

УДК 351.853

DOI: 10.35432/tisb292023289126

Аліна Гаврашенко

*аспірантка кафедри права, національної безпеки та європейської інтеграції
Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління»
Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, м. Харків.
<https://orcid.org/0000-0002-5884-4789>
e-mail: cultmanager.ua@gmail.com*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗБЕРЕЖЕННЯ, РОЗВИТКУ ТА ВИКОРИСТАННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Статтю присвячено проблематиці нормативно-правового забезпечення публічної політики у сфері, розвитку та використання культурної спадщини. Досліджено сучасний стан законодавства у сфері збереження, розвитку та використання культурної спадщини. Наведено огляд відповідних напрацювань, що здійснюються у зазначеному напрямку. Досліджено європейський досвід та запропоновано рекомендації для практичного використання в контексті нормативно-правового забезпечення щодо збереження, розвитку та використання культурної спадщини. Визначено, що наразі Україна не має єдиного комплексного нормативно-правового акту, який враховуватиме всі ключові правові питання, пов'язані з культурною спадщиною, а багаторічне зволікання із приєднанням України до базових міжнародних конвенцій, стало наслідком помітного відставання від загальноєвропейських нормативно-правових тенденцій щодо спадщини.

В контексті інтеграції українського культурного простору в загальноєвропейський культурний ландшафт надзвичайної актуальності набуває культура та все, що з нею пов'язано. Досліджено та доведено, що зміцнення культурного потенціалу та реформування нормативно-правового забезпечення сфери культури сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості України та становлять основу для стійкого соціально-економічного розвитку в країні. Правові основи суспільних відносин у цій сфері як об'єкта публічного управління в цілому характеризуються повнотою та системністю, однак, в той же час потребують подальшого удосконалення, як необхідної передумови підвищення рівня ефективної діяльності органів влади.

Ключові слова: культурна спадщина, культура, матеріальна культурна спадщина, нематеріальна культурна спадщина, природна спадщина, державна політика у сфері культури, збереження культурної спадщини, публічне управління, культурна політика.

Alina Havrashenko

*PhD student of the Department of Law, National Security and European Integration
ESI «Institute of Public Administration» V.N. Karazin Kharkiv National University
<https://orcid.org/0000-0002-5884-4789>
e-mail: cultmanager.ua@gmail.com*

REGULATORY AND LEGAL PROVISION OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF CONSERVATION, DEVELOPMENT AND USE CULTURAL HERITAGE

The article is devoted to issues of regulatory and legal support of state policy in the field, development and use of cultural heritage. The current state of legislation in the field of preservation,

development and use of cultural heritage is studied. An overview of relevant developments being considered in your direction is presented. European experience has been studied and we offer recommendations for practical use in the context of regulatory and legal support for the preservation, development and use of cultural heritage. It was determined that currently there is no single comprehensive legal act in Ukraine that would take into account all the key legal issues related to cultural heritage, and the long-term exemption with the accession of Ukraine to the main international conventions was the result of a significant delay in the pan-European legal trend regarding heritage.

In the context of the integration of the Ukrainian cultural space into the pan-European cultural landscape, culture and everything related to it acquires relevance. It has been researched and proven that strengthening the cultural potential and reforming the regulatory and legal support of the cultural sphere will contribute to increasing the investment attractiveness of Ukraine and will become the basis for the sustainable socio-economic development of the country. The legal foundations of public relations in this sphere as objects of state administration are generally characterized as complete and systematic, however, at the same time, they require further improvement, as necessary prerequisites for increasing the level of effective activity of authorities.

