

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ РЕЄСТРІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

LEGAL SUPPORT FOR FORMATION OF NATIONAL REGISTERS OF CULTURAL HERITAGE IN UKRAINE

Мазур Т.В.,

кандидат юридичних наук,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

У статті проаналізовано правове забезпечення формування національних реєстрів культурної спадщини в Україні. Встановлено, що українське пам'яткоохоронне законодавство частково успадкувало радянську систему охорони культурних цінностей, яка передбачала охорону пам'яток за категоріями загальнодержавного, республіканського та місцевого значення. Новелою національного законодавства стало запровадження «Основами законодавства України про культуру» від 14 лютого 1992 року Державного реєстру національного культурного надбання за окремими видами пам'яток (історії, археології, містобудування та архітектури, мистецтва, документальних).

Формування цього Реєстру передбачено і Законом України «Про культуру» від 14 грудня 2010 року, а також Законами України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 року, «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 року, «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року, «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року. Однак через відсутність порядку офіційного затвердження й оприлюднення Державного реєстру національного культурного надбання його наповнення рухомими об'єктами культурної спадщини проводиться розрізнено архівними, музейними та бібліотечними установами за власними методиками.

Нині послідовну роботу Міністерство культури України проводить щодо наповнення Державного реєстру національного культурного надбання за категоріями пам'яток національного та місцевого значення, формування якого передбачено Законом України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року. До реєстру включено й об'єкти культурної спадщини, які підлягали охороні відповідно до Закону УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» від 13 липня 1978 року. Цей реєстр оприлюднено на веб-сайті Міністерства культури.

Водночас більшість інших передбачених законодавством реєстрів і переліків культурної спадщини або перебувають у стадії розробки, або взагалі не ведуться. Позитивним зрушенням у цьому напрямі є започаткований Міністерством культури проєкт створення електронного інформаційного ресурсу культурної спадщини і культурних цінностей (портал «Культурна спадщина України»), який передбачає об'єднання всіх державних реєстрів у галузі культури, однак цей проєкт також перебуває у стадії розробки.

Ключові слова: закон, постанова, Міністерство культури, культурна спадщина, реєстр культурної спадщини.

In the article was analyzed legal support for formation of national registers of cultural heritage in Ukraine. It was established that the Ukrainian legislation has in some way inherited the Soviet protection system of cultural values, which provided for the protection of monuments by categories of national and local significance etc. The novelty of national legislation was introduction of State Register of National Cultural Heritage by separate types of monuments (history, archeology, town planning and architecture, arts, documentary).

The formation of this Register is also envisaged by the Law of Ukraine "On Culture" of December 14, 2010, as well as the Laws of Ukraine "On the National Archival Fund and Archival Institutions" of December 24, 1993, "On Libraries and Library Affairs" of January 27, 1995, "On Museums and Museum Affairs" of June 29, 1995, "On Exports, Imports and Returns of Cultural Property" of September 21, 1999. However, due to the lack of the procedure for official approval and promulgation of the State Register of National Cultural Heritage, its filling with movable objects of cultural heritage is conducted by archival, museum and library institutions according to their own methods.

To date, the consistent work of the Ministry of Culture of Ukraine is on filling the State Register of National Cultural Heritage by categories of monuments of national and local importance, the formation of which is provided by the Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" of June 8, 2000. Heritage protected in accordance with the Law of USSR "On the Protection and Use of Monuments of History and Culture" of 13 July 1978.

This Register is published on the website of the Ministry of Culture. At the same time, most of the other registers and lists of cultural heritage provided by law are either under development or not maintained at all. A positive development in this direction is the project initiated by the Ministry of Culture to create an electronic information resource of cultural heritage and cultural values (the portal "Cultural Heritage of Ukraine"), which provides for the unification of all state registers in the field of culture, but this project is also under development.

Key words: law, decree, Ministry of Culture, cultural heritage, register of cultural heritage.

Постановка проблеми. Культурна спадщина є своєрідним відображенням розвитку того чи іншого народу протягом всієї його історії й істотно впливає на формування іміджу держав на міжнародній арені. Зважаючи на таке важливе значення культурної спадщини, в усіх правових демократичних державах культурна спадщина охороняється законом. Нині охорона культурної спадщини вже вийшла за національні межі, а завдяки діяльності ООН, ЮНЕСКО, Ради Європи та інших міжнародних організацій є підстави стверджувати про формування міжнародного права охорони культурної спадщини.

