



Н. В. Белашова,
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України (м. Київ)

УДК 340.134

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЦИХ НОРМ В УКРАЇНСЬКЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Здійснено комплексний аналіз міжнародних конвенцій у сфері захисту культурної спадщини та правових актів нашої держави у сфері культури на предмет відповідності їх норм міжнародним стандартам. Доведено, що Україна проводить цілеспрямовану політику щодо правового захисту національної культурної спадщини та її популяризації як частини світового культурного надбання. З огляду на це, міжнародні інституції, передусім ЮНЕСКО та Рада Європи, розробили низку міжнародних конвенцій, які є директивами для виконання і дороговказами для удосконалення національних законодавств окремих країн. Україна, будучи членом ООН і Ради Європи, імплементувала основні норми щодо захисту культурної спадщини, тож є всі підстави стверджувати про загальну відповідність українських правових норм міжнародним нормам і стандартам.

Ключові слова: культура, культурна спадщина, ЮНЕСКО, Рада Європи, конвенція, закон.

Питання культурного розвитку людини, забезпечення її прав у культурній сфері упродовж кількох останніх десятиліть стають предметом дедалі більшої уваги міжнародної спільноти та більшості розвинутих держав світу. Така увага пов'язана з усвідомленням важливості культурного фактора у загальному розвитку людської особистості, необхідності гармонізувати економічні й соціальні потреби з культурними та духовними. Зрештою, йдеться про категоричне заперечення застарілого постулату про другорядність культури в системі державних цінностей та пріоритетів державної політики. Саме тому як на міжнародному, так і на національному рівнях прийнято низку актів, покликаних забезпечити права людини на культурний розвиток, доступ до культурних цінностей, їх захист і популяризацію. Ці норми були втілені ще в Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. [1], згідно з якою кожна людина має право вільно брати участь у культурному житті суспільства, втішатися мистецтвом, брати участь у науковому прогресі і користуватися його благами.

Окремі питання розвитку міжнародного й національного законодавства у сфері захисту культурної спадщини вже стали предметом дослідження таких зарубіжних та українських науковців, як О. Батіщева, Ю. Богуцький, П. Делунд, Ч. Лендрі, О. Малишева, Ф. Матарассо, Л. Мисів, І. Мищак та ін. Разом із тим розвиток міжнародного законодавства та спроби подальшого удосконалення українського законодавства у сфері культури відповідно до міжнародних і європейських норм та стандартів потребують подальшого комплексного дослідження проблеми.

Метою статті є аналіз міжнародних конвенцій у сфері захисту культурної спадщини та правових актів нашої держави, спрямованих на імплементацию відповідних норм у національне законодавство України.



У Європі, за словами С. Кіндзерського, вже вкоренилося розуміння того, що основною метою економічного розвитку є створення культурних цінностей і що культура є головною рушійною силою і показником економічних змін [2, с. 147]. Деякі зарубіжні фахівці, зокрема Ф. Матарассо та Ч. Лендрі, підтверджують його висновки, доводячи, що епоха командної економіки закінчилася, а уряди практично всіх європейських країн усвідомлюють, наскільки обмеженими є їхні можливості безпосереднього управління [3, с. 123].

Українські мислителі також проводять прямі паралелі між економічною кризою, яка вразила нашу державу на початку 90-х років минулого століття, та загальним станом духовної культури, падінням моральності в суспільстві. Філософ В. Лісовий ще в той час висловив переконання, що “найглибшою причиною сучасної кризи в Україні є передусім успадкована від минулого духовна криза — занадто високий рівень морального, політичного та правового нігілізму” [4, с. 7]. Згодом подібні міркування були підтверджені іншими вченими.

