

ПАМ'ЯТКИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

MONUMENTS OF CULTURAL HERITAGE AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION

Малець М.Р., к.ю.н.,

старший викладач кафедри адміністративного та інформаційного права

Національний університет «Львівська політехніка»

У статті розглянуто теоретичні підходи до розуміння пам'яток культурної спадщини як об'єктів адміністративно-правової охорони. Методологічна основа статті базується на загальнонаукових та приватно-наукових методах пізнання (формально-логічних, системно-структурних, історико-правових), властивим юридичній науці. Актуальність обумовлена тим, що матеріально-правове регулювання у сфері охорони об'єктів культурної спадщини має прогалини та протиріччя. Це породжує практичні проблеми, пов'язані з відсутністю реакції держави на протиправні та суспільно шкідливі дії.

Об'єкти культурної спадщини як предмети адміністративно-правових відносин характеризуються двома основними ознаками: наявність правової охорони; наявність культурної цінності. Основними способами адміністративно-правової охорони об'єктів культурної спадщини є: встановлення адміністративно-правових режимів об'єктів культурної спадщини; здійснення державного контролю над збереженням, використанням об'єктів культурної спадщини, тобто. за дотриманням встановлених режимних вимог та правил; реалізація адміністративної відповідальності за порушення режимних вимог і правил збереження та використання об'єктів культурної спадщини. Зазначено, що адміністративно-правовий режим об'єктів культурної спадщини – встановлюваний державою та міжнародно-правовими нормами, особливий порядок, що виражається у поєднанні юридичних засобів, що регулюють суспільні відносини, які складаються з приводу збереження, використання та популяризації об'єктів культурної спадщини. Визначено, що адміністративно-правовим засобом забезпечення охорони культурної спадщини є державний контроль, що характеризується ознаками: спеціальна мета – підтримка адміністративно-правового режиму охорони об'єктів культурної спадщини; спеціальні завдання – забезпечення дотримання особами, відповідальними за утримання об'єктів культурної спадщини, обов'язкових вимог, передбачених законодавством про охорону об'єктів культурної спадщини.

Ключові слова: міжнародні акти, правовий режим, публічна адміністрація, майно, наглядово-контрольна діяльність.

The article considers theoretical approaches to the understanding of cultural heritage monuments as objects of administrative and legal protection. The methodological basis of the article is based on general scientific and private-scientific methods of cognition (formal-logical, system-structural, historical-legal), inherent in legal science. The urgency is due to the fact that the substantive and legal regulation in the field of protection of cultural heritage has gaps and contradictions. This raises practical problems related to the lack of response of the state to illegal and socially harmful actions. Two main features characterize objects of cultural heritage as objects of administrative and legal relations: the presence of legal protection; the presence of cultural value. The main methods of administrative and legal protection of cultural heritage sites are establishment of administrative and legal regimes of cultural heritage sites; implementation of state control over the preservation, use of cultural heritage sites, is in compliance with the established regime requirements and rules; realization of administrative responsibility for violation of regime requirements and rules of preservation and use of cultural heritage objects. It is noted that the administrative and legal regime of cultural heritage sites – established by the state and international law, a special procedure, which is expressed in a combination of legal means governing public relations, consisting of the preservation, use and promotion of cultural heritage sites. It is determined that the administrative and legal means of ensuring the protection of cultural heritage is state control, which is characterized by the following features: special purpose – to support the administrative and legal regime of protection of cultural heritage sites; special tasks – ensuring compliance by the persons responsible for the maintenance of cultural heritage sites with the mandatory requirements provided by the legislation on the protection of cultural heritage sites.

Key words: international acts, legal regime, public administration, property, supervisory and control activities.

Культурна спадщина – важливий фактор згуртування нації. У цьому сенсі можна стверджувати, що українська культурна спадщина є сукупністю кращих досягнень Українського народу – громадян України всіх національностей. Об'єкт культурної спадщини є створена працею людини складна нерухома або рухома річ чи майновий комплекс, зареєстрований у встановленому законодавством порядку, має властивості оригінальності і має виняткове значення з погляду історії Українського народу, її культури та науки. Створені людиною культурні цінності є об'єктами суб'єктивних громадянських прав. Важливим з юридичної точки зору доцільно визнати правовий режим культурної спадщини, як об'єктів правового регулювання та об'єкта адміністративно-правової охорони. Адміністративно-правова охорона культурної спадщини не дозволяє фізичним і юридичним особам, посадовим особам державних органів та органів місцевого самоврядування порушувати правовий режим охорони культурної спадщини.

