

АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

ADMINISTRATIVE REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OBJECTS

**Тарасюк Ю.В., к. ю. н.,
доцент кафедри правознавства**

Приватний вищий навчальний заклад «Університет новітніх технологій»

**Циганій С.О., к. п. н.,
доцент кафедри правознавства**

Приватний вищий навчальний заклад «Університет новітніх технологій»

Паламарчук В.В., старший викладач кафедри правознавства

Приватний вищий навчальний заклад «Університет новітніх технологій»

У статті розглядаються процедурні елементи процесу охорони об'єктів культурної спадщини з точки зору нормативно-адміністративного підґрунтя.

Зокрема, виокремлюється понятійно-категоріальний апарат, що є застосовним у контексті теми статті та закону України «Про охорону культурної спадщини» № 1805-III від 08.06.2000 р. (у редакції від 24.07.2021 р.).

Побічно розглянуто закон України «Про затвердження загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки» № 1692-IV від 20.04.2004 року. Зокрема, зроблено проміжні висновки щодо вмотивованості, логічності та ефективності запровадження засобово-способових інструментаріїв збереження та примноження культурних цінностей даного періоду часу. Досліджено норми закону України «Про внесення змін до закону України «Про охорону культурної спадщини» 2245-IV від 16.12.2004 р. (редакції від 01.04.2011 р. та 28.06.2015 р.) та закону України «Про внесення змін до закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо збереження пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО» 2457-VIII від 19.06.2018 р.

Здійснено принагідний аналіз процедури збереження культурної спадщини з точки зору інституційно-правових механізмів. Для цього застосовано статистичні матеріали із дослідження Національного Інституту Стратегічних Досліджень (НІСД).

Додатково, здійснено огляд судової практики щодо охорони культурної спадщини. Так, проаналізовано правові позиції Верховного Суду – зокрема, в контексті нормотворчого базису як об'єкту законного врегулювання даного виду відносин.

Також, здійснено аналіз ролі Державного земельного кадастру (Держгеокадастру) у формуванні сталої та прозорої системи охорони об'єктів культурної спадщини. Принагідно, проведено паралель між поняттям «землеустрій» та «охорона об'єктів культурної спадщини» із наведенням концептуальних особливостей їх взаємозв'язку.

Ключові слова: культурна спадщина, охорона об'єктів культурної спадщини, відносини природокористування, землеустрій, Держгеокадастр.

The article considers the procedural elements of the process of protection of cultural heritage objects from the point of view of the regulatory and administrative basis.

In particular, the conceptual and categorical apparatus is singled out, which is applicable in the context of the topic of the article and the Law of Ukraine «On the Protection of Cultural Heritage» No. 1805-III dated 06/08/2000 (as amended on 07/24/2021).

The law of Ukraine «On the approval of the national program for the preservation and use of cultural heritage objects for 2004–2010» No. 1692-IV of April 20, 2004 was indirectly considered. In particular, intermediate conclusions have been made regarding the motivation, logic, and effectiveness of the introduction of means-method tools for the preservation and multiplication of cultural values of this period of time. The norms of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On Protection of Cultural Heritage» 2245-IV dated 16.12.2004 (editions dated 01.04.2011 and 28.06.2015) and the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On the protection of cultural heritage» regarding the preservation of cultural heritage monuments included in the UNESCO World Heritage List» 2457-VIII of June 19, 2018.

An ad hoc analysis of the cultural heritage preservation procedure was carried out from the point of view of institutional and legal mechanisms. For this, statistical materials from the research of the National Institute of Strategic Studies (NISD) were used.

In addition, a review of judicial practice regarding the protection of cultural heritage was carried out. Thus, the legal positions of the Supreme Court were analyzed – in particular, in the context of the normative basis as an object of legal regulation of this type of relationship.

