

РЕАЛІЗАЦІЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ

REALIZATION OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS RECOMMENDATIONS IN THE FIELD OF CULTURAL HERITAGE PROTECTION IN UKRAINE: THE STATE-MANAGERIAL ASPECT

Стаття присвячена аналізу діяльності міжнародної організації ЮНЕСКО у сфері охорони культурної спадщини. Зазначені різні напрями, серед яких домінуючим є розроблення та прийняття нормативних документів. Окреслено сутність деяких рекомендацій організації та розкрито методи їх виконання в Україні, зокрема, на законодавчому рівні. Визначено та проілюстровано проблеми реалізації зазначених рекомендацій, а також запропоновано шляхи їх вирішення. Актуалізовано необхідність подальшої співпраці України з ЮНЕСКО.

Ключові слова: культурна спадщина, державне управління, міжнародні організації, ЮНЕСКО.

Україне, в том числе на законодательном уровне. Определены и проиллюстрированы проблемы реализации указанных рекомендаций, а также предложены пути их решения. Актуализирована необходимость дальнейшего сотрудничества Украины с ЮНЕСКО.

Ключевые слова: культурное наследие, государственное управление, международные организации, ЮНЕСКО.

This article analyzes the UNESCO activities in the field of cultural heritage protection. It's direct operations was indicated, among of which the development and adoption of regulatory documents is dominating. The essence of some recommendations was outlined and the methods of their execution in Ukraine was disclosed, including the legislative level. It was identified and illustrated the problems of recommendation's implementation and suggested it's solutions. The needing for further cooperation of Ukraine and UNESCO was updated.

Key words: cultural heritage, public administration, international organizations, UNESCO.

УДК 351.853-027.21/.22

Сухенко С.В.

аспірант кафедри державознавства і права

Національна академія державного управління при Президентові України

Статья посвящена анализу деятельности международной организации ЮНЕСКО в области охраны культурного наследия. Указаны различные направления, среди которых доминирует разработка и принятие нормативных документов. Определена сущность некоторых рекомендаций организации и раскрыты методы их выполнения в

Постановка проблеми у загальному вигляді. Збереження історико-культурної спадщини надзвичайно важливе для становлення України як незалежної держави. Однак сьогодні в цій площині накопичилося чимало проблем, які потребують невідкладного вирішення.

Стрімка комерціалізація культури та характерна глобалізація суспільних відносин, які притаманні сучасності, зумовили необхідність використання міжнародного досвіду авторитетних організацій, спрямованого на захист і збереження світових культурних надбань, а також на їх раціональне використання.

Нині важливого значення в міжнародному регулюванні охорони культурної спадщини набуває діяльність міжнародних організацій, найвагомішою з яких є ЮНЕСКО, офіційно зареєстрована 4 листопада 1946 р. спеціалізована установа ООН із питань освіти, науки й культури, яка поширила свій вплив на більшість країн світу і якій належить провідна роль у сфері вирішення будь-яких проблем стосовно охорони культурної й історичної спадщини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню міжнародного досвіду у сфері охорони культурної спадщини присвячували свої праці такі провідні науковці, як Т. Каткова, В. Холодок, М. Богуславський, І. Слюсаренко

й інші. Водночас виразно спостерігається й деяка відокремленість досліджень нормативної та суто практичної діяльності міжнародних інституцій у сфері охорони культурної спадщини, тому вона залишається однією з найменш досліджених.

Мета статті – розкрити проблеми реалізації рекомендацій ЮНЕСКО як міжнародної організації у сфері охорони культурної спадщини в аспекті державного управління в Україні, визначити шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. У руслі міжнародного права та права міжнародних організацій наводяться лише загальні відомості щодо діяльності наднаціональних інституцій у зазначеній сфері суспільних і соціокультурних відносин. Більше уваги окресленій проблематиці приділяється в спеціальних виданнях, а також в окремих виданнях з історії культури та культурології. М. Богуславський підкреслює ту обставину, що власне факт прийняття Генеральною конференцією ЮНЕСКО конвенції ще не свідчить про автоматичне набуття нею чинності, адже для цього вимагається й законодавча воля країн-учасниць [1, с. 13]. Т. Каткова детально аналізує основні документи ЮНЕСКО, а також уточнює особливості застосування понять і категорій у сфері збереження культурної спадщини [2]. У працях

І. Слюсаренка та Н. Терес наводиться аналітичний матеріал щодо практичної діяльності ЮНЕСКО у сфері охорони культурної спадщини.

