

УДК 351.85+069.4:069.6

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.1.9>

**О. А. Менська**

кандидат юридичних наук,  
головний консультант відділу організаційного забезпечення діяльності  
Першого заступника Голови Верховної Ради України  
Апарату Верховної Ради України

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ: ПОЛІТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Стаття присвячена розгляду особливостей державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини, зокрема, з позиції політико-правового аспекту.*

*Сучасна наука розглядає питання, пов'язані з об'єктами культурної спадщини під різними ракурсами, залежно від предметного регулювання. На сьогодні об'єкти культурного надбання досліджують у рамках багатьох галузей, які вивчають не тільки актуальні аспекти щодо механізму їх збереження та популяризації, але правового захисту й охорони, а також проблем щодо державного регулювання. Це спричинює виокремлення низки підходів державної політики у питаннях охорони культурної спадщини, яка знаходиться на тимчасово окупованих територіях України, захисту та збереження як їх самих, так і їх автентичності. Актуальність досліджуваного питання значно посилилася через загострену ситуацію, в якій перебуває Україна з часу окупації частини її території. Зайве говорити, що це зумовлює органічну потребу в удосконаленні політики держави у питаннях охорони та збереження культурного надбання України, в тому числі на рівні законодавства. Станом на тепер не можна відчутти законодавчий брак у стосунку до законів, які б регламентували питання охорони вітчизняного культурного надбання, функціонування культурної сфери та захисту усієї пам'яткоохоронної галузі.*

*Здійснений аналіз прийнятих останнім часом нормативно-правових актів доводить бажання та наміри вітчизняного політикуму закласти ключові стратегічні напрями в удосконаленні сфери охорони національного культурного надбання. З-поміж усього пропонованого законодавчого масиву, в аспекті нашої теми, заслуговує на увагу проєкт Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду», яким, окрім іншого, пропонуються заходи, що стосуються захисту культурних цінностей.*

*Авторка статті висловила спостереження щодо стану державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини із акцентом уваги на політиці України відносно об'єктів, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, зокрема, наголошено на важливості здійсненого кроку нашої держави у питаннях міжнародного впливу на країну-агресора задля збереження культурних цінностей на окупованій території України, що мало наслідком, окрім іншого, ратифікацію Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р.*

**Ключові слова:** державна політика, державне регулювання, державне управління, об'єкти культурної спадщини, культурне надбання.

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження питань, що стосуються державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини гостро задекларована у вітчизняній науці з державного управління. І пояснюється це тим, що категорія «об'єкт культурної спадщини» лежить в основі ключових галузей, що опікуються питаннями культури назагал, при цьому набираючи проявів в окремих сферах наукового пізнання: правознавства, державного управління тощо. Дана категорія виступає

предметом міждисциплінарного вивчення і, на думку багатьох дослідників, позначає все, що спроможне описати культуру того чи іншого соціуму,

народу, країни, що нерозривно пов'язано з усіма явищами та процесами які їх самопрезентують. Прискіплива увага до теми збереження культурної спадщини притаманна представникам різних наукових кіл, щоправда, з власним осмисленням цієї проблеми. Водночас тема збереження власного культурного надбання

давно отримала право бути самостійною темою для наукових пошуків.

Спонукою до написання цієї праці стала проблема, що донині не знайшла свого логічного вирішення, а саме: державна політика щодо охорони об'єктів культурної спадщини із позиції політико-правового аспекту. Безумовно, питання в означеній нами темі потребують прискіпливої дослідницької уваги. Утім, з огляду на те, що в межах однієї праці, обсяг якої чітко регламентований, неможливо предметно обговорити весь діапазон питань, ми відзначимо лише деякі важливі моменти, які допоможуть розвинути бачення про державну політику у сфері охорони об'єктів культурної спадщини в Україні.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Останнім часом категорія культурного надбання стала предметом активного наукового дослідження та аналізу, зокрема, під кутом зору різних дослідницьких поглядів, а питання збереження об'єктів вітчизняної культурної спадщини у цілому посідають одне з ключових місць у науковому диспуті. Водночас ми змушені констатувати, що проблема збереження об'єктів культурної спадщини не поставлена у вітчизняній науці державного управління навіть на теоретичному рівні, що, вочевидь, зумовлено її складністю й неоднозначністю, а також тим, що вона по своїй суті має міждисциплінарний характер, що доволі красномовно ілюструється невеликою кількістю наукових досліджень.

Наукові пошуки у питаннях збереження об'єктів культурної спадщини найповніше реалізувалося в теоретичних шуканнях представників гуманітарних наук, як то: Ю. С. Баланюка, О. І. Воронова, В. І. Малімона, О. В. Малишевої, В. В. Мещерякова, В. Д. Холодок та інших вчених.