На сьогодні головними міжнародними інституціями, які безпосередньо займаються розробленням правових норм і стандартів у сфері захисту культурної спадщини, є Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), а на європейському континенті — Рада Європи. Україна є членом обох міжнародних організацій та спрямовує свою діяльність відповідно до їхніх директивних і рекомендаційних актів. А згідно з нормами Основного закону нашої держави та Закону України “Про міжнародні договори України” міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Ідеї захисту культурного надбання набули нового звучання після Другої світової війни під впливом розуміння тих величезних втрат, яких зазнала світова спільнота за роки війни. Новітні загрози масштабних конфліктів ще більше посилили такі побоювання та спонукали ООН до пошуку виходу з подібних ситуацій. За результатами численних переговорів і консультацій було прийнято Конвенцію ООН про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту від 14 травня 1954 р. [5], яка була ратифікована й Радянським Союзом. Сторони-учасниці Конвенції взяли на себе зобов'язання ще в мирний час підготувати охорону культурних цінностей від можливих наслідків збройного конфлікту, а всі сторони збройного конфлікту — зобов'язання поважати й охороняти культурні цінності. Одним із головних досягнень Конвенції стало формування Міжнародного реєстру культурних цінностей, що перебувають під спеціальним захистом, і визнання того, що включені до реєстру цінності не можуть стати воєнними трофеями або цілеспрямовано знищуватися чи руйнуватися під час бойових дій.

Водночас ідеї об'єднання європейських держав на основі культурних цінностей та здійснення спільних заходів щодо захисту культурної спадщини отримали практичне втілення вже в нормах Європейської культурної конвенції від 19 грудня 1954 р. [6]. Зокрема у Преамбулі Конвенції зазначається, що для досягнення більшого єднання між державами-членами Ради Європи, збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, доцільно не тільки укладати двосторонні культурні конвенції між членами Ради, але й проводити політику спільних дій, спрямованих на збереження європейської культури та заохочення її розвитку. Україна приєдналася до цієї Конвенції як одна з держав- правонаступниць колишнього Союзу РСР згідно з Постановою Верховної Ради України “Про участь України в Європейській культурній конвенції 1954 року” від 24 лютого 1994 р. № 4030-ХІІ [7], тим самим взявши на себе зобов'язання проводити з країнами Ради Європи політику спільних дій, спрямованих на збереження європейської культури та заохочення її розвитку.

Ще одним важливим міжнародним документом є Конвенція ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16 листопада 1972 р., ратифікована Указом Президії Верховної Ради УРСР № 6673-ХІ



від 04.10.1988 р. [8]. Конвенція була прийнята через посилення загрози руйнування культурної і природної спадщини, викликаной не лише традиційними причинами пошкодження, а й еволюцією соціального й економічного життя. Ратифікувавши цю Конвенцію, сторони взяли на себе зобов'язання проводити загальну політику, спрямовану на надання культурній і природній спадщині певних функцій у громадському житті та на включення охорони цієї спадщини до програм загального планування.

Після здобуття Україною незалежності наша держава почала активно розбудовувати національне законодавство, у тому числі у сфері культури. Так, уже 14 лютого 1992 р. було ухвалено Основи законодавства України про культуру [9], визначивши серед основних принципів культурної політики збереження і примноження культурних надбань. Крім того, ст. 14 Закону регламентувала порядок збереження і використання культурних цінностей. Однак більша частина розроблених на той час міжнародною спільнотою норм щодо захисту й охорони культурної спадщини була втілена лише із прийняттям Закону України "Про охорону культурної спадщини" від 8 червня 2000 р. [10]. Передусім у Законі наведено визначення понять "культурна спадщина", "охорона культурної спадщини", "предмет охорони об'єкта культурної спадщини" та ін., здійснено класифікацію об'єктів культурної спадщини за типами і видами відповідно до загальноприйнятої світової практики. Також Закон чітко регламентує процес управління охороною культурної спадщини, процедуру державної реєстрації об'єктів культурної спадщини, особливості здійснення права власності на пам'ятки, забезпечення охорони пам'яток, вводить поняття охоронюваних територій та ін. Завдяки цим нормам, а також численним подальшим змінам до Закону правове регулювання охорони культурної спадщини в Україні загалом було наближено до тих основних вимог, які висуваються міжнародною спільнотою до національних урядів у сфері охорони культурного надбання.