Охоронна діяльність ЮНЕСКО з питань збереження культурної спадщини проводиться за різними напрямками, серед яких домінуюча роль належить нормотворенню – розробленню та прийняттю нормативних документів із відповідної сфери міжнародно-правового регулювання.

Основні вимоги ЮНЕСКО щодо питань збереження та розвитку історико-культурної спадщини містяться в шести конвенціях і двох деклараціях, прийнятих із 1954 по 2005 рр. Із-поміж таких споріднених актів найбільш змістовною є Конвенція про охорону всесвітньої культурної й природної спадщини від 16.11.1972 р. (далі – Конвенція 1972 р.), яку дослідники небезпідставно називають найважливішим актом універсального характеру у сфері охорони культурної спадщини [2, с. 50]. Вона ґрунтується на положеннях про те, що окремі цінності історико-культурного надбання становлять інтерес не для окремої держави чи країни, а для всього світу. Такі об'єкти мусять вважатися частиною всесвітньої спадщини. Тому всі держави – учасниці Конвенції визнають зобов'язання міжнародного співтовариства поважати суверенітет держав, на території яких перебуває певна культурна пам'ятка, і визнавати її права власності на цей об'єкт непомірної культурно-історичної цінності. У ст. 5 Конвенції йдеться про визначення комплексу заходів, які сприяють забезпеченню державами – сторонами Конвенції ефективної охорони культурного надбання, розташованого на їхній території.

Результативність заходів щодо збереження всесвітньої спадщини насамперед залежить від досконалості механізму національної імплементації та визначення внутрішньоправового статусу таких об'єктів. Україна як учасниця Конвенції ЮНЕСКО 1972 р. з 1988 р. зобов'язалася забезпечити охорону об'єктів всесвітньої спадщини, розташованих на її території. Охоронні заходи базуються на нормах внутрішнього права, яке із загальних позицій регулює такі відносини. Спеціальні ж норми, що стосуються збереження визначених у Списку всесвітньої спадщини об'єктів, були прийняті лише 19 червня цього року Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо збереження пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО», проте набуття ними чинності відбудеться лише 25.01.2019 р. [8].

ЮНЕСКО не обмежується прийняттям міжнародних нормативно-правових актів і проводить активну діяльність зі збереження й охорони культурної спадщини. Нині Список всесвітньої спадщини охоплює понад 700 природних і культурних об'єктів. До Списку внесено й об'єкти культурної та природної спадщини України (Бахчисарайський ханський палац, заповідники Асканія-Нова, Херсонес Таврійський, культурний ландшафт і каньйон м. Кам'янець-Подільського, Уманський парк «Софіївка», «Букові праліси Карпат», Канівський заповідник «Могила Тараса Шевченка», пам'ятки Софія Київська – Києво-Печерська лавра й ін.) [3, с. 37].

Слід звернути увагу на те, що в тлумаченні ЮНЕСКО термін «охорона» не обмежується суто превентивними чи захисними заходами. Поєднання нормотворчості із суто практичними заходами є основною характеристикою політики ЮНЕСКО у сфері охорони культурної спадщини. В основу цього виду діяльності покладене розроблення та прийняття правових документів, які регулюють відповідну частину соціокультурних взаємодій.

Рекомендації ЮНЕСКО також спрямовані на запровадження обмеження права приватної власності в інтересах збереження та використання історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури, а також підвищення рівня їх охорони. Особливу небезпеку для пам'яток культури становить продаж земельних ділянок, на яких розміщена пам'ятка, або ж ділянок, розташованих навколо неї (оточення пам'ятки). Характерно, що в Конвенції про охорону всесвітньої культурної й природної спадщини 1972 р. до переліку найбільш серйозних небезпек, що загрожують пам'яткам, поряд із землетрусами й пожежами включене «руйнування у зв'язку зі зміною призначення чи права власності на землю» [7].

