



Ю. Л. Юринець
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права
Університету економіки та права "КРОК" (м. Київ)

УДК 342.924

ЗНАЧЕННЯ АКТІВ ICOMOS ДЛЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Доводиться, що виконання міжнародних зобов'язань держав-учасниць Конвенції ЮНЕСКО про охорону Всесвітньої культурної та природної спадщини, зокрема України, в повній мірі можливе при дотриманні регулюючих документів ICOMOS. Розглянуто межі такого регулювання та адміністративно-правовий статус таких документів.

Ключові слова: ЮНЕСКО, ICOMOS (ІКОМОС), культурна спадщина, природна спадщина.

Згідно зі ст. 54 Конституції України культурна спадщина охороняється законом. 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.

Збереження культурної спадщини людства та вирішення глобальних екологічних проблем є обов'язковими умовами існування та розвитку людської цивілізації. Традиційно заходи охорони культурної спадщини були винятково сферою внутрішньо-правової діяльності держав. Усвідомлення міжнародним співтовариством виключної важливості цих аспектів життєдіяльності людини сприяє тому, що захист культурних цінностей та збереження природного середовища поступово стають предметом міжнародно-правового регулювання [1, с. 1]. У доповіді [2] зазначалося, що на кінець ХХ ст. в міжнародному праві налічувалося більше 100 міжнародно-правових актів, які регламентують питання виявлення, збереження, охорони, вивчення і популяризації культурних цінностей. Система цих актів є настільки розгалуженою, що існують підстави говорити про міжнародне право охорони культурних цінностей [3].

Очевидним є те, що зазначена система міжнародних правових актів породжує певні обов'язки для держав, які підписали ці акти (приєдналися до цих актів). Україна приєдналася до низки важливих міжнародних актів у сфері охорони культурних цінностей (культурної спадщини). Отже, актуальним є розгляд цих актів, а також аналіз зобов'язань, які витікають з цих актів для України.

Більшість досліджень міжнародно-правових аспектів охорони культурної спадщини здійснені на підставі Конвенцій міждержавних організацій (ООН, ЮНЕСКО, Рада Європи), які ратифікуються державами і безпосередньо стають частиною їх законодавства. Так, в роботі [1] досліджуються міжнародно-правові відносини держав-учасниць на підставі Конвенції ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини та Конвенції ЮНЕСКО про охорону нематеріальної культурної спадщини. У роботі [4] розглядаються питання впливу вимог Гаазької конвенції 1954 р. про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту на поведінку держав у цій сфері в мирний час. У роботах [5; 6] аналізуються положення кількох міжнародних актів у цій сфері, проте



узагальнення зобов'язальних для держав вимог не здійснюється. У роботах [7–9] здійснений комплексний аналіз ратифікованих Україною конвенцій у контексті її міжнародних зобов'язань України.

Існує ціла низка міжнародних документів у культуроохоронній сфері, що не потребують ратифікації державами, але якими вимушені керуватися держави, які прагнуть добросовісно виконувати свої міжнародні зобов'язання у сфері охорони культурної спадщини. Важливою групою таких документів є акти Міжнародної ради з охорони пам'яток та історичних місць (ІКОМОС) [10–12]. Отже, метою цієї статті є дослідження регулятивної ролі ІКОМОС для адміністративно-правового регулювання у сфері охорони культурної спадщини.

Одним з ключових пам'яткоохоронних міжнародних документів є Конвенція ЮНЕСКО про охорону Всесвітньої культурної та природної спадщини [13], до якої приєдналась Україна [1; 7; 9]. Водночас її безпосереднє застосування іноді є ускладненим внаслідок загальності формулювань. За таких умов важливим у практичній діяльності є урахування вимог суміжних документів.

Так, в ухвалі від 1 грудня 2010 р. № К–31325/10 Вищий адміністративний суд України (ВАСУ) розглянув касаційну скаргу за позовом фізичних осіб до Київської міської ради про визнання недійсним рішення Київської міської ради від 08.02.2007 р. № 98/759 “Про передачу земельної ділянки ... для будівництва, експлуатації та обслуговування житлового будинку з офісними приміщеннями та підземним автопаркінгом по вул. Стрілецькій, 10/1 у Шевченківському районі м. Києва” [12; 14]. У прийнятих судових рішеннях, в тому числі ухвалі ВАСУ, така передача визнана протиправною. Суди зазначили, що спірна адреса відноситься до охоронної зони ансамблю Софійського собору, який внесений до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, тому всі перетворення в цій зоні повинні відбуватися у відповідності до Конвенції про охорону Всесвітньої культурної та природної спадщини. Так, настановами [15] передбачено, що обов'язком країни-учасниці Конвенції є інформування Комітету Всесвітньої спадщини через секретаріат ЮНЕСКО про наміри розпочати або дозволити в зоні, яка охороняється Конвенцією, про значні роботи по відновленню чи новому будівництву, які можуть вплинути на цінність об'єкта всесвітньої спадщини. Внаслідок спірного рішення Київська міська рада фактично вилучила спірну земельну ділянку з архітектурної охоронної зони ансамблю споруд Софійського собору і передала для будівництва, експлуатації та обслуговування офісного комплексу, про що Комітет всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, всупереч “Настановам ...”, не інформувала. Отже, ВАСУ вирішив, що Україна зв'язана не тільки положеннями безпосередньо Конвенції, але й виданими на її виконання нормативними актами.

