



НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ТА ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ЗБЕРЕЖЕННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

О. М. Литвиненко, к. філос. н., головний консультант
відділу розвитку політичної системи
центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень

В аналітичній записці розглянуті основні проблеми правового та інституційного забезпечення збереження нерухомої культурної спадщини. Хронічного характеру набули тенденції щодо відсутності цілісної системи державного управління в цій сфері, недосконалість та застарілість системи обліку нерухомої культурної спадщини, слабкість чинного законодавства в частині захисту її об'єктів і покарання за скоєні щодо них правопорушення. Вирішення цих проблем має стати одним з пріоритетних завдань державної культурної політики. У аналітичній записці запропоновані заходи із вдосконалення правових та інституційних механізмів збереження культурної спадщини. Згадано про вплив обмежувальних заходів, вжитих у зв'язку з поширенням COVID-19 на сферу збереження культурної спадщини. Рекомендації законотворчого характеру можуть бути реалізовані після завершення заходів з протидії поширенню коронавірусу COVID-19.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Правове та інституційне забезпечення збереження культурної спадщини в Україні має суттєві недоліки, які негативно відбиваються на спроможності держави ефективно виконувати свої функції в цій сфері. Найбільш вразливою в цій ситуації виявляється нерухома культурна спадщина, яка часто опиняється на перетині суспільних і приватно-господарських інтересів. До основних недоліків можна віднести:

1. Відсутність цілісної системи державного управління у сфері збереження культурної спадщини. Крім центрального органу виконавчої влади з охорони

культурної спадщини, має бути сформована управлінська вертикаль до районного рівня з належним кадровим забезпеченням. Лише в цьому випадку центральний і місцеві органи з охорони культурної спадщини зможуть ефективно реалізовувати повноваження, покладені на них Законом України «Про охорону культурної спадщини». Крім того, існуюча система розподілу функцій управління і контролю у сфері збереження культурної спадщини між кількома центральними органами виконавчої влади не може вважатися оптимальною з огляду на непрофільність, другорядність відповідних функцій для окремих інститутів влади.

2. Недосконалість системи обліку культурної спадщини. Наповнення Державного реєстру нерухомих пам'яток України відбувається надто повільно та із застосуванням застарілих методик. Більша частина об'єктів залишається поза державним контролем, а дані реєстру не дають повного уявлення про внесені до нього пам'ятки. Необхідно вжити заходів для створення єдиного електронного реєстру нерухокої культурної спадщини, використавши при цьому сучасні методологічні підходи і технології. До виявлення і дослідження нових об'єктів доцільно ширше залучати громадські організації, в статутах яких передбачена діяльність такого роду, і які мають у своєму складі осіб з відповідною кваліфікацією. Потенціал цих організацій може бути використаний і при здійсненні контролю у сфері охорони культурної спадщини, зокрема, для моніторингу стану пам'яток і нововиявлених об'єктів, виявлення порушень чинного законодавства тощо.

3. Слабкість і неефективність правових механізмів охорони культурної спадщини, особливо в частині, що визначає відповідальність і санкції за порушення чинного законодавства в цій сфері. Спостерігаються непоодинокі випадки, коли практично безкарно знищуються об'єкти нерухокої культурної та археологічної спадщини, проводиться дисгармонійна забудова в історичних ареалах населених місць, спотворюється їх традиційне середовище.

4. Недостатнє правове забезпечення державної політики та діяльності органів влади, спрямованих на запобігання пошкодженню, знищенню, незаконному вивезенню об'єктів культурної спадщини на окупованих територіях та під час збройних конфліктів. Україна, як країна, що стала жертвою зовнішньої агресії і зазнала в результаті цієї агресії численних втрат у культурній сфері, має активніше включитися у міжнародне співробітництво з метою запобігання правопорушенням, пов'язаним з культурними цінностями, покарання винних в їх скоєнні, а також захисту культурних цінностей у випадку збройних конфліктів. Передусім, необхідно ратифікувати міжнародні акти, спрямовані на досягнення зазначених цілей, імплементувати їх положення в чинне законодавство.

