

УДК 341(045)

## Теоретико–методологічні засади конституційно–правового регулювання охорони культурної спадщини

**О. В. Єпіфанов,**

аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України  
начальник управління охорони культурної спадщини  
Міністерства культури України

*Проаналізовано механізм реалізації конституційно-правових стандартів охорони культурної спадщини у правовій системі України. Систематизовано форми, методи та практичні аспекти регулювання охорони культурної спадщини у конституційному праві. Наголошується, що ефективність захисту об'єктів культурної спадщини в цілому залежить від якості та змісту конституційно-правових стандартів у сфері культури, повноти їх реалізації в умовах конституційної модернізації та інтернаціоналізації загальних засад конституціоналізму в європейських державах.*

**Ключові слова:** культурна спадщина, імплементація, конституційно-правові стандарти, правова охорона, конституційне право.

### **Єпіфанов А. В. Теоретико-методологические основы конституционно-правового регулирования охраны культурного наследия.**

*Проанализирован механизм реализации конституционно-правовых стандартов охраны культурного наследия в правовой системе Украины. Систематизированы формы, методы и практические аспекты регулирования охраны культурного наследия в конституционном праве. Отмечается, что эффективность защиты объектов культурного наследия в целом зависит от качества и содержания конституционно-правовых стандартов в сфере культуры, полноты их реализации в условиях конституционной модернизации и интернационализации общих принципов конституционализма в европейских государствах.*

**Ключевые слова:** культурное наследие, имплементация, конституционно-правовые стандарты, правовая охрана, конституционное право.

© Єпіфанов Олександр Володимирович – аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України, начальник Управління охорони культурної спадщини Міністерства культури України

**Yepifanov Oleksandr. Theoretical and methodological principles of constitutional law regulation of cultural heritage protection.**

*The article is devoted to the study of theoretical and methodological features of constitutional and legal regulation of cultural heritage protection. The mechanism for implementing constitutional and legal standards for the protection of cultural heritage in the national legal system of Ukraine is analyzed. Based on the analysis, forms, methods and practical aspects of the regulation of the protection of cultural heritage in the constitutional law are systematized. It is noted that the effectiveness of protection of cultural heritage objects as a whole depends on the quality and content of constitutional and legal standards in the sphere of culture, the completeness of their implementation in the current conditions of constitutional modernization and the internationalization of the general principles of constitutionalism in European states.*

**Key words:** cultural heritage, implementation, constitutional law standards, legal protection, constitutional law.

Охорона та збереження матеріальних свідчень минулих історичних епох нині постає поряд із такими глобальними проблемами, як екологічна, енергетична, продовольча, а також є одним із пріоритетних напрямів культурної політики усіх держав світу. Набуття Україною незалежності сприяло динамічному розвитку нормативно-правової основи щодо культурної спадщини, створенню та закріпленню системи публічного адміністрування в цій сфері. Ставлячи за мету досягнення світових стандартів з охорони та збереження її матеріальних об'єктів, Україна вдосконалює пам'яткоохоронне законодавство, проте й нині воно характеризується незавершеністю, фрагментарністю та недосконалістю.

Конституційно-правове регулювання охорони та збереження культурної спадщини в країні має тривалу історію, впродовж якої відбувалася еволюція його механізму, форм і методів регулятивного впливу на правові відносини у зазначеній сфері, повноважень суб'єктів правовідносин, удосконалювалася функціональна діяльність держави з метою підвищення ефективності, забезпечення прав громадян на вільний доступ до об'єктів цієї спадщини. Однак чисельні недоліки та колізії цього регулювання, пасивне ставлення до культурної спадщини з боку населення можуть призвести до найбільш негативних наслідків, зокрема втрати чи знищення низки таких об'єктів в Україні. Тому в сучасній правовій державі охорона культурної спадщини в частині її принципів, стандартів та об'єктивації у формі культурних прав людини і громадянина має знаходити відображення саме на конституційно-правовому рівні з подальшим розвитком та деталізацією на рівні спеціальних галузей національної системи права.

Слід відзначити, що зазначена проблематика розглядається у конституційно-правовій літературі. Зокрема, можна відзначити праці М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, О. В. Зайчука, Б. Я. Кофмана, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас ще не вироблено концептуальних підходів до визначення оптимальної моделі комплексної імплементації міжнародно-правових стандартів охорони культурної спадщини на тлі інтенсифікації

впровадження європейських правових стандартів у національну систему конституційного права. Крім того, потребує ретельного дослідження важливе теоретико-методологічне питання про вплив конституційних стандартів охорони культурної спадщини на подальший розвиток спеціально-правового галузевого регулювання суспільних відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією державної культурної політики.

