmenų. Ši problema aktuali, nes nuo savininko požiūrio į paveldo išsaugojimą priklauso kultūros paveldosaugos priemonių, kurias numato valstybė, įgyvendinimas. Siekdama sušvelninti šį konfliktą, valstybė, atkūrusi nepriklausomybę, taikė įvairias priemones.

Nuo 1990 m. Kultūros paveldo departamente (buvusiame Kultūros vertybių apsaugos departamente) vyksta permainos. Priėmus Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymą, dalis departamento funkcijų perduota savivaldybių paveldosaugos padaliniais. Tai – žingsnis prie decentralizacijos, tačiau funkcijų dubliavimo klausimas lieka neišspręstas. Taigi problemų lieka ir sukūrus naują įstatymų bazę.

Analizuojant šios institucijos veiklą, susidaro įspūdis, kad ji dirba kadry kaitos, nuolatinio spaudimo ir nežinomybės sąlygomis. Pagal 2004 m. liepos 1 d. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo nuostatas A lygio valstybės tarnautojai, neturintys aukštojo universitetinio išsilavinimo, turėjo būti atleisti [14]. Pritaikius minėtas nuostatas, Kultūros paveldo departamento centrinis aparatas netektų dalies tarnautojų. Valstybės tarnybos įstatymo pateiktis dėl kvalifikacinės nuostatos buvo pakeista, nekompetentingi, neturintys reikiamo išsilavinimo darbuotojai liko dirbti paveldosaugos srityje. Tikėtina, kad viešojo administravimo tobulinimo bei paveldosaugos valstybės tarnautojų kvalifikacijos klausimas vėl bus iškeltas.

#### *Apskritis viršininko administracija ir savivaldybės*

Pagal Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnį apskritis viršininkas „atlieka kultūros vertybių ir paminklų apsaugą, tvarko jų apskaitą ir organizuoja paminklotvarkos priežiūrą“ [15]. Tačiau, anot praktikų, ši institucija nuo 1994 m. neatliko nė vienos funkcijos, susijusios su paveldosaugos veikla. Tokia situacija stebina, tačiau iki šiol nekeičiama. Įsigaliojus Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo naujai redakcijai, savivaldybės įpareigosios steigti paveldosaugos padalinius, kuriems perduodama dalis kultūros paveldo apsaugos ir priežiūros funkcijų bei suteikiamas tarpininkų vaidmuo tarp Kultūros paveldo departamento ir nekilnojamojo kultūros paveldo objektų savininkų. Toks sprendimas – akivaizdus valstybės politinis žingsnis įgyvendinant decentralizacijos ir subsidiarumo principą. Tačiau vėl neišvengta funkcijų dubliavimo tarp apskrities ir teritorinių padalinių savivaldybėse. Abiejose institucijose veikla orientuojama į kultūros vertybių ir paminklų apsaugą, apskaitos tvarkymą bei paminklotvarkos priežiūrą. Siekiant išvengti funkcijų dubliavimo tarp kultūros paveldo departamento, apskrities viršininko administracijos ir teritorinių padalinių, būtina sureguliuoti šių institucijų veiklą pagal subsidiarumo principą, reikalaujantį sprendimus priimti tuo lygmeniu, kuriame jie yra veiksmingiausi.

Praktikai funkcijų perdavimą savivaldybėms kritikuoja ekonomiškumo požiūriu. Valstybė, pavesdama savivaldybėms vieną ar kitą funkciją, privalo šiai veiklai skirti lėšų – tikslinę dotaciją, taip pat iškelti klausimą, ar ekonomiškai verta steigti tokius padalinius atskirose savivaldybėse.