За таких умов слід врахувати, що згідно з п. 49 розділу Е “Процедура можливого виключення цінностей зі Списку всесвітньої спадщини” “Настанов ...” Секретаріат звертається за поясненнями щодо отриманої інформації в компетентну(-ні) консультативну(-ні) організацію(-і): ІКОМОС (ICOMOS; Міжнародна рада з охорони пам'яток та історичних місць), ВСЗП (IUCN; Всесвітній союз збереження природи і природних ресурсів) або ICCROM (Міжнародний дослідний центр збереження і реставрації культурних цінностей — Римський центр). Згідно з п. 57 розділу F “Настанови щодо оцінки та розгляду пропозицій щодо включення у Список” оцінка індивідуальних об'єктів, запропонованих державами-учасницями для з'ясування їх відповідності критерію та умовам автентичності/цілісності, здійснюється Міжнародною радою з охорони пам'яток та історичних місць (ІКОМОС) щодо культурних цінностей та Всесвітнім союзом збереження природи і природних ресурсів (ВСЗП) щодо природних цінностей. У випадку пропозицій щодо включення культурних цінностей, які належать до категорії “культурних ландшафтів”, оцінка здійснюється після консультації із Всесвітнім союзом збереження природи і природних ресурсів (ВСЗП). ІКОМОС та ВСЗП подають у Бюро Комітету всесвітньої спадщини доповіді про оцінку. ІКОМОС та ВСЗП, враховуючи рішення Бюро та



додаткову інформацію, що могла бути отримана від держави-учасниці, яка подає пропозицію щодо включення, надає підсумкову доповідь Комітету всесвітньої спадщини. Отже, “Настанови ...” ЮНЕСКО визнають позицію ІКОМОС такою, що є легітимним тлумаченням Конвенції [2].

Крім того, згідно зі ст. 49 Закону України “Про охорону культурної спадщини” подання про внесення пам’яток до Списку всесвітньої спадщини здійснює Кабінет Міністрів України за рекомендацією центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини та Українського національного комітету Міжнародної ради з питань пам’яток та визначних місць (ІКОМОС). Таким чином, і український законодавець визнає позицію ІКОМОС такою, що є легітимним тлумаченням Конвенції про охорону Всесвітньої культурної та природної спадщини. Статут Національного заповідника “Херсонес Таврійський”, затверджений наказом Міністерства культури і туризму України від 18 серпня 2008 р. № 917/0/16–08, містить вказівку на те, що Заповідник у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства культури і туризму України, іншими нормативно-правовими актами, цим Статутом, а також ратифікованими Україною міжнародними документами у сфері збереження історико-культурної і природної спадщини, рекомендаціями ЮНЕСКО, Міжнародної ради музеїв (ІКОМ) та Міжнародної ради з питань пам’яток і визначних місць (ІКОМОС) [16].

Міжнародна рада з питань пам’яток і визначних місць (ICOMOS) створена у 1965 році як неурядова громадська організація, відіграє провідну роль у світовій пам’яткоохоронній діяльності [10]. Свою діяльність ICOMOS зосереджує на вивченні та пропаганді світової культурної спадщини, сприяє охороні й використанню пам’яток шляхом вивчення та поширення досягнень охоронно-реставраційної науки і практики, розвиває співробітництво в розробці пам’яткоохоронних технологій, допомагає в підготовці кадрів охорони і реставрації об’єктів культурної спадщини. Міжнародна рада з питань пам’яток і визначних місць об’єднує фахівців з понад 110 країн світу. У системі ICOMOS створено низку спеціалізованих фахових комітетів, які займаються вирішенням проблем пам’яткоохоронної діяльності, зокрема пов’язаних з охороною пам’яток мурованої архітектури, дерев’яної архітектури, історичних міст, пам’яток археології, історичних садів і парків, наскельного мистецтва, вітражів, підготовки фахівців, культурного туризму тощо. З часу свого заснування Міжнародна рада з питань пам’яток та визначних місць розробила та прийняла велику кількість хартій та документів з охорони та реставрації об’єктів культурної спадщини. У нормотворчій діяльності ICOMOS дотримується, передусім, принципів основоположного документа сфери охорони культурної спадщини — Венеціанської хартії [17], яка була прийнята за рік до її створення. У доповнення Венеціанської хартії ICOMOS була прийнята низка інших хартій: Флорентійська хартія [18], Вашингтонська хартія [19], Лозаннська хартія [20] та інші. Зазначені документи містять принципові положення щодо охорони та збереження культурної та археологічної спадщини в контексті міжнародних зобов’язань України, дотримання яких дозволило б вирішити багато практичних питань і спорів, дискусійних в сучасній Україні. Такими положеннями є:

— охорона пам’ятки передбачає збереження її оточення, яке не порушує масштабності споруди. Якщо традиційне середовище збереглося, його не слід порушувати; будь-яке нове будівництво, знесення та зміни, які могли б порушити співвідношення об’ємів і кольору, недопустимі (п. 6 Венеціанської хартії);

— нові функції та мережі інфраструктури, яких вимагає сучасне життя, повинні пристосовуватися до специфіки історичних міст (п. 8 Вашингтонської хартії);

— якщо законодавство поширюється тільки на пам’ятки, які офіційно охороняються, паспортизовані або зареєстровані, то повинні вживатися заходи для тимчасової охорони нововиявлених ділянок спадщини або пам’яток, які ще не



охороняються, доти, доки не буде проведена їхня оцінка з точки зору археології (п. 3 Лозаннської хартії);

— головна мета управління археологічною спадщиною — збереження пам'яток і визначних місць у первісному вигляді, включаючи тривалу консервацію, старанність у складанні документації, зберіганні колекцій та всього того, що до них належить. Будь-яка зміна елементів спадщини є порушенням її схоронності у первісному вигляді (п. 6 Лозаннської хартії);

— відповідальна влада повинна прийняти офіційні та адміністративні розпорядження для ідентифікації, інвентаризації та охорони історичних садів. Їх охорона повинна бути включена в плани по розподілу земель, у планувальні документи з благоустрою території. Влада повинна також, ґрунтуючись на думках компетентних експертів, прийняти необхідні фінансові розпорядження, які сприяють підтримці, консервації, реставрації і, можливо, відновленню історичних садів (п. 23 Флорентійської хартії).

Згідно з ч. 1 ст. 79 Кодексу адміністративного судочинства України письмовими доказами є документи, акти, листи, телеграми, будь-які інші письмові записи, що містять у собі відомості про обставини, які мають значення для справи. Так, в ухвалі Київського апеляційного адміністративного суду від 21 вересня 2010 р. у справі № 2-а-1930/09 зазначено, що з рекомендацій ІКОМОС 32 СОМ 7В.111; 32 СОМ 8В.68; 32 СОМ 8Д; 33 СОМ 7В.125 та 34 СОМ 7В.103 вбачається, що взяті зобов'язання Україна не виконує [21].

Документи ІКОМОС є тлумаченням Конвенції ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини. Невідповідність стану справ цим документам може бути доказом невідповідності прийнятих владою України рішень щодо об'єктів культурної та/або архітектурної спадщини, якщо ці рішення не відповідають зазначеним документам, що враховується в судовій практиці. Нормативність зазначених документів визнана на законодавчому рівні ст. 49 Закону України "Про охорону культурної спадщини".

Список використаних джерел

1. *Мельничук, О. І.* Статус всесвітньої культурної та природної спадщини людства в міжнародному праві [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 "Міжнародне право" / О. І. Мельничук ; Ін-тут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К., 2006. — 19 с.
2. *Молчанов, С. Н.* Об определении понятия "недвижимые культурные ценности" и "недвижимое культурное наследие" [Доклад: Вторая межрегиональная научно-практическая конференция "ИРИТОП-2000", Москва, 25.04.2000 г.] [Электронный ресурс] / С. Н. Молчанов // Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры Свердловской области. — URL : <http://www.patrimony.ru/page4/page33/page192/page105/page114>.
3. *Акуленко, В. І.* Міжнародне право охорони культурних цінностей [Електронний ресурс] / В. І. Акуленко, В. В. Максимов // Юридичний словник [Законодавство, факти, коментарії]. — URL : <http://www.zakony.com.ua/juridical.html?catid=41696>.
4. *Потапова, Н. А.* Международно-правовые проблемы охраны культурных ценностей и законодательство Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 "Международное право; европейское право" / Н. А. Потапова. — М., 2001. — 20 с. [Электронный ресурс] Юридическая Россия. — URL : <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=102526>.
5. *Василенко, В.* Діяльність країн СНД в ЮНЕСКО щодо збереження культурної спадщини [Електронний ресурс] / В. Василенко // VuzLib.com. — URL : <http://vuzlib.com/content/view/1240/62>.
6. *Прибега, Л.* Національна нормативно-правова та міжнародна охорона культурної спадщини [Електронний ресурс] / Л. Прибега // Військовий огляд — інформаційне агентство. — URL : <http://www.spadshina.org.ua/File/Pribega.doc>.