Але попри це, повинні засвідчити, що окреме самостійне дослідження на рівні дисертації чи монографії щодо означеної нами теми допоки відсутнє, і пояснюється це, зокрема, тим, що проблема, яка розглядається у цій статті, локалізується в парадигмі не тільки політики, але й потребує нормативного моделювання, що вже само по собі репрезентує широкий погляд на досліджуване питання.

**Мета статті.** Осердям дискусії, піднятої у поточній статті, як, власне, і її метою, є аналіз державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини, зокрема її політико-правовий аспект.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зasadничим підґрунтям охорони культурної

спадщини є зафіксовані в Конституції України норми про те, що культурна спадщина охороняється законом, а держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами (ст. 54) [1].

Ця норма має ґрунтовне значення для реалізації культурної політики держави, зокрема, тієї її складової, яка стосується збереження вітчизняного культурного спадку, втіленого в об'єктах матеріальної культурної спадщини. І закріплення її у положеннях Основного Закону країни не тільки декларативно регламентує основи діяльності компетентних органів у системі управління культурою, але й визначає панівні позиції державного апарату над сферою охорони вітчизняної культурної спадщини.

Закон України «Про культуру» [2], окрім іншого, визначає правові засади діяльності у сфері культури, регулює суспільні відносини, пов'язані зі створенням, використанням, розповсюдженням, збереженням культурної спадщини та культурних цінностей, і спрямований на забезпечення доступу до них. Зокрема, ст. 3 визначає основні засади державної політики у сфері культури, а ст. 4 вказує на пріоритети державної політики у сфері культури.

Наведені норми не можна сприймати беззастережно, адже з усіх сторін лунають розпачливі викрики про катастрофічний технічний стан об'єктів вітчизняного культурного надбання, однак тут гніздяться витoki іншої проблеми, пов'язаної із державною політикою збереження культурної спадщини, що є нашим імпульсом до посилення на факти дійсності. Так, точність і змістовність наповнення фактами, аргументативність і логічна побудова наукової праці неможливі, на нашу думку, без наведення статистичної інформації. Із огляду на це, ми апелюємо до цифр, наведених у зверненні Київської міської ради до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України щодо невідкладного вжиття заходів, спрямованих на вирішення питання занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (рішення № 945/986 від 13 травня 2021 р.) [3]. За останні три роки та перший квартал 2021 р. було направлено 32 подання про занесення 1509 пам'яток та щойно виявлених об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (далі по тексту – Держреєстр). З поданих об'єктів куль-

турної спадщини у 2018–2019 рр. Міністерством культури та інформаційної політики України (далі по тексту – Міністерство) було видано накази лише по 23 об'єктах (21 занесено до Держреєстру, 2 – визнано такими, що не підлягають занесенню). І, як далі йдеться у зверненні, у 2020–2021 рр. Міністерством накази про занесення об'єктів культурної спадщини до Держреєстру та/або внесення змін до нього до місцевого органу охорони культурної спадщини взагалі не доводились. Таким чином, понад три роки центральний орган виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, лише вивчає та досліджує, і ніяк не може розглянути переліки щойно виявлених об'єктів культурної спадщини у м. Києві та прийняти рішення щодо їх включення, або висловити вмотивовану позицію стосовно не включення до Держреєстру.

Усе це є доволі промовистими фактами, що пригнічують та одночасно вказують на ігнорування розгляду облікової документації щодо об'єктів культурного надбання, зокрема, по місту Києву (годі й говорити про ситуацію по всій території України). Органічна потреба у наведених цифрах наочно демонструє, що такі факти інтегруються, а потім і актуалізуються у відповідній діяльності уповноважених органів, які провадять політику, спрямовану у тому числі на збереження, охорону та популяризацію об'єктів культурної спадщини. На таких позиціях мають стояти міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямована на підтримку сфери охорони культурної спадщини.

Відповідно до положень Закону України «Про охорону культурної спадщини» [4], державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. До спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини належать, у тому числі, й центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини (ч. 1 ст. 3).

До повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини, окрім іншого, належить формування державної політики з питань охорони культурної спадщини, а також розроблення, затвердження та погодження нормативно-правових

актів, розроблення та погодження державних програм охорони культурної спадщини (ст. 5). Послідовність цих дій спостерігаємо у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 84-р яким затверджено, розроблений Міністерством культури та інформаційної політики України, План заходів щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму [5], яким передбачається комплекс заходів у сфері охорони об'єктів культурної спадщини. Зокрема, у 2021–2022 рр. у цій сфері, крім іншого, планується:

– відбір згідно з встановленим порядком проєктів робіт з консервації, реставрації, ремонту на пам'ятках культурної спадщини, у тому числі замках, інших фортифікаційних, оборонних, палацово-паркових комплексах, які будуть реалізовані в рамках програми «Велике будівництво», та моніторинг їх виконання, розроблення та затвердження у складі генеральних планів населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, історико-архітектурних опорних планів з визначенням меж і режимів використання історичних ареалів населених місць;

– здійснення комунікаційних та навчально-методичних заходів з питань повернення культурних цінностей, незаконно вивезених, евакуйованих з території України під час війн та збройних конфліктів, а також тимчасово вивезених і неповернутих та ін.

