

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

КУРИЛО ТЕТЯНА ВЯЧЕСЛАВІВНА

УДК 341.24

**Становлення і розвиток законодавства про
охорону культурної спадщини в Україні:
історико-правове дослідження**

Спеціальність 12.00.01. – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових вчень

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

ДИСЕРТАЦІЇ НА ЗДОБУТТЯ НАУКОВОГО СТУПЕНЯ

КАНДИДАТА ЮРИДИЧНИХ НАУК

Київ - 2003

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі історії та теорії держави і права Львівського національного університету імені Івана Франка

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, професор
Тищик Борис Йосипович,
Львівський національний університет імені Івана Франка, завідувач кафедри історії та теорії держави і права

Офіційні опоненти:

- доктор історичних наук, доктор права, заслужений юрист України
Білас Іван Григорович,
Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, професор кафедри порівняльного правознавства
- кандидат юридичних наук
Вовк Юрій Євгенович,
Міжнародний університет "РЕГІ" імені академіка Степана Дем'янчука, заступник ректора з правових питань

Провідна установа – Національний університет внутрішніх справ (м.Харків), кафедра теорії та історії держави і права

Захист відбудеться 09.06.2003 року о 14 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.001.10 в Інституті міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: м.Київ, вул. Мельникова, 36/1.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Київського національного університету імені Тараса Шевченка за адресою: м.Київ, вул. Володимирська, 58, к.10

Автореферат розісланий: 06.05.2003 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Бурлай Є.В.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Національне та культурне відродження Української держави неможливе без всебічного вивчення її історико-культурної спадщини. Встановлення демократії та проголошення незалежності надали можливість дослідникам історичного минулого переоцінити та переосмислити історичні події, по-новому висвітлити та показати численні “білі плями” української історії.

Перед українською юридичною наукою і, зокрема історією держави та права, постало широке коло проблем, які потребують ґрунтовної теоретичної розробки і вирішення, особливо з огляду на те, що багато сторінок історії та їхня оцінка або взагалі замовчувалися, або перекручувалися радянською компартійною пропагандою. Виникає необхідність об’єктивного дослідження різних аспектів вітчизняної історії держави та права. Вивчення досвіду державотворення та правотворення дає можливість критично оцінити процес розбудови держави на сучасному етапі і поряд з цим уникнути помилок, які були допущені в минулому.

Світовий досвід свідчить, що культурна самоідентифікація нації виступає однією з домінуючих ціннісних орієнтацій її життєдіяльності. Пробудження національної самосвідомості і духовного відродження українського народу зумовлюють переоцінку та зміну ставлення до історико-культурної спадщини, яка набуває особливої ваги.

Важко переоцінити культурні багатства України. З її територією пов’язано відкриття всесвітньо відомих культур і давніх цивілізацій – трипільської культури, античних міст, пам’яток слов’ян, спадщини Київської Русі. Саме в культурній спадщині знайшли втілення специфічні риси українського народу.

Надзвичайно багате історико-культурне надбання вимагає вирішення на законодавчому рівні питання збереження та якомога ефективнішого використання пам’яток минулого, оскільки відіграє особливу роль у піднесенні національної гідності та вихованні майбутніх поколінь. Без активного та всебічного використання надбань людства – пам’яток вітчизняної та світової культури – неможливо вирішити завдання щодо докорінного оновлення духовного життя. Вирішення проблем, які гостро постали перед українською державою, передбачає всебічний аналіз, об’єктивну оцінку, врахування та використання кращих правових досягнень, нагромаджених світовим співтовариством, зокрема, щодо охорони пам’яток історії та культури. Суспільні відносини у цій сфері в Україні потребують правового врегулювання з врахуванням загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права. Без приведення національного законодавства у відповідність з міжнародно-правовими стандартами неможливо вести мову про входження нашої держави до світової спільноти як рівноправного партнера.