Аналіз останніх досліджень. Захист культурної спадщини протягом тривалого часу є предметом дослідження багатьох зарубіжних вчених. Не вдаючись до національних особливостей такого захисту, для цього дослідження важливе значення передусім має міжнародно-правовий захист культурної спадщини. Відповідний аналіз здій-

снили у своїх роботах зарубіжні автори П.О' Кіф і Л. Протт [1], К. Форрест [2] та інші.

Українськими науковцями (В.І. Акуленко [3], О.І. Мельничук [4]) проаналізовані загальні правові механізми захисту культурної спадщини в Україні та їх відповідність міжнародним нормам і стандартам. Що стосується специфіки правового забезпечення формування окремих реєстрів культурної спадщини, то тут варто вказати на низку праць І.М. Мишцака [5; 6; 7]. Водночас розвиток національного законодавства потребує комплексного дослідження питання правового забезпечення формування національних реєстрів культурної спадщини.

Метою статті є аналіз правового забезпечення формування національних реєстрів культурної спадщини в Україні.

Виклад основного матеріалу. Українське пам'яткоохоронне законодавство частково базується на радянській правовій спадщині. Водночас навіть у радянський період республіканське пам'яткоохоронне законодавство

мало свою специфіку й окрему термінологію, що простежується і в термінології та нормах Закону УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» від 13 липня 1978 року. Відповідно до статті 17 цього закону пам'ятки поділялися на пам'ятки загальносоюзного, республіканського та місцевого значення [9].

Постановою Ради Міністрів УРСР від 24 серпня 1963 року «Про впорядкування справи обліку та охорони пам'ятників архітектури на території Української РСР» було затверджено Список пам'ятників архітектури УРСР, які підлягали державній охороні. Крім того, Постановою Ради Міністрів УРСР від 21 липня 1965 року № 711 було затверджено Список пам'ятників мистецтва, історії та археології республіканського значення Української РСР, які також охоронялися державою [8, с. 21–22]. Ці списки фактично й були тим реєстром пам'яток, який успадкувала Україна після здобуття незалежності.

Першим спеціальним законодавчим актом України став Закон України «Основи законодавства України про культуру», ухвалений 14 липня 1992 року [10]. Закон втратив чинність з ухваленням Закону України «Про культуру» № 2778-VI від 14 грудня 2010 року. Відповідно до норм закону в Україні мав бути створений Державний реєстр національного культурного надбання. На виконання цієї норми Постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 року № 466 затверджено Положення про Державний реєстр національного культурного надбання [11], згідно з яким встановлено п'ять видів пам'яток (історії, археології, містобудування та архітектури, мистецтва, документальних), що підлягали внесенню до реєстру.

Відповідні норми щодо формування Державного реєстру національного культурного надбання увійшли й до інших Законів України: «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 року, «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 року, «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року, «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року. Однак Кабінет Міністрів України не затвердив Порядок внесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру національного культурного надбання.

Зважаючи на відсутність такого акта, окремі суб'єкти владних повноважень приступили до розроблення власних підзаконних актів, спрямованих на упорядкування процесу формування зазначеного реєстру. Так, за свідченням І.М. Мишчака, 19 листопада 1998 року Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів України та НАН України видали спільний наказ № 73/298, яким затвердили Методику та критерії виявлення і включення унікальних документальних пам'яток Національного архівного фонду України до Державного реєстру національного культурного надбання; Міністерство культури і мистецтв України наказом № 653 від 25 жовтня 2001 року затвердило Порядок занесення унікальних пам'яток Музейного фонду України, а наказом № 708 від 20 листопада 2001 року – Інструкцію про порядок відбору рукописних книг, рідкісних і цінних видань із бібліотечних фондів до Державного реєстру національного культурного надбання [6, с. 23]. Таким чином розпочалася розрізнена робота окремих відомств щодо формування Державного реєстру національного культурного надбання.

На виконання норм Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року Наказом Міністерства культури України від 3 вересня 2013 року № 819 було затверджено форми та порядки ведення реєстрів культурних цінностей [12]. Однак формування зазначених реєстрів Міністерством культури у повному обсязі не забезпечено й досі, що істотно ускладнює контроль за ввезенням і вивезенням культурних цінностей.

Новий етап у справі законодавчого забезпечення пам'яток охоронної діяльності розпочався з ухваленням

Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року № 1805-III [13]. Законом до пам'яток віднесено лише нерухомі об'єкти культурної спадщини (радянське законодавство до пам'яток відносило й рухомі об'єкти). Відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» передбачено формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Прикметно, що Державний реєстр національного культурного надбання взагалі опинився поза сферою дії Закону. Згідно з пунктом 4 Прикінцевих положень Закону України «Про охорону культурної спадщини» «об'єкти, включені до списків (переліків) пам'яток історії та культури відповідно до Закону Української РСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури», визнаються пам'ятками відповідно до цього закону» [13].

