

Інформаційна довідка
щодо Білої книги «Аналіз чинного законодавства
про культурну спадщину», яку підготовлено
аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей»*

***Анотація.** В інформаційній довідці надано результати огляду Білої книги «Аналіз чинного законодавства України про культурну спадщину», підготовленої аналітичним Центром «Інститут законодавчих ідей» у межах проекту, що реалізовується за підтримки ЮНЕСКО.*

***Ключові слова:** Біла книга, культурна спадщина, охорона культурної спадщини, нормативно-правовий акт, рекомендації, пропозиції, зміни до законодавства.*

Вступ. Практика підготовки документів, які містять концептуальний підхід щодо вирішення проблемних питань з урегулювання певної сфери суспільних відносин, є доволі поширеною у світі, зокрема в Європейському Союзі (далі – ЄС). Білі книги Європейської Комісії (далі – ЄК) містять пропозиції щодо дій інституцій ЄС для оновлення галузевих актів права. Метою таких документів є започаткування консультацій із громадськістю, зацікавленими сторонами, Європейським Парламентом і Радою ЄС для досягнення політичного консенсусу¹. Базовими складовими структури білих книг ЄК є: аналіз змін у певній сфері суспільних відносин, які зумовлюють актуальність оновлення законодавства; визначення конкретних проблем, прогалин у нормативно-правовій базі; надання пропозицій щодо зміни правового регулювання, які не мають форми нормативних положень, що прямо переноситимуться до тексту правового акта, однак є конкретними і чіткими за змістом². Зазвичай, обсяг таких документів становить від десяти до тридцяти сторінок.

Згідно із Законом України «Про правотворчу діяльність» Біла книга – аналітичний документ публічної політики, в якому визначається стратегія вирішення проблеми та викладаються основні положення законопроекту, який буде спрямований на вирішення певної суспільної проблеми (пункт 3 частини першої статті 21)³. Відповідні нормативні положення вводяться в дію не раніше, ніж через п'ять років із дня набрання чинності названим Законом, однак, на нашу думку, такі документи нині не можуть розроблятися без дотримання нормативно закріплених вимог. Водночас Біла книга, з урахуванням практики ЄС, повинна відповідати двом ключовим критеріям: аналітичний характер усіх її складових частин та надання чітких і систематизованих пропозицій щодо оновлення законодавства. Одним із прикладів коректного застосування відповідного підходу, на нашу думку, є Біла книга з регулювання ШІ в Україні, яку підготовлено Міністерством цифрової

¹ White paper. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:white_paper

² Наприклад, див.: WHITE PAPER on Export Controls. URL: eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0025
WHITE PAPER On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0065>

³ Про правотворчу діяльність: Закон України від 24 серпня 2023 р. № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-IX#Text>

трансформації України. У вступній частині цієї Білої книги зазначено, що вона не є аналітичним документом публічної політики в розумінні Закону України «Про правотворчу діяльність», а документом для консультацій та отримання зворотного зв'язку⁴.

Основна частина. Аналітичним центром «Інститут законодавчих ідей» розроблено Білу книгу «Аналіз чинного законодавства України про культурну спадщину» (далі – Біла книга), яка, з огляду на інформацію в її вступній частині, є результатом першого етапу проєкту «Правовий аналіз та систематизація національних нормативних актів, що регулюють охорону культурних цінностей, для забезпечення відповідності міжнародним стандартам», який реалізується Комітетом Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики у партнерстві з Міністерством культури та стратегічних комунікацій України за підтримки ЮНЕСКО. Окрім напрацювань названого Центру в цьому документі використано аналітичні матеріали проєкту RES - POL - Rapid Expert Support for Culture and Media Policies in Ukraine (Швидка експертна підтримка політики у сфері культури та медіа в Україні). Біла книга складається з чотирьох розділів, висновків та підсумкової таблиці зауважень і рекомендацій у формі додатку. Загалом підтримуючи необхідність підготовки аналітичних матеріалів та пропозицій, які сприятимуть модернізації законодавства України у сфері збереження культурної спадщини⁵, доцільно зазначити таке.