Разом із тим сучасне українське законодавство враховує ті тенденції, які домінують у культурному просторі Європи. Українські фахівці переконані, що для сучасного європейського суспільства визначальним є вирішення таких теоретичних і практичних проблем у сфері культури, як:

- 1) розробка програм і стратегій міжкультурного співробітництва в умовах глобалізації та становлення інформаційного суспільства;
- 2) баланс між політикою загальноєвропейської ідентичності та дотримання принципів багатокультурності, діалог культур, цивілізацій і релігій;
- 3) подолання культурних та мовних бар'єрів;
- 4) формування механізму захисту європейського культурного та мовного простору тощо [11, с. 341–342].

Схожі ідеї висловлюють і європейські експерти. Так, професор Копенгагенського університету П. Делунд наголошує, що "питання культурного розмаїття, мультикультуралізму та прав країн-членів на розвиток національного виміру культурної політики є одним з найделікатніших, парадоксальних і складних питань у Євросоюзі. Громадяни європейських країн з готовністю слухають розмови про культурну різноманітність Європи. З іншого боку, вони вважають священним право кожної країни на збереження своєї культури. При всій різноманітності народів, мов, культур і традицій, однак, ніхто чітко не знає, що означає "культурний плюралізм" [12]. Тож нині більше йдеться про примноження і збереження усього культурного надбання Європи. Відповідна політика спільних дій є домінантою розвитку правових норм Ради Європи та ЄС. Як зазначено в Преамбулі Європейської конвенції про трансдонне телебачення від 5 травня 1989 р. [13], сторони Конвенції бажають "представляти вибір програмних послуг, який збільшується, для громадськості, поліпшувати в такий спосіб європейську спадщину та розвивати її аудіовізуальну творчість". Україна ратифікувала Європейську конвенцію про трансдонне телебачення Законом України від 17 грудня 2008 р. № 687-VI [14].



Тож норми й мета Конвенції про збільшення і поліпшення європейської культурної спадщини є визначальними й для України.

Упродовж останнього десятиріччя Україна проводить цілеспрямовану політику адаптації національного законодавства до законодавства ЄС і на виконання вимог, взятих на себе під час вступу до Ради Європи. Досить вагомою у цьому процесі є й культурна складова та правовий захист культурної спадщини. У зв'язку з цим, наша держава не лише вносить зміни до національних законів, а й послідовно імплементує європейські норми. Зокрема, Законом України від 10 грудня 2003 р. № 1369–IV було ратифіковано Європейську конвенцію про охорону археологічної спадщини (переглянуту). Крім того, відповідні міжнародні норми були враховані під час розроблення й ухвалення Закону України “Про охорону археологічної спадщини” від 18 березня 2004 р. [15]. Цим Законом було приведено у відповідність до світової практики порядок здійснення археологічних розкопок, права й обов'язки їх учасників, надання дозволів на здійснення розкопок, встановлено кримінальну відповідальність за умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини тощо. Однак нині положення цього Закону потребують істотного доопрацювання з огляду на масовість незаконних археологічних досліджень, знищення і розкрадання археологічних пам'яток. Крім того, упродовж останніх років Україна ратифікувала Конвенцію про охорону архітектурної спадщини Європи [16], Конвенцію про охорону підводної культурної спадщини [17], Конвенцію про охорону нематеріальної культурної спадщини [18], Конвенцію про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження [19] і низку інших міжнародних документів, спрямованих на доповнення й удосконалення законодавства у сфері культури, зокрема забезпечення збереження та примноження культурної спадщини.

Окремо слід відзначити низку заходів і змін до законодавства, розроблених і втілених у життя на виконання положень Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки, затвердженої Законом України від 20 квітня 2004 р. [20]. І хоча, за словами І. Мищака, не всі передбачені Програмою заходи вдалося втілити в життя, проте мали місце й позитивні зрушення. Зокрема було ухвалено низку змін до законодавства вже після закінчення дії Програми, у тому числі про необхідність погодження проекту відведення земельної ділянки з органами архітектури й охорони культурної спадщини, посилення відповідальності за незаконну археологічну діяльність тощо [21, с. 34–35].