Key words: cultural heritage, culture, tangible cultural heritage, intangible cultural heritage, natural heritage, state policy in the field of culture, preservation of cultural heritage, state administration, cultural policy.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Культурна спадщина є скарбницею суспільства, що надає кожному народові унікальність, історію та спільні цінності. Завдання суспільства, кожної цивілізованої держави полягає в ефективному збереженні, відновленні та відповідному використанні культурної спадщини, тому воно потребує наукового обґрунтування механізмів його реалізації та аналізу раціональних взаємозв'язків між різними інституціями. Відповідно виникають і функції публічного менеджменту, які відображаються у низці нормативно-правових актів, що є підґрунтям для здійснення діяльності публічними органами у галузі охорони культурної спадщини. Правові основи суспільних відносин у цій сфері як об'єкта публічного управління в цілому характеризуються повнотою та системністю, однак, в той же час потребують подальшого удосконалення, як необхідної передумови підвищення рівня ефективної діяльності органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Серед дослідників різних аспектів публічного управління у сфері культурної спадщини міститься значна кількість праць як українських, так і зарубіжних науковців, зокрема Ю. С. Баланюк, О. С. Батіщева, Ю. П. Богуцький, Ф. Діташмайр, Т. Л. Дорош, І. Г. Ігнатченко, С. П. Кучин, Ч. Лендрі, Л. Л. Максим'як, Р. І. Олексенко, Н. С. Фесенко, В. М. Черба. Автори Т. В. Дідковська, М. А. Місевич, О. О. Критенко, О. О. Чорич, та інші приділяють особливу увагу аналізу зарубіжного досвіду у сфері регулювання державної соціально-культурної сфери та розробці рекомендацій щодо його практичного використання у вітчизняній практиці. Проте, вивчення наукових публікацій, присвячених нормативно-правовому забезпеченню публічної політики у сфері збереження, розвитку та використання культурної спадщини показало, що проблематика даної теми висвітлена недостатньо, що підкреслює актуальність дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Систематизація та розуміння нормативно-правового регулювання у сфері збереження, розвитку та використання культурної спадщини та можливості розвитку ефективних політик і практичних рішень для збереження і використання об'єктів культурної спадщини в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На сучасному етапі, в умовах глибоких трансформацій та модернізації в усіх аспектах життя людства, виникає питання реагування на виклики, які виникають внаслідок процесів глобалізації суспільства. Після початку повномасштабної війни на території України, стало остаточно зрозуміло, що вплив та авторитет держави не обмежуються лише економічною та військовою потужністю. Значущим стає розвиток культурної сфери, яка є ключовим компонентом іміджу країни на міжнародній арені. Культурні процеси розвивають вирішальну роль у гармонійному загальносуспільному розвитку країни та характеризують її внутрішню стабільність. Умови для проведення конструктивних реформ у сфері культури потребують проведення дослідження нормативно-правового забезпечення культурної спадщини в законодавстві України.

Відповідно до 75 статті Конституції України[5], єдиним органом законодавчої влади в Україні є український парламент – Верховна Рада України та його спеціальні комітети у різних сферах. Вирішенням питань у галузі культурної спадщини займається Комітет Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики, який наразі складається з 17 депутатів [3].

Публічне управління у сфері охорони культурної спадщини здійснюється Кабінетом Міністрів України через органи виконавчої влади та спеціальні державні органи: Міністерство культури та інформаційної політики (МКІП), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) та Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (Міндовкілля). МКІП є центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини. В структурі міністерства функціонують сектори, які опікуються саме сектором культурної спадщини, це: Департамент культурної спадщини та Управління контролю та нагляду за дотриманням законодавства у сфері культурної спадщини [9].

Основні принципи збереження культурної спадщини відображені в головному Законі країни. Конституція України, яка була прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., проголошує: «культурна спадщина охороняється законом» (частина 4, ст. 54); «держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів культурної цінності»; (частина 5, ст. 54); «Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки.»(ст. 66) [5].

Система законодавства України з питань культурної спадщини включає в себе низку законів, нормативних актів та підзаконних актів, спрямованих на охорону, і регулювання питань, пов'язаних із культурною спадщиною, а саме: принципи та норми щодо охорони культурної спадщини та правила її використання, аспекти охорони культурної спадщини, такі як вимоги до реставрації та консервації об'єктів спадщини, процедури включення об'єктів до реєстрів культурної спадщини тощо, питання використання культурної спадщини у сферах культури, музеїв, кінематографії, бібліотек, архівів та інших сферах, положення законів і встановлюють конкретні вимоги і порядок прийняття законодавства.

Основним законом про культурну спадщину є Закон України «Про охорону культурної спадщини» [7], враховуючи зміни та пріоритети державної політики, він неодноразово допрацьовувався та наразі має 31 редакцію.