Серед українських науковців теоретичні аспекти правової охорони культурної спадщини досліджували: В. І. Акулєнко, С. В. Бобровник, С. Д. Гусарєв, Н. І. Кудерська, Т. В. Курило, І. М. Мишак, Н. М. Пархоменко, О. М. Правоторова, П. М. Рабінович, О. Д. Тихомиров, О. В. Усенко, О. Н. Яриш; Базелюк, С. О. Бочарников,

В. Ю. Докучаєва, В. Ф. Зверховська, О. В. Кузьменко, Б. М. Одайник, І. В. Пивовар та ін. Вчені зробили значний вклад у дослідження адміністративно-правових проблем охорони пам'яток культури. Але окремі питання, які стосуються оптимізації діяльності з охорони культурної спадщини, вимагають наукового аналізу з позиції доктрини адміністративного права.

Метою статті є дослідження пам'яток культурної спадщини як об'єктів адміністративно-правової охорони.

Т. В. Мазур у дисертації «Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-правове дослідження» зазначає, що наукові розвідки правового забезпечення охорони культурної спадщини базуються на застосуванні низки загальнонаукових (логічного, системного, історичного, періодизації, ретроспективного аналізу) і спеціальних (формально-юридичного (юридико-технічного), порівняльно-правового, правового моделювання) методів, які дають змогу повною мірою розкрити та реалізувати дослідницькі завдання [1, с. 67]. Указаний підхід застосовано при розгляді пам'яток культурної спадщини як об'єкт адміністративно-правової охорони.

Про зацікавленість держави в охороні об'єктів культурної спадщини говорить той факт, що в Довгостроковій стратегії розвитку української культури – стратегії

реформ виділено напрями пов'язані з об'єктами культурної спадщини:

- удосконалення системи охорони об'єктів культурної спадщини;
- посилення ролі об'єктів культурної спадщини, підтримання історичного середовища, формування умов для розвитку культурно-пізнавального туризму;
- розвиток практик використання пам'яток культурної спадщини;
- розвиток та підтримка ініціатив інститутів громадянського суспільства щодо участі у роботі з виявлення, вивчення та збереження об'єктів культурної спадщини, в археологічних, краєзнавчих та етнографічних експедиціях [2].

Стратегічна ціль 2 Стратегічного курсу політики в сфері якості життя Національної економічної стратегії на період до 2030 року «Створення сприятливої екосистеми для реалізації культурного потенціалу, ефективного використання економічного потенціалу культурної спадщини» передбачає покращення політики у сфері охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей [3 (с.300, 306)].

Відповідно до положень Національної економічної стратегії на період до 2030 року, з метою збереження культурної спадщини та створення умов для розвитку культури передбачається: вжиття заходів законодавчого та стимулюючого характеру для залучення приватного капіталу в культуру, стимулювання зацікавленості фізичних та юридичних осіб у збереженні об'єктів культурної спадщини при передачі у користування (оренду) та власність; розвиток державно-приватного партнерства у сфері охорони культурної спадщини; розробка зон охорони об'єктів культурної спадщини; забезпечення моніторингу стану об'єктів культурної спадщини; розробка регіональних цільових програм збереження об'єктів культурної спадщини.

Важливою проблемою в галузі збереження культурної спадщини є узгодження інтересів, пов'язаних з її охороною, та інтересів, пов'язаних із розвитком населених пунктів та економічною діяльністю, зокрема, будівництвом і землекористуванням [4].

Принцип пріоритету збереження історико-культурної спадщини як одного з основних ресурсів духовного, культурного та економічного розвитку України має знаходитися в основі державної політики щодо забезпечення збереження об'єктів культурної спадщини та сприяти здійсненню системного підходу до вирішення таких питань, як державна охорона, збереження та використання пам'яток культурної спадщини незалежно від виду та категорії.

Чинне законодавство, що регулює галузь культури, не відрізняється досконалістю. Оскільки культурна діяльність різноманітна, у законодавчому акті врегульовані загальні, вихідні засади всіх видів культурної діяльності. Законодавство щодо збереження та управління спадщиною, на думку К. Рубановського складає 14 законів України [5, с. 10-12].

