



К. Р. Калюжний,* О. В. Усенко**

СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ЗА КОРДОНОМ ТА В УКРАЇНІ

Міжнародна охорона культурної спадщини — одна з тих гострих проблем, що все в більшій мірі хвилює людство. І природно, що міжнародні організації, виходячи з тієї ролі, яку вони відіграють у сучасному світі, не можуть знаходитися осторонь від вирішення цієї нагальної проблеми.

Найбільш важливими в науковому розумінні для авторів під час роботи над даним тематичним спрямуванням є теоретичні розробки провідних вітчизняних, російських та іноземних фахівців у цій галузі. Найяскравішими представниками даного наукового напрямку є: М. Богуславський, В. Дубровський, А. Жуковський, В. Карякин, М. Левада, М. Пархоменко, М. Прокша, О. Титова, А. Філатов, Р. Hewison, W. Kennet та інші.

Дослідження питань щодо регулювання відносин у сфері охорони культурної спадщини засвідчує, що цій темі приділяють увагу багато науковців, проте на сучасному етапі спеціального дослідження з цих проблем не проводилось. Науковий та дослідний матеріал обмежений. В існуючій науковій літературі майже відсутні дослідження, спеціально присвячені цим визначним питанням. Тож, своєчасне розв'язання запропонованих нижче актуальних питань є нагальною вимогою сьогодення.

Метою даної статті є здійснення порівняльної характеристики стану державного регулювання правовідносин у сфері охорони культурної спадщини за кордоном та в Україні, а також розроблення (у подальшому) науково-обґрунтованих пропозицій з метою вдосконалення норм чинного законодавства у зазначеній сфері.

З плином часу цінність тих або інших складових історико-культурної спадщини змінювалися. Заповідними стають вже не тільки окремі цінні пам'ятки: церкви, палаци, меморіальні будинки, архітектурні ансамблі, місця історичних подій, а й усе оточення — вулиці, квартали, райони міст і нарешті — цілі міста. З територією України пов'язані відкриття всесвітньовідомих культур і древніх цивілізацій: трипільської культури, античних міст, пам'яток слов'ян, спадщини Київської Русі тощо.

Система охорони пам'яток формувалася від охорони окремих об'єктів до середовища. Відсутність систематичної тенденції до розширення обсягу норм щодо охорони пам'яток з давніх часів і до ХХ ст. була зумовлена, передусім, загальноприйнятим ставленням суспільства до цих проблем. Кінець ХІХ-ХХ ст.ст. ознаменувався підвищеною увагою суспільства до національних традицій, історії та культури. Знання минулого все тісніше пов'язується з актуальними проблемами, що хвилює громадськість. Суспільство починає усвідомлювати історико-культурну спадщину як необхідну ланку, що єднає минуле з сучасним і є важливим засобом патріотичного виховання, національної самосвідомості, основою вивчення вітчизняної історії та культури.

© Калюжний К. Р., Усенко О. В., 2007

* здобувач кафедри теорії держави та права Київського національного університету внутрішніх справ

** старший науковий співробітник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю (м. Київ)



Загальновідомо, що забезпечення належної охорони та використання культурної спадщини вимагає відповідної організаційної структури. При цьому остання має помітні національні відмінності.

Так, в англійському законодавстві традиційно розрізняються старовинні споруди та будівлі (нерухома спадщина), антикваріат та твори мистецтва (рухома спадщина). Відповідно до законодавства перші відносять до археологічних, історичних і архітектурних об'єктів, а другі — до музейних фондів. Охорону нерухомих пам'ятників здійснює Міністерство навколишнього середовища, що реалізує свої повноваження за допомогою своїх місцевих органів, затверджує охоронні зони та списки пам'ятників, що мають статус загальнодержавних. Офіційним урядовим консультантом з питань охорони культурної спадщини є Комісія по історичних будинках і спорудах¹. Крім питань, що торкаються збереження пам'ятників, забезпечення і фінансування археологічних розкопок, створення охоронних експедицій, ця ж комісія займається і зв'язками з громадськістю.

На регіональному рівні охороною культурної спадщини займаються органи місцевого управління, ради графств і районів. Органи місцевого управління по будівництву та плануванню здійснюють безпосередній контроль за здійсненням реставраційних робіт на пам'ятниках, забезпечують перебудову та перепланування будівель, визначають межі охоронних зон пам'ятників. Вони мають певну самостійність: можуть визначати об'єкти, що вносяться до списків пам'ятників (будівлі та споруди), фінансувати археологічні роботи тощо. Самостійну систему охорони мають культові споруди всіх конфесій, що використовуються за призначенням. Проте основні принципи умов охорони церков-пам'ятників затверджуються Парламентом. Крім державних структур, охорону культурної спадщини здійснюють суспільні фонди. Захистом пам'ятників займаються також відповідні спеціалізовані підрозділи при місцевих музеях і університетах.