З позиції сьогодення сьогоднішнього дня кількість, змістовне наповнення та самі закони, які визначають засади державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини та є основоположними у напрямі, що регламентує діяльність відповідних органів державної влади у питаннях збереження вітчизняного культурного надбання, зокрема й ті, які стосуються досі невирішених питань захисту культурної спадщини, яка знаходиться на тимчасово окупованих територіях, наочно дозволяють діагностувати стан цієї проблеми. На тлі зatoryного так званого «збройного конфлікту», що триває від часу подій Революції гідності, діяльність уповноважених органів державної влади у питаннях охорони вітчизняного культурного надбання перейшла у площину забезпечення порятунку та схоронності цих об'єктів, у тому числі тих, які перебувають на окупованих територіях України країною-агресором. Зокрема, Верховною Радою України 18 січня 2018 р. був прийнятий

Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [6]. Цей закон визначив ключову тезу, згідно з якою відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, покладається на Російську Федерацію відповідно до принципів і норм міжнародного права. За державою Україна, територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (ст. 2). Ці положення стосуються і культурного надбання. Зокрема, у раніше прийнятому Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», відповідальність за охорону культурної спадщини на тимчасово окупованій території покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію, відповідно до норм і принципів міжнародного права (ч. 7 ст. 5) [7]. Зауважимо, що засади державної політики України щодо окупованих територій та тих позицій, які визначають роботу компетентних у питаннях збереження культурної спадщини органів державної влади, все ж таки можна охарактеризувати як політику перехідного періоду.

Логічним продовженням політики країни у цьому питанні та відповідно черговим кроком по створенню комплексного документа, що має закласти єдині рамки для роботи з окупованими територіями на шляху до визначення правових підвалин для державної політики у цьому питанні, став проєкт Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» (реєстр. № 5844 від 9 серпня 2021 р.), у преамбулі якого пропонується визначити власне засади державної політики перехідного періоду та спрямовувати на уніфікацію підходів до деокупації тимчасово окупованих територій, а також реінтеграцію цих територій та їхніх мешканців [8]. Даним проєктом, окрім іншого, пропонуються заходи, які здійснюються протягом усього перехідного періоду, зокре-

ма такі, що стосуються і захисту культурних цінностей (п. 6 ч. 1 ст. 18)<sup>1</sup>.

Ще одним, без перебільшення визначним кроком, що наближує Україну до вироблення стратегії із залученням міжнародної спільноти у питаннях охорони культурного надбання, яке залишилося на окупованих територіях, став Другий протокол 1999 р. до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р., до якого Україна приєдналася відповідно до Закону «Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р.» від 30 квітня 2020 р. № 585-IX [9]. Важливо наголосити, що Другий протокол набирає чинності для України негайно після здачі на зберігання Генеральному директору ЮНЕСКО документа України про приєднання.

Складно переоцінити таку подію для України, однак ми не можемо не вказати на деякі зауваги з цього питання, зокрема на те, що положення вищевказаного документа не є імplementованими у національне законодавство (щоправда, поки), але ця обставина вказує на передчасність та ілюзивність у подоланні наслідків в означеній проблемі, і свідчить про ще довгий шлях до досягнення мети, яку плекають небайдужі до власної самобутності та ідентифікації українці – реалізувати потенціал спільного європейського майбутнього на культурній мапі світу через продукування культурного капіталу України, матеріалізованого в об'єктах її культурної спадщини та на майбутнє відстояти українське культурне надбання, що перебуває на окупованих територіях, як і самі території.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Як висновок слід резюмувати: політика держави у питаннях забезпечення дієвим механізмом з охорони об'єктів вітчизняної культурної спадщини, частіше розглядається ізольовано від інших проблем, принаймні в Україні. На переконання авторки, державна політика в означених питаннях має бути консолідованою позицією усіх гілок влади, цілісною системою та такою, що повинна розгортатися в тісній взаємодії державотворчих процесів та якісного законодав-

<sup>1</sup> У червні цього року урядовий проєкт Закону «Про засади державної політики перехідного періоду» направлено до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) для отримання експертного висновку. Очікується, що експерти підготують проєкт висновку, який буде затверджений на наступній пленарній сесії Венеційської комісії у жовтні 2021 р. Детальніше про це: URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/kabmin-shvaliv-proekt-zakonu-pro-perehidnij-period>

чого забезпечення. Останнє якраз не повинно гальмувати розвиток цієї галузі та породжувати нормативний хаос, за яким плестиметься мереживо законодавчих норм, що у підсумку не дадуть на практиці потрібного позитивного результату. В останні роки стався без перебільшення справжній законотворчий бум на цій ниві, але попри таке, викликає занепокоєння повсюдне нехтування положеннями законів. Саме неухильне додержання задекларованих норм і є відправною точкою у питаннях, що стосуються державної політики у сфері охорони об'єктів культурної спадщини.

