

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ НАЦІОНАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАДБАННЯ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті висвітлюється правове регулювання процесу формування Державного реєстру національного культурного надбання. Розкрито його недоліки та запропоновано зміни до чинного законодавства.

Ключові слова: Державний реєстр національного культурного надбання, Міністерство культури України, нормативно-правове забезпечення, закон, постанова.

Мищак І. Н. Нормативно-правовое обеспечение формирования Государственного реестра национального культурного достояния и пути его совершенствования в Украине.

В статье освещается правовое регулирование процесса формирования Государственного реестра национального культурного достояния. Раскрыты его недостатки и предложены изменения в действующее законодательство.

Ключевые слова: Государственный реестр национального культурного достояния, Министерство культуры Украины, нормативно-правовое обеспечение, закон, постановление.

Myshchak I. M. Regulatory support of the State Cultural Heritage Register formation and ways of its improvement in Ukraine.

The article deals with the regulatory support of the State Cultural Heritage Register formation, calls attention to the existing shortcomings and suggests possible amendments to the valid law.

Keywords: State Cultural Heritage Register, Ministry of Culture of Ukraine, regulatory support, law, decree.

Культура будь-якого народу є чи не головною ознакою його ідентичності. Фактично на сьогодні вона нерідко виступає синонімом цивілізації, характеризуючи рівень розвитку того чи іншого народу, його місце і роль у світовій геополітиці. З огляду на це і міжнародна спільнота, й окремі держави та народи на законодавчому рівні закріплюють норми щодо захисту та збереження культурного надбання, його популяризації в країні та за кордоном.

Україна, на теренах якої людські поселення існували ще з часів палеоліту, а перші протодержавні форми з'явилися за кілька тисячоліть до нової ери, має багату історію, виражену серед іншого в культурних пам'ятках. Їх без перебільшення можна віднести до «золотого фонду» світового культурного надбання. Однак багато з цих пам'яток на сьогодні вже втрачено, або вони зазнали значних пошкоджень і руйнувань. Частина з них і досі узагалі залишається практично невідомими. Саме тому удосконалення законодавства щодо обліку й охорони національної культурної спадщини є вкрай актуальним.

На сьогодні питання нормативно-правового забезпечення формування Державного реєстру національного культурного надбання ще не стали предметом окремого наукового дослідження. Водночас важливість цієї проблеми у контексті реформування державної культурної політики в цілому та законодавства щодо охорони культурної спадщини зокрема потребує її дослідження й надання практичних пропозицій щодо удосконалення відповідної правової бази.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення процесу формування Державного реєстру національного культурного надбання, встановлення його недоліків і прогалин та внесення пропозицій щодо зміни до чинного законодавства.

На час проголошення незалежності облік та охорона культурних пам'яток були урегульовані численними національними нормативними актами, серед яких Постанова Ради Міністрів УРСР від 30 грудня 1948 р. № 3076 «Про заходи щодо поліпшення охорони пам'яток культури на території УРСР», Закон УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» від 13 липня 1978 р., а також міжнародними угодами й конвенціями, які були ратифіковані УРСР, у тому числі й Конвенцією про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, прийнятою ЮНЕСКО 16 листопада 1972 р. та ін. [1]. Зокрема, постановою Ради Міністрів УРСР від 24 серпня 1963 р. № 970 із подальшими змінами, яка й нині є чинною, було затверджено Список пам'ятників архітектури Української РСР [2], що перебувають під охороною держави. Під охороною держави згідно з іншими нормативними актами перебували й музейні та архівні фонди, рідкісні видання у фондах бібліотек тощо.

