

А. І. Омельченкоаспірант кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО БАЗИСУ РЕЖИМУ ПІДВОДНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

У статті охарактеризовано сучасне правове регулювання режиму підводної культурної спадщини, окреслено тенденції та перспективи його розвитку в Україні. Автором звернено увагу та те, що для формування ефективної національної законодавчої бази є необхідним дослідження та критичний аналіз міжнародно-правових стандартів та норм зарубіжних законодавств, що уже склалися у цій сфері, а також основних тенденцій їх розвитку і практики застосування. У дослідженні розглянуто базові міжнародні угоди у сфері охорони та збереження підводного культурного надбання. Основну увагу зосереджено на українському національному законодавстві щодо охорони підводної культурної спадщини у прибережних морських просторах України (прилеглий та виключній економічній зонах). Відзначено незначну увагу законодавства про культурну спадщину питанням визначення режиму підводних історичних артефактів. Норми законів про прилеглу зону та про виключну (морську) економічну зону, в яких згадані деякі аспекти режиму морських наукових досліджень та підводної культурної спадщини, досі не отримали конкретизації на підзаконному рівні. Це зменшує можливості для реалізації їх норм та не сприяє комплексному оновленню і формуванню ефективного морського законодавства України як сучасної морської держави. Зауважено, що позитивні зрушення у сфері підготовки до оновлення нормативної бази у сфері морських наукових досліджень та здійснення ряду організаційних зусиль у цьому напрямку відбулися з підписанням Указу Президента України від 3 грудня 2021 року «Про деякі заходи щодо відновлення та розвитку морських наукових досліджень і науково-дослідного флоту». На теперішній час цим процесам заважає триваючий збройний конфлікт між Україною та РФ. Збройна агресія РФ значно актуалізувала важливість та необхідність створення ефективної нормативної бази та розробки дієвих механізмів для охорони і відновлення прав України у Азово-Чорноморському регіоні, проведення відповідних морських наукових досліджень та захисту об'єктів підводної культурної спадщини.

Ключові слова: морська діяльність, морське законодавство, публічне адміністрування, морські наукові дослідження, історичне культурне надбання, морський меморіал, морські простори, науково-дослідний флот, Азово-Чорноморський регіон, ЮНЕСКО.

Постановка проблеми. Людська цивілізація формувалася та розвивалася на узбережжях рік, морів та океанів. Водні простори були та залишаються джерелами продовольства та енергетичних ресурсів, надійними транспортними артеріями та місцями рекреації. Завдяки океанським та морським шляхам відбувалися географічні відкриття, складалася світова торгівля і, на жаль, ставалися воєнні трагедії. Природні стихії, нещасні випадки та війни руйнували те, що було збудовано людьми, – міста, порти, кораблі. Вода поглинала їх, як здавалося, назавжди. Проте сучасні наукові досягнення та новітні технології забезпечили можливість досліджувати підводні простори та знаходити матеріальні свідчення історичних подій, дізна-

ватися про спосіб життя давніх людей, розвиток їх культур, досягнень і торговельних зв'язків. В Україні правове регулювання режиму підводної культурної спадщини та його адміністрування засвідчує значну прогальність. Навіть незважаючи на те, що спеціалізоване морське законодавство та законодавство у сфері використання внутрішніх водних шляхів активно розвиваються, питання підводної культурної спадщини не набули у них необхідного висвітлення. Це є неприпустимим для держави з настільки багатим історичним минулим, значною кількістю археологічних пам'яток, що поховані в Азово-Чорноморському регіоні, та в умовах триваючого воєнного конфлікту і анексії ряду регіонів – колисок сучасної української державності.