Необхідність конституційно-правового рівня регламентації принципів засад охорони культурної спадщини обумовлюється тим, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека є найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини – головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України).

Важливе значення у контексті забезпечення конституційних культурно-духовних прав людини і громадянина має забезпечення охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. До об'єктів культурної спадщини відносять визначне місце, споруду, комплекс, їхні частини, водні об'єкти, інші природні, природно-антропогенні об'єкти, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, історичного, архітектурного, мистецького, культурного погляду і зберегли свою автентичність.

У результаті охорони культурної спадщини впроваджуються організаційно-правові, матеріально-технічні, інформаційні та інші заходи з виявлення, наукового вивчення, класифікації таких об'єктів; запобігання їх руйнуванню, забезпеченню, збереженню, консервації, використання, пристосування та музеєфікації<sup>1</sup>.

Іншим напрямом конституційно-правового регулювання охорони національної культурної спадщини є формування компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування у досліджуваній сфері, причому дана компетенція може мати як загальний, так і спеціальний інституціональний характер. Так, відповідно до концептуального конституційного принципу поділу влади та відповідного визначення обсягу повноважень в Україні сформовані органи управління у сфері охорони культурної спадщини, до функціональних обов'язків яких входить вирішення визначених завдань. Відповідно до цього розподілу функцій та повноважень серед окремих елементів конституційно-правового механізму реалізації державної культурної політики державне управління у сфері охорони культурної спадщини здійснюється Кабінетом Міністрів України та спеціально уповноваженими органами охорони культурної спадщини. До складу таких органів входять: центральний орган виконавчої влади та органи охорони культурної спадщини, органи охорони культурної спадщини Автономної

<sup>1</sup> Опалько Ю. В. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи // Стратегічні пріоритети. 2007. № 1. С. 83.

Республіки Крим, обласних, районних державних адміністрацій, місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

Принципово важливе значення має вивчення та збереження археологічних пам'яток – решток життєдіяльності людей, городищ, курганів, залишків стародавніх поселень, військових таборів, іригаційних споруд, культових місць тощо. Об'єктами вивчення та зберігання є будинки, споруди, окремі поховання, місця масових поховань загиблих військовослужбовців, визначні місця пов'язані з важливими історичними подіями тощо.

Одним з першочергових завдань у контексті вказаного напряму діяльності публічної влади є збереження об'єктів архітектури та містобудування – архітектурні споруди та пов'язані з ними твори монументального, декоративного, образотворчого мистецтва, які характеризують певну епоху, культуру, традиції. Особливого захисту потребують об'єкти садово-паркового мистецтва, ландшафтно-природні території, які мають історичну цінність, об'єкти науки і техніки – унікальні науково-виробничі, промислові, інженерні, транспортні об'єкти, що визначають рівень розвитку науки і техніки певної епохи.

Незважаючи на наявність певних досягнень, попередній етап посттоталітарного розвитку української культури характеризувався розмиванням та руйнуванням культурних і духовних цінностей у суспільному житті, руйнуванням цілісної мережі закладів, підприємств, організацій та установ культури, неефективним використанням наявних культурних і творчих ресурсів. Загалом протягом 2010-2014 рр. культура в Україні втратила відповідне місце серед пріоритетів державної політики, опинилася на периферії державних інтересів, що можна було простежити на прикладі ставлення державної влади до функціонування національних парків<sup>3</sup>. Як наслідок, утворився розрив між так званою офіційною культурою, що фінансувалася з бюджету, і незалежною та орієнтованою на сучасні потреби суспільства. Протягом вказаного періоду вітчизняної історії хронічно не забезпечувалося достатнє фінансування галузі культури, включаючи фінансування із місцевих бюджетів, розрізнені культурні заклади не утворювали єдину систему культури, не спрямовували свою діяльність на забезпечення послідовного культурного розвитку суспільства.

