



А.Р. КОВБАСНЮК¹, О.Р. КОВБАСНЮК², Р.М. КОВБАСНЮК³

¹Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, м. Київ, 01001, Україна

²Національний університет "Одеська юридична академія", м. Одеса, 65009, Україна

³Карпатський біосферний заповідник, м. Рахів, Закарпатська обл., 90600, Україна

ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ВСЕСВІТНЬОЇ КУЛЬТУРНОЇ ТА ПРИРОДНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Ковбаснюк А.Р., Ковбаснюк О.Р., Ковбаснюк Р.М. **Правові механізми збереження всесвітньої культурної та природної спадщини в Україні: порівняльний аналіз.** – Природа Карпат: науковий щорічник Карпатського біосферного заповідника та Інституту екології Карпат НАН України. – 2022. – № 1 (7). – С. 108–113.

Стаття присвячена дослідженню Конвенції про охорону всесвітньої культурної й природної спадщини, як міжнародного договору. З'ясовано особливості та концепцію, які лежать в основі Конвенції. Описано національний механізм імплементації міжнародно-правових норм. Проведено порівняльний аналіз правових механізмів охорони та збереження всесвітньої культурної та природної спадщини в Україні. Висвітлено проблемні питання національно-правової імплементації положень Конвенції в частині природної спадщини. Розроблено теоретично обґрунтовані рекомендації щодо підвищення рівня охорони об'єктів всесвітньої природної спадщини на законодавчому та інституційному рівнях.

Kovbasniuk A.R., Kovbasniuk O.R., Kovbasniuk R.M. **Legal mechanisms of the preservation of world cultural and natural heritage in Ukraine: a comparative analysis.** This article is devoted to the study of the Convention Concerning the Protection of World Cultural and Natural Heritage as an International Treaty. The peculiarities and concept underlying the Convention are clarified. The national mechanism of implementation of international legal norms are described. A comparative analysis of legal mechanisms for the protection and preservation of world cultural and natural heritage in Ukraine is described. The problematic issues of national and legal implementation of the provisions of the Convention in the field of natural heritage are highlighted. Theoretically substantiated recommendations for improving the level of protection of World Natural Heritage sites at the legislative and institutional levels have been developed.

Охорона та збереження унікальних природних та культурних пам'яток є загальною справою першочергової ваги для всієї міжнародної спільноти. На даний час, основним міжнародним пам'яткоохоронним актом універсального характеру є Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (надалі – Конвенція), яка прийнята 16 листопада 1972 року на XVII сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО в Парижі. Сторонами Конвенції є 194 країни світу, в тому числі й Україна, яка ратифікувала Конвенцію без зауважень 4 жовтня 1988 року (Указ Президії Верховної Ради від 04 жовтня 1988 року № 6673-XI).

За своєю юридичною природою Конвенція є міжнародним договором, який регулюється міжнародним правом. Найважливішою особливістю Конвенції є об'єднання в єдиний документ концепцій охорони природи та охорони культурних цінностей. Вона є першим нормативним актом, який вводить в міжнародно-правовий вжиток поняття "всесвітня культурна спадщина" та "всесвітня природна спадщина", розглядаючи їх як невід'ємні складові загальної спадщини всього людства. Концепція Конвенції ґрунтується на тому, що культура і природа, які до недавнього часу протиставлялися одне одному, є взаємообумовленими складовими однієї цілісної системи,

в якій бережливе ставлення людини до природи має стати основним критерієм розвитку культури. У своїй основі Конвенція має ідею, що об'єкти природи та культури, які мають видатну універсальну цінність, є загальнолюдською спадщиною, право на яку мають усі народи світу, не обмежуючи при цьому суверенітету кожної окремої держави над такими об'єктами.

Таким чином, Конвенція є інструментом загальної відповідальності людства за всесвітню спадщину, і всі держави, які підписали її, добровільно зобов'язуються виявляти, охороняти, зберігати та популяризувати культурну і всесвітню спадщину, розміщену на її території, та при цьому не завдавати шкоди і сприяти в охороні та збереженні культурної і природної спадщини, розміщеної на території інших держав-сторін Конвенції (Ковбаснюк зі співавт., 2013).

Згідно зі статтею 9 Конституції України міжнародні договори ратифіковані Україною стають частиною національного законодавства, а відповідно до статті 19 Закону України від 29 червня 2004 року № 1906-IV "Про міжнародні договори України", правила чинного міжнародного договору мають вищу силу за акти національного законодавства.

Таким чином, Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, як міжнародний договір, є частиною національного законодавства України, а її положення є обов'язковими для виконання на території України.