Розбудова незалежної держави поставила на порядок денний необхідність формування якісно нової законодавчої бази, яка б відповідала міжнародним демократичним стандартам верховенства права та забезпечення прав людини. Культура стала тією сферою, суспільні відносини в якій були урегульовані спеціальним Законом – Основами законодавства України про культуру від 14 лютого 1992 р. [3] (втратив чинність на підставі Закону України № 2778-VI від 14 грудня 2010 р. – І. М.). Значну увагу в Законі було приділено питанням збереження і використання культурних цінностей. Згідно з частиною першою ст. 14 Основ законодавства України про культуру унікальні цінності матеріальної та духовної культури, а також культурні цінності, що мають виняткове історичне значення для формування національної самосвідомості українського народу були визнані об'єктами національного культурного надбання і підлягали занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання (далі – ДРНКН). Відповідно до цієї законодавчої норми було розроблено й затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. № 466 «Положення про Державний реєстр національного культурного надбання» [4]. Нормами Положення було визначено п'ять типів пам'яток, які підлягали занесенню до Державного реєстру: пам'ятки історії, пам'ятки археології, пам'ятки містобудування і архітектури, пам'ятки мистецтва та документальні пам'ятки. Однак цей перелік не був вичерпним, а в пункті 2 Положення зазначено, що до Державного реєстру можуть бути занесені й інші об'єкти, що становлять виняткову цінність з огляду історії, культури, етнології чи науки.

Згідно з пунктом 3 «Положення про Державний реєстр національного культурного надбання» право на занесення об'єктів національного культурного надбання до Державного реєстру здійснюється в установленому порядку Міністерством культури та іншими органами, до компетенції яких належать функції державного управління в галузі обліку й охорони пам'яток історії та культури. Принциповими нормами стали пункти 6 – щодо заборони роздержавлення та приватизації об'єктів національного культурного надбання, які є загальнодержавною власністю, а також 7 – щодо заборони вивезення об'єктів, занесених до Державного реєстру, за межі України, за винятком їх тимчасового експонування за кордоном з дозволу в кожному окремому випадку. Однак затвердження Положення не призвело до оперативного формування Державного реєстру національного культурного надбання.

Незважаючи на фактичну відсутність Державного реєстру національного культурного надбання, норми про його формування та порядок внесення до нього пам'яток увійшли до ряду спеціальних законів. Так, згідно з частиною першою ст. 14 Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 р. № 3814-XII [5] порядок віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, внесення їх до Державного реєстру національного культурного надбання, а також зберігання затверджується Кабінетом Міністрів України.

У свою чергу, відповідно до частини третьої ст. 16 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 р. № 32/95-ВР [6] особливо цінні, рідкісні документи та колекції включаються до Державного реєстру національного культурного надбання України, а згідно з частиною п'ятою цієї ж статті архівні документи, зібрані в бібліотеці, входять до складу Національного архівного фонду України згідно із Законом України «Про Національний архівний фонд та архівні установи». Для таких документів встановлюється особливий режим охорони, зберігання та використання, забороняється їхнє вивезення за кордони нашої держави тощо.

Внесенню до Державного реєстру національного культурного надбання відповідно до ст. 16 Закону України «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 р. № 249/95-ВР [7] підлягають і музейні предмети Музейного фонду України. При цьому згідно з частиною третьою статті 16 із змінами, внесеними згідно із Законом № 5461-VI від 16.10.2012 р. порядок віднесення музейних предметів Музейного фонду України до Державного реєстру національного культурного надбання та умови їх зберігання затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах культури та мистецтв.

Крім того, у ст. 14 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 р. [8] міститься норма про те, що культурні цінності, занесені до Державного реєстру національного культурного надбання, не підлягають вивезенню з України. А в редакції Закону № 5461-VI від 16 жовтня 2012 р. частина третя ст. 11 передбачає внесення центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, за результатами державної експертизи заявлених до вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей до Державного реєстру національного культурного надбання незалежно від згоди особи, яка порушила клопотання про вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей.