Also, an analysis of the role of the State Land Cadastre (State Land Cadastre) in the formation of a sustainable and transparent system of protection of cultural heritage objects was carried out. By chance, a parallel was drawn between the concept of «land management» and «protection of cultural heritage objects» with the conceptual features of their relationship.

Key words: cultural heritage, protection of cultural heritage objects, nature use relations, land management, State Geocadastre.

Постановка проблеми. Державно-управлінські та адміністративні тенденції регулювання відносин у галузі охорони культурної спадщини дають змогу виокремити декілька віхових проблематичних рис.

По-перше, закостенілість нормативної документації. Закон України «Про охорону культурної спадщини» № 1805-III від 08.06.2000 р. (у редакції від 24.07.2021 р.) є досить колізійним та містить «правові прогалини». Класифікація об'єктів культурної спадщини, наведена у статті 2 зазначеного акту правотворчості, є неповною та може бути розширена.

Крім того, заслуговує на увагу проблематика вирішення спорів щодо охорони об'єктів культурної спадщини

у судовому порядку. Посилання у рішеннях суду різних інстанцій на закон України № 1805-III створює прецедент шаблонності, що не дозволяє Україні досягнути рівня охорони культурно значущих об'єктів, котрий впроваджено у ЄС на засадах системності та послідовності вдосконалення нормативної бази.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання адміністративного регулювання відносин у галузі охорони об'єктів культурної спадщини є предметом досліджень вітчизняних науковців. Найдоцільніше виділити науковий доробок наступних дослідників: В. Бадяк, М. Богуславський, С. Сухенко, В. Горбик, Т. Курило, О. Худолей, В. Холодок, Ю. Опалько та інших.

Мета статті – вивчити та повноцінно дослідити аспекти адміністративного регулювання відносин у галузі охорони об'єктів культурної спадщини.

Виклад основного матеріалу. Охорона об'єктів культурної спадщини може бути визначена як сукупність способів, методів та засобів, за допомогою яких здійснюється збереження відповідних культурно-історичних об'єктів (визначних місць, ділянок, комплексів) у прийнятному екстер'єрному стані.

Власне, державне управління культурною спадщиною в Україні має процедурно-ієрархічне впорядкування. Основні моменти організаційної побудови наведено у статті 3 закону України «Про охорону культурної спадщини» № 1805-III: так, до органів охорони культурної спадщини законодавцем віднесено центральні органи виконавчої влади; обласні та райдержадміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад тощо [1].

Крім того, особливими повноваженнями у сфері процесу охорони культурної спадщини надаються Кабінету Міністрів України. Так, стаття 4 зазначеного закону формує наступні повноваження: реалізація державної політики; надання дозволів на переміщення пам'яток національного значення; створення історико-культурних заповідників та відповідних територій; формування методики оцінки пам'яток; створення Державного реєстру нерухомих пам'яток України та одночасне затвердження Списку історичних населених місць України.

Особливою опцією роботи органів охорони культурної спадщини в Україні, відповідно до статті 6 закону України № 1805-III, є надання дозволів, погоджень та висновків на безоплатній основі. Загальний термін відповіді на зазначені звернення – один місяць, а декларативне набуття права на здійснення комерційної діяльності на території об'єкта (пам'ятки) культурної спадщини заборонено.

Субсидіарно, варто згадати про функціонування науково-методичних та консультативних рад з питань охорони культурної спадщини в Україні. Завдання – розробка, розгляд науково-рекомендаційних ідей сталого розвитку в області охорони культурної спадщини; вирішення питань розвитку програмно-проектної роботи у сфері контролю за раціональним регулюванням відносин щодо об'єктів культурної спадщини тощо.

