

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Похиленко І. С.

Вступ

Культурна спадщина – це сукупність успадкованих сучасниками від попередніх поколінь культурних цінностей, які є складовою національної самоповаги і відповідного представлення нашої країни на міжнародному рівні. Відповідно до міжнародних конвенцій, ратифікованих чи підписаних Україною (Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини, Конвенції про охорону підводної культурної спадщини, Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи, Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини, Рамкової конвенції Ради Європи про значимість культурної спадщини для суспільства), охорона культурної спадщини є міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави перед світовою спільнотою.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Окупація Криму, конфлікт на Сході України та початок збройної агресії з боку Російської Федерації у лютому 2022 року створили проблеми, пов'язані з викраденням, привласненням культурних цінностей, їх незаконним вивезенням та просто знищенням, які потребують негайного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Дослідженню питання правового регулювання культурної спадщини, зокрема, в умовах війни присвячені праці Ігнатченко І.Г., Каткова Т.Г., Криволапова Б.М., Ковалюк Д.О., Кудерської Н.І., Курило Т.В., Мельничук О.І., Одайник Б. М., Пивовара І. В., Усенко О. В., проте, ряд положень носять дискусійний характер. До того ж динаміка сучасних відносин в умовах збройного конфлікту постійно змінюється, в зв'язку з чим вимагає постійного оновлення наукових поглядів та удосконалення законодавства.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Правове регулювання охорони та повернення культурної спадщини є неефективним для захисту культурних цінностей, що знаходяться на окупованих територіях, тому настав час для суттєвого вдосконалення положень чинного законодавства враховуючи існуючі реалії і нові виклики. У зв'язку з цим, Україні необхідно вжити всіх заходів для повернення незаконно вивезених культурних цінностей та вимагати притягнення до відповідальності винних у навмисному знищенні об'єктів культурної спадщини.

Формулювання цілей (постановка завдання).

Ціллю є окреслення особливостей правового регулювання культурної спадщини в умовах російсько-української війни.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Стаття 54 Конституції України передбачає, що 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. Говорячи про Загальну декларацію прав людини, слід відмітити положення статті 27, де передбачено, що кожен має право вільно брати участь у культурному житті своєї спільноти, користуватися здобутками мистецтва та науковими досягненнями.

Україна до лютого вторгнення військ Російської Федерації займала чільне місце серед країн Європи за кількістю об'єктів історико-культурної спадщини. Так, на території України знаходилося близько 130 000 об'єктів культурної спадщини, які перебували на державному обліку, з них – 9562 пам'яток, внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (914 пам'яток національного значення та 8648 – місцевого значення) та 6 унікальних культурних об'єктів, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, які мали виняткову загальнолюдську цінність. На державному обліку перебувало близько 65 350 (52%) об'єктів археології, 44 496 (35%) – історії, 1 944 – монументального мистецтва (2%), 13 518 – архітектури та містобудування, 327 – садово-паркового мистецтва; 219 – ландшафтних об'єктів та 92 – об'єкти науки і техніки.

Найбільше пам'яток, внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, було розташовано в Дніпропетровській (20% всіх пам'яток, внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України), Автономній Республіці Крим (12%), Одеській області (11%), Харківській (10%) областях, м. Київ (11%). Багаті об'єктами культурної спадщини були Запорізька, Львівська, Черкаська, Чернігівська області. В кожній із цих областей було розташовано близько 7% об'єктів культурної спадщини, що перебували на державному обліку¹.

¹ Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухокої культурної спадщини / Міністерство культури та інформаційної політики України. URL: http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162 (дата звернення: 04.11.2021)

Як бачимо з наведених даних, Україна мала потужний культурний потенціал, проте ситуація докорінно змінилась у лютому 2022 року. Важко оцінити масштаби руйнувань від військової агресією Російської Федерації, тільки станом на березень 2022 року було знищено Історико-краєзнавчий музей в с. Іванків на Київщині. Завдяки збройним нападам, нанесених російськими військами по містах Харків, Чернігів, Буча, Гостомель, Ірпінь зруйнованими та пошкодженими виявилися десятки пам'яток архітектури та історії. Зруйнованою є будівля кінотеатру ім. Щорса в центрі м. Чернігова, історична споруда школи по вул. Шевченка у м. Харкові, дерев'яна Покровська церква кінця XIX ст. в с. В'язівка на Житомирщині і це ще не кінець, оскільки воєнні дії тривають! Також наявна інформація щодо локальних пошкоджень внаслідок російських бомбардувань таких архітектурних шедеврів, як Успенський собор в Харкові та ансамбль Троїцько-Іллінського монастиря в Чернігові. Проте, символом гуманітарної катастрофи стало руйнування Маріупольського театру, коли російські окупаційні війська цілеспрямовано скинули надпотужну авіабомбу. Внаслідок бомбардування було знищено центральну частину будівлі. Під завалами загинуло близько 300 людей, переважно жінок, дітей та літніх людей. Особливий цинізм та жорстокість російських окупантів полягав в тому, що театр був офіційно визначеним місцем укриття цивільних, а перед будівлею, на асфальті, було великими літерами було написано «Діти».