Проблема вказаних різногось та неузгодженостей, на переконання авторки, бачиться в теперішній практиці законотворчої діяльності, яка характеризується доволі безсистемним накопиченням неоднозначних нормативно-правових актів, неадапованих для правозастосування у сучасних реаліях, за якими вже сьомий рік живе Україна. Звісно, можна по-різному їх характеризувати та давати оцінку, але значущою все ж таки залишається сама їх поява, яка однозначно свідчить про демократичний підхід та небайдужість держави у вирішенні означених проблем.

Авторка наукової розвідки висловила спостереження, які дали змогу резюмувати неприхований потенціал обраної теми, тим більше з огляду на той локомотив реформ, який активізовано, і щоби він не відбувався асинхронно, на різних швидкостях та не мав недеklarативний сенс, потрібним є справжні, а не фасадні реформи. Органічним складником цього повинна стати така теза: культура та все, що є похідним від неї, хоча вже давно стало інтегрованим у політику, утім, попри це, першорядним завданням держави для ведення ефективної та дієвої політики у сфері захисту та збереження вітчизняної культурної спадщини мають стати не тільки законотворчі паростки ратифікації Україною міжнародних документів, покликаних зберегти й на майбутнє забезпечити національне культурне надбання, яке, як відомо, є частиною всесвітньої культурної спадщини, але й пришвидшити процес імплементації їхніх положень у вітчизняне законодавство.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)

2. Про культуру : Закон України від 14 грудня 2010р. №2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2778-17#Text> (дата звернення: 11 серпня 2021 р.)
3. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1805-14#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
4. Про звернення Київської міської ради до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України щодо невідкладного вжиття заходів, спрямованих на вирішення питання занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України : рішення Київської міської ради від 13 травня 2021 р. № 945/986 URL: <https://kmr.gov.ua/sites/default/files/945-986.pdf> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
5. Про затвердження плану заходів щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 84-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/84-2021-%D1%80#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
6. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1207-18#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
8. Про засади державної політики перехідного періоду : проєкт Закону України. URL: [https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1.\\_zakonoprojekt\\_pro\\_zasady\\_dppp.pdf](https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1._zakonoprojekt_pro_zasady_dppp.pdf) (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)
9. Про приєднання України до Другого протоколу до Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту 1954 р. : Закон України від 30 квітня 2020 р. № 585-IX <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/585-IX#Text> (дата звернення: 12 серпня 2021 р.)

#### **Menska O. A. State policy for the protection of cultural heritage: political and legal aspects**

*The article is devoted to the peculiarities of the state policy in the field of protection of cultural heritage objects, in particular, from the point of view of political and legal aspect.*

*Modern science considers issues that are related to cultural heritage sites from different angles, depending on the subject regulation. Today, cultural heritage objects are studied in many areas, which study not only the relevant aspects of the mechanism of their preservation and promotion, but also legal protection and protection, as well as problems of state regulation. These factors lead to the separation of a number of state policy approaches to the protection of cultural heritage located in the temporarily occupied territories of Ukraine, protection and preservation of both themselves and their authenticity.*

*The urgency of the research issue has significantly increased due to the aggravated situation in Ukraine, which arose during the occupation of its territories. It should be noted that this presupposes an organic need to improve the state policy on the protection and preservation of Ukraine's cultural heritage, including at the legislative level. Currently, there is no shortage of legislation on laws governing the protection of national cultural heritage, the functioning of the cultural sphere and the entire department of heritage protection.*

*The analysis of the recently adopted normative legal acts proves the national desire and intentions to lay down key strategic directions in improving the protection of the national cultural heritage. Among all the proposed bills related to this topic, the draft Law of Ukraine "On the Principles of State Policy in Transition" deserves special attention, which proposes measures related to the protection of cultural values.*

*The author of the article expressed observations on the state of state policy in the field of protection of cultural heritage sites with emphasis on the policy of Ukraine regarding sites located in the temporarily occupied territories, in particular, it was emphasized aggressor, in order to preserve cultural values in the occupied territory of Ukraine, which, incidentally, was a consequence of the ratification of the Second Protocol to the Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 1954.*

**Key words:** *state policy, state regulation, governance, cultural heritage sites, cultural heritage.*