Розділ перший, в якому надано огляд законодавства України у сфері охорони культурної спадщини, на нашу думку, має описовий характер, оскільки в ньому не представлено аналіз нормативно-правових актів, а викладається довідкова інформація щодо них (сфера дії чинного закону, що зазначена в преамбулі акта; назви деяких розділів або статей акта; кількість змін до акта тощо). Окрім того, підрозділ 1.3. містить тільки перелік підзаконних нормативно-правових актів у названій сфері, число змін і дату внесення останньої зміни. Слід звернути увагу на підрозділ 1.4., в якому надається характеристика, зокрема міжнародних інституцій, діяльність яких спрямована на збереження культурної спадщини. Однак, поза увагою авторів залишилася низка відповідних провідних міжнародних інституцій, завданням яких є формування міжнародної політики у сфері збереження культурної спадщини, зокрема Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО)⁶, Система HEREIN – Європейська політика спадщини⁷, неурядові організації, наприклад, Всесвітній фонд пам'яток, Європейський культурний фонд тощо⁸.

Розділ другий, з огляду на його назву, мав би містити інформацію щодо основних міжнародно-правових актів у сфері збереження культурної спадщини

⁴ Біла книга з регулювання ІІІ в Україні: бачення Мінцифри. Версія для консультацій. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/docs/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%A8%D0%86.pdf>

⁵ Концепція законодавчого забезпечення національної культурної політики України. Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/hum_social_policy/concept_rz-hsp/75374.html

⁶ **Оформити як примітку** ЮНЕСКО лише фрагментарно згадується у вступній частині підрозділу 1.4. Білої книги.

⁷ International Heritage Organisations. URL: <https://www.dccew.gov.au/parks-heritage/heritage/organisations/international>

⁸ Non Governmental Organisations in the field of heritage. URL: <https://www.coe.int/en/web/herein-system/non-governmental-organisations>

та їх значення для України. Однак, поза увагою авторів залишилася низка міжнародно-правових актів, які апріорі належать до основних в означеній сфері. Наприклад, Конвенція ЮНІДРУА про міжнародне повернення викрадених або незаконно вивезених культурних цінностей⁹, Конвенція Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями¹⁰. Зауважимо, що згідно з Конвенцією Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями, – єдиним міжнародним договором, який безпосередньо стосується криміналізації незаконного обігу культурних цінностей, – кримінальними злочинами вважаються, зокрема: крадіжка культурних цінностей; незаконні розкопки, ввезення та вивезення; а також незаконне придбання та розміщення на ринку. Означена Конвенція також передбачає кримінальну відповідальність за фальсифікацію документів і знищення або пошкодження культурних цінностей, якщо вони вчинені навмисно.

У третьому та четвертому розділах надано аналіз законів та підзаконних нормативно-правових актів, згідно з якими в Україні регулюються відносини у сфері охорони культурної спадщини. Слід зазначити, що рекомендації, які надані у розділі третьому, дублюються в додатку-таблиці. Дискусійним, на нашу думку, є приділення значної уваги в Білій книзі огляду підзаконних нормативно-правових актів та викладенню пропозицій щодо змін до них, оскільки спочатку слід дійти консенсусу щодо комплексних змін до законів, підготувати відповідні проекти та прийняти їх. Обраний підхід не узгоджується із загальновизнаним трактуванням Білої книги як документа стратегічного характеру, оскільки стратегію оновлення правового регулювання певної сфери суспільних відносин втілюють у змінах до законів, а не до підзаконних актів.

