

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9:351.853.1:656.61

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.2.5>

Т. В. Аверочкіна

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Н. О. Коваль

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Ю. В. Сергєєв

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ТА ПРАВОВИЙ БАЗИС ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РЕЖИМУ ПІДВОДНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено огляду організаційних та законодавчих зусиль побудови в Україні системи публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини. Означено міжнародний правовий базис сучасного режиму підводної культурної спадщини та застосовність його стандартів до України. Охарактеризовано генезу інституційних перетворень органів виконавчої влади у сфері охорони та регулювання обігу культурних цінностей. Відзначено, що попри значний підводний культурний спадок, що похований у прибережних морських просторах та на дні прісноводних водойм України, у актах, присвячених роботі відповідних владних структур, спеціальних норм про правовий режим таких артефактів не передбачено. Акцентовано увагу на недостатності висвітлення інформації (відкритих даних) про підводне культурне надбання на інформаційних ресурсах Міністерства культури та інформаційної політики України (офіційному сайті та у Державному реєстрі нерухомих пам'яток України). Підкреслено необхідність виокремлення у публічному адмініструванні спеціального напряму режиму підводного культурного надбання. Це зумовлено, серед іншого, ратифікацією Україною Конвенції ЮНЕСКО про охорону підводної культурної спадщини 2001 р., ухвалення якої підкреслює значну специфіку режиму і співробітництва у цій сфері. Дослідження нормативного базису публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини України засвідчило переважну фрагментарність закріплення спеціальних норм. Автори доходять до висновку, що роботи у напрямку модернізації галузевого законодавства та впровадження кращих практик публічного адміністрування, базованих на принципах «good governance», із залученням усіх зацікавлених сторін, мають здійснюватися у рамках комплексного оновлення правового базису морської та портової діяльності в Україні, а також охоплювати процес приєднання до міжнародних угод у морській сфері

з метою стійкого відстоювання суверенних прав держави у морських просторах, здійснення ефективного контролю за дотриманням правового режиму прибережних акваторій, а також забезпечення збереження та охорони унікального підводного культурного спадку.

Ключові слова: культурне надбання, морська діяльність, публічне управління, цифризація, відкриті дані, затоплені історичні артефакти, інформаційно-комунікаційні технології, підводний культурний спадок, правовий режим.

Постановка проблеми. Формування національних систем управління підводним культурним надбанням та співпраця із зацікавленими закордонними і наддержавними інституціями ґрунтується та спрямовані на досягнення цілей двох провідних міжнародних угод цієї сфери – Конвенції ООН з морського права 1982 р. [1] (далі – UNCLOS’82) та Конвенції ЮНЕСКО про охорону підводної культурної спадщини 2001 р. [2] (далі – 2001 UNESCO Convention). Охоронний режим та режим співробітництва є базисними для сучасної концепції адміністрування діяльності, спрямованої на об’єкти підводної культурної спадщини. Прагнення реконструкції минулого людських суспільств, поєднані з великою метою дослідження та поповнення знань про стародавні цивілізації, їх культурні, технічні та технологічні здобутки, призводять до створення нових та удосконалення існуючих форм наукового і правоохоронного співробітництва між країнами та їх спеціалізованими установами, розвитку внутрішніх систем протидії розграбуванню та незаконному обігу історичних, археологічних та культурних артефактів. У зв’язку із цим правовий базис зазначеного режиму доповнює також Конвенція про заходи, спрямовані на заборону і запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності 1970 р. [3]. Україна, будучи учасницею усіх згаданих міжнародних інструментів, поступово будує систему публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини, приймаючи відповідне законодавство та налагоджуючи співпрацю з партнерами. Тимчасова окупація територій і акваторій України, активні бойові дії та протиправне вилучення і руйнування підводних ландшафтів із похованими у них цінностями [4] значно актуалізували, крім іншого, питання повернення об’єктів культурного надбання, ефективного захисту та під-

тримання встановленого міжнародними угодами та українським законодавством порядку реалізації суверенних прав у прибережних морських просторах, а також збереження самобутнього підводного культурного спадку Північного Причорномор’я у передбаченому 2001 UNESCO Convention стані *in situ*.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика правового та інституційного забезпечення режиму підводної культурної спадщини України нечасто порушується у наукових спеціалізованих дослідженнях, і найчастіше її розгляд пов’язується з об’ємнішими та більш комплексними питаннями (Ю. Волошин, О. Єпіфанов, Н. Карпачова, Т. Мазур, О. Марцеляк, М. Міщенко, Я. Морозова, А. Овсяник). Певна актуалізація правничих та управлінських розвідок прослідковується у зв’язку з оновленням законодавства, триваючим правовим режимом воєнного стану, тимчасовою окупацією територій і прибережних акваторій України та пошуком можливостей побудови якісного механізму публічного адміністрування режиму діяльності, спрямованої на підводну культурну спадщину, та діяльності, що може випадково на неї вплинути (Є. Архипова, Т. Кара-Васильєва, О. Клевчук, О. Краснікова, І. Мищак, А. Омельченко, М. Погорецький, М. Цуцкірідзе).