У Канаді структури управління охорони культурної спадщини функціонують на федеральному, провінційному, муніципальному та корпоративному рівнях. На федеральному рівні управління здійснює Міністерство канадської спадщини, якому підпорядковані два агентства: Національні парки Канади та Національні історичні місця і пам'ятники Канади. Перше несе відповідальність за 38 Національних парків Канади та 800 історичних місць і пам'ятників національного значення. Воно здійснює описи пам'ятників, оцінку ресурсів і експертний аналіз артефактів, знайдених під час проведення досліджень пам'ятників, що перебувають під його юрисдикцією. Друге агентство, крім Міністерства Канадської спадщини, підпорядковується також Національному музею Канади і виконує охоронні роботи, що пов'язані з федеральними будівельними програмами.

На провінційному рівні управління охорони культурної спадщини здійснюється федеральними і провінційними органами, наприклад, Регіональною дирекцією канадської спадщини по преріях і північно-західних територіях та провінційних відділеннях канадської спадщини. На муніципальному рівні управління охорони культурної спадщини регулюється місцевими (провінційними) законами по плануванню. Муніципалітети повинні мати службові плани, що погоджує регіональне відділення по охороні культурної спадщини провінції. У цей план повинні бути внесені всі заходи, що передбачаються планом та виконуються муніципалітетом². Якщо в зону руйнування входять будь-які археологічні пам'ятники, то будь-яка особа або установа може вимагати або проведення археологічних розкопок, або збереження цих пам'ятників на місці, тобто внесення

¹ Wainwright G. L. The preservation of ancient monuments // *Archaeology and nature conservation*. — Oxford, 1985. — P. 7-23.

² Guidelines for preparation of Environmental assessment for municipal waste management activities. — Toronto, 1983.



змін у проект, що зачіпає інтереси пам'ятника. Функції експерта по муніципальних питаннях відносно охорони пам'ятників виконує регіональний археолог регіональної дирекції канадської спадщини, що працює при провінційних урядах³. На корпоративному рівні самі компанії наймають чи звертаються до кваліфікованих археологів для обстеження і проведення археологічних розкопок у районах будівництва. Зазвичай, список таких фахівців пропонує регіональний археолог.

У США державне управління охорони пам'ятників здійснює Служба національних парків при Міністерстві внутрішніх справ. При Президентові США функціонує спеціальний дорадчий орган — рада з питань охорони пам'ятників. У Раду входять голова, його заступник, 6 приватних осіб, міністри внутрішніх справ і сільського господарства, 4 голови федеральних агентств, архітектор Капітолія, голова Національного товариства з охорони історичного надбання та президент Національної Ради працівників органів охорони історичного надбання країни. Повноваження Ради надзвичайно широкі — від узгодження проектів будівництва до законодавчої ініціативи. Рада має виконавчу дирекцію на чолі з генеральним директором. В усіх штатах і органах місцевого самоврядування є посадові особи, що відповідають за охорону пам'ятників. Крім того, у кожному федеральному міністерстві працює чиновник, що відповідає за охорону пам'ятників відповідно до профілю міністерства.

У Німеччині центральним органом по охороні культурної і природної спадщини є Німецький національний комітет з охорони пам'ятників і його органи на місцях. Науковим органом, що виконує завдання методичного характеру, є Інститут охорони пам'ятників і навколишнього середовища. У кожній землі є референти, що постійно доглядають за пам'ятками, крім того, функціонують Ради по охороні пам'ятників, у складі яких 12 фахівців з різних галузей науки (історики, мистецтвознавці, архітектори, археологи тощо). Рада наділяється широкими повноваженнями⁴.

В умовах демократичного суспільства надзвичайно важливим є правове регулювання діяльності органів державного управління у сфері охорони культурної спадщини. При цьому особливого значення набуває наявність розвинутого законодавства, оскільки саме норми закону повинні регулювати втручання держави у приватну сферу.

У кожній країні весь комплекс заходів щодо охорони пам'ятників тісно пов'язаний з розвитком правової системи конкретної держави і ставленням громадськості до об'єктів культурної спадщини.