Водночас з ухваленням 8 червня 2000 р. Закону України «Про охорону культурної спадщини» [9] відповідно до його норм частини першої ст. 13 Міністерство культури України активно розпочало формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України, внесенню до якого підлягають об'єкти культурної

спадщини незалежно від форм власності за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки. При цьому останній фактично замінив Державний реєстр національного культурного надбання, хоча є значно вужчим за своїм складом та жодним чином не може бути йому повноцінною заміною. Характерно, що в Законі України «Про охорону культурної спадщини» взагалі немає норм про формування чи внесення пам'яток до Державного реєстру національного культурного надбання – він просто не згадується. Натомість згідно з частиною другою ст. 14 Закону вводиться Перелік об'єктів культурної спадщини. До нього включається об'єкти культурної спадщини до вирішення питання про їх реєстрацію як пам'ятки у Державному реєстрі нерухомих пам'яток України. Такі об'єкти набувають правового статусу щойно виявленого об'єкта культурної спадщини. Отже, практично одночасно в українському законодавчому з'явилися норми, які призвели до правової колізії. Фактично йдеться про формування кількох реєстрів культурних пам'яток, однак державні органи не спроможні забезпечити їх формування.

Незважаючи на таку колізію, відповідальні державні органи забезпечили підготовку і прийняття підзаконних актів, спрямованих на виконання норм закону про формування Державного реєстру національного культурного надбання. Так, серед інших, 19 листопада 1998 р. Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів України та Національна академія наук України видали спільний наказ № 73/298, яким затвердили Методику і критерії виявлення і включення унікальних документальних пам'яток Національного архівного фонду України до Державного реєстру національного культурного надбання [10]. Відповідно до пункту 4.4. частини розділу Державного реєстру національного культурного надбання, складені власниками унікальних документальних пам'яток, формуються в архівних установах у спеціальну справу «Державний реєстр національного культурного надбання». А згідно з пунктом 5.3. централізований облік унікальних документальних пам'яток Національного архівного фонду України, включених до зведеного розділу Державного реєстру національного культурного надбання, здійснює Головархів України, який постійно зберігає один примірник усіх частин зведеного розділу зазначеного Державного реєстру. (Наказ № 73/298 втратив чинність на підставі наказу Державного комітету архівів № 32/34 від 19.02.2008 р.)

У свою чергу, на виконання статті 16 Закону України «Про музеї та музейну справу», а також постанови Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. № 466 «Про затвердження Положення про Державний реєстр національного культурного надбання» Міністерство культури і мистецтв України наказом № 653 від 25 жовтня 2001 р. затвердило Порядок занесення унікальних пам'яток Музейного фонду України до Державного реєстру національного культурного надбання [11]. Порядком було передбачено здійснення комплексу організаційних, науково-дослідних, науково-методичних і практичних заходів щодо встановлення принципів і критеріїв визначення унікальності пам'яток, методики їх виявлення й занесення до Державного реєстру, організації обліку та забезпечення зберігання. Зобов'язання щодо виявлення і включення унікальних пам'яток незалежно від форм власності, а також їх облік та зберігання покладено на власників. Разом із тим пам'ятки державної частини Музейного фонду України, що занесені до Державного реєстру, не можуть бути предметами застави, не підлягають роздержавленню, приватизації, а також відчуженню. Кінцевим терміном проведення робіт щодо внесення унікальних пам'яток до Державного реєстру національного культурного надбання було визначено грудень 2005 року.

Практично одночасно із зазначеною постановою Міністерство культури і мистецтв України розробило та 20 листопада 2001 р. затвердило наказом № 708 «Інструкцію про порядок відбору рукописних книг, рідкісних і цінних видань з бібліотечних фондів до Державного реєстру національного культурного надбання» [12]. Дію Інструкції було поширено на мережу бібліотек усіх форм власності та підпорядкування. Згідно з пунктом 3.1. Інструкції для організації роботи щодо відбору документів до Державного реєстру при бібліотеках було створено експертні групи із числа бібліотекарів, книгознавців, науковців, музейних працівників, колекціонерів тощо, за участю яких мав відбуватися безпосередній перегляд фондів, каталогів, формуватися дані щодо передачі в головні бібліотеки. У свою чергу, відповідно до пункту 3.8. Інструкції Національна парламентська бібліотека України разом із Національною бібліотекою України ім. В.І.Вернадського, Харківською державною науковою бібліотекою ім. В.Г.Короленка, Одеською державною науковою бібліотекою ім. М.Горького, Львівською науковою бібліотекою ім. В. Стефаника НАН України на основі отриманої інформації мали сформувати базу даних розділу Державного реєстру і передати його на розгляд експертної комісії та на подальше затвердження Міністерством культури і мистецтв України.

