



О.І. Мельничук*

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СПИСКУ ВСЕСВІТНЬОЇ КУЛЬТУРНОЇ ТА ПРИРОДНОЇ СПАДЩИНИ

Проблемам правового регулювання збереження культурних цінностей та охорони навколишнього природного середовища в доктрині міжнародного права приділяють значну увагу як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Серед українських учених дослідженням цієї проблематики займаються В.І. Акуленко¹, В.Н. Денисов², В.В. Максимов³, В.Л. Мунтян⁴, Ю.С. Шемшученко⁵, серед зарубіжних науковців — Є. Александров (Болгарія), Л.Н. Галенська (Росія), М.М. Богуславський (Росія), С.Н. Молчанов (Росія), Л. Прессуїр (Франція), І. Сейдел-Хохенвелдерн (Австрія) та інші. Проте питання визначення правового режиму об'єктів культури та природи, що становлять загальнолюдську цінність, тобто об'єктів всесвітньої спадщини, не достатньо висвітлені в науці міжнародного права.

У нормативній системі сучасного міжнародного права відносини, що складаються в сфері охорони унікальних природних комплексів і видатних культурних цінностей, регулюються універсальним договором — Конвенцією про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини 1972 р.⁶ Основні положення міжнародного документа полягають у тому, що об'єкти культури та природи, які становлять значний інтерес для всього людства, включаються до Списку всесвітньої культурної та природної спадщини (в літературі та засобах масової інформації — Список ЮНЕСКО, або Спадщина ЮНЕСКО); держави, на території яких знаходяться такі об'єкти, беруть на себе міжнародно-правові зобов'язання щодо їх охорони і збереження, а все міжнародне товариство зобов'язується надавати ефективну допомогу в цьому.

Охорона всесвітньої спадщини, згідно з Конвенцією 1972 р., здійснюється на двох рівнях: національному та міжнародному. Заходи національної охорони полягають у тому, що держави зобов'язуються забезпечувати виявлення, охорону, збереження, популяризацію й передання майбутнім поколінням всесвітню культурну та природну спадщину, що знаходиться на її території. Отже, основну відповідальність за збереження таких цінностей, що становлять всесвітню спадщину, несе держава, на території якої ці цінності знаходяться. Ця держава "прагне діяти власними зусиллями, максимально використовуючи наявні ресурси" (ст. 4 Конвенції 1972 р.). Такі зобов'язання держав у міжнародному праві не мають прецеденту. Конвенцією передбачені заходи забезпечення якомога ефективнішої охорони і збереження та активнішої популяризації культурної та природної спадщини державами (ст. 5).

Система колективної охорони полягає у наданні міжнародної допомоги та здійсненні міжнародного співробітництва. В преамбулі Конвенції 1972 р. мотивується необхідність міжнародно-

© Мельничук О.І., 2005

* аспірант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

¹ Акуленко В.І., Магазинщикова І.П., Моздир М.І., Тарасенко О.О. Культурна спадщина людства: збереження та використання. Навчальний посібник / За ред. І.П. Магазинщикової. — Львів, 2002. — 160 с.; Акуленко В.І. Охорона пам'яток культури в Україні (1917-1990): Монографія. — К., 1991. — 274 с.

² Денисов В.Н. Про особливості імплементації соціально-економічних та культурних прав у системі міжнародного права прав людини // Правова держава: Щорічник наукових праць. — Вип. 12. — К., 2001. — С. 504-515.

³ Максимов В.В. Правова охорона культурних цінностей у конвенціях ЮНЕСКО: Дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1997. — 150 с.

⁴ Мунтян В.Л. Правова охорона природи. — К., 1975. — 27 с.

⁵ Шемшученко Ю.С. Міжнародні аспекти охорони природи. — К., 1985. — 55 с.

⁶ Україна в міжнародно-правових відносинах. Кн. 2. Правова охорона культурних цінностей / Відп. ред.: Ю.С. Шемшученко, В.І. Акуленко. — К., 1997. — С. 128.