7. *Юринець, Ю. Л.* Охорона культурної спадщини: Міжнародні документи та зобов'язання України перед європейською спільнотою [Текст] / Ю. Л. Юринець // Юридична газета. — 2011. — № 7 (272). — 15 лютого. — С. 22.
8. *Юринець, Ю. Л.* Міжнародно-правові акти щодо охорони культурної спадщини [Текст] / Ю. Л. Юринець // Альянс наук: вчений вченому: матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 лют. 2011 р. — [у 8 т.]. — Дніпропетровськ: Біла К. О., 2011. — Т. 2: Наукові праці в галузях історії, філософії, права. — 2011. — С. 69–71.
9. *Юринець, Ю. Л.* Міжнародно-правова охорона культурної спадщини в контексті міжнародних зобов'язань України: правозастосування та судова практика [Текст] / Ю. Л. Юринець // Вісник господарського судочинства. — 2011. — № 4. — С. 92–102.
10. ICOMOS–УКРАЇНА [Електронний ресурс] ICOMOS–УКРАЇНА. — URL : <http://icomos-ua.blogspot.com>.
11. *Панова, С.* Коментар для “Юридичної газети” [Текст] / С. Панова // Юридична газета. — 2011. — № 7 (272). — 15 лютого. — С. 22.
12. *Юринець, Ю. Л.* Адміністративно-правовий статус актів ICOMOS [Текст] / Ю. Л. Юринець // Сучасний соціокультурний простір 2011: матеріали восьмої міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. 22–24 вересня 2011 року. — Ч. 3. — К., 2011. — С. 41–44.
13. Конвенція ООН про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16.11.1972 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_089.
14. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 01.12.2010 р. у справі за позовом ОСОБА_3, ОСОБА_2, ОСОБА_1 до Київської міської ради про визнання недійсним рішення [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. — URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12633033>.
15. Настанови, що регулюють виконання Конвенції ЮНЕСКО про охорону Всесвітньої культурної та природної спадщини [Електронний ресурс] Національна комісія України у справах ЮНЕСКО. — URL : <http://www.unesco.org.ua/ua/archive/documents/downloads/whc-guid.pdf>.
16. Постанова Окружного адміністративного суду міста Севастополя від 08.11.2011 р. у справі № 2а–3172/11/2770 за позовом ОСОБА_1 до начальника Національного археологічного заповіднику “Херсонес Таврійський” ОСОБА_3 про зобов'язання вчинити певні дії [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. — URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/20266837>.
17. Міжнародна хартія з охорони й реставрації нерухомих пам'яток і визначних місць (Венеціанська хартія) від 31.05.1964 р. [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_757.
18. Historic Gardens (The Florence Charter 1981) [21.05.1981] [Electronic resource] International Council on Monuments and Sites. — URL : http://www.international.icomos.org/charters/gardens_e.pdf.
19. Міжнародна хартія з охорони історичних міст (Вашингтонська хартія, 1987). [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_761.
20. Charter for the protection and management of the archaeological heritage (1990). Prepared by the International Committee for the Management of Archaeological Heritage (ICAHM) an approved by the 9th General Assembly in Lausanne in 1990 [Electronic resource] International Council on Monuments and Sites. — URL : http://www.international.icomos.org/charters/arch_e.pdf.
21. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 21.09.2010 р. у справі № 2а–1930/09 за позовом ОСОБА_4, ОСОБА_5 та ОСОБА_6 до Київської міської ради про визнання недійсним рішення [Електронний ресурс] Єдиний державний реєстр судових рішень. — URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11390920>.

Рекомендовано до друку кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Університету економіки та права “КРОК” (протокол № 2 від 13 жовтня 2011 року)

Надійшла до редакції 09.01.2012



Юринец Ю. Л. Значение актов ICOMOS для административно-правового регулирования в сфере охраны культурного наследия

Доказывается, что выполнение международных обязательств государств-участников Конвенции ЮНЕСКО об охране Всемирного культурного и природного наследия, в частности Украины, в полной мере возможно при соблюдении регулирующих документов ICOMOS. Рассмотрены пределы такого регулирования и административно-правовой статус таких документов.

Ключевые слова: ЮНЕСКО, ICOMOS (ИКОМОС), культурное наследие, природное наследие.

Yurynets, Yu. L. Value of Certificates ICOMOS for is Administrative-Legal Regulation in Sphere of Protection of a Cultural Heritage

It is proved that performance of the international obligations of the states-participants of the Convention of UNESCO about protection of the World cultural and natural heritage, in particular, Ukraine, to the full is possible at observance of regulating documents ICOMOS. Limits of such regulation and administratively-legal status such documents are considered.

Key words: UNESCO, ICOMOS, a cultural heritage, a natural heritage.