Пошкодження громадських та культових споруд свідчить про умисні обстріли російськими військами, що є воєнним злочином Російської Федерації стосовно українського народу та його культурної спадщини. Тому, Міністерство культури та інформаційної політики² оголосило збір інформації щодо пошкоджень та руйнувань об'єктів культурної спадщини, вчинених російськими окупаційними військами на території України, закликаючи свідків руйнування культурної спадщини з усіх регіонів України надіслати фото або відео докази до Міністерства культури та інформаційної політики через ресурс: <https://culturecrimes.mkp.gov.ua>.

В цьому контексті важливо проводити серед населення інформаційно-роз'яснювальні роботи для того, щоб належним чином зафіксувати злочини проти культурної спадщини вчинених російськими окупаційними військами на території України. Це стане можливим через розроблення спеціалізованих навчальних курсів, які забезпечать сучасними знаннями та цифровими компетентностями та просто поширенню відомостей в засобах масової інформації.

² Міністерство культури та інформаційної політики оголошує збір інформації про руйнування об'єктів культурної спадщини України. *Міністерство культури та інформаційної політики України*: веб-сайт. URL: <https://mkp.gov.ua/news/6954.html> (дата звернення: 25.03.2022)

Досліджуючи зазначену проблематику надзвичайно корисним є досвід Великої Британії. Так, у Великій Британії культурна спадщина, є важливим сектором національної економіки. Комісія історичних будівель і пам'яток Англії (Historic Buildings and Monuments Commission for England), більш відома під скороченою назвою Історична Англія (Historic England), позавідомча державна інституція, фінансована Департаментом у справах культури, мас-медіа і спорту, щорічно видає звіт «Спадщина та економіка» (Heritage and the Economy)³. Відповідно до положень звіту спадщина є важливим джерелом економічного процвітання та зростання. Також в звіті піднімалися питання щодо COVID-19, культурної спадщини та економіки, моделювався економічний вплив COVID-19 на сектор культурної спадщини, культурна спадщина, модернізація та зелене відновлення, спадщина та будівельна діяльність. Крім того, акцентувалась увага на інвестування у культурну спадщину. Зокрема, багато місцевих магазинів, готелів, офісів, складів і промислових підрозділів розташовані в межах історичних будівель. Активи культурної спадщини в комерційному використанні відіграють життєво важливу роль у процвітанні місцевих економік, адже нараховано приблизно 142 000 роздрібних, готельних та комерційних операцій в пам'ятних будівлях. Паби є найбільш розповсюджені супутники історичних будівель, за якими слідує великі кавові мережі. Дані опитуваних 509 комерційних підприємств стверджують, що пам'ятка архітектури сприяє створенню позитивної атмосфери навколишньої території.

Отже, сектор спадщини є складним і багатоглибким, з безліччю видів економічної діяльності, яка потребує управління. Значна роль в управлінні об'єктами культурної спадщини Великої Британії належить неурядовим організаціям. Існують загальнонаціональні організації, такі як Національний траст (National Trust) – найбільша в Європі благодійна організація, що займається збереженням культурної спадщини, Траст англійської спадщини (English Heritage Trust), Товариство старовинних пам'яток (Ancient Monuments Society), Товариство захисту старовинних будівель (Society for the Protection of Ancient Buildings) (докладніше див. у Додатку). Але існують і такі, що здійснюють управління об'єктами культурної спадщини на локальному рівні, наприклад, Траст спадщини Південного Заходу (South West Heritage Trust), діяльність якого поширюється лише на окремі об'єкти у графствах Сомерсет і Девон, або Траст Самлсбері-холлу (Samblesbury Hall Trust), який з 1925 року опікується лише одним будинком 14 ст. у м. Блекберн