Під час підготовки та прийняття законодавства у сфері збереження, розвитку та використання культурної спадщини Україна враховує міжнародні стандарти та конвенції, зокрема ті, які регулюють захист культурної спадщини у разі збройних конфліктів, і діє відповідно до них. Ця система законодавства має на меті належне використання збереження культурної спадщини України для поколінь, які прийдуть. Але, наразі Україна не має єдиного комплексного нормативно-правового акту, який би включав всі ключові правові питання,

пов'язані з культурною спадщиною, тож регулювання правового статусу культурної спадщини в Україні відбувається через низку законодавчих актів (Таблиця 1.):

Таблиця 1

Нормативно-правові акти у сфері збереження, розвитку та використання культурної спадщини

№ з/п	Назва, номер та дата прийняття закону:
1.	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. №1264-ХІІ,
2.	Закон України «Про природно-заповідний фонд» від 16.06.1992 р. №2456-ХІІ
3.	Закон України «Про музеї та музейну справу» від 29.06.1995 р. №249/95-ВР
4.	Закон України «Про туризм» від 15.09.1995 р. №324/95-ВР
5.	Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 р. №1805ІІІ
6.	Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18.03.2004 №1626-ІV
7.	Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 06.09.2005 р. №2807ІV
8.	Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. №2404VІ
9.	Закон України «Про культуру» від 14.10.2010 р. №2778-VІ
10.	Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р. №3038

Окрім державної нормативно правової бази, у законодавстві надзвичайно важливі, міжнародні договори оскільки такі угоди, включаючи конвенції ЮНЕСКО та Ради Європи, наслідують загальні принципи та структури для глобальної та європейської політики, які мали б гармонізуватися з національною політикою та законодавством щодо спадщини. Відповідно до Конституції України (ст. 9), міжнародні договори, на які Верховна Рада України надає згоду на обов'язковість, стають складовою частиною національного законодавства [5].

Важливо відмітити, що згідно із Законом України «Про міжнародні договори України» (ст. 19), положення міжнародних договорів, що набули чинності для України, мають перевагу перед положеннями інших актів її законодавства [6]. Відповідно до міжнародних конвенцій, ратифікованих парламентом України, збереження культурної спадщини є міжнародно-правовим зобов'язанням нашої країни перед світовою спільнотою. Станом на сьогодні Україна приєдналася до цілого ряду міжнародних конвенцій та угод у сфері збереження, розвитку та використання культурної спадщини (Таблиця 2.).

Таблиця 2

Міжнародні договори у сфері збереження, розвитку та використання культурної спадщини

№ з/п	Назва міжнародного договору	Дата та місце прийняття:	Назва, дата, номер документу, що підтверджує підписання / ратифікацію:
1.	Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту	14.05.1954 р., Гаага, Нідерланди	Указ Президії Верховної Ради Української РСР, від 06.02.1957 р.
2.	Перший протокол до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту	14.05.1954 р., Гаага, Нідерланди	Указ Президії Верховної Ради Української РСР, від 06.02.1957 р
3.	Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному	14.11.1970 р., Париж, Франція	Указом Президії ВР УРСР № 5396-ХІ від 10.02.1988 р.

	ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності		
4.	Конвенція ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини	16.11.1972 р., Париж, Франція	Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 04.10.1988 №6673
5.	Європейська культурна конвенція	24.02.1954 р. Париж, Франція	Постанова Верховної Ради України від 24.02.1994 №4030-XII
6.	Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі	19.09.1979 р. Берн, Швейцарія	Закон України від 29.10.1996 №436/96-ВР
7.	Конвенція ЮНІДРУА щодо викрадених або незаконно вивезених культурних цінностей	14.11.1970 р., Париж, Франція	Закон України від 01.07.1998
8.	Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини	16.01.1992 р., Валетта, Мальта	Закон України від 10.12.2003 №1369-IV
9.	Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат	22.05.2003 р., Київ, Україна	Закон України від 07.04.2004 №1672-IV
10.	Європейська ландшафтна конвенція	20.10.2000 р., Флоренція, Італія	Закон України від 07.09.2005 №2831-IV
11.	Конвенція про охорону підводної культурної спадщини	02.11.2001 р., Париж, Франція	Законом України № 164-V (164-16) від 20.09.2006
12.	Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи	03.10.1985 р., Гранада, Іспанія	Закон України від 20.09.2006 №165-V
13.	Конвенція ЮНЕСКО про охорону нематеріальної культурної спадщини	17.10.2003 р., Париж, Франція	Закон України від 06.03.2008 №132-VI
14.	Конвенція ЮНЕСКО про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження	20.10.2005 р. Париж, Франція	Закон України від 20.01.2010 №1811-VI
15.	Рамкова конвенція Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства	25.10.2005 р., Фаро, Португалія	Закон України від 19.09.2013 №571-VII
16.	Другий протокол до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 року	26.03.1999 р., Гаага, Нідерланди	Закон України № 585-IX від 30.04.2020 р.

Варто зазначити, що ратифікація міжнародних договорів має під собою елемент перекладання тексту договору, що є певним недоліком, оскільки текст може не завжди коректно і правильно перекладатися. Цей чинник може привести до непорозумінь та розбіжностей в світовій системі нормативно-правового регулювання культурної спадщини. Так, наприклад, офіційний переклад Рамкової конвенції про значення культурної спадщини для суспільства (ст. 8) зазначає: «Сторони зобов'язуються використовувати всі аспекти спадщини культурного середовища для: а) збагачення процесів економічного, політичного, соціального й культурного розвитку та планування землекористування за допомогою вивчення впливу на культурну спадщину та використання в разі необхідності стратегій зменшення шкоди» [8]. Натомість, оригінальний текст Конвенції викладено англійською

мовою, а стаття 8 Конвенції сформульована таким чином «The Parties undertake to utilise all heritage aspects of the cultural environment to: a) enrich the processes of economic, political, social and cultural development and land-use planning, resorting to cultural heritage impact assessments and adopting mitigation strategies where necessary» [1]. Однак у перекладі було допущено помилку, і фраза «resorting to cultural heritage impact assessments» була неправильно перекладена як «вивчення впливу на культурну спадщину». Правильний переклад цієї фрази мав би бути «вивчення впливу культурної спадщини», також в офіційному перекладі були інші неточності, наприклад, термін «interpretation» було перекладено як «тлумачення», але правильним є переклад «інтерпретація спадщини». Термін «presentation» було перекладено як «представлення», але правильний переклад – «презентація». На жаль, неправильні переклади спотворюють зміст Конвенції та забезпечують розуміння ролі культурної спадщини в суспільному розвитку.

Окрім того, Україна приєдналася до міжнародних конвенцій, пов'язаних зі збереженням, розвитком та використанням культурної спадщини вже після ухвалення Конституції України 1996 року та прийняття Закону «Про охорону культурної спадщини» у 2000 році, як наслідок цього, наша країна на багато років відстала у процесі інтеграції в європейський та глобальний правовий простір у сфері охорони спадщини. Важливо також відзначити, що до 1991 року Україна не була повноцінним суб'єктом міжнародного права, що може повністю виправдовувати цей стан речей. Деякі норми цих конвенцій досі не забезпечуються в національному законодавстві, наприклад, не зважаючи на ратифікацію Конвенції ЮНЕСКО «про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини» 1972 р. [4] та «Європейської ландшафтної конвенції» 2000 р. [2], термін «природна спадщина» залишається не визначеним для національного законодавства України.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В Україні існує розгалужена система законів та нормативних актів, які стосуються культурної та природної спадщини та регулюють правові відносини в цій сфері. Але при цьому, країна є учасницею підписання та ратифікації численних міжнародних договорів щодо збереження, розвитку та використання культурної спадщини, а ці міжнародні зобов'язання становлять частину національного законодавства та мають перевагу перед іншими нормативними актами.

Попри це, слід відзначити, що приєднання України до деяких ключових міжнародних конвенцій відбулося зі значним зловживанням, що призвело до відмови від світових та європейських стандартів у галузі охорони спадщини.