правового захисту культурної та природної спадщини, передусім зважаючи на її важливість та винятковий інтерес, який вона становить для людства. Якщо це так, вважає болгарський науковець Є. Александров, то і її захист є справою не менш важливою для всього людства, яка повинна здійснюватися об'єднаними зусиллями всіх або майже всіх держав⁷. Таким чином, на думку вченого, знаходить свій вплив принцип колективного захисту цих об'єктів. На думку професора Віденського університету І. Сейдль-Хохенвелдерн, взаємозалежність держав і взаємне проникнення культур сьогодні досягли таких масштабів, що зробили застосування суто національних заходів захисту культурної та природної спадщини держави недостатніми⁸. Конвенція 1972 р. відкрила нову сферу міжнародного співробітництва, запропонувавши систему, за якої світова спільнота може брати активну участь в охороні пам'яток культури і природи, що мають загальнолюдську цінність, зазначає російський вчений М.М. Богуславський⁹. Отже, "в разі необхідності", держава має право скористатися міжнародною допомогою і співробітництвом у фінансовій, художній, науковій і технічній сферах, здійснюючи національну охорону такої спадщини.

Система колективної охорони функціонує на підставі міжнародно-правового механізму охорони всесвітньої спадщини, який складається із низки міжнародних інституцій з відповідними повноваженнями, створеними згідно з Конвенцією 1972 р.: Комітету всесвітньої спадщини, Фонду всесвітньої спадщини.

Згідно з нормами Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини 1972 р., Комітет всесвітньої спадщини складає, поновлює й публікує списки цінностей культурної та природної спадщини, що мають назви "Список всесвітньої спадщини" та "Список всесвітньої спадщини, що перебуває під загрозою". До другого Списку заносяться об'єкти культури та природи, яким загрожує певна небезпека, як-от: загроза зникнення внаслідок прогресуючого руйнування, швидкий розвиток міст і туризму, стихійне лихо та катаклізми тощо. Щоб врятувати такі об'єкти, потрібні значні зусилля і кошти, тому держави в межах Конвенції звертаються за допомогою.

До Списку всесвітньої спадщини включені об'єкти культури та природи, яким надано особливий статус. Пам'ятки культури є витворами людського генія, серед них всесвітньо відомі цінності — Стоунхендж, Ейвбері та пов'язані з ними мегалітичні стоянки (Великобританія), Фонтенбло — палац і парк (Франція), історичний центр Флоренції (Італія), Тадж-Махал (Індія), Велика китайська стіна (КНР) та інші. Природна спадщина — це те, що створено природою протягом багатьох тисячоліть: національний парк "Мамонтова печера" (США), заповідник фауни Джа (Камерун), Великий Бар'єрний риф (Австралія), незаймані ліси Комі (Росія) тощо¹⁰.

Ініціатива внесення тієї чи іншої культурної чи природної цінності до Списку всесвітньої спадщини згідно з Конвенцією 1972 р. належить державам, на території яких розташовані такі цінності. Кожна держава -учасниця Конвенції наділяється правами і обов'язками щодо забезпечення і розмежування різних цінностей, які знаходяться на її території (ст. 3 Конвенції). Як вважає В.В. Максимов, ця норма стосується не стільки визначення видатної цінності, скільки визначення того, до якого виду спадщини (до культурної чи природної) й до якої категорії ("пам'ятки", "ансамблі", "визначні місця") належать об'єкти охорони¹¹.

⁷ Александров Е. Международно-правовая защита культурных ценностей и объектов. — София, 1978. — С. 68.

⁸ Seidle-Hohenveldern I. La protection internationale de patrimoine culturel national // Rev. Generale de Droit Intern. Public. — Paris, 1993. — Т. 97. — № 2. — р. 394-409.