Адміністративно-правове регулювання охорони об'єктів культурної спадщини України базується на Конституції, яка гарантує право кожного на доступ до культурних цінностей, встановлює обов'язок дбати про збереження об'єктів культурної спадщини, берегти пам'ятки культурної спадщини.

В основі конституційно-правової норми, що гарантує право на доступ до культурних цінностей, лежать принципи, викладені в актах міжнародного права, що зачіпають права людини у сфері культури. Стаття 27 Загальної декларації прав людини надає право кожній людині вільно брати участь у культурному житті суспільства, насолоджуватися мистецтвом, брати участь у науковому прогресі та користуватися його благами [6].

У ст. 15 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права зазначено, що право кожної людини на

участь у культурному житті, користування результатами наукового прогресу та практичне застосування [7].

Заходи, які мають вживатися для повного здійснення цього права, включають необхідні для охорони, розвитку та поширення досягнень науки та культури. Можливість залучення людини до культурних цінностей, включаючи об'єкти культурної спадщини, має забезпечуватися публічною владою у вигляді проведення заходів із забезпечення безпеки.

На міжнародно-правовому рівні встановлено, що пам'ятки культурної спадщини є частиною загального надбання людства. Ці вимоги є вихідними засадами міжнародного культурного співробітництва, які стали основою Декларації принципів міжнародного культурного співробітництва [8].

У ст. 5 Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини встановлено обов'язок держав забезпечити максимально ефективну охорону та збереження об'єктів культурної спадщини, розташованих на їх території, з проведенням загальної політики, спрямованої на надання культурній спадщині певних функцій у суспільному житті та на включення охорони цієї спадщини у програми планування; з прийняттям відповідних правових, наукових, технічних, адміністративних і фінансових заходів для виявлення, охорони, збереження, популяризації та відновлення даних об'єктів.

Нормативно-правовою основою забезпечення охорони культурної спадщини на території європейських держав є Європейська культурна конвенція, яка встановлює обов'язок вживати належних заходів для захисту предметів, що мають культурну цінність для Європи, забезпечувати доступ до них, оскільки розглядаються як невід'ємна частина культурного надбання Європи [9].

Йдеться про пам'ятки культурної спадщини та про всі інші предмети, що мають культурну цінність. Предметне регулювання охорони окремих об'єктів культурної спадщини міститься у низці нормативно-правових актів. До них належать Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини [10].

Держави визнають наявність загрози руйнування об'єктів європейської археологічної спадщини, що є джерелом стародавньої історії, що зумовлено зростанням кількості будівельних проєктів, природними ризиками, не науковими розкопками, недостатнім усвідомленням цих проблем громадськістю. Визначено обов'язок встановити процедури адміністративного та наукового контролю.

З метою збереження археологічної спадщини держави зобов'язуються:

- здійснювати процедуру видачі дозволів на розкопки та контроль над ними, іншими видами археологічної діяльності, щоб запобігати незаконним розкопкам або вилученню об'єктів археологічної спадщини;
- забезпечувати проведення розкопок із застосуванням не руйнуючих методів особами, які мають кваліфікацію та спеціальний дозвіл;
- передбачити видачу спеціального попереднього дозволу використання пошукового устаткування чи методу для археологічних пошуків.

Перелічені обов'язки передбачають здійснення органами виконавчої влади організаційно-контрольних заходів, покликаних забезпечити збереження об'єктів археологічної спадщини. З метою охорони архітектурних об'єктів культурної спадщини було прийнято Конвенцію про охорону архітектурної спадщини Європи. Обов'язки, які мають виконувати держави мають адміністративно-правове наповнення, оскільки повинні прийняти нормативні акти, що передбачають здійснення контрольно-наглядової діяльності органами виконавчої влади. Зміст обов'язків полягає у прийнятті нормативних актів, які:

– зобов'язують надавати в органи публічної влади плани, що стосуються пам'яток, які знаходяться під охороною та прилеглих територій;

– надають органам державної влади право вимагати від власника нерухомості, що перебуває під охороною, проведення необхідних робіт або проводити роботи самостійно у разі ухилення власника; передбачають придбання нерухомості, що перебуває під охороною, у примусовому порядку. Зазначене є предметом правового регулювання закону «Про охорону археологічної спадщини» [11].