Формування єдиного Переліку об'єктів культурної спадщини національного значення, які заносяться до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, відбулося, за словами І.М. Мишчака, на основі Постанов Уряду України № 928 від 3 вересня 2009 року «Про занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» (із прийняттям цієї постанови втратили чинність Постанови Ради Міністрів УРСР від 21 липня 1965 року № 711 і Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2001 року № 1761) та № 929 від 10 жовтня 2012 року «Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» [5, с. 18].

Здебільшого до Державного реєстру нерухомих пам'яток України було включено ті пам'ятки, які перебували під охороною відповідно до постанов Ради Міністрів УРСР. Після тривалої перерви Державний реєстр нерухомих пам'яток України було доповнено пам'ятками міста Києва згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» від 30 серпня 2017 року № 659 [14]. Станом на початок 2020 року до Реєстру пам'яток національного значення України включено 907 об'єктів, а наповнення Реєстру пам'яток місцевого значення, зміни до якого вносяться наказами Міністерства культури, відбувається значно інтенсивніше [15].

Характерно, що Державний реєстр нерухомих пам'яток України, доступ до якого є на офіційному веб-сайті Міністерства культури, викликає чимало критичних зауважень. Його специфікою є наявність інформації про об'єкти культурної спадщини за територіальним принципом, яка включає лише назву та перелік об'єктів і їх датування. Натомість, як зауважує І.М. Мишчак, немає інформації про загальний стан пам'яток, їх власника або користувача, потребу чи необхідність реставрації або консервації об'єкта, доступ туристів до пам'ятки, вартість відвідування тощо. Така інформація, наголосує вчений, відповідно до вимог міжнародного пам'яток охоронного законодавства повинна бути доступною для всіх бажаючих [5, с. 19].

Крім Державного реєстру нерухомих пам'яток України, Законом України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року [13] передбачено формування Переліку об'єктів підводної культурної спадщини зі статусом морського меморіалу (частина друга статті 13) та Переліку об'єктів культурної спадщини (частина друга статті 14). Відповідно до Закону «об'єкт культурної спадщини до вирішення питання про його реєстрацію як пам'ятки вноситься до Переліку об'єктів культурної спадщини і набуває правового статусу щойно виявленого об'єкта культурної спадщини, про що відповідний орган охорони культурної спадщини в письмовій формі повідомляє власника цього об'єкта або уповноважений ним орган (особу)» [13]. Переліки об'єктів культурної спадщини затверджуються рішеннями органів охорони культурної спадщини.

Згідно з частиною першою статті 18 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року Верховна Рада України повинна затвердити Перелік пам'яток, які не підлягають приватизації [13].

Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 року [16] також передбачає внесення пам'яток археології до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Відповідно до статті 1 закону пам'яткою археології визнається археологічний об'єкт національного або місцевого значення, занесений до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, а згідно з частиною першою статті 5 закону внесення об'єктів археологічної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України здійснюється постановами Кабінету Міністрів України [16].

Базовий Закон України «Про культуру» від 14 грудня 2010 року [17], який ухвалено замість «Основ законодавства України про культуру» від 14 лютого 1992 року, в черговий раз поставив на порядок денний питання формування Державного реєстру національного культурного надбання. До реєстру відповідно до частини третьої статті 16 закону включаються «унікальні культурні цінності, які мають виняткове історичне, художнє, наукове та інше культурне значення для формування вітчизняного культурного простору і визначають внесок українського народу у всесвітню культурну спадщину» (такі унікальні культурні цінності визнаються об'єктами національного культурного надбання) [17].

Порядок включення до Державного реєстру національного культурного надбання, а також Порядок ведення обліку об'єктів національного культурного надбання, які мали бути визначені на рівні Уряду України, так і не були затверджені. Як справедливо зазначив І.М. Мищак, чинне законодавство не передбачає порядку офіційного затвердження й оприлюднення Державного реєстру національного культурного надбання у формі єдиного документа. Реєстр досі не сформовано, що не гарантує збереження й заборону вивозу за кордон унікальних культурних цінностей [6, с. 23].

Остаточного не сформовано і Реєстр культурних цінностей, які знаходяться в національному розшуку, форма та порядок ведення якого були затверджені ще 3 вересня 2013 року наказом Міністерства культури України № 819 [12]. Натомість на сайті Міністерства культури доступні три розрізнені документи: «Каталог культурних цінностей, викрадених із музеїв, та культових споруд» (1984-1998 роки) (українською та англійською мовами), «Каталог культурних цінностей, викрадених із держав-

них музеїв, заповідників, установ та приватних колекцій» (1999-2009 роки), «Інформація про викрадені культурні цінності з музеїв державної та комунальної форм власності за період 2010-2015 років» (окрема база даних викрадених культурних цінностей доступна на офіційному вебсайті Міністерства внутрішніх справ України).