На наш погляд, деякі з десяти виокремлених у висновках проблем є суміжними, що дає підстави вважати доречним їх об'єднання у два кластери: неналежне врегулювання (відсутність належного нормативно-правового регулювання охорони національної культурної спадщини в Україні; недостатня координація та законодавча неузгодженість у сфері збереження культурної спадщини; відсутність Національної стратегії захисту культурної спадщини; фрагментарність законодавства) та безпекова складова (культурна спадщина України поза межами національної безпеки; відсутність механізму оцінки втрат, фіксації воєнних злочинів та відновлення культурної спадщини, зруйнованої внаслідок агресії Російської Федерації проти України; відсутність механізмів контролю та регулювання переміщення культурних цінностей із тимчасово окупованих територій; неврегульованість процедур евакуації культурних цінностей в умовах надзвичайних ситуацій). Дискусійним, на нашу думку, є виокремлення відсутності належного фінансування як проблеми правового забезпечення охорони культурної спадщини.

Слід також зазначити, що у згаданій частині Білої книги не завжди дотримується логічність викладення матеріалу. Так, більшість пунктів висновків мають таку структуру: проблема, її негативні наслідки. Утім, у декількох пунктах

⁹ 1995 CONVENTION. UNIDROIT CONVENTION ON STOLEN OR ILLEGALLY EXPORTED CULTURAL OBJECTS. URL: <https://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention/>

¹⁰ Council of Europe Convention on Offences relating to Cultural Property (CETS No. 221). URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=221>

після викладення проблеми йдеться про законодавчі пропозиції для її вирішення, а вже потім вказуються негативні наслідки названої проблеми (пункти 1, 3, 8).

Щодо підсумкової таблиці зауважень та рекомендацій, зазначимо про недостатню змістовну конкретизованість значної частини її положень, оскільки рекомендації щодо запровадження термінів («автентичність», «рухома культурна спадщина», «жива спадщина» тощо) або уточнення термінів (наприклад, «предмет охорони об'єкта культурної спадщини») не містять відповідних чітких дефініцій.

Деякі рекомендації, на нашу думку, мають дискусійний характер. Зокрема, у Законі України «Про культуру»¹¹ вже визначено термін «нематеріальна культурна спадщина», однак у Білій книзі пропонується надати його визначення саме в Законі України «Про охорону культурної спадщини»¹² та конкретизувати її взаємозв'язок і відмінності з матеріальною та природною культурною спадщиною. Доречно зазначити про відсутність уніфікованої практики щодо нормативного закріплення означеної дефініції. З одного боку, такий підхід має місце в міжнародному праві (Конвенція ЮНЕСКО про охорону нематеріальної культурної спадщини¹³), а також на національному рівні (у Кодексі про спадщину Французької Республіки міститься посилання на визначення, яке закріплено згаданим міжнародним актом¹⁴). Водночас у Німеччині Культурним кодексом землі Північний Рейн-Вестфалія¹⁵, у Нідерландах у Законі про спадщину¹⁶ дефініцію нематеріальної культурної спадщини не надано. Дискусійною вважаємо також рекомендацію щодо запровадження в Україні на рівні законодавства терміна «рухома культурна спадщина» з огляду на відсутність відповідної широкої світової практики. Наприклад, у тексті Конвенції ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини такий термін не закріплено¹⁷. Водночас доцільно звернути увагу на існування різних підходів до класифікації видів культурної спадщини, зокрема у Франції крім нематеріальної культурної спадщини виокремлюють і мовну спадщину¹⁸. Окрім того, змінами до Закону України «Про культуру» пропонується закріпити поняття «культурне надбання». Однак, у тексті цього нормативно-правового акта

¹¹Про культуру : Закон України від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

¹² Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>

¹³ Конвенція ЮНЕСКО про охорону нематеріальної культурної спадщини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d69#Text; Про приєднання України до Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини : Закон України від 6 березня 2008 р. № 132-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-17#Text>

¹⁴ Code du patrimoine. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074236/LEGISCTA000006108728/#LEGISCTA000006108728

¹⁵ Kultugesetzbuch für das Land Nordrhein-Westfalen (Kultugesetzbuch - KulturGB NRW). URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?sg=0&menu=1&bes_id=47588&aufgehoben=N&anw_nr=2

¹⁶ Erfgoedwet. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037521/2024-01-01/0>

¹⁷Про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини : Конвенція ЮНЕСКО від 16 листопада 1972 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_089#Text

¹⁸ Code du patrimoine. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074236/LEGISCTA000006108728/#LEGISCTA000006108728

є визначення поняття «національне культурне надбання» (пункт 14 частини першої статті 1)¹⁹.

