



МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

О. В. Усенко*

ЮНЕСКО ЯК СУБ'ЄКТ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ТА ЗБЕРЕЖЕННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Культурній спадщині України дедалі більше загрожує руйнування. Це обумовлено різними факторами: традиційними причинами пошкодження (наприклад, впливом часу чи природнокліматичними умовами); еволюцією соціального та економічного життя, яка загрожує їм ще більш небезпечними шкідливими та руйнівними явищами; відсутністю достатніх коштів; недосконалим правовим механізмом охорони об'єктів культурної спадщини тощо.

Тому нині як ніколи гостро стоїть питання належної охорони, захисту та збереження культурної спадщини.

Аналіз чинної законодавчої та нормативно-правової бази, літературних джерел показав, що певні аспекти проблеми належної охорони та збереження культурної спадщини вже розглядаються у правовій та організаційній площинах, але лише окремі її питання висвітлювались у монографіях, наукових збірниках, навчально-методичних посібниках, наприклад у роботах М. М. Богуславського, В. В. Максимова, А. Й. Филатова, Т. В. Курило, Р. І. Кухаренка, В. І. Клочка, Т. А. Бобровського, В. П. Ієвлевої, П. М. Калугіна, Л. В. Томілович, О. М. Сердюк, І. В. Шулешко та багатьох інших.

Метою статті є дослідження передових міжнародно-правових норм стосовно підвищення якості охорони та захисту об'єктів культурної спадщини в Україні.

Актуальність цього напрямку дослідження обумовлена потребою обґрунтування дослідження проблем, що мають місце у сфері культурної спадщини, а також майже повною відсутністю у вітчизняній науці теоретичних розробок міжнародно-правового характеру щодо сприяння збереження об'єктів культурної та археологічної спадщини.

Охорона надбань минулого, збереження його для наступних поколінь — одна з важливих функцій держави, що спрямована на патріотичне та естетичне виховання людини. Значною мірою політика держави у даній сфері знаходить закріплення у відповідному законодавстві, розвиток та рівень якого на певному етапі державотворення відображає ставлення країни до цієї важливої галузі соціально-культурного будівництва.



І якщо у межах окремо взятої країни вирішення цих питань покладено на систему державних органів, які в межах наданих їм повноважень виконують поставлені перед ними завдання, то на міждержавному рівні цими функціями наділена організація ЮНЕСКО.

ЮНЕСКО як суб'єкт міжнародного права несе широку міжнародну відповідальність у рамках своєї спеціальної компетенції, має режим спеціальної взаємодії з ООН через укладання угод з її економічною і соціальною радою.

Основна мета ЮНЕСКО — сприяти зміцненню миру і безпеки через розширення співробітництва народів у сфері освіти, науки та культури в інтересах забезпечення справедливості, законності й прав людини, а також основних свобод, проголошених у Статуті ООН, для всіх народів незалежно від раси, стати мови чи релігії. У руслі цієї мети ЮНЕСКО здійснює такі функції:

- 1) перспективні до слідження щодо необхідних у майбутньому форм освіти, науки, культури і комунікацій;
- 2) поширення, передача та обмін знаннями через наукові дослідження, підготовку кадрів і викладання;
- 3) нормотворча діяльність у формі підготовки та прийняття міжнародних конвенцій і рекомендацій;
- 4) надання послуг експертів державам-учасницям для визначення їх політики у сфері освіти, науки і культури;
- 5) сприяння державам-учасницям в обміні спеціальною інформацією.

Органами ЮНЕСКО є: Генеральна конференція, Виконавча рада та Секретаріат. Генеральна конференція, яка є вищим керівним органом ЮНЕСКО, збирається на свої сесії раз на 2 роки, затверджує Програму та бюджет ЮНЕСКО. Уряд кожної держави-члена (Україна є членом цієї організації починаючи з 1954 р.) призначає до Генеральної конференції не більше 5 повноважних представників, які обираються після консультацій з національною комісією або з освітянськими, науковими й культурними установами; кожна держава-учасниця має у Генеральній конференції один голос. Виконавча рада складається з 58 представників держав-учасниць і збирається на свої сесії раз на 2 роки. Рада є адміністративним органом, здійснює підготовку роботи Генеральної конференції і несе відповідальність за ефективне виконання її рішень.