Внаслідок обмежувальних заходів для запобігання поширенню COVID-19 такі заклади культури, як музеї та заповідники, зазнають відчутних збитків і їх майбутнє знаходиться під загрозою. У разі скорочення державного фінансування і вимушених

звільнень працівників вони залишаться без кадрового потенціалу, необхідного для дослідницьких, реставраційних та інших робіт. Якщо карантинні заходи продовжаться на тривалий час, це може призвести до значних культурних втрат.

Для усунення зазначених недоліків і вирішення проблем рекомендується вжити наступних заходів, які слід вважати першочерговими і перелік яких, безумовно, не є вичерпним. Однак, частина цих заходів може бути реалізована лише після закінчення пандемії COVID-19.

Рекомендувати Верховній Раді України:

- ратифікувати Конвенцію Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями (19 травня 2017 року, м. Нікосія);
- прийняти Закон України «Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 року» (№0036);

Міністерству культури та інформаційної політики України:

- подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення традиційного характеру середовища та протидії хаотичній забудові»;
- підготувати і подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект змін та доповнень до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо:
 - а) створення органів охорони культурної спадщини обласних, Київської і Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, а також проект відповідних змін і доповнень до положення про Державну службу охорони культурної спадщини України;
 - б) розширення повноважень у сфері збереження культурної спадщини громадських організацій, статuti яких передбачають відповідну діяльність, за такими напрямками: виявлення і дослідження нових об'єктів культурної спадщини, подання на занесення нововиявлених пам'яток до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями «пам'ятки місцевого значення» і «пам'ятки національного значення», моніторинг стану пам'яток і нововиявлених об'єктів культурної спадщини, відновлювальні та реставраційні роботи, використання об'єктів культурної спадщини в туристичних, просвітницьких, рекреаційних цілях;
- використати міжнародний стандарт CIDOC CRM (Conceptual Reference Model) у підготовці концепції і плану створення державного електронного реєстру нерухомих пам'яток України;
- проаналізувати вплив обмежувальних заходів, вжитих у зв'язку з поширенням COVID-19, на сучасний стан і перспективи музеїв та заповідників, зокрема, умови зберігання, дослідження і реставрації акумульованої в них культурної спадщини, збереження кадрового потенціалу; розробити план заходів для їх підтримки, врахувавши всі можливі варіанти розвитку подій.

ОБҐРУНТУВАННЯ

Донедавна функція охорони культурної спадщини, в числі багатьох інших функцій, була покладена на Міністерство культури України, а також на центральні органи виконавчої влади, відповідальні за регіональний розвиток, аграрну політику, використання природних ресурсів. Така ситуація в умовах відсутності чіткої управлінської вертикалі в цій сфері призводить до неузгодженості дій, розпорошеності кадрових ресурсів, а також, у деяких випадках, до конфлікту інтересів. Органи охорони культурної спадщини, сформовані місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, мають різний статус, організаційні форми, іноді різну підпорядкованість.

4 грудня 2019 року були створені в статусі центральних органів виконавчої влади Державна служба охорони культурної спадщини України і Державна інспекція культурної спадщини України. Попри цей позитивний крок, досі залишається під питанням розподіл повноважень і характер їх взаємодії. Водночас потребує вирішення проблема створення управлінської вертикалі у сфері охорони культурної спадщини та її кадрове забезпечення.

У 2012 році до Закону України «Про охорону культурної спадщини» були внесені зміни, згідно з якими до спеціалізованих органів охорони культурної спадщини належать: орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, виконавчий орган сільської, селищної, міської ради (Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України» № 5461 від 16.10.2012 р.). До цих змін спеціалізовані органи охорони культурної спадщини називалися – орган охорони культурної спадщини Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, органи охорони культурної спадщини районних державних адміністрацій, органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування. Зміни 2012 р., таким чином, ліквідували ці окремі структури. Сьогодні, практично у всіх областях підрозділи, що займаються охороною культурної спадщини, існують у складі управлінь чи департаментів культури, культури і туризму, культури і мистецтв тощо, відповідних державних адміністрацій, тобто не мають окремого статусу, або відсутні взагалі (у Київській ОДА, наприклад, є один спеціаліст у відділі культури, мистецтв охорони культурної спадщини управління культури, національностей та релігій). Кадровий склад – 1-3 особи при досить великому обсязі повноважень. У багатьох районних держадміністраціях взагалі немає фахівців з охорони культурної спадщини. Про

необхідність створення в обласних, Київській та Севастопольській міських, районних державних адміністраціях окремих підрозділів з охорони культурної спадщини говорилося на парламентських слуханнях «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» 18 квітня 2018 р., а також у рекомендаціях цих слухань, затверджених постановою ВРУ № 2716 від 14.05.2019 р.