Значна частина рекомендацій є слушними, зокрема про відновлення статті 9-1 Закону України «Про охорону археологічної спадщини»²⁰, якою закріплено проведення науково-археологічної експертизи для погодження проектів із землеустрою, що можуть вплинути на археологічну спадщину. Водночас значна низка рекомендацій є декларативними, оскільки не мають конкретного змістовного наповнення. Ідеться, зокрема, про нормативне регулювання стимулювання партнерства між державою, бізнесом та громадськими організаціями; розроблення стандартних процедур податкової звітності, що будуть зрозумілими й доступними для всіх закладів культури тощо.

На сприйняття Білої книги також впливають недоліки в її оформленні, зокрема відсутність у багатьох випадках бібліографічних посилань на нормативно-правові акти тощо.

З урахуванням викладеного, одним із можливих шляхів оновлення національного законодавства у сфері збереження культурної спадщини, на нашу думку, є розроблення Кодексу про національну культурну спадщину, який матиме уніфіковану й систематизовану термінологію. Базовим терміном, можливо, варто обрати «культурні цінності», а також розмежувати «матеріальні культурні цінності» та «нематеріальні культурні цінності». Наприклад, подібний підхід застосовано в Німеччині. Так, згідно із Законом про охорону культурних цінностей використовуються терміни «археологічні культурні цінності» (archäologisches Kulturgut), «культурні цінності» (Kulturgut), «незаконно розкопані» (rechtswidrig ausgegraben), «активи» (Sachgesamtheit)²¹. Водночас питання закріплення / незакріплення вичерпного переліку матеріальних чи нематеріальних культурних цінностей має стати предметом фахових дискусій експертів у сфері збереження культурної спадщини. Для запровадження дієвого механізму повернення незаконно вивезених культурних цінностей слід здійснити імплементацію Директиви 2014/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 р. про повернення предметів культури, незаконно вивезених з території держави-члена, та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1024/2012²². Активними учасниками процесу підготовки комплексних змін до нормативно-правових актів, відповідно до яких регулюються відносини з охорони культурної спадщини, мають бути всі заінтересовані особи, зокрема експерти з археології, музейної практики, архівної та бібліотечної справ, які добре обізнані з відповідним закордонним досвідом.

¹⁹Про культуру : Закон України від 14 грудня 2010 р. № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17#Text>

²⁰ Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1626-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15#Text>

²¹ Gesetz zum Schutz von Kulturgut. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/>

²² **Оформити як примітку.** Про актуальність імплементації положень цього акта права ЄС до законодавства України зазначалося в Аналітичній записці з питань порівняльного законодавства щодо імплементації Директиви 2014/60/ЄС від 15 травня 2014 року про повернення предметів культури, незаконно вивезених з території держави-члена, та про внесення змін до Регламенту (ЄС) № 1024/2012, надісланій на адресу Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики 5 лютого 2025 року.

Висновки. Архітектоніка Білої книги як аналітичного документа стратегічного характеру повинна передбачати чіткий зв'язок між проблемами та пропозиціями щодо їх вирішення. Для уникнення фрагментації викладення, з урахуванням практик підготовки білих книг ЄК, доцільніше формулювати рекомендації не щодо кожного нормативно-правового акта, а щодо вирішення кожної з проблем, що надало б системності документу, який розглядається. Значна частина рекомендацій є цілком слушними. Водночас їх абсолютна більшість не викладена у формі чітких і конкретних положень, що не відповідає загальновизнаним критеріям щодо білих книг ЄК, врахування яких є доцільним, зокрема в контексті євроінтеграції України до ЄС, в процесі якої відбувається імплементація актів права ЄС.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*