Мета статті – на основі опрацювання доктринальних розробок у галузі адміністративного права та публічного управління, визначити напрями та можливості оновлення інституційної системи та правового базису публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини в Україні, а також окреслити напрями впровадження політики цифризації та забезпечення доступу до відкритих даних у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до заяв стосовно низки статей (9, 11, 22, 28) 2001 UNESCO Convention,

які містяться у ратифікаційному Законі [5], Україна заявила, що «компетентним відомством, на яке покладаються повноваження згідно зі статтею 22 Конвенції, є центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини» і поширила Правила Конвенції на внутрішні неморські води. Статтею 22 UNESCO Convention передбачено, що «для забезпечення належного виконання цієї Конвенції держави-учасниці створюють компетентні відомства або у відповідних випадках посилюють існуючі відомства з метою створення, підтримання й відновлення реєстру підводної культурної спадщини, її ефективної охорони, консервації, показу публіці й управління нею, а також для дослідницьких й освітніх цілей».

Саме зусилля щодо формування системи органів публічного адміністрування режиму підводної (та іншої) культурної спадщини в Україні були вельми динамічними упродовж недавнього часу. Так, наприкінці 2019 р. були затверджені Положення про Державну інспекцію культурної спадщини України та про Державну службу охорони культурної спадщини України [6]. Через три місяці, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23 березня 2020 р. № 231 [7], дію положень було зупинено, а через два роки, згідно з постановою від 12 січня 2022 р. № 3 [8], – вони втратили чинність. При цьому, у 2021 р. повідомлялося про надання Урядом України юридичних підстав для початку роботи Державної служби охорони культурної спадщини та Державної інспекції культурної спадщини через схвалення 16 червня відповідної постанови – «Про відновлення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2019 року № 1185» [9]. Цей крок було піддано критиці через відновлення невдалого досвіду реформування шляхом запровадження нових інституцій до складеної системи архітектурно-будівельного контролю та нагляду, а також порушення намірів влади щодо розумної дерегуляції у сфері містобудівної діяльності [10], і врешті решт пошук нових інституційних рішень у системі було припинено.

Слід також згадати, що ще у 2002 р. у складі Міністерства культури і мистецтв України було утворено Державну службу охорони культурної спадщини як урядовий орган державного управління [11], а у 2006 р. відповідну постанову було визнано такою, що втратила чинність, і затверджено Положення про Державну службу з питань національної культурної спадщини [12]. Але у 2011 р. ця служба та Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон були ліквідовані [13]. Остання діяла на підставі постанов Кабінету Міністрів України від 07.02.2000 р. № 221 «Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон» [14] та від 20.06.2000 р. № 983 «Про затвердження Положення про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України» [15].

Аналіз положень про відповідні органи засвідчив відсутність спеціальних норм, присвячених підводній культурній спадщині, що можна було би вважати природнім (з певним рівнем умовності через ратифікацію Україною UNCLOS'82 у 1999 р. [16]) до приєднання держави до 2001 UNESCO Convention у 2006 р., і набуттям нею чинності для України з 02 січня 2009 р. Але й у пізнішому регулятивному середовищі згадки про об'єкти підводного культурного надбання та особливості їх правового режиму є фрагментарними. Таким чином, на теперішній час Міністерство культури та інформаційної політики України (далі – МКІП) є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері, зокрема, відновлення та збереження національної пам'яті, мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей (п. 1 Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885 [17]). При цьому, на офіційному сайті МКІП [18] відсутня інформація щодо підводної культурної спадщини, зокрема й у розділі, присвяче-