Зі 130 тис. об'єктів нерухокої культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України включена лише незначна частина (11337 пам'яток місцевого значення і 907 пам'яток національного значення, загалом менше 10%), що ускладнює охоронну і дослідницьку діяльність, використання нерухокої культурної спадщини в туристичних і просвітницьких цілях. Серед основних причин повільного наповнення реєстру можна назвати надто складну і тривалу процедуру підготовки облікових документів, слабкий кадровий потенціал підрозділів місцевих органів виконавчої влади, що відповідають за охорону культурної спадщини і до повноважень яких належить подання пропозицій про занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Крім того, у своєму нинішньому вигляді реєстр є малоінформативним документом, з якого неможливо отримати повноцінну інформацію про пам'ятку. На думку фахівців, необхідно створити електронний реєстр нерухокої культурної спадщини на основі міжнародного стандарту CIDOC CRM (Conceptual Reference Model), який дозволяє всебічно описати об'єкт і надавати про нього додаткову інформацію (метадані)¹.

Найбільшу загрозу для нерухокої культурної спадщини становить несумлінна господарська, зокрема будівельна діяльність. Між нею і пам'яткоохоронною діяльністю досить часто виникають конфлікти інтересів. Внаслідок цього для звільнення місць під майбутні будівельні майданчики доводиться до руйнування пам'ятки архітектури і містобудування, в тому числі, внесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, знищуються археологічні об'єкти, забудовуються історичні ареали міст, охоронні зони. Покарання, передбачені у Законі України «Про охорону культурної спадщини», Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення є надто м'якими, а «ціна питання», особливо у великих містах, надто високою. Крім того, зазначені дії не завжди можна кваліфікувати як адміністративні правопорушення чи кримінальні злочини. Формально вони можуть не виходити за межі правового поля, чому сприяють недоліки чинного законодавства. Виправити ситуацію частково може прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення традиційного характеру середовища та протидії хаотичній забудові», проект якого був розроблений у Міністерстві культури, молоді та спорту (нині Міністерство культури та інформаційної політики України). Однак, ці заходи можна розглядати лише як першочергові. Необхідно провести аналіз чинного

¹ What is the CIDOC CRM? [Electronical resource] // Conceptual Reference Model. – Access mode: <http://www.cidoc-crm.org/>

законодавства, яке прямо або опосередковано стосується проблем збереження культурної спадщини, на предмет відповідності ратифікованим Україною міжнародним актам і усунути виявлені розбіжності та правові лакуни. Крім того, враховуючи корупціогенну складову дозвільної діяльності органів з охорони культурної спадщини, необхідно посилити відповідальність їх працівників за надання дозволів на будівельні та інші роботи, які призводять до дисгармонійної забудови історичних ареалів, спотворення традиційного середовища населених місць, нищення об'єктів археологічної спадщини тощо.

Внаслідок російської окупації Криму і збройної агресії на Донбасі Україна зазнала численних втрат у сфері культурної спадщини. На території окупованого Криму проводяться незаконні археологічні розкопки. Існує незаконне вивезення в Росію експонатів з кримських музеїв з метою виставкової діяльності. На території Херсонеса Таврійського, включеного до Списку світової спадщини ЮНЕСКО, проводяться масові заходи, будівельні роботи, що руйнівним чином впливають на пам'ятку. Аналогічні події відбуваються і на території Ханського палацу в Бахчисараї, включеного до Попереднього списку світової спадщини ЮНЕСКО. Україна проводить постійний моніторинг подібних порушень і реагує на них. Однак, для зміцнення власних правових позицій їй потрібно активніше включитися в міжнародне співробітництво щодо попередження і покарання злочинів щодо культурної спадщини і, насамперед, приєднатися до Другого протоколу до Гаазької конвенції 1954 року про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту (26 березня 1999 року, м. Гаага)², а також ратифікувати Конвенцію Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями (19 травня 2017 року, м. Нікосія)³ (див. Додаток).