³ Heritage and the Economy 2020. *Historic England*. 2020. URL: <https://historicengland.org.uk/content/heritage-counts/pub/2020/heritage-and-the-economy-2020/> (дата звернення 06.11.2021)

(графство Ланкашир у північно-західній Англії), перетворивши його на місце проведення різноманітних заходів. Подібні організації тісно пов'язані з місцевими громадами і працюють за принципами інклюзивності, широкого залучення до своєї діяльності їх членів, сприяють задоволенню їх освітніх і культурних потреб. Існують також об'єднання неурядових організацій зі збереження культурної спадщини, наприклад, Альянс спадщини (Heritage Alliance), членами якого є 140 організацій, починаючи з таких великих як: Національний траст, Англійська спадщина (English Heritage), Траст каналів і річок (Canal & River Trust), Фонд історичних будинків (Historic Houses Foundation), і закінчуючи меншими і більш спеціалізованими, що представляють інтереси власників об'єктів культурної спадщини, професіоналів, волонтерів і науковців у цій галузі, музеї тощо. Загалом до його діяльності залучені понад 7 млн осіб⁴.

Враховуючи масштаби руйнувань стає цілком зрозуміло, що відновити пошкоджену та втрачену культурну спадщину лише за рахунок урядових організацій буде вкрай складно, тому в цьому аспекті надзвичайно корисним буде досвід Великої Британії, який демонструє не лише різноманітні можливості збереження та актуалізації культурної спадщини неурядовими організаціями, але й її використання для примноження соціального капіталу країни, перетворення спадщини минулого на ресурс розвитку сучасного і прийдешніх поколінь. У зв'язку із зазначеним пропонується проводити публічні консультації з представниками зацікавлених неурядових організацій, експертні обговорення з метою з'ясувати перспективи збереження та відновлення культурної спадщини із залученням неурядових організацій, які спеціалізуються в цій галузі.

Слід відмітити, що на недосконалість правового регулювання зверталась увага науковців і у довоєнний час. Так, заслуговує на увагу підхід Кудерської Н.І.⁵, яка доводить недостатність правового регулювання охорони та збереження приватних колекцій предметів мистецтва та антикваріату, їх окремих об'єктів, частин цих об'єктів, виокремлює роль держави щодо їх охорони та збереження, а саме: здійснення ефективного контролю за виконанням власником своїх обов'язків, унормування та визначення механізмів і порядку обміну приватними колекціями, їх частинами або їх предметами з врахуванням забезпечення належних охорони та збереження, необхідність обов'язковості державної

реєстрації єдиним відповідним органом виконавчої влади всіх рухомих об'єктів культурної спадщини України всіх форм власності на них з відповідним унормуванням такого. Підкреслює, що охорона та збереження таких об'єктів здійснюються виключно власниками колекцій, а тому надає пропозиції щодо законодавчого закріплення мінімальних вимог до цих власників та їх майнового положення, зокрема можливості забезпечити наявність відповідного технічного обладнання та умов зберігання, визначення обтяжень у формі «охоронних зобов'язань», які покладаються на цих власників, в унормованій системі обов'язків із забезпеченням доступу до них громадян, уповноважених владних органів в сфері культурної спадщини. Слід відмітити, що ці пропозиції в певній мірі актуальні і на сьогоднішній день.

Тому, вкрай необхідне форматування системи органів охорони культурної спадщини, залучення неурядових організацій для збереження та відновлення культурної спадщини, впровадження системних підходів до контролю за станом охорони і збереження об'єктів культурної спадщини, захисту традиційного характеру середовища, використання інноваційних технологій та підходів у сфері культурної спадщини. Також необхідна розробка та впровадження Державного реєстру культурної спадщини України як єдиної державної інформаційної системи, що забезпечить збирання, накопичення, обробку, захист, облік та надання інформації про об'єкти культурної спадщини, охоронювані археологічні території, історично населені місця, історико-культурні заповідники та заповідні території й об'єкти всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

Зупинемось на об'єктах всесвітньої спадщини ЮНЕСКО більш детально. Указом Президії Верховної Ради від 04.10.88 ратифіковано Конвенцію про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, результатом якої стало занесення семи пам'яток до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО⁶. Це Собор Святої Софії з ансамблем монастирських будівель, Києво-Печерська лавра у м. Києві, історичний архітектурно-містобудівний комплекс центральної частини Львова разом з горою Високий Замок і ансамблем собору св. Юра, Гедезична дуга Струве, Первинні та древні букові ліси Карпат та інших частин Європи, Резиденція митрополита Буковини та Далмації, Дерев'яні церкви з Карпатського регіону в Польщі та Україні, Стародавнє місто Херсонес Таврійський та його хора. Для порівняння, Німеччина має в цьому списку 47 пам'яток, Польща – 16, Чехія – 14, Угорщина – 8, порівняно не велика Північна Македонія – 2. В цьому аспекті заслуговує на увагу пам'ятка під назвою: «Природна та культурна спадщина Охридського регіону» та її