Так, серед основних доктрин правової системи Великобританії є право громадян на недоторканність приватної власності і право усувати перешкоди стосовно набуття та володіння приватною власністю⁵. Подібні проблеми виникають у всіх країнах загального права (США, Канаді, Австралії й інших колишніх англійських колоніях і домініонах). У більшості з них гострота проблеми послабляється наявністю великих земельних угідь, що знаходяться у власності держави, тому урядам цих країн вдається, з одного боку, здійснювати прогресивну політику стосовно охорони більшості об'єктів культурної спадщини, а з іншого боку — залишати недоторканими права громадян на приватну власність земель. Наприклад, у США всі федеральні наукові програми, що спрямовані на збереження археологічної спадщини, здійснюються тільки на державних землях — федеральних чи тих, що перебувають у власності штату⁶.

У Великобританії становище відносно охорони культурної спадщини є частиною стародавніх королівських Хартій та інших парламентських актів. Окремі положення про охорону пам'ятників можна знайти у рішеннях церковних та

³ Guiding Principles and Operational Policies. — Ottawa, 1994.

⁴ Burgerschaft der freien und Hansestadt Hamburg. — Mitteilhmg des Senate an die Burgerchaft. — VII. — Wahlperiod, 1970.

⁵ Kennet W. Preservation. — London, 1972. — P. 26.

⁶ Federal archaeological programs and activities. — Washington, 1993.



місцевих органів влади⁷. В англійських органах охорони культурної спадщини для успішного здійснення захисту пам'ятника дуже сумлінно розглядаються плани управління й угоди з власником, тому що одного оголошення про те, що пам'ятник перебуває під охороною недостатньо. Тим більше, що при плануванні у сільській місцевості це ускладнюється виплатами компенсацій будівельникам за ті зміни, що вони повинні будуть внести до будівельного проекту. За утримання споруд, що знаходяться під охороною держави, власникам чи іншим зацікавленим особам виплачується певна сума, що не обкладається податками. Ці виплати призначені для вирішення спеціальних проблем, що пов'язані із спорудами та можуть містити у собі вартість землі під спорудою, витрати на утримування, санітарний та епідеміологічний контроль тощо. Узгодження не має на увазі компенсацію за збитки, що було заподіяно оголошенням об'єкта пам'ятником історії та культури. Управління археологічними пам'ятниками (ресурсами) передбачає контроль над усіма пам'ятниками, який спрямовується на запобігання виникнення конфліктів, а також організацію конкурсів по належному використанню земель. При цьому передбачається партнерство з власником земель. Іноді буває досить переконання, але найчастіше необхідно провести невеликі дослідницькі роботи для того, щоб довести власникові, що пам'ятник розташований на його землі, є історичною чи культурною цінністю та що його потрібно охороняти.

Регіональні структури канадської спадщини, як і провінційні структури, діють переважно на підставі провінційних законів та інструкцій, що враховують вимоги відповідного федерального законодавства. Провінційний уряд може припиняти будь-які роботи на термін до 180 днів, якщо вони загрожують пам'ятникам, що мають історичну, археологічну чи іншу культурну цінність. Усі проекти на будь-які роботи, розглядаються місцевими органами на предмет їх відповідності, насамперед, провінційним законам та інструкціям. Без попередньої оцінки й обстеження території, будівельні проекти не беруть до обговорення, а тим більше до затвердження. Якщо під час будівельних робіт були знайдені пам'ятники, то установи, які здійснюють роботи, зобов'язані забезпечити їх охорону, при необхідності консервацію або ж фінансувати їх повне дослідження⁸.

Слід зазначити, що в країнах, де історично не сформувалося розгалужене законодавство відносно приватної власності на землю, охорона нерухомих об'єктів культурної спадщини автоматично здійснюється після того, як пам'ятник був відкритий і була проведена його експертна оцінка. Наприклад, іспанське законодавство в галузі охорони культурної спадщини зуміло обминути традиції приватного права на землю шляхом установлення права адміністрації на проведення розкопок на землях усіх форм власності. В іспанському законодавстві зберігається традиційний поділ спадщини на "рухоме" і "нерухоме". Також визначені два фундаментальних поняття: розкопки, що пов'язані з переміщенням ґрунту, та самі знахідки — стародавності (артефакти) як окрема правова категорія. Матеріали, що були знайдені під час проведення археологічних розкопок, лишаються в установі, що визначається державою. Відповідно до вимог чинного законодавства, власникові майна компенсуються збитки, що отримані внаслідок втрати родючості землі та проведення археологічних розкопок. Захист нерухокої спадщини, що знаходиться на археологічних територіях, здійснюється відповідно королівському указу, що проголосив їх "матеріалами, які мають культурне призначення"⁹. Він передбачає запобігання руйнування пам'ятників, обов'язків дозволів на будь-які роботи в районах

⁷ Богуславский М. М. Международная охрана культурных ценностей. — М.: Междунар. отношения, 1979. — С. 24.