Варто зазначити, що органи охорони об'єктів культурної спадщини у власній діяльності повинні дотримуватися та, відповідно, предметно забезпечувати вихідні принципи, закладені у статтях 9–12 закону України «Про охорону культурної спадщини» № 1805-III. Йдеться про доступ до об'єктів культурної спадщини; комплексне забезпечення діяльності щодо охорони культурної спадщини органами виконавчої влади та місцевого самоврядування; участь громадянського суспільства та профільні науково-дослідницьких інституцій (організацій) в процесі охорони культурної спадщини (наукова, освітня, культурна галузі); забезпечення вільного відвідування пам'яток (екскурсійність) тощо.

Відповідно до Розділу III закону України «Про охорону культурної спадщини» № 1805-III, усі об'єкти культурної спадщини повинні бути занесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. При цьому, естетико-етнологічна та історико-мистецька цінність не відіграють першочергової ролі – те саме стосується науково-художніх характеристик окремого об'єкта.

У статтях 14–15 закону № 1805-III наведено порядок занесення об'єкта до Реєстру, внесення змін до нього, а також – вилучення об'єкта культурної спадщини із Реєстру нерухомих пам'яток України.

Досить важливим з точки зору адміністративно-регулятивної перспективи охорони об'єктів культурної спадщини є Розділ V закону України «Про охорону культурної спадщини», де висвітлено процедурні аспекти забезпечення охорони пам'яток. Таким чином, у статті 22 закону

забезпечується неприпустимість зміни, заміни та знесення історико-культурних пам'яток; стаття 23 висвітлює та розтлумачує роль охоронних договорів у якості інструментів забезпечення виконання зобов'язань власниками пам'яток; стаття 24 визначає порядок та алгоритм утримання та використання пам'яток із відповідними законодавчими нормативами; стаття 27 закону характеризує заходи, що використовуються для охорони пам'яток; стаття 30 регулює питання визначення діяльності, що загрожує пам'яткам.

Надалі необхідно більш детально розглянути закон України № 1692-IV, яким було затверджено Загальнодержавну програму збереження на використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки. У Загальній частині документу ціллю програми визначено вдосконалення організаційно-правових та матеріально-технічних концепцій охорони культурної спадщини на шестирічний строк. Проблемами, що потребують вирішення та нівелювання, було визначено: недосконалу нормативну базу; відсутність цільового фінансування (державного та недержавного); недостатня контекстність земельного законодавства – зокрема, Земельного кодексу України тощо [2].

Необхідно зауважити, що ініціативи закону № 1692-IV, хоча й мали концептуально-орієнтований характер, у період 2004–2010 років не набули значного варіативного ефективного підтексту. Цим можна пояснити запровадження додаткових змін до закону України «Про внесення змін до закону України «Про охорону культурної спадщини» 2245-IV, про який поговоримо далі [3].

Так, 16.12.2004 року Верховною Радою України було прийнято відповідний закон, що вносить зміни до профільного нормативного акту – закону України «Про охорону культурної спадщини» № 1805-III від 08.06.2000 р., одночасно доповнюючи Загальнодержавну програму збереження на використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки (закон № 1692-IV). Зокрема, документом було оновлено термінологічний апарат: так, з'явилося поняття «зони охорони пам'ятки» (або «зони охорони»), що територіально окреслювали межі дії певного спеціального режиму щодо окремої історичної пам'ятки. Якщо акцентувати увагу на редакції від 01.04.2011 р., її переваги наступні: досконаліший рівень регулювання діяльності заповідників; посилення адміністративної відповідальності за шкоду, спричинену певними діями по відношенню до історико-культурних пам'яток; систематизація та нормування положень Земельного кодексу України – у частині охорони, збереження та реставрації об'єктів культурної спадщини в Україні тощо.

Наступний виховий момент – прийняття закону України «Про внесення змін до закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо збереження пам'яток культурної спадщини», включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО» № 2457-VIII від 19.06.2018 р. Так, нормативним документом додано нові терміни, як-от: буферна зона, видатна універсальна цінність, об'єкти всесвітньої спадщини тощо. Окрім того, визначається порядок включення об'єкта до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО та повноваження Комітету всесвітньої спадщини ЮНЕСКО щодо прийняття рішень на підставі належним чином підготованих та поданих документів [4].