Для формування ефективної національної законодавчої бази є необхідним дослідження та критичний аналіз міжнародно-правових стандартів та норм зарубіжних законодавств, що уже склалися у цій сфері, а також основних тенденцій їх розвитку і практики застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження правових питань режиму підводної культурної спадщини оформилося у новий науковий напрямок переважно за кордоном. Свідченням цьому є стійке зростання наукового інтересу та проведення відповідних досліджень, конференцій, публікація спеціалізованих видань. В Україні він лише починає формуватися. Певна активізація досліджень у сфері правових та організаційних питань охорони підводної культурної спадщини відбулася після 2014 р. у зв'язку з незаконною анексією територій та акваторій України, багатих на археологічні пам'ятки, та на початку 2022 р. – через масштабне військове вторгнення РФ. Розробці окремих питань, пов'язаних з правовим забезпеченням режиму та політики стосовно культурної спадщини, зокрема також й підводної, присвячено роботи Є. Архипової, Т. Кара-Васильєвої, О. Клевчук, Т. Мазур, І. Мищак, М. Міщенко, Я. Морозової, А. Овсяник. Але докладного вивчення правових засад режиму підводної культурної спадщини з урахуванням сучасної української специфіки та з виробленням пропозицій з удосконалення законодавства їм бракує. Започаткуванням новітнього наукового дискурсу навколо оновлення правового регулювання режиму підводної культурної спадщини в умовах воєнного конфлікту в Україні можна вважати статтю «Підводна культурна спадщина: проблеми режиму та юрисдикції» (автори: М. Цуцкірідзе, О. Краснікова та М. Погорецький, 2022 р.), де було запропоновано можливі напрями післявоєнного міжнародного врегулювання режиму історичного підводного надбання Азово-Чорноморського регіону. При цьому, національний правовий базис не дістав докладного аналізу у цій розробці, що обумовлює необхідність більш детального його опрацювання та дослідження.

Мета статті – визначити особливості та тенденції розвитку правового базису режиму підводної культурної спадщини.

Виклад основного матеріалу. Загальна гуманізація життя призвела до розуміння того, що історико-культурна спадщина як наземна, так і підводна є важливим складником розвитку усього людства. Це розуміння, зрештою,

було оформлено прийняттям у 2001 р. ЮНЕСКО Конвенції про охорону підводної культурної спадщини (далі – Конвенція 2001 р.) [1]. Основними положеннями цієї Конвенції є: а) пріоритетність охорони підводної культурної спадщини забезпечується її збереженням *in situ*; б) комерційна експлуатація підводної культурної спадщини, спекуляція або її безповоротне розосередження несумісні з її охороною та належним управлінням нею; с) діяльність, спрямована на підводну культурну спадщину, не повинна чинити на неї негативного впливу; d) при здійсненні діяльності, спрямованої на підводну культурну спадщину, не повинен порушуватися спокій людських останків та місць, які є об'єктом поклоніння.

Діяльність, спрямована на підводну культурну спадщину, суворо регламентується з метою забезпечення належного обліку отриманої культурної, історичної та археологічної інформації за винятком випадків, коли такий доступ несумісний із завданнями охорони та управління. Питання її публічного адміністрування є предметом обговорення на глобальному, регіональному та національних рівнях. На теперішній час чіткий часовий критерій, що визначає момент виникнення об'єктів підводної культурної спадщини, відсутній. ЮНЕСКО у Конвенції 2001 р. відносить до цих об'єктів ті, вік яких налічує понад 100 років. При цьому, державами у своїх національних законодавствах встановлюється й інша межа – 50 років, або визначаються інші критерії, що дозволяють зарахувати той чи інший об'єкт до підводної культурної спадщини, що підлягає охороні (наприклад, особлива рідкість, вагоме значення у певній історичній події).

Норми про підводну культурну спадщину представлено також у Конвенції ООН з морського права 1982 р. (далі – Конвенція 1982 р.) [2]: ст. 149 «Археологічні та історичні об'єкти» та ст. 303 «Археологічні та історичні об'єкти, знайдені у морі». Цими всесвітніми стандартами у сфері використання морських просторів та пов'язаних з ними об'єктів закладено базис особливого, бережливого ставлення до підводних історичних артефактів, їх використання на благо усього людства, засади їх правового режиму і охорони. Через значну вартість та зацікавленість колекціонерів у придбанні об'єктів підводної культурної спадщини, актуальність протидії їй незаконному обігу є досить актуальним, проте міжнародних угод, що були б безпосередньо присвячені протидії такому обігу досі

не розроблено, і цей аспект визначено у загальній Конвенції про заходи, спрямовані на заборону і запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності 1970 р. [3]. У цілому, динаміка міжнародних зусиль з вироблення режиму охорони підводної культурної спадщини свідчить про базування відносно нової Конвенції 2001 р. на нормах більш ранніх угод у цій сфері [4, р. 63].