Реалізація вищезазначених рекомендацій ЮНЕСКО в Україні має свої особливості, пов'язані з певними економічними обставинами та нормативно-правовим регулюванням.

Участь України в здійсненні програм міжнародного та міжрегіонального співробітництва зі збереження культурної спадщини стала можливою тільки з 1991 р., після відновлення державної незалежності України та її виходу на міжнародну арену як повноправного суб'єкта міжнародного права. До того періоду, хоча Україна формально й вважалася членом-засновником ООН, намагалася співпрацювати з ЮНЕСКО, але питання щодо участі в міжнародних програмах збереження її національної культурної спадщини практично не ставилися [4].

Утім, із проголошенням незалежності України в нашій державі почалися державотворчі процеси, у результаті котрих виникла не лише законодавча база та державний апарат, а й низка питань із культури, зокрема необхідність створення власних, окремих від Росії організацій із питань збереження культурного надбання.

Варто зазначити, що нині в Україні надзвичайно актуальною є проблема законодавчого нормування механізму багатоканального фінансування культури й сфери охорони культурної спадщини. Недержавні джерела фінансування залучаються через волонтерство, меценатство, спонсорство, використання механізмів оренди, концесії чи приватизації. Тому в Законі України «Про охорону культурної спадщини» передбачена передача в оренду об'єктів культурної спадщини. Так, у ст. 18 Закону зазначено що головною умовою реалізації цього механізму є укладення відповідного договору оренди з чітким визначенням умов використання об'єкта історико-культурної спадщини та можливих дозволених фізичних змін цього історичного об'єкта чи змін на його території [9; 6, с. 155].

Практика передачі об'єктів культурної спадщини в довгострокову оренду бізнесменам передбачає суворе дотримання ними певних умов. Зокрема, пам'ятка має утримуватись орендарем у відповідному стані, не допускається зміна її первісного вигляду, вона має бути доступною для відвідувачів і державних контролюючих органів. У разі недотримання цих вимог держава може негайно повернути пам'ятку, стягнувши з недобросовісного орендаря штраф [5, с. 155]. Проте необхідно констатувати, що фактичний контроль за дотриманням орендарями умов договорів із боку держави практично відсутній.

До не менш ефективних міжнародних прикладів у сфері збереження об'єктів культурної спадщини належить приватизація, що звільняє державу від витрат на реконструкцію, реставрацію й утримання пам'яток і являє собою один із найбільш розповсюджених способів капіталізації об'єктів культурної спадщини шляхом передачі здійснюваних зобов'язань приватним власникам. У цій сфері Закон України «Про охорону культурної спадщини» не містить чітких критеріїв, згідно з якими певну історико-культурну пам'ятку можна приватизувати чи залишити в державній власності. Правова регламентація потрібна й у сфері форм контролю державних органів і органів місцевого самоврядування з приводу стану збереження історико-культурних і архітектурних об'єктів; також потрібно регламен-

тувати відповідальність власників об'єктів за невиконання умов приватизації.

Згідно із Законом України «Про перелік об'єктів історико-культурної спадщини, що не підлягають приватизації» від 23.09.2008 р. [10] визначено перелік «недоторканих» пам'яток. Але деякі регіони України здійснили підготовку до створення такого списку пам'яток формально, що спричинило загрозу втрати великої кількості об'єктів національної спадщини, оскільки значні порушення з боку власників об'єктів історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури зумовлені невідповідним контролем із боку держави за станом цих об'єктів. Якщо під час проведення приватизації були відсутні охоронні договори та паспорти, то власники цих об'єктів не мають чітких зобов'язань щодо цільового використання пам'яток і підтримання їх належного стану.