Водночас, привертає увагу багаторічне зволікання із приєднанням України до базових міжнародних конвенцій, наслідком чого є помітне відставання від глобальних та загальноєвропейських політико-правових тенденцій щодо спадщини.

Відсутність узгодженості між законами та незбалансованість нормативних актів, які регулюють аспекти управління та використання спадщини, також створюють виклики у правовому регулюванні цієї сфери. Недостатня систематизація правової інформації щодо спадщини є ще базовою серйозною проблемою, оскільки не існує централізованих даних, які об'єднували нормативно-правові акти в цій області. Брак стимулюючих норм щодо використання спадщини у суспільних інтересах є ще однією проблемою.

На основі вищезазначеного, пропонуються наступні рекомендації:

1. Посилити контроль та прискорити процес приєднання до міжнародних конвенцій : слід активізувати процеси приєднання до міжнародних конвенцій у галузі збереження та розвитку культурної спадщини. Це допоможе зменшити відставання від світових та європейських стандартів та забезпечити більшу відповідність національного законодавства міжнародним зобов'язанням.

2. Узгодженість законодавства : необхідно провести ретельний аналіз та узгодити національні закони та нормативні акти, які стосуються культурної та природної спадщини.

Забезпечення їх взаємної відповідальності та відповідно до міжнародних зобов'язань є кроком у забезпеченні єдиної та системної правової бази.

3. Систематизація правової інформації : важливо створити централізовану систему збору та систематизації правової інформації щодо культурної та природної спадщини. Це допоможе уникнути розрізненості та недоліків у доступі до нормативних актів.

4. Стимулюючі норми : необхідно внести зміни до законодавства, щоб забезпечити наявність стимулюючих норм, які сприяли використанню культурної та природної спадщини в суспільних інтересах. Це може включати заходи для підтримки та розвитку об'єктів спадщини.

5. Освіта та інформаційна кампанія : здійснити освітню та інформаційну діяльність відповідно, спрямовану на підвищення обізнаності громадськості, органів влади та фахівців щодо важливості та ролі культурної та природної спадщини для суспільного розвитку.

6. Впровадження міжнародних стандартів : враховуючи міжнародні зобов'язання, Україна має активно впроваджувати міжнародні стандарти та методологію та використання спадщини для досягнення більш ефективних результатів.

Ці рекомендації спрямовані на вдосконалення правового регулювання в галузі культурної та природної спадщини в Україні та сприяння більш ефективному збереженню та розвитку цінних об'єктів спадщини.

Література

1. Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society. – URL: <https://rm.coe.int/1680083746>
2. Європейська ландшафтна конвенція: Міжнародний документ від 20.10.2000 № ETS N 176 Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154#Text
3. Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komity_list?pidid=3005
4. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини: Міжнародний документ від 16.11.1972 р. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_089#Text
5. Конституція України. Офіційний веб-сайт Президента України. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>
6. Про міжнародні договори України: закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>
7. Про охорону культурної спадщини: закон України від 08.06.2000 р. №1805III. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>
8. Рамкова конвенція Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_719#Text
9. Структурні підрозділи МКІП. Офіційний веб-сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. – URL: <https://mkip.gov.ua//content/strukturni-pidrozdili-mkip.html>

References

1. Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society. – URL: <https://rm.coe.int/1680083746>
2. European Landscape Convention: International Document dated October 20, 2000 No. ETS N 176 Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154#Text
3. Committee on Humanitarian and Information Policy. Official website of the Verkhovna

Rada of Ukraine. – URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/site2/p_komity_list?pidid=3005

4. Convention on the protection of the world cultural and natural heritage: International document dated November 16, 1972. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_089#Text

5. Constitution of Ukraine. Official website of the President of Ukraine. – URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution>

6. On international treaties of Ukraine: Law of Ukraine dated June 29, 2004 No. 1906-IV. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

7. On the protection of cultural heritage: Law of Ukraine dated June 8, 2000 No. 1805III. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>

8. Framework Convention of the Council of Europe on the importance of cultural heritage for society. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_719#Text

9. Structural subdivisions of MKIP. Official website of the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine. – URL: <https://mkip.gov.ua//content/strukturni-pidrozdili-mkip.html>