⁴ The Heritage Manifesto 2019. *Heritage Alliance*. 2019 URL: <https://www.theheritagealliance.org.uk/wp-content/uploads/2021/02/Manifesto-2019.pdf> (дата звернення 06.11.2021)

⁵ Кудерська Н. І. Адміністративно-правове регулювання охорони та збереження матеріальної культурної спадщини в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. С.27

⁶ Список всесвітньої спадщини. *ЮНЕСКО* : веб-сайт. URL: <http://whc.unesco.org/fr/list/> (дата звернення 06.11.2021)

правове регулювання, а саме – Закон Республіки Північна Македонія «Про оголошення старого міста Охрида культурною спадщиною спеціального значення»⁷ від 08.04. 2011 року. Відповідно до цього Закону Старе місто Охрид є монументальним цілим та оголошується культурною спадщиною особливого значення, підкатегорія – великого значення. З проголошенням монументальної одиниці «Старе міське ядро Охрида», для культурної спадщини, що має особливе значення, необхідно:

- постійно зберігати історичні, художні, архітектурні, міські, екологічні, етнологічні, духовні, соціологічні та інші наукові та культурні цінності, а також достовірність, унікальність, рідкість, різноманітність, цілісність, вік та інші властивості, зміст і функції,

- створення сприятливих умов для виживання та збереження цілісності всіх даних, які він несе в собі як свідчення розповсюдження знань про їх цінності, значення та роль у культурній ідентифікації,

- навчання для задоволення культурних, наукових, освітніх, естетичних, економічних, туристичних та інших потреб громадян та запобігання діям, явищам і впливам, які виконуються або можуть бути здійснені щодо пошкодження або деградації.

Монументальний комплекс «Старе місто Охрид» (з IV століття до нашої ери до XXI століття), як культурна спадщина, що представляє загальний інтерес для Республіки Македонія і користується особливим захистом відповідно до цього закону, Закону про охорону культурної спадщини та Законом про управління світовою природною та культурною. Слід відмітити, що окрім загальних положень, де зазначаються координати Старого міста та інша інформація, Закон також містить розділ щодо нагляду за виконанням положень цього Закону, яке здійснює Міністерство культури. Щодо застосування будівельних правил, як просторових, так і міського планування, то нагляд та контроль здійснюють органи, компетентні для виконання робіт у сфері просторового планування.

В українському законодавстві питання щодо правових, організаційних, соціальних та економічних відносин у сфері охорони культурної спадщини визначаються Законом України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 року, де у розділі присвяченому особливостям охорони об'єктів всесвітньої спадщини розглядаються відповідні положення.

Слід відмітити, що міжнародні експерти присіплю спостерігають за станом наших пам'яток та їх правового регулювання. Так, на 44-й сесії Комітет

всесвітньої спадщини ЮНЕСКО відзначив покращення стану збереження Софії Київської, Києво-Печерської Лаври та прилеглих споруд, в той час як на попередній, 43-й сесії, у 2019 році Комітет висловив серйозне занепокоєння щодо загроз об'єкту всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО «Київ: Собор Святої Софії та прилеглі монастирські споруди, Києво-Печерська лавра». Зокрема, мова йшла про невирішену проблему з масштабним містобудуванням в межах буферної зони – території з особливим статусом навколо пам'яток. В якості приклада можна навести постанову Верховного Суду від 11.11.2020 року справа № 826/15678/13-а⁸ за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Інвестиційно-будівельна група» до Міністерства культури України, третя особа – Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку «Стрітенський 3/15» про скасування рішення. За результатами розгляду справи було встановлено, що у жовтні 2013 року ТОВ «Інвестиційно-будівельна група» звернулося до суду з позовом, в якому просило скасувати постанову № 02 від 23.08.2013 про застосування фінансових санкцій за порушення законодавства про охорону культурної спадщини у вигляді накладення штрафу на ТОВ «Інвестиційно-будівельна група» у розмірі 170000 гривень.