Починаючи з 2014 р., після перемоги Революції Гідності та фундаментальної конституційної модернізації суспільного життя, в Україні впроваджуються принципово нові підходи до культурної політики та охорони культурної спадщини, що ґрунтуються як на загально визнаних міжнародних стандартах у цій сфері, так і на конституційно-правових засадах збереження національної пам'яті,

<sup>2</sup> Попельницький О. О. Проект методичних рекомендацій щодо музеєфікації пам'яток історії // Праці НДІ пам'ятоохоронних досліджень. Київ: Фенікс, 2010. Вип. 5. С. 325.

<sup>3</sup> Команда Януковича готує в Україні знищення національних парків. Заява для ЗМІ . URL: <http://ecoethics.ru/koman-da-yanukovicha-gotue-v-ukrayini-znischennya-natsionalnih-parkiv>

національної історії та національних культурних надбань різних історичних епох.

Варто окремо відзначити, з точки зору аналізу нормативно-правового регулювання охорони культурної спадщини, що в Україні розроблено Концепцію державної політики в галузі культури<sup>4</sup>, яка на основі аналізу сучасного стану культури визначає цілі, пріоритетні завдання та принципи державної політики в галузі культури, а також стратегічні напрями, механізми її реалізації та очікувані результати. Цей документ визначає довгострокову програму культурною розвитку України, яка має тісно пов'язуватися із світовим розумінням ролі й призначення культури в XXI столітті.

Довгострокова програма базується на таких принципах: сталий соціально-економічний розвиток і розвиток культури є взаємопов'язаними процесами; головною метою розвитку людства є суспільна і культурна самореалізація особистості; доступ до культурних цінностей та участь у культурному житті є фундаментальним правом людини.

Для подолання негативних тенденцій та зміцнення позитивних змін останніх трьох років конституційно-правового та суспільно-політичного розвитку України як сучасної, правової, демократичної держави європейського типу в сфері розвитку культури та охорони національної культурної спадщини передбачено здійснити такі основні пріоритетні завдання, виходячи з того, що культурний розвиток України та окремих регіонів належить до пріоритетних напрямів діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування:

- забезпечити розробку та реалізацію середньострокових та довгострокових регіональних програм культурного розвитку;
- здійснити заміну методів управління у галузі культури, переорієнтувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування з виконання певних функцій на досягнення поставлених цілей, залучення громадськості до процесів управління та контролю в галузі культури;
- створити ефективну модель фінансового та матеріально-технічного забезпечення культурного розвитку;
- забезпечити реалізацію комплексу освітніх, культурно-мистецьких програм і проектів для дітей та молоді;
- сформувати цілісний інформаційно-культурний простір України шляхом інвентаризації культурних ресурсів України, створення відповідних аналітичних баз даних, видання інформаційних буклетів тощо;
- брати активну участь у міжнародних культурних проектах, здійснити комплекс інформаційно-культурних заходів для ознайомлення світової громадськості з культурними цінностями України;
- забезпечити соціальну захищеність працівників культури.

Водночас, на нашу думку, потребують врегулювання як на

<sup>4</sup> Пивовар І. В. Культурна спадщина як об'єкт адміністративно-правової охорони // Науковий вісник КНУВС. 2010. № 1. С. 167.

конституційно-правовому, так і на спеціально-галузевому рівнях питання взаємодії правоохоронних органів з уповноваженими органами державної влади / органами місцевого самоврядування щодо охорони та збереження матеріальної культурної спадщини, які недостатньо унормовані у законодавстві.

У цьому зв'язку слід зазначити, що проблемні питання охорони та збереження культурної спадщини досліджувалися багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями, проте в цілому конституційно-правове регулювання охорони та збереження матеріальної культурної спадщини в Україні залишається майже не дослідженим.

Водночас на соціальному та конституційно-правовому рівнях значення культурної спадщини для всього суспільства, визнання її одним із об'єктів національної безпеки обумовлюють публічно-правовий характер правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з її охороною та збереженням.

Однак продовження руйнування коштовних пам'яток історії, архітектури, містобудування, садово-паркового мистецтва, розграбування могильників та стародавніх городищ, розкрадання музейних предметів зі сховищ підкреслюють необхідність посилення правового, зокрема конституційного регулювання, вказаної сфери правоохоронної діяльності держави.

Отже, суспільне життя у сучасній правовій державі формується навколо культурних традицій, які визначають національну ідею та відображаються у конституційних принципах та нормах. Саме культурна спадщина, поєднуючи універсальні цінності багатьох поколінь, стає добрим підґрунтям відродження національної ідеї держави.