<sup>1</sup> Kultūros paveldo departamento funkcijos: 1) metodiškai vadovauja nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugai; 2) rengia nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugą reglamentuojančių teisės aktų projektus; 3) naudoja nekilnojamojo kultūros paveldo apskaitos, paveldotvarkos ir kontrolės programoms skirtas valstybės biudžeto lėšas; 4) rengia nekilnojamojo kultūros paveldo apskaitos, paveldotvarkos ir kontrolės programas, organizuoja jų vykdymą. Šių programų įgyvendinimą Departamentas gali pavesti pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams; [...] 9) sudaro ir išduoda valstybės saugomų kultūros paveldo objektų apsaugos reglamentus; 10) teikia šiuo įstatymu pagrįstus apsaugos reikalavimus fiziniams ir juridiniams asmenims; [...] 12) tvarko Kultūros vertybių registrą, kuriame registruojamos nekilnojamosios kultūros vertybės ir jų duomenys; pagal įstatymų nustatytus reikalavimus kaupia, tvarko ir saugo su šiuo registru susijusius dokumentus; [...] 17) organizuoja teritorijų planavimo dokumentų, įgyvendinančių šio įstatymo reikalavimus, rengimą; [...] 19) kontroliuoja kultūros paveldo objektų tvarkybą ir priežiūrą; 20) nustato sužalotų nekilnojamųjų kultūros paveldo vertybių atkūrimo būdą ir nuostolių dydį; [...] 23) turi teisę gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų, valdytojų, kitų fizinių ir juridinių asmenų informaciją apie kultūros paveldo objektus, apžiūrėti, fiksuoti ir tirti nekilnojamasias kultūros vertybes ir nekilnojamuosius daiktus, kurie gali turėti vertingųjų savybių; 24) nagrinėja jo įgaliojimų srityje priskirtas administracinių teisės pažeidimų bylas; [...] [13].

Peržvelgus paveldosaugos valdymo struktūras matyti, kad socialiniai, politiniai, ekonominiai pokyčiai veikia ir keičia institucijų veiklą. Valstybės valdymo reformomis stengiamasi įgyvendinti decentralizacijos ir subsidiarumo principus, siekiama nustatyti aiškų valstybės, įvairių valstybinių organizacijų, įstaigų vaidmenį bei kompetenciją. Tačiau tik laikas parodys šių pokyčių rezultatus.

## Išvados

1. Saugant kultūros paveldą, privaloma laikytis Europos naujosios kultūros politikos ir paveldosaugos etikos principų, o rūpestį paveldo vertybėmis būtina vertinti kaip socialinės, ekonominės, kultūrinės politikos dalį. Tik pakankamai investuojant mūsų tautos paveldą galima išsaugoti ateities kartoms.

2. Daugumos Europos šalių konstitucijose numatyta kultūros paveldo objektų apsauga. Nors privati nuosavybė neliečiama, neatmetamas privataus turto nusavinimas, jei tai naudinga visuomenei. Kultūros paveldo nacionalizavimas visuomenės poreikiams privalo būti vienodai reglamentuotas ne tik Lietuvoje, bet ir kitose Europos valstybėse.

3. Gerindama kultūros paveldo dabartinę būklę, panaudojimą ir išsaugojimą, valstybė privalo daugiau dėmesio skirti paveldosaugos teisiniui reglamentavimui ir paveldo tvarkymui bei realiai vykdyti strateginių dokumentų nuostatas.

4. Kultūros paveldo objektų apsauga reguliuojama tarpusavyje nesuderintomis administracinės teisės normomis, todėl būtų tikslinga jas susisteminti. Derėtų svarstyti galimybę kodifikuoti šias normas, kas leistų griežčiau apibrėžti jų taikymo ribas.

5. Tobulinant kultūros paveldo objektų apsaugos valstybinio valdymo sistemą, privaloma atsisakyti skirtingų institucijų funkcijų dubliavimo, kryptingai įgyvendinti subsidiarumo principą bei išspręsti viešojo administravimo tobulinimo ir šios srities valstybės tarnautojų išsilavinimo klausimus.