З точки зору адміністративно-регулятивної теорії, важливе значення має Розділ VI закону № 2457-VIII від 19.06.2018 р., де виокремлено характерні особливості охорони об'єктів всесвітньої спадщини на території України. Зокрема, у статті 37-1 документу визначено аспекти державної охоронно-об'єктної політики щодо всесвітньо-історичних пам'яток, а також – відповідні конкретні завдання, за допомогою яких подібні ітерації можуть бути реалізовані. Предметне впровадження просвірепейських та загальноосвітніх ідей щодо охорони об'єктів всесвітньої культурної спадщини в Україні покладено на

центральні органи виконавчої влади, компетенція яких пов'язана із реалізацією державної політики у сфері охорони культурної спадщини (зокрема, варто говорити про Мінкультури).

Варто згадати статті 37-2 та 37-3 зазначеного вище закону № 2457-VIII, адже у них наведено формалізовані дані щодо статусу об'єктів всесвітньої спадщини на території України, а також процедурні елементи управління таким об'єктом відповідно до національних та міжнародних правил, вимог та стандартів. Потрібно зазначити, що у нормативному акті зроблено відсилку до Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (ратифікована Указом Президента Верховної Ради Української РСР 04.10.1988 року), якою визначено термінологічні та теоретико-прикладні основи визначення поняття «культурна спадщина» та «природна спадщина», а також – зроблено акцент на їх спільних та відмінних рисах з ретроспективно-хронографічної точки зору.

Водночас, проблематику адміністративно-державницького управління у сфері охорони культурної спадщини в Україні можна розділити на дві складових: інституційно-юрисдикційні неузгодженості та юридико-правові неточності. Подібної думки притримується Національний Інститут Стратегічних Досліджень (НІСД), далі – більш детальний аналіз даного концепту [5].

Інституційна проблематика виявляється у наступному: відсутність єдиної управлінської концепції; несформований організаційний апарат управління культурною спадщиною та її охороною; недосконала інформаційно-статистична добірка щодо стану, кількості та перспектив охорони окремих об'єктів культурної спадщини.

До юридико-правових неоднозначностей варто віднести відсутність ефективного механізму відповідальності за порушення закону України «Про охорону культурної спадщини» № 1805-III. Крім того, інші галузеві акти законодавства не корелюють один з одним, що ускладнює регулювання охоронно-культурною сферою із стратегічно-хронологічної точки зору.

Більше того, існує колізія між законом України № 1805-III та Кримінальним кодексом України № 2341-III від 05.04.2001 р. (у редакції від 05.01.2022 р.) щодо покарання за пошкодження / знищення пам'яток: від 1000 до 10 000 неоподатковуваних мінімумів (17 тис. грн та 170 тис. грн відповідно) – щодо закону України «Про охорону культурної спадщини»; від штрафу до 150 неоподатковуваних мінімумів до обмеження / позбавлення волі на строк до трьох років, подекуди без права займатися певною профільною діяльністю або обіймати певні посади – щодо положення ст. 298 ККУ. Отже, говоримо про принципово різні санкції на рівні вітчизняного законотворення щодо семантичного за своїм складом правопорушення.

Також, варто говорити про загальну недосконалість управління культурною спадщиною як певною системою-надбудовою. У інформаційній статті НІСД «Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини» слушно зазначено про негативність розподілу повноважень щодо управління та охорони об'єктами культурної спадщини між Мінкультури та «іншими виконавчими органами, обласними та райдержадміністраціями». На думку автора статті, це дезорганізовує процес управління культурною спадщиною на інституційному, правовому та політичному рівні одночасно. Зазначені зміни датовані 2012 роком: саме тоді Верховною Радою України було прийнято закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міні-

стрів, а також Державного космічного агентства України» № 5461-VI.