Органи публічної влади зобов'язані здійснювати наглядово-контрольну діяльність, процедури видачі дозволів на виконання робіт, як того вимагає охорона архітектурних об'єктів культурної спадщини, запобігати псуванню, старінню або знищенню нерухомості, що знаходиться під охороною.

Перелічені обов'язки знайшли відображення у законі України «Про охорону культурної спадщини» [12]. За порушення закон передбачає можливість притягнення до адміністративної відповідальності.

Культурне надбання України перебуває на особливому режимі охорони та використання. У законі «Про охорону культурної спадщини» визначено загальні принципи розмежування повноважень органів виконавчої влади у галузі культури щодо культурної спадщини; збереження, використання, популяризація об'єктів культурної спадщини, що перебувають у державній власності, та державна охорона об'єктів культурної спадщини місцевого значення, охорона та збереження особливо цінних об'єктів культурної спадщини України, що перебувають у віданні місцевих органів виконавчої влади.

Збереження, використання та популяризація культурної спадщини, що перебувають у регіональній власності, державна охорона об'єктів культурної спадщини регіонального значення належать до сфери компетенції органів виконавчої влади. Незважаючи на наявність спеціального закону, що регулює суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини, не урегульовано ряд об'єктів: предмети старовини, твори образотворчого та декоративно-ужиткового мистецтва, будови, рукописи, колекції, рідкісні друковані видання, інші предмети та документи, що перебувають у власності громадян і представляють значну художню, наукову, історичну чи культурну цінність.

У науковій літературі зазначається, що рухомі речі можуть підпадати під дію закону «Про охорону культурної спадщини», але коли вони пов'язані з нерухомістю: рухомі речі є археологічними предметами щодо закону «Про охорону археологічної спадщини». Правовий зв'язок рухомої речі із нерухомою має інформаційну основу. Пам'ятка культурної спадщини, що є нерухомим майном, є неподільна річ яка може включати як складову частину рухомої речі, що мають культурну цінність, їх неможливо відокремити від нерухомого майна без ушкодження. Таке рухоме майно є частиною предмета охорони нерухомого об'єкта культурної спадщини та підпорядковано його режиму.

Єдине розуміння має значення для забезпечення ефективності заходів здійснення адміністративно-правової охорони об'єктів культурної спадщини, оскільки буде визначено об'єкт охорони і окреслено межі застосування заходів адміністративно-правового характеру.

Правову охорону утворює комплекс взаємопов'язаних заходів: прийняття нормативно-правових актів, що встановлюють ознаки дозволених і неправомірних дій; надання повноважень щодо контролю; заходи правового примусу, що застосовуються у разі вчинення правомірних і протиправних дій.

Відмінною особливістю цієї групи заходів є те, що фактичною підставою застосування у багатьох випадках є ознаки правопорушення, галузева належність якої під час виявлення ще не зрозуміла остаточно, коли ще можна

зробити впевнений висновок про ознаки діяння як адміністративного делікту, або злочину [13, с. 30].

Щодо об'єктів культурної спадщини поняття охорони законодавець пов'язує з діяльністю держави з огляду на значущість, що зумовило формулювання терміна «охорона культурної спадщини». Охорона представляє систему правових, фінансових, організаційних, інформаційних, матеріально-технічних і інших заходів, що вживаються суб'єктами публічної влади з виявлення, вивчення, обліку, запобігання, заподіяння шкоди та руйнації пам'яток культурної спадщини.

Зміст розглянутої дефініції обумовлений метою законодавчого регулювання об'єктів культурної спадщини та не пов'язаний з постулатами юридичної науки щодо поняття та ознак правової охорони. Прийоми та способи, що використовують для реалізації управлінських завдань, які стоять перед суб'єктом виконавчої влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата – об'єкта управління (форми власності, індивідуального чи колективного характеру тощо) [14, с. 347].

Охорона – це напрям діяльності публічної влади щодо реалізації системи взаємозалежних заходів забезпечення правових гарантій безпеки культурної спадщини, що включають: прийняття правових актів, щодо об'єктів культурної спадщини, затвердження документів стратегічного планування, що визначають програму дій публічної влади щодо забезпечення безпеки; здійснення наглядово-контрольної діяльності публічної адміністрації щодо культурної спадщини.