Судами попередніх інстанцій встановлено, що на підставі наказу відповідача від 31.07.2013 № 712 «Про здійснення позапланового заходу (перевірки)» департаментом культурної спадщини та культурних цінностей Міністерства культури України проведено позапланову перевірку позивача.

Результати перевірки відображено в акті, в якому контролюючим органом встановлено, що на земельній ділянці, розташованій за адресою: місто Київ, вулиця Олесь Гончара, 17-23, яку віднесено до центрального історичного ареалу міста Києва та охоронної зони ансамблю споруд Софійського собору, позивачем проводяться роботи без дозволу центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

У зв'язку з виявленим порушенням, 23.08.2013 відповідачем прийнято оскаржувану постанову, якою за проведення незаконних робіт, що можуть завдати або завдали шкоди пам'ятці, її території, охоронюваній археологічній території, охоронним зонам, історичним ареалам населених місць, на позивача накладено штраф у розмірі 170000,00 грн.

Вважаючи вказану постанову протиправною, позивач звернувся до суду з позовом про її скасування.

Постановою Окружного адміністративного суду міста Києва від 06.11.2013, залишеною без змін

⁷ Закон за прогласуванье на старото градско јадро на Битола за културно наследство од особено значење. *Службен весник на РМ*, бр. 47/11. URL: <http://arhiva.kultura.gov.mk/index.php/legislativa/2011-03-04-10-39-07/310-zakon-za-proglasuvanje-na-staroto-gradsko-jadro-na-ohrid-za-kulturno-nasledstvo-od-osobeno-znacenje> (дата звернення 06.11.2021)

⁸ Постанова Верховного Суду від 11.11.2020 року справа № 826/15678/13-а *Судова влада України* : веб-сайт URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92810774> (дата звернення 06.11.2021)

ухвалами Київського апеляційного адміністративного суду від 30.01.2014 та Вищого адміністративного суду від 05.11.2014, в задоволенні адміністративного позову ТОВ «Інвестиційно-будівельна група» відмовлено. Верховний Суд касаційну скаргу Товариства з обмеженою відповідальністю «Інвестиційно-будівельна група» залишив без задоволення.

На жаль, подібних судових рішень на порталі Судової влади України велика кількість, а що вже говорити про дрефт на Софійській площі в Києві: вилучені автомобілі, кримінальне провадження, 50 тисяч гривень шкоди і 1700 гривень штрафу. Ця подія трапилась наприкінці серпня 2021 року, коли організатори знехтували забороною муніципалітету на проведення дрефту на автівках, не встановили жодних огорожувальних елементів, чим створили значну небезпеку для пішоходів. Екстремали забруднили та пошкодили гумою автошин кам'яну бруківку. Проте, всі ці проблеми стали мізерними перед загрозою удару РФ по Софії Київській. В зв'язку з чим був направлений лист до ЮНЕСКО із закликом світової спільноти втрутитися у ситуацію і допомогти врятувати Собор Святої Софії від загрози знищення.

Висновки

Підсумовуючи викладене, слід відмітити що Україна в умовах російсько-української війни має всіма доступними засобами зберегти вцілілі рештки культурної спадщини, в тому числі й цифровому форматі, адже під час збройної агресії РФ було виявлено недоліки й прогалини національного законодавства, які не дають можливості забезпечити ефективний захист культурної спадщини. Тому національне законодавство потребує подальшого удосконалення в частині захисту культурної спадщини в умовах збройного конфлікту. В цьому контексті важливе значення має підвищення рівня інформаційно-культурної обізнаності населення для фіксації свідчень злочинів проти культурної спадщини, вчинених російськими окупаційними військами на території України та виховання патріотично налаштованої молоді, що поважає історичні цінності. Тому, необхідне розроблення спеціалізованих навчальних курсів, які забезпечать сучасними знаннями та цифровими компетентностями, що сприятиме свідомому стратегічному плануванню і системному цифровому розвитку галузі та прискорять цифрову трансформацію сектора культурної спадщини.

Інформація про автора:

Похиленко Ірина Сергіївна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри політичних наук і права

Київський національний університет будівництва і архітектури

31, Повітрофлотський пр., Київ, 03037, Україна

Information about the authors:

Pokhylenko Iryna Serhiyivna,

Candidate of Legal Sciences,

Associate professor at the Department of Political Science and Law

Kyiv National University of Construction and Architecture

31, Povitroflotsky ave., Kyiv, 03037, Ukraine