⁹ Богуславский М.М. Международная охрана культурных ценностей. — М.: Междунар. отношения, 1979. — С. 41.

¹⁰ Україна в міжнародно-правових відносинах. Кн. 2. Правова охорона культурних цінностей / Відп. ред.: Ю.С. Шемшученко, В.І. Акуленко. — К., 1997. — С. 242.

¹¹ Максимов В.В. Правова охорона культурних цінностей у конвенціях ЮНЕСКО: Дис. ... канд. юрид. наук. — К., 1997. — С. 101.



Проте до Списку всесвітньої спадщини вносяться не всі об'єкти, а лише ті, які відповідають критеріям, що містяться у визначенні поняття “видатна універсальна цінність”. Спочатку об'єкт культури або природи, запропонований державою, включають до попереднього списку. Комітет всесвітньої спадщини вивчає надані державою документи, консультується з міжнародними організаціями (серед яких — Міжнародний дослідницький центр зі збереження та реставрації культурних цінностей — Римський центр, Міжнародна рада із охорони пам'яток та історичних місць — ІКОМОС, Міжнародний союз із охорони природи і природних багатств — МСОП) та приймає остаточне рішення щодо включення об'єкта у Список всесвітньої спадщини.

Критерії визначення культурної спадщини і природної спадщини відрізняються, що зумовлено фізичними відмінностями об'єктів. Об'єкт визнається носієм універсальної цінності і включається до Списку, якщо він відповідає хоча б одному критерію і відповідним умовам цілісності. Хоча більшість об'єктів у Списку відповідають щонайменше двом критеріям видатної універсальної цінності.

Отже, враховуючи передбачену в Конвенції двосторонню процедуру включення в списки (ст.ст. 3, 11), визнання того чи іншого об'єкта видатною універсальною цінністю можливе за умови співпадання волевиявлень — мається на увазі згода держави-ініціатора — сторони Конвенції 1972 р. і Комітету всесвітньої спадщини, який, як вважає С.Н. Молчанов, “в даному випадку *de facto* виступає від імені всього міжнародного товариства”¹².

На сьогодні в списку налічуються 754 об'єкти, з яких 582 культурної та 149 природної спадщини і 23 змішаних об'єктів. Важливою подією було включення у Список Комітетом всесвітньої спадщини 3 липня 2003 р. 24 об'єкти, серед яких — Національний парк Пурнулулу (Австралія), Монте Сан Джорджіо (Швейцарія), Ашур (Ірак), Королівські ботанічні сади (Великобританія) тощо.

Від України 1990 р. до Списку всесвітньої спадщини були внесені два об'єкти — Собор Св. Софії у Києві з ансамблем монастирських споруд та Києво-Печерська лавра, а 1998 р. — історичний центр м. Львова (близько 2500 об'єктів від XIII ст. до 30-х років XX ст.). Розпочалася робота з включення до цього Списку Національного заповідника “Херсонес Таврійський”, культурного ландшафту Кам'янець-Подільського каньйону, історичного центру м. Чернігова, біосферного заповідника “Асканія-Нова”, дендрологічного парку “Софіївка”, Канівського історичного і природного музею-заповідника з могилою Тараса Шевченка¹³. Готуються документи про включення Бахчисарайського палацу кримських ханів, який є єдиним у світі зразком кримськотатарського палацу та однією з дуже рідкісних у Європі архітектурних пам'яток палацової архітектури близькосхідного культурного кола.

Варто відзначити деякі позитивні моменти в сфері національно-правової охорони об'єктів всесвітньої спадщини. Серед них — створення у складі Міністерства культури та мистецтв України окремого органу державного управління, що опікується проблемами охорони та збереження пам'яток культури — Державної служби охорони культурної спадщини (30 березня 2002 р.), головним завданням якої є розробка державних програм збереження культурної спадщини, ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток, списків об'єктів культурної спадщини, участь у міжнародному співробітництві. Одним із напрямів діяльності державної служби з охорони культурної спадщини є підготовка пропозицій щодо внесення пам'яток до Списку всесвітньої спадщини. Як зазначає В.І. Акуленко, зосередження пам'яткоохоронних функцій у єдиному органі державної виконавчої влади сприятиме суттєвому поліпшенню цієї роботи¹⁴.