В Україні законодавство щодо підводної культурної спадщини перебуває на початку формування. Наприклад, Закон України від 08.06.2000 р. «Про охорону культурної спадщини» [5] визначає лише поняття морського меморіалу, яким є об'єкт підводної культурної спадщини, місце масової загибелі людей, якому надається спеціальний статус, що передбачає його виключну недоторканність, крім потреб наукових досліджень або інвентаризації (ст. 1), закріплює норму про те, що перелік об'єктів підводної культурної спадщини зі статусом морського меморіалу визначається Кабінетом Міністрів України (ст. 13), встановлює, що власність морського меморіалу визначається межами національної юрисдикції (у виключній (морській) економічній зоні, територіальному морі та внутрішніх водах України) (ст. 17), і забороняє ведення будь-яких форм діяльності, зокрема підводно-екскурсійної, крім потреб наукових досліджень або інвентаризації, на об'єктах підводної культурної спадщини зі статусом морського меморіалу (ст. 30). При цьому, зміни до цього Закону, якими було закріплено зазначені вище правила, внесені лише у 2018 р. відповідно до Закону України від 08.02.2018 р. [6]. Також згідно з Законом України від 6.12.2018 р. «Про прилеглу зону України» [7], абзац другий преамбули Закону «Про охорону культурної спадщини» було викладено у новій редакції: «Об'єкти культурної спадщини, які знаходяться на території України, у межах її територіального моря та прилеглої зони, охороняються державою». Цим, на наше переконання, було особливим чином підкреслено статус України як морської держави з встановленими відповідно до Конвенції 1982 р. прибережними морськими просторами (територіальним морем та прилеглою зоною). У цілому, до 2018 р. регулювання режиму підводної культурної спадщини в Україні було ще обмеженішим, але за шість років, що минули після оновлення Закону «Про охорону культурної спадщини», законодавство і організаційні заходи з його реалізації не набули очікуваного розвитку. Зокрема, перелік об'єк-

тів підводної культурної спадщини зі статусом морського меморіалу, що має визначатися Кабінетом Міністрів України, не затверджений або відсутній у загальнодоступних джерелах інформації.

Угода про асоціацію з ЄС [8] передбачає режим збереження та важливості культурної спадщини (ст.ст. 104, 262, 400) та співробітництво сторін у рамках відповідних міжнародних форумів/організацій, зокрема ЮНЕСКО та Ради Європи, з метою розвитку культурного розмаїття, збереження і оцінки культурної та історичної спадщини (ст. 439). Необхідно відзначити активну роль Ради Європи щодо створення режиму охорони культурної спадщини. Під її егідою було прийнято тринадцять міжнародних договорів, що стосувалися культурної спадщини. А серед рекомендацій особливим чином (з урахуванням тематики цього дослідження) слід відзначити дві: № 848 (1978) про підводну культурну спадщину [9] та № 1486 (2000) про морську та річкову культурну спадщину [10]. Ці документи мають виняткове значення через те, що на європейському регіональному рівні конвенції про підводну культурну спадщину не прийнято.

Українське морське законодавство, зокрема закони «Про прилеглу зону України», «Про виключну (морську) економічну зону України» [11], лише побіжно згадують про підводну культурну спадщину, а у Морській доктрині України на період до 2035 року [12] норми про неї відсутні. Так, у Законі «Про прилеглу зону України» відзначається, що дослідження археологічних та історичних об'єктів культурної спадщини у прилеглій зоні проводяться у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (ст. 6), але він досі не визначений. Норми Закону «Про виключну (морську) економічну зону України», у яких згадується про підводну культурну спадщину, спрямовані на регулювання морських наукових досліджень та визначають окремі правила їх режиму: 1) щодо відмови України у наданні згоди на здійснення іншими державами, їх юридичними і фізичними особами, міжнародними організаціями морського наукового проекту у виключній (морській) економічній зоні при його спрямуванні на підводну культурну та/або археологічну спадщину для попередження порушення суверенних прав або юрисдикції України (ст. 13), а також 2) щодо забезпечення збереження об'єктів підводної культурної та археологічної спадщини у зоні проведення досліджень у якості умови їх проведення (ст. 14).