2 квітня 2020 року у своїй заяві про необхідність створення фондів допомоги для музеїв на час кризи, пов'язаної з поширенням COVID-19, Міжнародна рада музеїв (International council of museums – ICOM) звернула увагу на збитки, яких зазнав культурний сектор країн, що найбільше постраждали від пандемії – Італії, Іспанії, США. Тисячі професіоналів музейної справи в цих країнах знаходяться під загрозою втрати засобів існування. За прогнозами Американського альянсу музеїв, третина закритих музеїв вже не відновить свою роботу⁴. Зазначені проблеми можуть стати актуальними для України, тому є доцільним проаналізувати наявну ситуацію та перспективи її розвитку і передбачити необхідні заходи.

² Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1999 [Electronical resource] // United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. – Access mode: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15207&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

³ Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property [Electronical resource] // Council of Europe. – Access mode: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680710435>

⁴ Statement on the necessity for relief funds for museums during the COVID-19 crisis [Electronical resource] // International council of museums. – Access mode: <https://icom.museum/en/news/statement-on-the-necessity-for-relief-funds-for-museums-during-the-covid-19-crisis/>

Додаток 1

Зараз у Верховній Раді України знаходиться на розгляді проект Закону України «Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 року» (№0036), поданий Президентом України.

У Другому протоколі містяться важливі правові доповнення до Конвенції, зокрема, про міжнародний посилений захист культурних цінностей, що мають велике значення для людства, кримінальну відповідальність за правопорушення щодо культурних цінностей, що знаходяться під посиленим захистом (ст. 15), правовий механізм притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у таких правопорушеннях (ст. 17-18) тощо. Згідно з Другим протоколом, на окупованій території країна-окупант повинна заборонити або попередити будь-який незаконний вивіз, вилучення або передачу власності на культурну цінність, будь-які археологічні розкопки, будь-які модифікації або зміну виду використання культурної цінності (ст. 9). Дані положення прямо стосуються незаконної діяльності російської влади в окупованому Криму, де мають місце і археологічні розкопки, і вивіз на територію Росії експонатів кримських музеїв, і руйнівні будівельні роботи та масові заходи на об'єктах культурної спадщини що занесені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО та її Попереднього списку.

Однак дієвість положень Другого протоколу, зокрема, щодо надання посиленого захисту культурним цінностям під час збройного конфлікту, суттєво зменшується, по-перше, через надто громіздку і тривалу процедуру ухвалення відповідних рішень, по-друге, у випадку України, через те, що Росія у всіх збройних конфліктах, в яких вона фактично бере участь, намагається уникати визнання себе стороною конфлікту. Крім того, Росія не підписала цього документу, отже, до її громадян та військовослужбовців, навіть у разі приєднання до Другого протоколу України, не можна буде застосувати його положень (ст. 16). Тим не менше, ратифікація цього міжнародного акту виглядає доцільною з правової та політичної точки зору.

19 травня 2017 року в м. Нікосія на Кіпрі була прийнята Конвенція Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями. На відміну від її попередниці, Європейської конвенції про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями (23 червня 1985 року, м. Дельфі), у Нікосійській конвенції йдеться не лише про незаконні переміщення культурних цінностей, а про всі можливі правопорушення щодо об'єктів культурної спадщини – як рухомих, так і нерухомих. Конвенція передбачає кваліфікацію даних правопорушень у національних законодавствах країн-учасниць як кримінальних злочинів і чітко визначає їх можливих суб'єктів, в тому числі, й державних посадових осіб, яким доручено «збереження або захист рухомих і нерухомих культурних цінностей, якщо вони

навмисне утримувалися від належного виконання своїх обов'язків з метою отримання неправомірної вигоди». До речі, статус державної посадової особи, згідно з Конвенцією, є обтяжуючою обставиною при скоєнні згаданих правопорушень (ст. 15).

11 вересня 2017 року тодішній Міністр юстиції України П. Петренко підписав Нікосійську конвенцію, але вона досі не ратифікована. Взагалі Конвенція ще не набула чинності, оскільки для цього потрібно, щоб її ратифікували п'ять країн-підписантів, у тому числі, принаймні три країни – члени Ради Європи. Наразі вона підписана десятима країнами – членами Ради Європи, але ратифікована лише Кіпром. Мексикою.