Висновки. Українське пам'яткоохоронне законодавство частково успадкувало радянську систему охорони культурних цінностей, яка передбачала охорону пам'яток за категоріями загальнодержавного, республіканського та місцевого значення. Новелою національного законодавства стало запровадження «Основами законодавства України про культуру» від 14 лютого 1992 року Державного реєстру національного культурного надбання за окремими видами пам'яток (історії, археології, містобудування та архітектури, мистецтва, документальних).

Формування цього реєстру передбачено і Законом України «Про культуру» від 14 грудня 2010 року, а також Законами України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 року, «Про бібліотеки і бібліотечну справу» від 27 січня 1995 року, «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року, «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року. Однак через відсутність порядку офіційного затвердження й оприлюднення Державного реєстру національного культурного надбання його наповнення рухомими об'єктами культурної спадщини проводиться розрізнено архівними, музейними та бібліотечними установами за власними методиками.

Нині послідовна робота Міністерства культури України проводиться щодо наповнення Державного реєстру національного культурного надбання за категоріями пам'яток національного та місцевого значення, формування якого передбачено Законом України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року. До реєстру включено й об'єкти культурної спадщини, які підлягали охороні відповідно до Закону УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» від 13 липня 1978 року. Цей реєстр оприлюднено на вебсайті Міністерства культури.

Водночас більшість інших передбачених законодавством реєстрів і переліків культурної спадщини або перебувають у стадії розробки, або взагалі не ведуться. Позитивним зрушенням у цьому напрямі є започаткований Міністерством культури проект створення електронного інформаційного ресурсу культурної спадщини і культурних цінностей (портал «Культурна спадщина України»), який передбачає об'єднання всіх державних реєстрів у галузі культури, але цей проект також перебуває у стадії розробки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. O' Keefe, Patrick J., Prott Lyndel V. Cultural heritage conventions and other instruments: a compendium with commentaries. Crickadarn, UK : Institute of Art and Law, 2011. 343 p.
2. Forrest C. International Law and the Protection of Cultural Heritage. Routledge, 2012. 480 p.
3. Акуленко В.І. Міжнародне право охорони культурних цінностей та його імплементація у внутрішньому праві України. К. : Юстініан, 2013. 608 с.
4. Мельничук О.І. Міжнародно-правовий статус всесвітньої культурної і природної спадщини. К. : Наук. думка, 2008. 285 с.
5. Мищак І.М. Правове регулювання процесу формування й наповнення Державного реєстру нерухомих пам'яток України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 2. С. 15–20.
6. Мищак І.М. Нормативно-правове забезпечення формування Державного реєстру національного культурного надбання та шляхи його вдосконалення в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 4. С. 19–24.
7. Xiangfei Ma, Myshchak Ivan, Gryshova Inna. The register of the cultural heritage in Ukraine as a legal mechanism for preserving the historical and cultural monuments. *Dilemmas Contemporaneos: Educación, Política y Valores*. 2019 Supplement. Vol. 7. P. 1–21.
8. Mazur T.V. Legal support of the cultural heritage protection in the Ukrainian SSR (second half of the 1950s – end of the 1980s). *The Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2020. № 1. P. 19–28.
9. Про охорону і використання пам'яток історії та культури : Закон Української РСР від 13.07.1978 № 3600-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3600-09> (дата звернення: 06.04.2020).
10. Основи законодавства України про культуру : Закон України від 14.02.1992 № 2117-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2117-12> (дата звернення: 06.04.2020).
11. Положення про Державний реєстр національного культурного надбання, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 12.08.1992 № 466. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-92-п> (дата звернення: 06.04.2020).
12. Про затвердження форм і порядків ведення реєстрів культурних цінностей : Наказ Міністерства культури України від 03.09.2013 № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1879-13> (дата звернення: 06.04.2020).

13. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14> (дата звернення: 06.04.2020).
14. Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 № 659. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/659-2017-p> (дата звернення: 06.04.2020).
15. Державний реєстр нерухомих пам'яток України. URL: <http://mkms.gov.ua/content/derzhavniy-reestr-neruhomih-pamyatok-ukraini.html> (дата звернення: 06.04.2020).
16. Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18.03.2004 № 1626-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15> (дата звернення: 06.04.2020).
17. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17> (дата звернення: 06.04.2020).