ному функціоналу Департаменту культурної спадщини, а запроваджений Державний реєстр нерухомих пам'яток України не містить такого різновиду культурного історичного надбання [19]. Водночас, ще у 2018 р. повідомлялося про завершення опрацювання Національним військово-морським музеєм України Наукового реєстру підводної культурної спадщини України [20], а у 2022 р. до нього, за повідомленням ЗМІ, було занесено потоплений крейсер «Москва» [21]. Інформація щодо інших занесених до нього об'єктів підводного культурного та археологічного спадку у відкритих джерелах відсутня. За повідомленнями, станом на 2017 р., у реєстрі перебувала 2041 пам'ятка: в акваторії Чорного та Азовського морів – 1827, в акваторіях річок Дніпро та Дунай, а також їхніх водних систем – 214 [20]. Зазначене, на наше переконання, свідчить про певну «закритість» інформації та практичне залишення без уваги Міністерства такого важливого напрямку роботи з культурними цінностями. Особливої актуальності цей напрямок набуває у зв'язку з триваючим воєнним станом та «гарячою» стадією зіткнень, що відбуваються також й у прибережних акваторіях. Необхідність виокремлення у публічному адмініструванні спеціального напряму режиму підводного культурного надбання продиктована також і ратифікацією Україною 2001 UNESCO Convention, що, серед іншого, підкреслює значну специфіку режиму і співробітництва у цій сфері.

Відповідно до Закону України від 08.06.2000 р. «Про охорону культурної спадщини» [22], визначення «об'єкт культурної спадщини» охоплює також об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини. Це уточнення було додано у 2011 р. [23] разом зі змінами до Закону України від 16.05.1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України» [24], які також стосувалися забезпечення збереження об'єктів підводного культурного та археологічного надбання у цьому морському просторі. Попри закріплення у Законі України «Про охорону культурної спадщини» низки норм про її підводний складник, інших різновидів таких об'єктів, крім морських меморіалів, на

жаль, не передбачається. Згодом у Законі України від 06.12.2018 р. «Про прилеглу зону України» [25] було закріплено, що «дослідження археологічних та історичних об'єктів культурної спадщини у прилеглий зоні проводяться у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України», який досі, станом на серпень 2024 р., не затверджено. У зв'язку з цим необхідно підтримати позицію А.І. Омельченка, Є.О. Архипової та О.О. Клевчук про те, що національний рівень публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини в Україні потребує подальших нормотворчих робіт та закріплення в актах довгострокового програмного регулювання [26, с. 149], а також має низку недоліків, пов'язаних із корупційними ризиками, слабким фінансуванням та неефективним управлінням [27]. При реформуванні організаційно-правового забезпечення режиму підводної культурної спадщини також буде необхідним визначитися з: 1) механізмами та протоколами залучення недержавних акторів до організації як власне діяльності з дослідження підводного культурного надбання, так і створення системи правових та фінансових гарантій такої діяльності, тобто впровадження «зворотнього зв'язку» та принципів «good governance»; 2) особливостями координації зусиль центральної, регіональної та місцевої влад, а також міжнародних організацій різного рівня та сфер діяльності з метою співробітництва за різними напрямками: від організації досліджень і збереження довкілля до протидії незаконним діям стосовно історичних артефактів.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження засвідчило, що інституційна система та правовий базис публічного адміністрування режиму підводної культурної спадщини в Україні досі перебуває на стадії формування. Сучасні тенденції цифризації та політики відкритих даних ще очікують на впровадження до цієї сфери, тоді як щодо інших об'єктів культурної спадщини їх вже було реалізовано. Роботи щодо вдосконалення законодавства та впровадження кращих практик публічного адміністрування, базованих на принципах «good governance», із залу-

ченням усіх зацікавлених сторін, мають здійснюватися у рамках комплексного оновлення галузевого морського законодавства і приєднання до міжнародних угод у морській сфері для створення якісного та дієвого базису провадження Україною морської та портової діяльності, стійкого відстоювання суверенних прав у морських просторах, здійснення ефективного контролю за дотриманням правового режиму прибережних акваторій, а також забезпечення збереження та охорони унікального підводного культурного спадку.

Список використаної літератури:

1. United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
2. Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, 2001. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126065>
3. Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property, 1970. URL: <https://en.unesco.org/about-us/legal-affairs/convention-means-prohibiting-and-preventing-illicit-import-export-and>
4. Інформація щодо незаконних археологічних розкопок в акваторії Чорного і Азовського морів 2014–2022. <http://strategic.crimea.ua/ua/underwater-archaeology.html>
5. Про ратифікацію Конвенції про охорону підводної культурної спадщини: Закон України від 20.09.2006 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/164-16#Text>
6. Про затвердження положень про деякі центральні органи виконавчої влади у сфері культури та внесення змін до Положення про Міністерство культури, молоді та спорту України: постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1185. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2019-п/ed20191224#Text>
7. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України щодо діяльності Міністерства культури та інформаційної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2020 р. № 231. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231-2020-п/ed20200323#Text>
8. Деякі питання центральних органів виконавчої влади у сфері культури: постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 3. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2022-п#Text>
9. Державна служба охорони культурної спадщини та Державна інспекція культурної спадщини розпочнуть свою роботу. <https://www.kmu.gov.ua/news/derzhavna-sluzhba-ohoroni-kulturnoyi-spadshchini-ta-derzhavna-inspekciya-kulturnoyi-spadshchini-rozpochnut-svoyu-robotu>
10. В КБУ назвали оновлення системи охорони культурної спадщини невдалим. https://propertytimes.com.ua/novosti/v_kbu_nazvali_onovlennya_sistemi_ohoroni_kulturnoyi_spadshchini_nevdaloyu_ta
11. Про утворення Державної служби охорони культурної спадщини: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2002 р. № 446. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446-2002-п#Text>
12. Про Державну службу з питань національної культурної спадщини: постанова Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 336 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2006-п#Text>
13. Про ліквідацію урядових органів: постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2011 р. № 346. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-п>
14. Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2000 р. № 221. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2000-п#Text>
15. Про затвердження Положення про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2000 р. № 983. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/983-2000-п#Text>
16. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року та Угоди про імплементацію Частини XI Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року: Закон України від 03.06.1999 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/728-14#Text>
17. Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-п#Text>

18. Міністерство культури та інформаційної політики України. <https://mcp.gov.ua>
19. Державний реєстр нерухомих пам'яток України. <https://e-pamiatka.gov.ua>
20. Підводна культурна спадщина України. https://nvimu.com.ua/novyny/view_fondu/231
21. Кречетова Д. № 2064. Крейсер «Москва» занесли в реєстр підводної культурної спадщини України. Українська правда. <https://life.pravda.com.ua/culture/2022/04/22/248355/>
22. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>
23. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо компетенції правоохоронних органів в питаннях охорони підводної культурної та археологічної спадщини: Закон України від 13.01.2011 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-17#Text>
24. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/162/95-вр#Text>
25. Про прилеглу зону України: Закон України від 6.12.2018 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2641-19#Text>
26. Омельченко А.І. Публічне адміністрування правового режиму підводної культурної спадщини. *Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр.* 2023. Вип. 72. С. 145–152. <https://doi.org/10.32782/app.v72.2023.20>
27. Архипова Є.О., Клевчук О.О. Державне регулювання у сфері охорони культурної спадщини України. *Інвестиції: практика та досвід.* 2021. № 13-14. С. 51–57. <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.13-14.51>

Averochkina T., Koval N., Sergeyev Yu. Institutional system and legal basis of underwater cultural heritage regime public administration in Ukraine

The article is devoted to the overview of organizational and legal efforts of the establishment of the system of public administration of underwater cultural heritage regime in Ukraine. International legal basis of the modern regime of underwater cultural heritage and applicability of its standards to Ukraine have been considered. Genesis of institutional changes in the executive authorities in the field of protection and regulation of cultural values circulation has been described. It was mentioned that despite the significant cultural heritage, lying in coastal sea waters and at the bottom of freshwater bodies of Ukraine, legal acts devoted to respective public authorities' activity do not contain special provisions regarding legal regime of such artifacts. It was emphasized that there is insufficient information coverage (open data) of underwater cultural heritage on information sources of the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine (official website and at the State Register of Immovable Monuments of Ukraine). The necessity of designation of the special field of underwater cultural heritage regime in the public administration has been emphasized on. This is caused, inter alia, by the UNESCO 2001 Convention on the Protection of Underwater Cultural Heritage ratification by Ukraine, that demonstrates significant specific character of the regime and cooperation in the mentioned field. The research of the legal basis of the public administration of underwater cultural heritage of Ukraine regime certifies the prevailing fragmentarity of special provisions establishment. The authors have concluded that the work in the field of sectoral legislation modernization and implementation of the best practices of public administration, based on the "good governance" principles, with involvement of all interested parties, shall be conducted within the framework of comprehensive renewal of the legal basis of maritime and port activities in Ukraine, as well as shall include the process of accession to international treaties in the maritime field with the aim of sustainable defend of sovereign rights of the state in sea waters, conduct of effective control over coastal water areas legal regime compliance, as well as preservation and protection of unique underwater cultural heritage ensuring.

Key words: *cultural heritage, maritime activity, public administration, digitization, open data, sunken historical artifacts, information and communication technologies, underwater cultural heritage, legal regime.*