Проте, сучасний стан втілення в життя міжнародно-правових норм показує, що більшість таких норм здійснюється за допомогою механізмів національного права, тобто в процесі національно-правової (внутрішньодержавної) імплементації норм міжнародного права, метою якої є створення додаткових внутрішньодержавних засобів для перетворення цілей, закладених у Конвенції, в реальні дії органів державної влади, юридичних осіб та громадян, що перебувають під юрисдикцією держави

Національний механізм імплементації міжнародно-правових норм поділяють на дві складові: нормативний механізм (систему конституційних та законодавчих положень та норм, які визначають основні засади здійснення національної імплементації міжнародних норм) та організаційно-правовий механізм (систему державних органів, уповноважених забезпечити виконання державою міжнародно-правових

зобов'язань). При цьому ефективність імплементації норм міжнародного права в однаковій мірі залежить від обох цих складових (Ковбаснюк зі співавт., 2017).

Таким чином, національна імплементація міжнародно-правових актів відіграє визначальну роль для належної та ефективної дії норм міжнародного права, оскільки саме завдяки цьому процесу міжнародні договори мають змогу якісно реалізуватися у національній системі законодавства (Ковбаснюк зі співавт., 2018).

Слід зазначити, що в Україні процеси імплементації положень Конвенції в частині всесвітньої культурної та природної спадщини суттєво відрізняються та здійснюються фактично незалежно один від одного. Зокрема, за останній період активізувалася діяльність щодо імплементації міжнародних норм і стандартів збереження всесвітньої культурної спадщини. Водночас пропозиції щодо охорони всесвітньої природної спадщини не знаходять підтримки на законодавчому рівні.

Так, в Україні прийнято Закон від 19 червня 2018 року № 2457-VIII "Про внесення змін до Закону України "Про охорону культурної спадщини" щодо збереження пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО", яким внесено системні зміни до спеціального нормативно-правового акту – Закону України від 8 червня 2000 року № 1805-III "Про охорону культурної спадщини", спрямовані на виконання зобов'язань, передбачених Конвенцією в частині всесвітньої культурної спадщини. Зокрема, даним Законом визначені поняття "пам'ятка всесвітньої спадщини", "буферна зона", "видатна універсальна цінність", які повністю узгоджуються з положеннями Конвенції. Крім того, Закон містить окремий Розділ VI-1 "Особливості охорони об'єктів всесвітньої спадщини", який описує державну політику у сфері охорони об'єктів всесвітньої спадщини, розкриває правовий статус об'єкта всесвітньої спадщини, встановлює процедуру та органи управління об'єктами всесвітньої спадщини і визначає перелік повноважень цих органів. Також Закон регламентує процедуру включення об'єктів культурної спадщини до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО та до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, що перебуває під загрозою, визначає порядок звітування центральних органів виконавчої влади про стан збереження об'єктів всесвітньої спадщини, ви-

конання Конвенції та рішень Комітету всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Крім того, Законом встановлюється відповідальність за порушення вимог щодо вимог щодо захисту об'єкта всесвітньої спадщини.

З метою реалізації вимог Закону України "Про охорону культурної спадщини" прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів:

- Постанову Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 805 "Деякі питання охорони та збереження об'єктів всесвітньої спадщини", якою затверджено Порядок утворення або визначення органу управління об'єктом всесвітньої спадщини; Порядок утворення та формування складу наглядової ради об'єкта всесвітньої спадщини, а також Типове положення про наглядову раду об'єкта всесвітньої спадщини;

- Постанову Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 року № 885 "Деякі питання діяльності Міністерства культури та інформаційної політики", якою затверджено Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України – центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини.

- Наказ Міністерства культури України від 20 квітня 2018 року № 345, яким затверджено Порядок інформування Міжурядового комітету з охорони всесвітньої культурної і природної спадщини про наміри здійснити містобудівні перетворення на території об'єкта культурної спадщини, включеного до Списку всесвітньої спадщини, та/або в межах його буферної зони.

Таким чином, можна стверджувати, що у сфері культурної спадщини Україна досягла достатнього ступеня національно-правової імплементації Конвенції, що створює передумови для забезпечення ефективної системи охорони, збереження та управління об'єктами всесвітньої культурної спадщини.