Під час запровадження механізмів приватизації пам'яток історико-культурної спадщини варто брати до уваги також деякі обмеження стосовно цієї процедури, що зазначені в інших законах (наприклад, у Законах України «Про музеї та музейну справу» та «Про охорону культурної спадщини», у Земельному кодексі України). Таким чином, згідно зі ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини» не підлягають приватизації пам'ятки археології та пам'ятки національного значення. Згідно зі ст. 83 Земельного кодексу України неможливою є передача в приватну власність (якщо інше не передбачено законом) земель під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного й оздоровчого призначення, які мають виключну екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну й історико-культурну цінність.

Інакше кажучи, якщо деякі об'єкти культурної спадщини можна приватизувати, то землі під такими об'єктами відповідно до положень Земельного кодексу України не підлягають приватизації. Водночас відповідно до ст. 20 Земельного кодексу України органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування можуть визначати цільове призначення земель, зокрема й території історико-культурних і оздоровчих об'єктів, і передавати їх у власність або в користування. У разі певних зловживань із боку органів влади землі під пам'ятками культурної спадщини можуть приватизуватися, що створює значні проблеми для збереження відповідних пам'яток чи взагалі може призвести до їх знищення [5, с. 157].

Отже, перед реалізацією цього процесу варто завершити інвентаризацію й облік об'єктів спадщини; чітко нормувати й офор-

мити в правовому полі на законодавчому рівні право власності на нерухомі пам'ятки; запровадити критерії та засоби забезпечення охорони пам'яток під час здійснення приватизації чи відчуження, методики оцінки об'єктів культурної спадщини; визначити міру фінансової відповідальності державних організацій, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та приватного сектора у сфері підтримання в належному стані та реставрації нерухомих об'єктів спадщини й ін.

Висновки. Сьогодні в країнах Європи культура належить до сталих і вагомих аспектів соціально-економічного життя суспільства, тому в цих країнах підходи до державної підтримки культури й охорони та збереження культурної спадщини розглядають як ефективне чи практичне інвестування коштів платників податків.

Для реалізації виконання рекомендацій ЮНЕСКО у сфері охорони культурної спадщини в Україні необхідне таке ж поєднання нормотворчості із суто практичними заходами, яке є основною характеристикою політики ЮНЕСКО. Водночас зберігати культурну спадщину в Україні в сучасних умовах необхідно з позиції її органічної імплементації в життя громадськості, що дасть можливість перейти від моделі виживання до створення моделі сталого розвитку. Отже, завданням сучасних управлінських систем є створення оптимальних умов ефективної діяльності окремих елементів і ринку охорони культурних пам'яток у цілому. Серед пріоритетних напрямів їх діяльності має бути розбудова галузевої законодавчої й нормативної бази, посилення контролю за дотриманням законодавства у сфері охорони культурної спадщини, а також

поглиблення міжнародної співпраці, зокрема розширення присутності українських об'єктів у списку Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Богуславский М. Международная охрана культурных ценностей. М.: Междунар. отношения, 1979. 192 с.
2. Каткова Т. Діяльність ЮНЕСКО у сфері збереження культурної спадщини: правові аспекти. Х.: Б. в., 2007. 180 с.
3. Моця Б. Проблемні питання організації системи охорони культурної спадщини. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Історія. 2016. Вип. 4. С. 37–40.
4. Папакін Г. Архіви України в міжнародних і міжрегіональних програмах збереження культурної спадщини: досвід та перспективи. Архіви України. 2008. № 1–2(260). С. 150–157.
5. Холодок В. Державне управління охороною культурної спадщини в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Х., 2014. 235 с.
6. Холодок В. Довірче управління об'єктами історико-культурної та природної спадщини: зарубіжний досвід. Вісник НАДУ. 2012. № 1. С. 282–288.
7. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (від 16.11.1972 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_089.
8. Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо збереження пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО: Закон України від 19.06.2018р. №2457-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2457-19>.
9. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8.06.2000 р. № 1805-III. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.
10. Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації: Закон України від 23.09.2008 р. № 574-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-17>.