Для забезпечення методичного супроводження вказаних робіт Національна парламентська бібліотека України у 2002 р. підготувала та видала рекомендації «Створення баз даних документів, визначених для включення до ДРНКН», а Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського в 2007 р. видала «Методичні рекомендації для державної реєстрації книжкових пам'яток України:

кириличні рукописні книги та стародруки». На основі інструкції Міністерства культури і мистецтв України від 20 листопада 2001 р. та зазначених методичних рекомендацій бібліотеки провели значну роботу щодо виявлення та відбору книжкових пам'яток України.

Однак активне формування експертних комісій розпочалося лише відповідно до Порядку утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2007 р. № 1004 [13]. Згідно з підпунктом 4 пункту 17 Порядку Центральна експертно-перевірна комісія Укрдержархіву приймає рішення про погодження анованих переліків унікальних документів Національного архівного фонду та внесення їх до Державного реєстру національного культурного надбання. Зазначеною постановою було затверджено і Порядок віднесення документів Національного архівного фонду до унікальних, їх обліку та зберігання. Відповідно до його пункту 5 із змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ № 1109 від 20.10.2011 р.; у редакції Постанови КМУ № 1103 від 28.11.2012 р., остаточне рішення про визнання документа унікальним та внесення його до Державного реєстру національного культурного надбання приймається Центральною експертно-перевірною комісією Укрдержархіву за поданням експертно-перевірної комісії центрального та галузевого державного архіву, Національної академії наук, Державного архіву в Автономній Республіці Крим, державного архіву області, м. Києва і Севастополя.

Черговий етап активізації діяльності щодо формування Державного реєстру національного культурного надбання пов'язаний з ухваленням Закону України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. [14], із набуттям чинності якого втратили чинність Основи законодавства України про культуру. Відповідно до частини третьої ст. 16 Закону України «Про культуру» унікальні культурні цінності, що мають виняткове історичне, художнє, наукове та інше культурне значення для формування вітчизняного культурного простору і визначають внесок Українського народу у всесвітню культурну спадщину, визнаються об'єктами національного культурного надбання і включаються до Державного реєстру національного культурного надбання. При цьому відповідно до частини третьої ст. 20 Закону архіви (архівні установи), об'єкти культури, мистецтва, у тому числі виняткової історичної, художньої, наукової чи іншої культурної цінності, що занесені чи підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання, не підлягають приватизації, а згідно з частиною п'ятою цієї ж статті об'єкти права державної та комунальної власності, що занесені або підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання, не можуть бути предметом застави. Фактично ці норми повторили відповідні положення спеціальних законів, які були чинними і до цього часу.

Отже, унікальні культурні цінності, що занесені чи підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання, перебувають в Україні під охороною закону. Однак проблема полягає в тому, що єдиного Державного реєстру національного культурного надбання досі не сформовано. Міністерство культури України на сьогодні активно працює над створенням Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Перелік об'єктів останнього оприлюднено на офіційному веб-сайті Міністерства. Натомість на цьому ж сайті узагалі не має відомостей про Державний реєстр національного культурного надбання.