⁸ Guiding Principles and Operational Policies. — Ottawa, 1994

⁹ Fernandez J. G. The new Spanish archaeological heritage Legislation / Archaeological heritage management in the modern world. — London, 1990. — P. 182-194.



розташування пам'ятників на археологічних охоронюваних територіях і підготовку спеціального плану захисту спадщини, який готується муніципалітетами. Захист рухомої спадщини здійснюється складанням “загального опису матеріалів”. Власники об'єктів рухомої спадщини повинні, відповідно до вимог законодавства, дозволяти: органам охорони культурної спадщини — здійснювати перевірку цих об'єктів, вченим — проводити відповідні дослідження, а громадськості — дивитися на будь-які рухомі предмети, що являють собою історичну і культурну цінність. Окрім цього, такі предмети не можна продавати чи обмінювати.

У Німеччині діє федеральний закон по охороні культурної спадщини. Водночас, у кожній землі Німеччини прийняті закони по охороні спадщини, що враховують специфічні риси по охороні пам'ятників і об'єктів природи у кожній землі. Необхідно відзначити те, що специфічною рисою охорони культурної спадщини у Німеччині є те, що разом із пам'ятниками історії і культури охороняються і пам'ятники природи, що являють собою єдиний комплекс.

Значна увага приділяється і кадровому забезпеченню державного управління охорони культурної спадщини. Для керівника, задіяного у цій сфері необхідна широка спеціалізація, щоб він був здатен оцінювати роботу консультантів, яких служби охорони культурної спадщини наймають за контрактом. Це все вимагає належної підготовки відповідних управлінських кадрів. Працівник управління, який задіяний у сфері охорони культурної спадщини, повинен мати значні знання з археології, історії, мистецтва, архітектури. Ці працівники, разом із тим, повинні бути підготовлені з питань фінансового контролю, бюджету, управління персоналом, комунікаціями, планування проектів тощо. Важливою також є наявність підготовки по законодавчих основах охорони культурної спадщини, планування землекористування¹⁰. Необхідно підкреслити, що підготовка кадрів охорони культурної спадщини повинна йти паралельно зі створенням спеціальних установ по її охороні. Найбільш відпрацьовані системи підготовки фахівців з управління охорони та використання культурної спадщини створені у Великобританії, США, Канаді та Італії¹¹.

Разом із тим, в Україні правова база та організаційна структура, що стосується сфери охорони об'єктів культурної спадщини, перебуває на стадії формування.

Зауважимо, що на сьогодні нашою державою ратифіковано ряд актів міжнародного права, зокрема: Конвенцію про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту від 14 травня 1954 року; Рекомендацію про заходи, направлені на заборону і попередження незаконного вивозу, ввезення і передачі права власності на культурні цінності від 19 листопада 1964 року; Конвенцію про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності від 14 листопада 1970 року; Конвенцію про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16 листопада 1972 року, що ратифікована 4 жовтня 1988 року; Указ Президії Верховної Ради УРСР № 6673-XI; Європейську конвенцію про правопорушення щодо культурних цінностей (ETS № 119) (Дельфі, 23 червня 1985 року); Угоду між Урядом України і Урядом Федеративної Республіки Німеччини про культурне співробітництво від 15 лютого 1993 року; Двосторонні Угоди про охорону і збереження культурної спадщини між Урядами України і США, Угорщини, Російської Федерації тощо.

Вітчизняне законодавство, яке регулює правовідносини у сфері охорони об'єктів культурної спадщини, умовно можна поділити на групи:

- конституційне законодавство, провідна роль в якому належить Конституції України;

¹⁰ Hewison R. The heritage industry: Britain in a climate of decline. — London, 1987.

¹¹ Филатов А. И. Зарубежный опыт государственного управления охраной культурного наследия // Историческое наследие Крыма. — 2003. — № 1. — С. 16-23.



- інше, галузеве (земельне, адміністративне, цивільне тощо);
- спеціальне законодавство як комплексна підгалузь законодавства, що регулює лише питання охорони об'єктів культурної спадщини в Україні.

Прийняття у 1996 році Конституції України¹² створило правовий фундамент для розвитку спеціального законодавства. Ст. 11 Конституції зазначає, що держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичній свідомості традиціям і культурі. Основи правової охорони культурної спадщини закріплені у ст. 66 Конституції України шляхом встановлення обов'язку громадян не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані збитки.