## LITERATŪRA

1. **Čepaitė R.** Prieškario paveldosauga ir jos tąsa iki 2003 m. // Mokslinė konferencija, skirta Lietuvos Respublikos 1919 m. valstybinės archeologijos komisijos įstatymo 85 metų sukakčiai paminėti / Konferencijos medžiaga. – Vilnius. 2004.
2. **Lietuvos Respublikos** Konstitucija // Valstybės žinios. 1992. Nr. 31-953.
3. **Europos** konstitucijų apžvalga paveldosauginiu požiūriu // [http://www3.vpk.lt/pls/inter/DBA\\_INTRA.W3\\_VIEWER](http://www3.vpk.lt/pls/inter/DBA_INTRA.W3_VIEWER). Žiūrėta: 2005-09-21.
4. **Lietuvos Respublikos** Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002. Nr. IX-1187.
5. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 542 „Dėl Lietuvos kultūros politikos nuostatų“ // <http://www.lrkmlt/EasyAdmin/sys/files/KPN.doc>. Žiūrėta: 2005-09-21.
6. **Lietuvos Respublikos** apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 101-2015; 2001. Nr. 112-4088.
7. **Lietuvos Respublikos** Kultūros ministro 2002 m. rugpjūčio 2 d. įsakymas Nr. 271 „Dėl ilgalaikės kultūros vertybių išsaugojimo programos patvirtinimo“ // <http://www.litlex.lt/scripts/sarasas2.dll?Tekstas=1&Id=56926>. Žiūrėta: 2005-09-21.
8. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2003 m. sausio 31 d. nutarimu Nr. 143 pritartas Kultūros ministerijos 2003–2005 m. sutrumpintas strateginis veiklos planas // <http://alpha.linkarta.lt/projektai/Easy/sys/files/2003-2005sutrumpintas.doc>. Žiūrėta: 2005-09-21.
9. **Lietuvos Respublikos** valstybinės paminklosaugos komisijos 2004 m. lapkričio 19 d. sprendimas Nr. 105 „Dėl Nacionalinės integraliosios paveldosaugos strategijos metmenu“ // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=246644&Condition2=>. Žiūrėta: 2005-09-25
10. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2005 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos strateginių tikslų (prioritetų)“ // Valstybės žinios. 2005. Nr. 221.
11. **Kultūros** paveldo departamento interneto tinklalapis [http://www.heritage.lt/teises\\_aktai.htm](http://www.heritage.lt/teises_aktai.htm).
12. **Lietuvos Respublikos** valstybinės paminklosaugos komisijos 2004 m. gruodžio 17 d. sprendimas Nr. 108 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybinės kultūros paveldo komisijos nuostatų patvirtinimo“ // <http://www.litlex.lt/scripts/sarasas2.dll?Tekstas=1&Id=79863&Vr=1&Pr=2>. Žiūrėta: 2005-09-22.
13. **Nekilnojamųjų** kultūros vertybių apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. IX-2452.
14. **Lietuvos Respublikos** valstybės tarnybos įstatymas // Valstybės žinios. 1999. Nr. 66-2130; 2000. Nr. 75-2270, Nr. 85-2573, Nr. 92-2845; 2001. Nr. 92-3210.



15. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas // Valstybės žinios. 1994. Nr. 101-2015; 2001. Nr. 112-4088.
16. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ 2002 m. lapkričio 12 d. // Valstybės žinios. 2002. Nr. IX-1187.
17. Valstybinė kultūros paveldo komisija // [http://www3.lrs.lt/pls/inter/DBA\\_INTRA.W3\\_VIEWER.ViewTheme?p\\_int\\_tv\\_id=1016&p\\_kal](http://www3.lrs.lt/pls/inter/DBA_INTRA.W3_VIEWER.ViewTheme?p_int_tv_id=1016&p_kal). Žiūrėta: 2005-09-21.
18. 2003 m. lapkričio 21 d. Lietuvos Respublikos valstybinės kultūros paveldo komisijos (valstybinės paminklo saugos komisijos) sprendimas Nr. 96 // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=222593&Condition2=>. Žiūrėta: 2005-08-13.
19. 2004 m. birželio 18 d. Lietuvos Respublikos valstybinės kultūros paveldo komisijos (valstybinės paminklo saugos komisijos) sprendimas Nr. 103 // <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=236703&Condition2=>. Žiūrėta: 2005-08-14.



### *The Problem of State Regulation of Immovable Cultural Properties Protection*

*Doctoral Candidate Audronė Dzięgoraitienė  
Mykolas Romeris University*

*Keywords: immovable cultural property, protection of immovable cultural property, state regulation of immovable cultural property protection, principles of decentralization and subsidiarity.*

#### **SUMMARY**

*The article analyses one of the areas of state culture - state regulation of immovable cultural property protection from the point of view of administrative law. Problems of relationship between the central government and municipalities in the field of immovable cultural property protection are disclosed and actions on the national level are evaluated.*

*For the purpose of comprehensive examination of the topic the author has analyzed legislative acts of the Republic of Lithuania and strategic planning documents in the field of cultural property protection. The article presents the main problems encountered by institutions of the Republic of Lithuania dealing with the administration of cultural property protection, explains their functions and interrelationship and gives judgment about their necessity. The author gives further details about the prevailing tendencies and points out changes in the protection of cultural property.*

*Referring to institutional and legislative analysis the author admits that, since the restoration of the independence of the Republic of Lithuania, state cultural property protection policy has developed in a positive way. In the background of governing reform attempts were made to implement principles of decentralization and subsidiarity and improve public administration. Administrative constraints resulting from cultural property management control are counterbalanced by the motivation of cultural property owners to take care of the property and apply it not only for public, but for private needs as well. Property owners are encouraged to protect the cultural property and gain profit too.*

*The analysis of the above issues is followed by the author's conclusions.*