Водночас у сфері природної спадщини стан національно-правової імплементації Конвенції суттєво відрізняється. Слід зазначити, що Україна не приймала спеціального нормативного акта, який би регулював правовий статус всесвітньої природної спадщини та визначав державну політику у цій сфері. Законодавством України не визначені базові поняття: "всесвітня природна спадщина", "буферна зона", "видатна універсальна цінність" та не затверджено процедуру та органи управління об'єктами всесвітньої при-

родної спадщини, а також їх повноваження у цій сфері. Відсутнє законодавче регулювання процедури включення об'єктів природної спадщини до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, не регламентовано порядок звітування центральних органів виконавчої влади про стан збереження об'єктів всесвітньої природної спадщини, виконання Конвенції та рішень Комітету всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Насамкінець, законом не закріплена юридична відповідальність за порушення вимог щодо охорони та збереження об'єкта всесвітньої природної спадщини.

У зв'язку з цим, охорона та збереження унікальних природних об'єктів всесвітньої спадщини здійснюється в рамках Законів України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ "Про охорону навколишнього природного середовища" та від 16 червня від 1992 року № 2456-ХІІ "Про природно-заповідний фонд України". Однак, такий стан не може вважатися належним виконанням державою зобов'язань, передбачених Конвенцією. Так, Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Закон встановлює, що особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси, для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ. Такі об'єкти вилучаються з господарського використання повністю або частково й оголошуються територією чи об'єктом природно-заповідного фонду України. Також Законом визначено перелік об'єктів, які входять до складу природно-заповідного фонду України, зокрема державні заповідники, природні національні парки, заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, заповідні урочища.

Закон України "Про природно-заповідний фонд України" визначає правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об'єктів, тобто має конкретну цільову спрямованість. Закон встановлює, що природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, від-

творення і використання. Закон констатує, що Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною.

Водночас слід зазначити, що текст цих Законів не містить положень, які б безпосередньо підкреслювали особливе значення всесвітньої природної спадщини та регулювали питання її охорони та збереження. При цьому вони лише надають підстави для того, щоб природну спадщину, тобто природні визначні місця чи суворо обмежені природні зони, що мають видатну універсальну цінність з точки зору науки, збереження чи природної краси, розглядати як потенційні об'єкти природно-заповідного фонду, на які поширюється дія положень цих Законів.

Виходячи з наведеного можна прийти до висновку, що закріплений в Законах України "Про охорону навколишнього природного середовища" та "Про природно-заповідний фонд України" особливий режим охорони, відтворення і використання природно-заповідного фонду як національного надбання та складової частини світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною, лише в загальному відповідає зобов'язанням, передбаченим статтею 5 Конвенції щодо вжиття відповідних правових, адміністративних і фінансових заходів щодо виявлення, охорони, збереження, популяризації й відновлення всесвітньої природної спадщини. Однак при цьому, не можна стверджувати про повну і належну національно-правову імплементацію положень Конвенції, оскільки чинне природоохоронне законодавство України термінологічно не відповідає положенням Конвенції, не містить визначення поняття всесвітньої природної спадщини та не враховує основоположного критерію для віднесення природного комплексу до природної спадщини – його видатної універсальної цінності. Також в законодавстві не знайшло свого закріплення у повній мірі зобов'язання держави щодо створення служби з охорони, збереження й популяризації природної спадщини, яка б мала у своєму розпорядженні відповідний персонал і засоби, що дають змогу виконувати покладені на неї завдання. І хоч стаття 60 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" встановлює, що управління об'єктами природно-заповідного фонду здійснюється спеціальними адміністраціями,

а охорона покладається на служби їх охорони, які входять до складу служби державної охорони природно-заповідного фонду України, однак ні Закон, ні Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2000 р. № 1127, не містять жодної вказівки щодо охорони об'єкта саме як всесвітньої природної спадщини.

Таким чином, дослідження законодавства України, яке стосується охорони всесвітньої природної спадщини на предмет відповідності міжнародним зобов'язанням, дають підстави для висновку, що положення Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини хоч і реалізуються, однак не в повному обсязі та на неналежному рівні, що вказує на його невідповідність вимогам щодо забезпечення якомога ефективнішої охорони й збереження всесвітньої спадщини на найвищому рівні.

З метою повної та належної національно-правової імплементації Україною положень Конвенції та для забезпечення необхідного рівня охорони об'єктів всесвітньої природної на законодавчому рівні необхідно розробити та прийняти спеціальний Закон "Про об'єкти всесвітньої природної спадщини в Україні", в якому було б доцільно:

- передбачити основні засади щодо охорони, збереження та популяризації існуючих та потенційних об'єктів всесвітньої світової спадщини;
- визначити правовий статус та режим охорони й збереження об'єкта та його буферної зони з урахуванням основоположного критерію – його видатної універсальної цінності;
- врегулювати національну процедуру подання об'єктів природи для їх включення до Списку всесвітньої спадщини (визначення принципів відбору об'єктів, проведення національної експертизи тощо).