Сьогодні в Україні багато факторів загрожують національному культурному надбанню. Серед них транснаціональна злочинність, масштаби «чорної археології» та торгівлі незаконно здобутими предметами антикваріату, швидка міська забудова та господарська діяльність громадян, які не відчують поваги до культурної спадщини. Тому діяльність з охорони культурної спадщини має бути комплексною, науково виваженою та ефективною.

Комплексність при цьому забезпечується поєднанням перспективного і поточного планування зазначеної діяльності, охопленням різноманітних сфер життєдіяльності суспільства та суб'єктів охоронної діяльності, здійсненням її на різних рівнях охоронної діяльності. А це, у свою чергу, можна забезпечити виключно за умови конституційно-правової регламентації збереження національної культурної спадщини.

Слід окремо вказати і на ту обставину, що Україна є надзвичайно багатою країною на історико-культурну спадщину. Це покладас надзвичайно високу відповідальність на органи державного управління у сфері охорони культурної спадщини. Водночас сфера правової охорони культурної спадщини як напрям конституційно-правового регулювання на сучасному етапі розвитку українського конституціоналізму потребує вирішення багатьох питань на законодавчому та організаційному рівнях.



Причому вирішення правових проблем охорони культурної спадщини можливе лише за умови належної підтримки влади та активної участі громадськості, оскільки конституційно-правове регулювання будь-якої сфери суспільного життя має бути результатом певного суспільного консенсусу щодо фундаментальних принципів, стандартів та норм.

Отже, можна констатувати виключну важливість належного конституційно-правового регулювання охорони культурної спадщини у сучасній правовій державі, адже усі найважливіші цінності суспільства мають закріплюватися та гарантуватися на рівні Основного Закону та гарантуватися і забезпечуватися відповідною компетенцією державних органів.

Водночас конституційно-правові принципи та стандарти необхідно деталізувати та розвивати на рівні галузевого спеціального законодавства, через положення якого імплементуються та реалізуються у суспільних відносинах норми про форми та методи діяльності органів та посадових осіб публічної влади, метою якої є всебічне забезпечення конституційних культурно-духовних прав і свобод людини та громадянина.

### ***Yepifanov Oleksandr. Theoretical and methodological principles of constitutional law regulation of cultural heritage protection.***

The article is devoted to the study of theoretical and methodological features of constitutional and legal regulation of cultural heritage protection. The mechanism for implementing constitutional and legal standards for the protection of cultural heritage in the national legal system of Ukraine is analyzed. Based on the analysis, forms, methods and practical aspects of the regulation of the protection of cultural heritage in the constitutional law are systematized. It is noted that the effectiveness of protection of cultural heritage objects as a whole depends on the quality and content of constitutional and legal standards in the sphere of culture, the completeness of their implementation in the current conditions of constitutional modernization and the internationalization of the general principles of constitutionalism in European states.

Another feature of international agreements on the protection and conservation of cultural heritage is their saturation evaluation concepts, high level of abstraction regulations. These opportunities are determined by specific implementing regulations of international law enforcement agencies. For example, in the application of an international treaty is the relevant case-law, which allows a deeper insight into the content of international treaty, and sometimes develop this content. States parties to the international treaty the knowledge and use of precedent in the application of the latter are essential to the implementation of international legal obligations resulting from it. Hence, the court endowed with certain possibilities for the national implementation of the treaty. Consequently, the fourth feature of the national implementation of international agreements on the protection of cultural heritage is the influence of acts of international law enforcement agencies.

Another feature of the considered contracts is the presence of international mechanisms to monitor the implementation of the life of international commitments undertaken by States under these agreements.

Peculiarities of national implementation of international agreements on the protection of cultural heritage point to the need to expand the meaning of national implementation of international law, under which propose understand the process of legal mediation implementation of international law in the state, carried out by not only law-making, organizational and executive, but the law applying government bodies.

The mechanism of implementation of international law is characterized by different approaches to issues of implementation and determine the place of international law in domestic legal systems. Implemented to the legal system generally recognized principles

and norms of international law are either absolute or limited field of foreign policy. By international agreements are implemented into the national legislation can be fixed following legal conditions: equal status between the Constitution and international agreements; priority of international treaties on human rights to the rules of national law; the primacy of international agreements to the rules of national law; the primacy of international agreements to the rules of national law and equal status of international treaties and national laws.

**Key words:** cultural heritage, implementation, constitutional law standards, legal protection, constitutional law.