¹² <http://www.smolchanov.narod.ru>.

¹³ Інформаційно-аналітичні та довідкові матеріали Кабінету Міністрів України до парламентських слухань “Зовнішня політика України як інструмент забезпечення національних інтересів держави: здобутки, реалії та перспективи” від 10 листопада 2003 р. № 27-7734/4. — С. 102.

¹⁴ Акуленко В.І., Магазинщикова І.П., Моздир М.І., Тарасенко О.О. Культурна спадщина людства: збереження та використання. Навчальний посібник / За ред. І.П. Магазинщикової. — Львів, 2002. — С. 44.



Прийняття Верховною Радою 8 червня 2001 р. Закону України “Про охорону культурної спадщини”¹⁵ мало важливе значення для регулювання правових, організаційних, соціальних та економічних відносин у сфері охорони культурної спадщини, хоча, на нашу думку, в Законі не приділено належної уваги об’єктам всесвітньої спадщини, що знаходяться на території України.

Першою спробою більш конкретно нормативно регламентувати статус об’єкта всесвітньої культурної спадщини в національному законодавстві України було затвердження Постановою Кабінету Міністрів України 26 квітня 2003 р. Комплексної програми збереження об’єктів Національного заповідника “Софія Київська” на 2003-2010 рр.¹⁶. В документі підкреслюється виняткове значення архітектурного ансамблю Софійського собору для світової культури. В ньому передбачено комплекс заходів, спрямованих на збереження пам’яток архітектури та пов’язаних з ними творів монументального мистецтва, музейних предметів і його колекцій, удосконалення науково-дослідної, науково-методичної та культурно-освітньої діяльності заповідника. Міністерство культури та мистецтв розробило також проект Загальнодержавної програми збереження та використання об’єктів культурної спадщини, в якому передбачено заходи з удосконалення діяльності державних органів у сфері охорони пам’яток всесвітньої спадщини.

Проте сам факт внесення тієї чи іншої культурної або природної цінності до Списку всесвітньої спадщини не гарантує ефективної охорони та збереження. Зокрема, на нашу думку, в Україні чинне пам’яткоохоронне та природоохоронне законодавство не відповідає вимогам щодо національно-правової охорони об’єктів всесвітньої спадщини.

Через невиважену політику держави щодо культурної та природної спадщини, в тому числі всесвітньої, створюється загрозлива ситуація стосовно збереження таких об’єктів. Прикладами цього є широкомасштабне будівництво в охоронній зоні Собору Св. Софії, на території Києво-Печерського заповідника. І хоч за цими фактами були порушені кримінальні справи, вжиті заходи не розв’язали всіх проблем. Міська влада Львова відмовляється надати центрові статус заповідника, оскільки тоді на цій території можлива лише реконструкція, а нове будівництво заборонене¹⁷. Основними причинами такого незадовільного стану є відсутність в національному законодавстві України комплексного нормативно-правового акту, який би регламентував особливий статус об’єктів всесвітньої культурної та природної спадщини, що розташовані на території України. На нашу думку, в адміністративному та кримінальному законодавстві доцільно передбачити підвищену відповідальність за порушення норм, що стосуються охорони об’єктів всесвітньої спадщини.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права (протокол № 2 від 21 вересня 2005 року)



¹⁵ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. з наступн. змінами та доп. // ВВР. — 2000. — № 39. — Ст. 333.

¹⁶ Урядовий кур’єр. — 2003. — 21 травня.

¹⁷ Пархоменко М. Ми витягаємо з вогню вже головешки // Українська газета. — 2003. — № 12 (248). — 27 березня.