Окрім того, необхідно визначити:

- порядок застосування імплементованих норм, забезпечення їх дотримання та виконання юридичними та фізичними особами;
- органи управління у сфері охорони всесвітньої природної спадщини та їх повноваження;
- суб'єкти, що здійснюватимуть контроль за реалізацією норм та їхні повноваження;
- види санкцій та процедура їх застосування за допущені порушення тощо.

Альтернативним вирішенням питання може бути внесення змін до Закону України "Про охо-

рону навколишнього природного середовища", зокрема шляхом доповнення його окремим розділом "Особливості охорони об'єктів всесвітньої природної спадщини", в якому врегулювати вищепераховані питання. Крім того, внести відповідні зміни в Закон України "Про природно-заповідний фонд України" та інші законодавчі та підзаконні акти.

На інституційному рівні доцільно здійснити наступні заходи:

1) закріпити за Міністерством захисту довілля та природних ресурсів України функцію формування державної політики у сфері охорони об'єктів всесвітньої природної спадщини.

2) утворити (відновити) державний орган у

сфері управління заповідною справою, закріпивши за ним функцію реалізації державної політики у сфері охорони об'єктів всесвітньої природної спадщини.

3) визначити службу державної охорони природно-заповідного фонду України органом уповноваженим на здійснення охорони, збереження й популяризації всесвітньої природної спадщини.

Здійснення вищезазначених заходів дозволить реалізувати положення Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини в повному обсязі та на належному рівні й забезпечить її ефективну охорону на найвищому рівні.

Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ "Про охорону навколишнього природного середовища". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.

Закон України від 16 червня 1992 року № 2456-ХІІ "Про природно-заповідний фонд України". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>.

Закон України від 8 червня 2000 року № 1805-ІІІ "Про охорону культурної спадщини". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.

Закон України від 29 червня 2004 року № 1906-ІV "Про міжнародні договори України". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>.

Закон України від 19 червня 2018 року № 2457-VІІІ "Про внесення змін до Закону України "Про охорону культурної спадщини" щодо збереження пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2457-19#n6>.

Ковбаснюк А.Р. Статус об'єкта всесвітньої природної спадщини ЮНЕСКО та можливості його використання для збереження букових пралісів Карпат / А.Р. Ковбаснюк, Р.М. Ковбаснюк // Букові праліси та давні букові ліси Європи: проблеми збереження та сталого використання. Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Рахів, 16–22 вересня 2013). – Ужгород, 2013. – С. 199–203.

Ковбаснюк А.Р. Проблеми імплементації міжнародно-правового механізму захисту всесвітньої природної спадщини в законодавство України / А.Р. Ковбаснюк, О.Р. Ковбаснюк, Р.М. Ковбаснюк // Десятиріччя створення об'єкта Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО "Букові праліси Карпат та давні букові ліси Німеччини": історія, стан та проблеми впровадження інтегрованої системи менеджменту. Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Рахів, 26–29 червня 2017). – Львів, 2017. – С. 152–159.

Ковбаснюк А.Р. Аналіз ефективності Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, як міжнародного договору / А.Р. Ковбаснюк, О.Р. Ковбаснюк, Р.М. Ковбаснюк // Проблеми збереження гірських екосистем та сталого використання біологічних ресурсів Карпат. Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. з нагоди 50-річчя організації Карпатського біосферного заповідника (м. Рахів, 22–25 жовтня 2018). – Івано-Франківськ, 2018. – С. 239–247.

- Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_089#Text.
- Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради, 1996. – № 30. – 141 с.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 805 "Деякі питання охорони та збереження об'єктів всесвітньої спадщини". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-2019-%D0%BF#Text>.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 року № 885 "Деякі питання діяльності Міністерства культури та інформаційної політики". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2019-%D0%BF#Text>.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 2000 р. № 1127 "Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2000-%D0%BF#Text>.
- Наказ Міністерства культури України від 20 квітня 2018 року № 345 "Про затвердження Порядку інформування Міжурядового комітету з охорони всесвітньої культурної і природної спадщини про наміри здійснити містобудівні перетворення на території об'єкта культурної спадщини, включеного до Списку всесвітньої спадщини, та/або в межах його буферної зони". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0786-18#Text>.
- Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 04 жовтня 1988 року "Про ратифікацію Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/6673-11>.