Секретаріат є виконавчим органом ЮНЕСКО. Налічує 1514 цивільних службовців, з яких 645 працює у 73 регіонах бюро та підрозділах Організації і здійснює затверджену Генеральною конференцією Програму. Структура Секретаріату включає ряд спеціальних підрозділів, зокрема, офіс міжнародних стандартів і правничої діяльності, бюро стратегічного планування, бюджетне бюро, інформаційне бюро, координаційне бюро, сектори освіти, природничих наук, соціальних та гуманітарних наук, культури, комунікацій та інформації, зовнішніх відносин та співробітництва, загального адміністрування тощо. Очолює Секретаріат найвища посадова особа ЮНЕСКО — Генеральний директор, який обирається строком на 6 років.

ЮНЕСКО наділена державами-учасницями повноваженнями здійснювати правотворчу діяльність. До актів, що розробляються і приймаються ЮНЕСКО або за її участю, належать конвенції, декларації, рекомендації, резолюції тощо. Станом на початок 2004 року під егідою ЮНЕСКО укладено 13 міжнародних договорів (конвенцій, протоколів), 8 декларацій, 30 рекомендацій. Конвенції та протоколи ЮНЕСКО є відкритими для приєднання.

У рамках ЮНЕСКО реалізується чотири великі програми, одна з яких "Розпиток культури — спадщина й творчість"¹.

¹ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укр. енцикл., 1998. — Т. 4. — С. 304-305.



Всі рекомендації ЮНЕСКО по охороні культурної спадщини були розроблені ґрунтуючись на нормі, що в умовах ринкової економіки непорушним фундаментом усіх майнових відносин є приватна власність. Рухомі та нерухомі культурні цінності — такі ж об'єкти власності окремих осіб, як підприємства та земельні ділянки. На них поширюються (за винятками, що повинні бути спеціально обговорені), загальні положення цивільних кодексів про право власності. Власникові належить право користування, володіння та розпорядження. А це значить, що ніхто не може обмежити право власника розпоряджатися належним йому майном. При відсутності законодавчих обмежень власник може знищити пам'ятник архітектури, що йому належить та збудувати на його місці прибутковий житловий будинок чи виробництво, він може перепланувати будівлю чи завдати шкоди пам'ятнику будь-яким іншим способом, якщо це надасть йому можливість одержати додатковий дохід чи якісь блага. Об'єкти права власності можуть вільно продаватися і купуватися. Ще на початку ХХ ст. швейцарський професор Віланд зауважував, що законодавство повинно бути спрямоване проти корисливості, так як останнє не визнає нічого святого. Найкращі витвори мистецтва без довгих міркувань “можуть зникнути, — писав він, — коли мова йде про спорудження свинячого ринку”.

В умовах глобалізації до цивільних кодексів країн з ринковою економікою вносяться певні обмеження права власності, особливо в інтересах олігархічно-кланових груп на підставі державного регулювання господарства. Але ці обмеження досить вибірково торкаються права власності на культурні цінності. Зазвичай, у таких кодексах мова йде про обмеження права власності “в інтересах держави”. Але обмеження такого роду повинні бути безпосередньо виписані у законодавстві. Одним з деяких цивільних кодексів, що обмежують право власності законодавством про збереження пам'ятників старовини, є Італійський цивільний кодекс. У цьому кодексі особливі правила регулюють права та обов'язки власника стосовно майна, що йому належить та становить художній, історичний, археологічний чи етнографічний інтерес.

Тож, рекомендації ЮНЕСКО прагнуть запровадити обмеження права приватної власності в інтересах збереження та використання культурної спадщини, а також підвищити рівень її охорони.