Негативні соціально-правові явища зумовлюють наявність у праві мети попередження правопорушень, забезпечення правомірної поведінки в суспільстві, усунення прогалин у праві, колізій, недосконалості законодавства. Це здійснюється з метою запобігання негативним соціально-правовим явищам, формування правомірної поведінки, застосування правового примусу у вигляді превентивних заходів і реакції на порушення правил, встановлених щодо об'єктів культурної спадщини [15, с. 43].

Правова охорона пам'яток культурної спадщини у галузевому розрізі представлена адміністративно-правовою, кримінально-правовою та цивільно-правовою. Однак якщо звернутися до переліку заходів, що становлять державну охорону культурної спадщини, то згідно закону «Про охорону культурну спадщину» передбачаються конкретні дії щодо охорони. Очевидним є переважне адміністративно-правове забезпечення, оскільки це пов'язано з організуючою управлінською діяльністю органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки, діяльності законодавця щодо встановлення адміністративної відповідальності у цій сфері суспільних відносин (ст. 46 зазначеного закону [11]).

До таких заходів віднесено: державний облік об'єктів культурної спадщини; проведення державної експертизи культурних цінностей; організація досліджень, які необхідні для виконання повноважень Міністерством культури і інформаційної політики України, регіональних органів, уповноважених у культурній галузі; встановлення вимог здійснення діяльності у межах території визначного місця, вимог до містобудівних умов і обмежень у межах території визначного місця; встановлення особливого режиму використання земельної ділянки, в межах якої розташовується об'єкт археологічної спадщини тощо.

Висновки. Адміністративно-правова охорона пам'яток культурної спадщини має міжнародно-правову основу, включає низку нормативно-правових актів, що відображають тенденції у культурній галузі. З огляду на приєднання України до міжнародних конвенцій держава має забезпечити виконання зобов'язань щодо охорони об'єктів культурної спадщини різними правовими засобами, особливу роль серед яких відіграють адміністра-

тивно-правові, призначені для запобігання деструктивному впливу на зазначені об'єкти, забезпечення доступу громадян та їх популяризацію.

З метою реалізації міжнародних і національних правових норм в Україні розроблено та реалізуються документи стратегічного планування, що визначають програму діяльності органів виконавчої влади та публічно-владних суб'єктів, спрямованих на забезпечення адміністративно-правової охорони об'єктів культурної спадщини. Дані політико-правові документи вказують на проблеми охорони об'єктів культурної спадщини, шляхи подолання та можливості вдосконалення державної політики у цьому напрямі.

Охорона об'єктів культурної спадщини представляє напрям діяльності публічної влади щодо реалізації системи взаємопов'язаних заходів забезпечення правових гарантій безпеки пам'яток культурної спадщини.

Для підвищення ефективності адміністративно-правової охорони пам'яток культурної спадщини та забезпечення реалізації мети адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону об'єктів культурної спадщини потрібно вдосконалення нормативно-правового регулювання цієї діяльності з переглядом законодавства та встановленням правил, що ґрунтуються на одноманітному розумінні культурної спадщини, що має сприяти збереженню для майбутніх поколінь.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мазур Т. В. Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.01. Київ, 2021. 423 с.
2. Про схвалення Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.02.2016 р. № 119-р. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/119-2016-%D1%80#Text>
3. Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2021 р. № 179. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#n25>
4. Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини. 2019. Доповідна записка НІСД. URL. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezhennya-kulturnoi>
5. Рубановський К. Аналіз проблем у законодавчому регулюванні збереження та управління культурною та природною спадщиною в Україні. Івано-Франківськ, 2019. 158 ст. Електронна версія. URL. https://taif.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Heritage_Legislation_Analyses.pdf
6. Загальна декларація прав людини. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text
8. Декларація принципів міжнародного культурного співробітництва. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_067#Text
9. Європейська культурна конвенція. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_213#Text
10. Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_150#Text
11. Про охорону археологічної спадщини: Закон України від 18.03.2004 р. № 1626-IV. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1626-15>
12. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 06.08.2000 р. № 1805-III. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1805-14>
13. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Правова регламентація заходів адміністративно-процесуального примусу. Соціально-правові студії. 2021. Випуск 3 (13). С. 28-34.
14. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Остапенко О. І. Ковалів М. В., Гулак Л. І. та ін. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
15. Єсімов С. С. Превентивне регулювання: теоретичні аспекти. Соціально-правові студії. 2020. Випуск 3 (9). С. 40-4
16. Про затвердження Положення про Міністерство культури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 р. № 495. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-%D0%BF#Text>