Інше проблемне питання – визначення відповідальних органів за реалізацію охоронно-культурної політики в Україні. Закон України «Про охорону культурної спадщини» № 1805-III оперує лише поняттям «центральні органи виконавчої влади». З точки зору компетенції, до них доцільно відносити (окрім Мінкультури), Мінрегіон та Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру.

Так, компетенцію, статус та повноваження Мінрегіону визначено Постановою КМУ № 197 від 30.04.2014 р. «Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад і територій» (редакція від 10.06.2021 р.). У складі органу функціонує департамент містобудування, архітектури та планування територій. Як його підсистема, працює відділ збереження традиційного середовища та безбар'єрного простору, що займається регенерацією історичних пам'яток шляхом відтворення традиційних ситуативних основ архітектурно-будівного простору [6].

В свою чергу, основи діяльності Держгеокадастру визначаються офіційним сайтом даного органу. Узагальнивши, можна виділити наступні напрями діяльності: встановлення територіальних меж щодо особливого режиму охорони культурної спадщини; забезпечення раціонального використання земель із особливим історико-культурним статусом; моніторинг естетико-екологічного стану історичних та культурних пам'яток на території України тощо. Відзначимо, що діяльність органу визначає, спрямовує та координує Міністр аграрної політики та продовольства України [7].

Наступним проблематичним елементом адміністративного регулювання відносин у галузі охорони об'єктів культурної спадщини в Україні видається узгодження будівництва та специфіки охорони культурної спадщини. Керівною у даному контексті є Постанова КМУ № 92 від 21.02.2018 р. «Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць». Нормативно-правовим актом передбачено гіпотетичну можливість будівництва у історичній місцевості виключно за наявності попередньо погодженої проектної документації, розробленої відповідно до історико-архітектурного опорного планування. Положення про історичне та містобудівне обґрунтування (своєрідний аналог «будівельного звичаю») втратили чинність 01.01.2019 р.

Висновки. Аналіз аспектів адміністративного регулювання відносин у галузі охорони об'єктів культурної спадщини в Україні дозволяє говорити про державно-управлінський дуалізм, що виявляється у поєднанні позитивних та негативних аспектів урядування.

До позитиву варто віднести розвиток, систематизацію та інкорпорацію вітчизняного культурно-охоронного законодавства відповідно до нормативів ЄС. Крім цього, розподіл компетенції профільних органів (Мінкультури, Мінрегіону та Держгеокадастру) дозволяє більш ефективно використовувати наявні інструментарії-механізми збереження культурних пам'яток на території України у належних кондиціях.

Однак, існують певні недоліки: колізійність законодавства, нормативно-правова та інституційна неузгодженість галузевих культурно-охоронних нормативів, відсутність дієвого політико-правового механізму реалізації приписів законотворення. Водночас, враховуючи поступове становлення адміністративно-регулятивної концепції охорони культурної спадщини в Україні, дана проблема підлягає усуненню та вирішенню за допомогою грамотної перспективно-проектної роботи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14> (дата звернення: 18.07.2022).
2. Про затвердження Загальнодержавної програму збереження на використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки : Закон України від 20.04.2004 р. № 1692-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1692-15> (дата звернення: 18.07.2022).
3. Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» : Закон України від 16.12.2004 р. № 2245-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-15> (дата звернення: 18.07.2022).
4. Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо збереження пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО» : Закон України від 19.06.2018 р. № 2457-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2457-19> (дата звернення: 18.07.2022).
5. Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини. *Національний інститут стратегічних досліджень* : веб-сайт. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezheniya-kulturnoi> (дата звернення: 18.07.2022).
6. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад і територій: Постанова КМУ від 30.04.2014 р. № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014> (дата звернення: 18.07.2022).
7. Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (Держгеокадастр) : веб-сайт. URL: <https://land.gov.ua> (дата звернення: 18.07.2022).