Так, в одній із рекомендацій ЮНЕСКО зазначено, що заходів з охорони повинні дотримуватись як державні органи, так і приватні особи — власники культурної і природної спадщини. Коли будь-яка нерухомість розташована всередині чи по сусідству з охоронюваним визначним місцем, вона не повинна без дозволу на те спеціалізованих органів бути предметом будь-яких нових забудов, руйнувань, вирубки лісів, перебудов чи змін, що змінюють зовнішній вигляд цієї визначної пам'ятки.

В іншій рекомендації ЮНЕСКО пропонується передбачити в національних законодавствах країн-членів організації щодо охорони пам'ятників, положення з метою попередження порушень правил охорони та будь-якого необґрунтованого підвищення цін на нерухомість в охоронюваних зонах. Положення такого роду могли б передбачати заходи, які впливають на ціни земельних ділянок, що підлягають забудові. У цій частині рекомендації міститься пропозиція щодо введення обмеження права власника на розпорядження майном та вільного продажу пам'ятників шляхом запровадження переважного права їх купівлі громадським органом.

Ще в одній рекомендації виокремлено інше істотне питання охорони культурної спадщини. Рекомендація виходить з того, що виконання зобов'язань по охороні будь-якого елемента культурної і природної спадщини не повинне залежати від переходу права власності на об'єкт. Ці зобов'язання повинні закріплюватися за майном, у чій б руки воно не переходило. У випадку продажу охоронюваної будівлі чи природного визначного місця варто повідомляти покупця про те, що воно перебуває під охороною.



Обмеженням права користування могло б бути встановлення можливості для населення знайомитися з культурною спадщиною, що перебуває у приватній власності (відвідування приватних художніх галерей, огляд архітектурних пам'ятників тощо). Спроба такого роду була зроблена в одній із рекомендацій ЮНЕСКО щодо фінансових заходів стосовно культурних цінностей, що перебувають у приватній власності. У цьому зв'язку рекомендується створити пільговий фінансовий і податковий режим за умови виконання власниками певних зобов'язань (доступ у парки, можливість відвідування пам'ятників тощо).

Крім цього, рекомендацією ЮНЕСКО ставиться питання щодо можливості експропріації² культурних цінностей, що знаходяться у приватній власності: “у тих випадках, коли це необхідно для збереження цінностей, органи влади можуть надати повноваження на експропріацію будівлі чи охоронюваного визначного місця і на передачу його громадським органам відповідно до умов і положень внутрішнього законодавства”.

Можливість проведення в окремих випадках заходів з метою експропріації важливих культурних цінностей, що піддаються руйнуванню у результаті проведення громадських чи приватних робіт, передбачена й у іншій рекомендації. Розуміючи експропріацію як примусове вилучення пам'ятника, варто мати на увазі, що зазвичай за законами розвинених держав таке вилучення повинне здійснюватися з дотриманням усякого роду складних процедур, а також з виплатою власникові “справедливої винагороди”. Експропріація розглядається завжди як крайня міра, як захід виняткового характеру.

Особливу небезпеку для пам'ятників культури становить продаж земельних ділянок на яких перебуває пам'ятник, або ж ділянок розташованих навколо нього (оточення пам'ятника). Характерно, що в Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини 1972 р. до переліку найбільш серйозних небезпек, що загрожують пам'ятникам, поряд із землетрусами і пожежами включене “руйнування у зв'язку зі зміною призначення чи права власності на землю”.

“Причиною спустошень та збитків, що наносяться пам'ятникам старовини, — констатував професор Аргон, — є підвищення цін на нерухомість. В основі зникнення рухомих культурних цінностей лежить ринок. З одного боку, усвідомлення культурного надбання як якоїсь ідеальної цінності для всього людства, а з іншого боку — уявлення про нього як про предмет купівлі-продажу. З погляду культури художні цінності мають загальний інтерес, а з погляду ринку вони є об'єктом для всякого роду зловживань та спекуляцій. Нажаль, у цьому конфлікті перевага не на боці культури”³.