Як зазначається у дослідницькій літературі, статті 13 – 15 Закону «Про виключну (морську) економічну зону України», присвячені морським науковим дослідженням, не отримали свого «продовження» у чинному законодавстві, але мають потребу у ньому, оскільки встановлюють норми про те, що подібні дослідження проводяться лише за погодженням зі спеціально уповноваженими органами України, право на їх проведення мають усі держави, їхні юридичні та фізичні особи, міжнародні організації, для чого вони подають відповідну інформацію згаданим органам, також Україна має право відмовити в дозволі на їх проведення. Усі зазначені організаційні аспекти лише продекларовані в Законі «Про виключну (морську) економічну зону України», а конкретний порядок їх здійснення на теперішній час відсутній, відсутня також і форма інформації, що надається іноземними державами, їх юридичними та фізичними особами, а також міжнародними організаціями для отримання дозволу на проведення досліджень [13, с. 254].

Наприкінці 2021 р. відповідно до Указу Президента України від 3 грудня № 617/2021 «Про деякі заходи щодо відновлення та розвитку морських наукових досліджень і науково-дослідного флоту» [14] нарешті було акцентовано увагу на необхідності розроблення відповідного плану заходів з охопленням ряду організаційних питань з підвищення соціальних стандартів для вчених та моряків науково-дослідного флоту, розбудови відповідної інфраструктури та фінансового забезпечення морських наукових досліджень. Цим Указом було підготовлено ґрунт для об'єднання сил усіх органів та організацій, які займаються такими науковими дослідженнями в Україні. Розпочалась активна робота над розробкою державної програми розвитку наукових досліджень і флоту. 15 березня 2022 р. питання розвитку морських наукових досліджень мало слухатися на засіданні Президії НАН України [15]. Але події лютого 2022 р. – широкомасштабне вторгнення РФ та введення режиму воєнного стану [16] – зупинили процеси оновлення законодавства та організаційних зусиль у сфері морських наукових досліджень, але з особливою актуальністю поставили на порядок денний необхідність створення ефективної нормативної бази та формування дієвих механізмів для охорони та відновлення прав України у морських просторах Азово-Чорноморського регіону та, у тому числі, проведення відповідних морських наукових досліджень та захисту об'єктів

підводної культурної спадщини. Позитивним у сфері морських наукових досліджень має також стати робота науково-дослідних суден «Ноосфера» [17], «Борис Александров» [18] та «Володимир Паршин» [19].

Висновки і пропозиції. Таким чином, правовий базис режиму підводної культурної спадщини поступово формується в Україні. На розробку і затвердження чекає підзаконна нормативна база щодо морських наукових досліджень та режиму підводного культурного надбання, якою будуть реалізовані норми відповідних законів. Пожвавлення інтересу до охорони підводних історичних артефактів та здійснення морських наукових досліджень обумовлене поточною політичною та воєнною ситуацією в країні, а також усвідомленням необхідності таких кроків для розбудови України як сучасної морської держави. Важливість та необхідність відновлення дії юрисдикції та суверенних прав України у прибережних морських просторах та щодо підводної культурної спадщини, яка у них перебуває, обумовлюють і науковий, і практичний інтерес до досліджуваної проблематики, а одержані результати наукових розвідок та напрацювань мають сформувати необхідне підґрунтя для майбутніх нормотворчих робіт зі створення нової ефективної нормативної бази у цій сфері.