Як наслідок, робота по наповненню Державного реєстру національного культурного надбання ведеться розрізнено. Так, для прикладу, Національна бібліотека України імені В. І. Вернадського, провівши значний обсяг підготовчої роботи, виставляє наразі на базі власних фондів у електронній формі «Матеріали до Державного реєстру національного культурного надбання: Книжкові пам'ятки», що містять описи найцінніших і найдавніших книжкових пам'яток: рукописних книг; інкунабул; палеотипів; стародруків кириличним, гражданським, латинським шрифтом; українських видань до 1860 р. включно [15]. Ця інформація, на переконання співробітників бібліотеки, дозволить надати цінним книжковим колекціям статус книжкових пам'яток, які особливо охороняються державою, а наявність на пересічній книжці печатки, штампа, екслібриса колекції, що внесена до ДРНКН, автоматично виключає можливість її законного вивезення з України на основі ст. 14 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [15].

Таким чином, на сьогодні в Україні створена законодавча база для формування Державного реєстру національного культурного надбання. Однак чинне законодавство не передбачає його офіційного утворення у формі єдиного документа та оприлюднення, як це передбачено законодавством для Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Наслідком цього є фактична відсутність Державного реєстру національного культурного надбання, що не гарантує збереження й заборону вивозу за кордон унікальних культурних цінностей. У зв'язку з цим необхідно прийняти нове Положення про Державний реєстр національного культурного надбання, а також внести зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р., доповнивши визначення пам'ятки культурної спадщини як об'єкта культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України або Державного реєстру національного культурного надбання. Крім того, на

Міністерство культури слід покласти зобов'язання координувати діяльність установ щодо формування Державного реєстру національного культурного надбання, забезпечити його публікацію та внесення до нього змін.

Список використаних джерел:

1. Мищак І. М. Конституційно-правове забезпечення охорони культурної спадщини в Україні / І. М. Мищак // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 3. – С. 31 – 37.
2. Список пам'ятників архітектури Української РСР, що перебувають під охороною держави : Затверджено постановою Ради Міністрів Української РСР від 24 серпня 1963 року № 970 у редакції від 19.10.2012 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970-63-п>
3. Основи законодавства України про культуру : Закон України від 14.02.1992 р. № 2117-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
4. Положення про Державний реєстр національного культурного надбання : Затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. № 466 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-92-п>
5. Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24.12.1993 р. № 3814-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 86.
6. Про бібліотеки і бібліотечну справу : Закон України від 27.01.1995 р. № 32/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 7. – Ст. 45.
7. Про музеї та музейну справу : Закон України від 29.06.1995 р. № 249/95-ВР // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/95-вр>
8. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей : Закон України від 21.09.1999 р. № 1068-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.
9. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III у редакції від 19.04.2014 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/1805-14>
10. Методика і критерії виявлення і включення унікальних документальних пам'яток Національного архівного фонду України до Державного реєстру національного культурного надбання : Затверджено наказом Головного архівного управління при Кабінеті Міністрів України та Національної академії наук України від 19.11.1998 р. № 73/298 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-98>
11. Порядок занесення унікальних пам'яток Музейного фонду України до Державного реєстру національного культурного надбання : Затверджено Наказом Міністерства культури і мистецтв України 25.10.2001 р. № 653 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0144-02>
12. Інструкція про порядок відбору рукописних книг, рідкісних і цінних видань з бібліотечних фондів до Державного реєстру національного культурного надбання : Затверджена наказом Міністерства культури і мистецтв України від 20.11.2001 р. № 708 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1027-01>
13. Порядок утворення та діяльності комісій з проведення експертизи цінності документів : Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2007 р. № 1004 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1004-2007-п>
14. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 р. № 2778-VI у редакції від 01.04.2014 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/2778-17>
15. Державний реєстр національного культурного надбання (ДРНКН) // Портал НБУВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://irbis-nbuv.gov.ua/fond/register/register.html>

** Мищак Іван Миколайович – доктор історичних наук, старший науковий співробітник, завідувач відділу європейського права та міжнародної інтеграції Інституту законодавства Верховної Ради України.*