У країнах зі сталою економікою, де пам'ятники культури знаходяться головним чином у руках приватних власників (де далеко не завжди виходять з міркувань культури), найбільший розвиток дістали два методи охорони, що враховуються в рекомендаціях ЮНЕСКО. Перший — це перехід пам'ятника в руки держави, чи, якщо застосовувати термінологію закону, — скарбниці. Так, у Франції всі пам'ятники, що перебувають у власності скарбниці, повинні бути внесені до списку, що охороняються державою. На включення у список потрібна згода міністра, відомству якого пам'ятник переданий для використання. Однак якщо пам'ятник культури або земля, на якій розташована будівля, що потребує

² Експропріація (пізньюлатинське *expropriation* — позбавлення власності) — примусове безоплатне або оплачуване відчуження майна органами державної влади, як правило, незалежно від згоди власника. Об'єктом експропріації може бути як нерухоме (наприклад, земля, підприємства), так і рухоме (благородні метали, дорогоцінне каміння тощо) майно. Основними видами експропріації є конфіскація, націоналізація і реквізиція // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: Укр.енцикл., 1998. — Т. 2. — С. 349.

³ Богуславський М. М. Международная охрана культурных ценностей // Международные отношения. — М., 1979. — С. 34-35.



охорони, не є власністю скарбниці, то для включення їх у список потрібна згода власника (департаменту, публічної установи чи приватної особи). У випадку незгоди власника на включення пам'ятника, що йому належить до числа охоронюваних державою, такий захід може бути здійснений усупереч волі власника спеціальним декретом Державної ради. Крім того, по представленню міністра культури пам'ятники мистецтва та культури чи земля, на якій вони розташовані, можуть бути примусово викуплені державою у власника.

У Канаді федеральний уряд має досить обмежені можливості для охорони пам'ятників чи історичних міських районів. Проте, міністру у справах індіанців і канадської півночі надане право придбання пам'ятників і визначних місць. Така система охорони культурної спадщини, дуже далека від досконалості, тому що міністерство не в змозі купувати всі об'єкти, що підлягають державній охороні. Зауважимо, що при такій системі, яка характерна для багатьох промислово-розвинених країн, не може бути забезпечена комплексна охорона пам'ятника і його оточення, історичних центрів міста та історичних кварталів.

В Англії у власності держави (корони) перебувають королівські палаци і парки, а також близько 700 стародавніх будівель — такі культурні цінності загальнонаціонального та світового значення, як замки XI ст. в Дуврі, знаменитий Тауер тощо.

В Англії і США використовується один з найбільш своєрідних інститутів сучасного англо-американського права — інститут довірчої власності. На основі законодавства про довірчу власність, а в ряді випадків і на основі спеціальних законів створюються спеціальні благодійні трести, у тому числі трести, мета яких — охорона історичних пам'ятників. На засадах довірчої власності створюється майно, що передається для цієї мети спеціально заснованій корпорації. Це майно не підлягає оподатковуванню та користується іншими пільгами.

У США такі трести часто іменуються фондами, причому поряд з фондами створюються звичайні корпорації, що засновані на основі законів окремих штатів.

Найбільш широку діяльність в Англії здійснює так названий Національний трест. Це неурядова організація, що існує за рахунок членських внесків, пожертв, а також заповітів і урядових дотацій. Національний трест був створений у 1895 р. У 1907 р. був виданий перший спеціальний закон про нього, у 1937 р. — другий, 1973 р. — третій. У 1931 р. був створений Національний трест Шотландії. Ці організації можуть купувати як рухоме, так і нерухоме майно. У їх власності перебуває значна кількість пам'ятників, їм належать землі, цілі села, стародавні млини, історичні будівлі та пам'ятники. У їх власності знаходиться музей Бернса в Шотландії, Шекспірівський меморіал, резиденція Уїнстона Черчілля тощо. Багато англійських замків та парків, власники яких не мають достатньо коштів для їх утримування, були останніми роками передані Національному трестові. Майно перейшло в громадське користування, однак за власником зберігається право проживання у маєтку. У певний час об'єкти відкриті для відвідувачів.