У 1999-2000 р.р. Верховною Радою України прийнято два важливих законодавчих акти з питань регулювання відносин у цій сфері Закони України “Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей”¹³ та “Про охорону культурної спадщини”¹⁴.

Закон України “Про охорону культурної спадщини” регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою збереження та використання об'єктів цієї спадщини у суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. З набранням ним сили втратив чинність Закон УРСР “Про охорону і використання пам'яток історії та культури”.

Разом із тим, не тільки спеціальне законодавство регулює ці відносини. Норми про охорону об'єктів культурної спадщини містяться у деяких актах окремих галузей законодавства — конституційного, адміністративного, земельного тощо. Так, ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”¹⁵, закріплюючи виключну компетенцію сільських, селищних, міських рад, відносить до їх повноважень внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, які мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність — пам'ятками природи, історії або культури, що охороняються законом.

Ст. 75 Земельного кодексу України¹⁶ визначає особливий правовий режим земель історико-культурного призначення, до яких належать і землі, де розташовані об'єкти культурної спадщини.

Ці землі підлягають особливій правовій охороні, тому на них забороняється будь-яка діяльність, що суперечить їх цільовому призначенню. Для забезпечення режиму пам'яток історії та культури встановлюються охоронні зони із заборогою на землях цих зон діяльності, яка шкідливо впливає або може вплинути на забезпечення дотримання режиму земель історико-культурного призначення.

Окремі акти законодавства України встановлюють юридичну відповідальність за порушення відповідного законодавства. Так, ст. 92 Кодексу України про адміністративні правопорушення¹⁷ передбачає адміністративну відповідальність за порушення правил охорони та використання пам'яток історії та культури.

У Кримінальному кодексі України¹⁸ (далі — КК України) передбачена відповідальність за нищення, руйнування чи псування пам'яток історії або культури (ст. 298 КК України), привласнення особою знайденого або чужого майна, що випадково опинилося у неї (ст. 193 КК України), контрабанду (ст. 201 КК України), зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України).

¹² Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

¹³ Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21.09.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 42. — Ст. 2072.

¹⁴ Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 р. // ОВУ. — 2000. — № 27. — Ст. 1112.

¹⁵ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ОВУ. — 1997. — № 20.

¹⁶ Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 46. — Ст. 2038.

¹⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 . // ВВР УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.

¹⁸ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // ОВУ. — 2001. — № 21. — Ст. 920.



Наявність у кримінальному законодавстві наведених норм логічно визначає повноваження державних органів, відповідальних за здійснення державної функції захисту, зокрема, за здійснення державних заходів боротьби з нищенням культурної спадщини.

Окрім цього, необхідно звернути увагу на систему державних органів, які задіяні у сфері охорони культурної спадщини. Складність цієї проблеми вимагає чіткого функціонування системи центрального управління. Так, до центральних органів виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини слід віднести: Міністерство культури і туризму України; Державний комітет будівництва, архітектури та житлової політики України; Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України; Міністерство юстиції України; Міжвідомча рада з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей; Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України; Інститут археології Національної академії наук України; Державний комітет архівів України; Державний комітет у справах релігії; науково-методичні ради, консультативні ради з питань охорони культурної спадщини.

Іншими органами, що так чи інакше відносяться до сфери охорони культурної спадщини, є: органи охорони культурної спадщини Ради Автономної Республіки Крим; органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; органи охорони культурної спадщини районних державних адміністрацій; органи охорони культурної спадщини місцевого самоврядування; відділи Ради міністрів Автономної Республіки Крим, держадміністрацій областей, міст Києва і Севастополя у справах релігії¹⁹.

Враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що основними напрямками підвищення ефективності державного регулювання правовідносин у сфері охорони культурної спадщини на сьогодні в Україні є:

- термінове удосконалення чинного законодавства, яке врегульовує відносини у цій сфері та активізація діяльності правоохоронних органів у даному напрямку;
- розробка та реалізація заходів щодо перекриття та відпрацювання каналів і способів, які найчастіше використовуються для незаконного вивезення історико-культурних цінностей;
- систематичне інформування громадськості про негативні наслідки неефективного використання об'єктів культурної спадщини;
- упорядкування організаційної структури охорони та використання культурної спадщини за участю державних органів і громадських організацій.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою теорії держави та права
Київського національного університету внутрішніх справ
(протокол № 7 від 4 липня 2007 року)*



¹⁹ Аналітична довідка Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю "Щодо організаційно-правових проблем захисту культурної спадщини від злочинних посягань та шляхи їх вирішення" за 2006 рік. — К., 2007.