Список використаної літератури:

1. Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage, 2001. URL: <https://cutt.ly/WXWBvFO>
2. Convention on the Law of the Sea, 1982. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf
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. Tsutskiridze, M., Krasnikova, O., & Pohoretskyi, M. (2022). Underwater Cultural Heritage: Regime and Jurisdiction Challenges. *Lex Portus*, 8(3), 58–81. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.8.3.2022.3>
5. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. *Офіційний вісник України*. 2000. № 27. Ст. 1112.
6. Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо надання об'єктам підводної культурної спадщини статусу морського меморіалу : Закон України від 08.02.2018 р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 763.

7. Про прилеглу зону України : Закон України від 6.12.2018 р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 4. Ст. 105.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text
9. Recommendation 848 (1978) on the underwater cultural heritage. URL: https://www.obs-traffic.museum/sites/default/files/ressources/files/CoE_PA_recommendation_848_1978.pdf
10. Recommendation 1486 (2000) on Maritime and fluvial cultural heritage. URL: <https://pace.coe.int/en/files/16854/html>
11. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16.05.1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 21. Ст. 152.
12. Морська доктрина України на період до 2035 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 7.10.2009 р. № 1307 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. № 1108). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1307-2009-п#Text>
13. Аверочкіна Т.В. Юрисдикція України в прибережних водах: адміністративно-правовий вимір : монографія. Одеса : Видав. дім «Гельветика», 2018. 466 с.
14. Про деякі заходи щодо відновлення та розвитку морських наукових досліджень і науково-дослідного флоту: Указ Президента України від 03.12.2021 р. № 617/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 96. Ст. 6169.
15. Іщук І., Венгрук А. Галина Мінічева: військові дії руйнують життя моря. *Моряк України*. 13 квітня 2022. № 9–10. С. 5.
16. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>
17. З Одеси в Антарктику вирушило науково-дослідне судно «Ноосфера». URL: <http://surl.li/kkgev>
18. Передане українським науковцям судно «Борис Александров» готується до першого походу у новому статусі. URL: <http://surl.li/kkegr>
19. Єдине в Україні науково-дослідне судно, яке простоювало з 2010 року, почали ремонтувати. URL: <http://surl.li/kkeiy>

Omelchenko A. I. Genesis of the legal basis of the regime of underwater cultural heritage

The article describes the modern legal regulation of the regime of underwater cultural heritage, outlines the trends and prospects of its development in Ukraine. The author draws attention to the fact that in order to form an effective national legislative framework, it is necessary the study and critically analysis of the international legal standards and norms of foreign legislation that have already developed in this sphere, as well as the main trends in their development and application practices. The study considers the basic international agreements in the sphere of protection and preservation of underwater cultural heritage. The main attention is focused on the Ukrainian national legislation on the protection of underwater cultural heritage in the coastal sea areas of Ukraine (Contiguous zone and Exclusive economic zones). A little attention has been paid to the cultural heritage legislation on the issue of defining the regime of underwater historical artefacts. The rules of laws on the Contiguous zone and the Exclusive (marine) economic zone, in which certain aspects of the marine scientific research and underwater cultural heritage regimes are mentioned, have not yet been gotten concrete definition at the by-law level. This reduces opportunities for the implementation of their norms and does not contribute to the comprehensive updating and formation of effective marine legislation of Ukraine as a modern marine state. It has been noted that positive developments in the sphere of preparation for updating the regulatory framework in the sphere of marine scientific research and implementation of a number of organizational efforts in this direction occurred with the signing of the Decree of the President of Ukraine of December 3, 2021 "On some measures for the restoration and development of marine scientific researches and scientific research fleet". At present, these processes are hampered by the ongoing armed conflict between Ukraine and the Russian Federation. The armed aggression of the Russian Federation significantly actualized the importance and need to create an effective regulatory framework and develop effective mechanisms for protecting and restoring the rights of Ukraine in the Azov-Black Sea region, conducting relevant marine scientific researches and protecting the objects of underwater cultural heritage.

Key words: *maritime activities, maritime legislation, public administration, marine scientific research, historical cultural heritage, maritime memorial, maritime spaces, research fleet, Azov-Black Sea region, UNESCO.*