Ухвалений 14 грудня 2010 р. Закон України “Про культуру” [22], що замінив Основи законодавства України про культуру, врахував низку норм щодо захисту культурної спадщини, які вже давно регламентовані міжнародними актами й запроваджені в більшості провідних світових держав. Згідно з частиною третьою ст. 1 Закону захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури належать до основних засад державної політики у сфері культури. Ст. 16 Закону містить норми, що регламентують збереження культурної спадщини, культурних цінностей та культурних благ. Законом також встановлено норми щодо провадження інвестиційної та інноваційної діяльності у сфері культури, визначено перелік культурних об'єктів і установ, що не підлягають приватизації, передбачено відповідальність за порушення законодавства про культуру. При цьому окремо слід відзначити забезпечення збереження нематеріальної культурної спадщини, у тому числі традиційної народної культури, мов, діалектів і говірок, фольклору, традицій, звичаїв і обрядів, народних художніх промислів та ремесел, історичних топонімів тощо, що вже давно гарантовано на рівні закону в більшості розвинутих країн [21, с. 34–35].

Проте процес удосконалення законодавства вимагає серйозних змін у частині зміщення підходів і державної політики у сфері культури в цілому. Зарубіжний досвід свідчить про ефективність поєднання зусиль держави і приватних структур та окремих осіб у справі охорони культурного надбання. Однак для цього необхідні



серйозні зміни не лише до законодавства у сфері культури, а й бюджетного, податкового та ін. Як справедливо відзначив І. М. Мищак, на відміну від більшості розвинених країн, в Україні досить низький рівень залучення приватного капіталу та приватних інвестицій у справу реставрації і збереження об'єктів культурної спадщини. У зв'язку з цим, на переконання дослідника, потребує змін Закон України "Про благодійну діяльність та благодійні організації", доцільним є прийняття й окремого Закону України "Про меценатство", внесення змін до Податкового кодексу, якими буде встановлено чітку систему пільг для тих, хто вкладає кошти у збереження культурної спадщини. На законодавчому рівні необхідно врегулювати процедуру заохочення та відзначення державними нагородами осіб, які сприяють збереженню і примноженню культурної спадщини [21, с. 36].

Необхідне розуміння на сьогодні є і в керівництва держави. У зв'язку з цим, відбувається певна кореляція пріоритетів гуманітарної політики України. Як зазначено в Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України 2013 р., такими пріоритетами є:

— розвиток, захист і просування власного культурного, наукового та інформаційного продукту — перехід від статусу країни споживання до статусу країни виробництва такого продукту;

— у центрі гуманітарної і культурної стратегії України має бути проактивна політика держави у сфері охорони культурної спадщини, створення умов для нарощування і реалізації креативного потенціалу нації та ін. [23]. Однак втілення в життя цих директив також потребує відповідних законодавчих змін, які на сьогодні перебувають на стадії розроблення й експертного обговорення.

Таким чином, упродовж останніх десятиліть зростає усвідомлення важливості ролі культури в суспільному житті та необхідності збереження й захисту культурної спадщини. З огляду на це, міжнародні інституції, передусім ЮНЕСКО та Рада Європи, розробили низку міжнародних конвенцій, які є директивами для виконання і дороговказами для удосконалення національних законодавств окремих країн. Україна, будучи членом ООН і Ради Європи, імплементувала основні норми щодо захисту культурної спадщини, тож є всі підстави стверджувати про загальну відповідність українських правових норм міжнародним нормам і стандартам. Разом із тим наша держава продовжує удосконалення вітчизняного законодавства у сфері культури, а на розгляді парламенту перебуває кілька проектів законів, спрямованих на забезпечення охорони й посилення відповідальності за пошкодження і знищення культурного надбання.

Список використаних джерел

1. Загальна декларація прав людини : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/995_015.
2. Кіндзерський, С. А. Державне управління в гуманітарній сфері регіону України: стан та тенденції розвитку [Текст] : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Кіндзерський Сергій Анатолійович. — К., 2006. — 205 арк.
3. Матарассо, Ф. Как удержать равновесие? Двадцать одна стратегическая дилемма культурной политики [Текст] / Франсуа Матарассо, Чарльз Лэндри // Культурная политика в Европе: выбор стратегии и ориентиры : сб. матер. / сост.: Е. И. Кузьмин, В. Р. Фирсов. — М. : Либерия, 2002. — С. 123–148.
4. Лісовий, В. С. Культура — ідеологія — політика [Текст] / Василь Лісовий. — К. : Вид-во імені Олени Теліги, 1997. — 352 с.
5. Конвенція о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14.05.1954 г. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_157.
6. Європейська культурна конвенція 1954 року [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_213.
7. Про участь України в Європейській культурній конвенції 1954 року : постанова Верховної Ради України від 24.02.1994 р. № 4030–ХІІ [Текст] // ВВР. — 1994. — № 27. — Ст. 230.



8. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16.11.1972 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_089.
9. Основи законодавства України про культуру 14.02.1992 р. № 2117–XII [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2117-12>.
10. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. № 1805–III [Текст] // ВВР. — 2000. — № 39. — Ст. 333.
11. Європейські комунікації [Текст] : монограф. / Макаренко Є. А., Ожеван М. А., Рижков М. М. та ін. — К. : Центр вільної преси, 2007. — С. 341–342.
12. Национальное измерение в культурной политике Европы [Электронный ресурс] ДИАЛОГ.ua. — URL : <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page26002.html>.
13. Європейська конвенція про транскордонне телебачення від 05.05.1989 р. № ETS (132) [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_444.
14. Про ратифікацію Європейської конвенції про транскордонне телебачення : Закон України від 17.12.2008 р. № 687–VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-17>.
15. Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18.03.2004 р. № 1626–IV [Текст] // ВВР. — 2004. — № 26. — Ст. 361.
16. Про ратифікацію Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи : Закон України від 20.09.2006 р. № 165–V [Текст] // ВВР. — 2006. — № 45. — Ст. 439.
17. Про ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини : Закон України від 20.09.2006 р. № 164–V [Текст] // ВВР. — 2006. — № 45. — Ст. 438.
18. Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини : Закон України від 06.03.2008 р. № 132–VI [Текст] // ВВР. — 2008. — № 16. — Ст. 153.
19. Про ратифікацію Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження : Закон України від 20.01.2010 р. № 1811–VI [Текст] // ВВР. — 2010. — № 9. — Ст. 91.
20. Загальнодержавна програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки : затв. Законом України від 20.04.2004 р. № 1692–IV [Текст] // ВВР. — 2004. — № 32. — Ст. 390.
21. Мищак, І. М. Конституційно-правове забезпечення охорони культурної спадщини в Україні [Текст] / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2013. — № 3. — С. 31–37.
22. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 р. № 2778–VI [Текст] // ВВР. — 2011. — № 24. — Ст. 168.
23. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році [Текст] : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2013. — 576 с.

Надійшла до редакції 30.10.2013

Белашова Н. В. Международно-правовое обеспечение защиты культурного наследия и имплементация этих норм в украинское законодательство

Осуществлен комплексный анализ международных конвенций в сфере защиты культурного наследия и правовых актов нашего государства в сфере культуры на предмет соответствия их норм международным стандартам. Доказано, что Украина проводит целенаправленную политику по правовой защите национального культурного наследия и его популяризации как части мирового культурного достояния. Учитывая это, международные конвенции, которые являются директивами для выполнения и указателями для усовершенствования национального законодательства отдельных стран. Украина, будучи членом ООН и Совета Европы, имплементировала основные нормы по защите культурного наследия, поэтому есть все основания утверждать об общем соответствии украинских правовых норм международным нормам и стандартам.

Ключевые слова: культура, культурное наследие, ЮНЕСКО, Совет Европы, Конвенция, закон.



Belashova, N. V. The International Legal Framework for Protecting Cultural Heritage and the Implementation of these Standards in the Ukrainian legislation

The article presents a comprehensive analysis of international conventions for the protection of cultural heritage and regulations of our country in the field of culture in terms of their compliance with international standards. It is proved that Ukraine holds a deliberate policy on the legal protection of the national cultural heritage and its popularization as a part of World Heritage. It is considered that these international institutions, especially the Council of Europe and UNESCO have developed a number of international conventions, which are guidelines for implementation and guidelines for improving the domestic laws of individual countries. Ukraine, as a member of the UN and the Council of Europe, implements the basic standards for the protection of cultural heritage, so there is every reason to believe on the overall compliance Ukrainian law with international norms and standards.

Keywords: Culture, Cultural Heritage, UNESCO, the Council of Europe, Convention, Law.