У США існує аналогічна організація — Національний трест США. Його діяльність здійснюється в межах усїєї країни. Діяльність інших різних фондів поширюється на якусь певну місцевість чи окремих пам'ятник. Так, основні функції по охороні пам'ятників у столиці штату Меріленд Аннаполісе, здійснює не держава, а спеціальна організація "Історик Аннаполіс Інк.". За рахунок своїх коштів вона викупує історичні будівлі, які необхідно вилучити з приватного володіння і зробити доступними для широкого загалу. Іноді будівлі викупуваються, реставруються, а потім знову продаються, але з обов'язковою умовою, яка закріплена у договорі — нічого не перебудовувати і не порушувати архітектурний вигляд. Турботу про історичний центр міста Савана (США) здійснює "Історик Савана фаундейшн Інк.".



Другим методом охорони культурних пам'яток — є заснування спеціальних (державних) фондів культурної та природної спадщини, які можуть приймати приватні пожертви, дотації, благодійні внески тощо.

Також у рекомендаціях ЮНЕСКО, державам-членам пропонується внести норму до законодавчих актів, яка б передбачала можливість придбання національними чи місцевими органами управління за допомогою купівлі особливо важливих культурних цінностей, що піддаються загрозі знищення у результаті проведення громадських чи приватних робіт. Рекомендується також передбачити можливість проведення в окремих випадках заходів для експропріації такої власності.

З цього ж виходить і ще одна рекомендація ЮНЕСКО, що пропонує країнам передбачати на законодавчому рівні можливість “надання переважного права купівлі громадському органу”, а також проведення експропріації власності в інтересах охорони культурних пам'яток чи офіційного втручання у випадку “неспроможності власників”.

ЮНЕСКО у своїх рекомендаціях радить використовувати досвід діяльності, насамперед організацій, що сприяють акумуляції коштів, необхідних для охорони пам'ятників. З метою збільшення наявних коштів державам-членам рекомендується заохочувати створення державних чи приватних фінансових установ по збереженню історичних чи традиційних ансамблів та їх оточення. Ці установи могли б мати статус корпорацій і отримувати пожертви від окремих осіб, фондів, промислових та торговельних підприємств тощо. Фінансуванню будь-яких робіт із збереження історичних чи традиційних ансамблів та їх оточення можна було б сприяти шляхом створення організації, для надання субсидій, яка користується допомогою державних органів та приватних кредитних установ, уповноважених надавати позички за низькими відсотковими ставками та на тривалі терміни.

Насамкінець доходимо висновку, що для виправлення ситуації у сфері збереження та охорони культурної спадщини на краще, у нашій країні слід більше уваги приділяти фінансовим питанням.

Так, державним органам, по можливості, слід більше направляти фінансових ресурсів на роботи, що пов'язані зі збереженням і популяризацією культурної та природної спадщини.

Необхідно збільшити виділення бюджетних асигнувань відносно охорони культурних цінностей, що знаходяться у власності держави, а стосовно приватної власності — створити пільговий фінансовий режим за умови виконання власниками певних зобов'язань. Мова йде також про можливу фінансову дольову участь держави в роботах по збереженню цінностей, що проводяться приватними власниками.

Із державного та місцевих бюджетів варто виділяти додаткові кошти для охорони історичних ансамблів, що піддаються загрозі руйнування у результаті громадських робіт або ж забруднення. Державним органам слід було б також створити спеціальні фонди для відшкодування збитків, нанесених у результаті стихійних лих.

Крім того, відповідним міністерствам та відомствам, що здійснюють роботи із громадського будівництва необхідно враховувати при складанні перспективних бюджетів і програм, відновлення історичних та традиційних ансамблів шляхом фінансування відповідних робіт.

Стаття рекомендована до друку науковою радою Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю (протокол № 9 від 25 вересня 2007 року)