Обов’язок держави щодо забезпечення охорони пам’яток культури зафіксований у Конституції України (ст.54). Конституційні засади охорони пам’яток культури потребують свого правового забезпечення, ефективної реалізації правових принципів і норм у цій сфері. В умовах формування нової системи законодавства України надзвичайно велику роль відіграє аналіз та вдосконалення процесів його застосування. Такого вдосконалення не можна досягнути без науково обґрунтованих рекомендацій, розроблених на підставі історичного досвіду та аналізу системи українського законодавства, правозастосовчої практики, специфіки правової системи України, її правових традицій з врахуванням кращих досягнень світової юриспруденції. Проблематика становлення і розвитку законодавства про охорону культурної спадщини України впродовж усього періоду існування була і залишається однією з найменш досліджених. Усе це визначило актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконане в рамках планових наукових досліджень кафедри історії та теорії держави і права Львівського національного університету імені Івана Франка за темою “Актуальні проблеми історії держави і права України та зарубіжних країн” (тема № 62, затверджена наказом ректора ЛНУ імені Івана Франка за № Н-164 від 28.03.2000 р).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є виявлення закономірностей та особливостей історії становлення і розвитку законодавства України про охорону культурної спадщини. Мета пов'язана з необхідністю вирішення комплексу теоретичних і практичних проблем подальшого розвитку національного законодавства у зазначеній сфері на основі порівняння виявлених аналогічних практичних проблем минулого із сьогоденням.

Досягнення поставленої мети вимагало вирішення наступних **основних завдань**:

встановити етапи розвитку законодавства про охорону культурної спадщини України та визначити і науково обґрунтувати їх хронологічні межі;

проаналізувати історичні періоди в контексті формування системи охорони пам'яток на території України;

здійснити історіографічний аналіз історико-правових пошуків в межах досліджуваної теми;

на основі проведеного історичного аналізу виявити закономірності становлення і розвитку законодавства у сфері охорони культурної спадщини в незалежній Україні;

здійснити правовий аналіз чинного законодавства України в сфері охорони культурної спадщини та практики його застосування;

проаналізувати правові засади реституції і повернення культурних цінностей, втрачених і незаконно переміщених (вивезених) з України;

охарактеризувати міжнародно-правове співробітництво України щодо реституції і повернення культурних цінностей;

виявити причини неналежного застосування чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини та сформулювати пропозиції та практичні рекомендації щодо їх усунення.

Об'єктом дисертаційного дослідження є процеси формування та функціонування законодавства про охорону культурної спадщини на теренах України.

Предметом дослідження є особливості становлення та розвитку законодавства України в сфері охорони пам'яток історії та культури, а також актуальні питання його реалізації.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації становить система історичних, філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів. Використовувались, зокрема, *методи аналізу та синтезу* – у зв'язку із спробою сформулювати визначення понять: правова охорона, культурна спадщина, пам'ятки історії та культури тощо.

Соціально-детерміністський – у процесі дослідження тенденцій розвитку законодавства про охорону культурної спадщини; *історико-правовий* та *порівняльно-правовий* методи – при дослідженні основних нормативно-правових актів про охорону пам'яток історії та культури на всіх етапах становлення української державності та при їх аналізі; *формально-юридичний* – у процесі дослідження нормативно-правових актів незалежної України та зарубіжних країн, міжнародно-правових документів з проблематики дисертації

Джерельну базу дослідження становлять, зокрема, матеріали документальних фондів вітчизняних архівів, зокрема, які зберігаються в Центральному державному історичному архіві (м. Львів); Державному архіві Львівської області, Центральному державному історичному архіві (м. Київ); Центральному державному архіві вищих органів влади і управління України, а також вивчені автором матеріали Національної комісії з питань повернення в Україну культурних цінностей при Кабінеті Міністрів України, Управління охорони історичного середовища Департаменту землеустрою та планування забудови міста Львівського міськвиконкому, Управління охорони об'єктів культурної спадщини Одеської облдержадміністрації, благодійного фонду “Збереження історико-архітектурної спадщини Львова”.

При написанні дисертації було використано законодавство України й деяких зарубіжних країн; міжнародно-правові акти та документи; правозастосовча й правотлумачна практика (вітчизняна, зарубіжна та міжнародно-правова); спеціальна наукова література (філософська, історична, теоретико-юридична, галузева юридична, міжнародно-правова).

Науково-теоретичну базу дисертації становлять праці українських та зарубіжних вчених і політичних діячів в сфері охорони культурної спадщини на всіх етапах її розвитку.

Наукова новизна дисертації полягає в тому, що вперше у вітчизняному правознавстві здійснено комплексне історико-правове дослідження становлення та розвитку законодавства в сфері охорони культурної спадщини в Україні.

Основні положення, що характеризують наукову новизну дослідження, зводяться до наступного:

виділено три історичні етапи охорони пам'яток (дорадянський, радянський та сучасний) та запропоновано їх періодизацію;

проаналізовано історичні періоди в контексті формування системи

охорони пам'яток на території України;

здійснено історіографічний аналіз історико-правових пошуків в межах досліджуваної теми;

виявлено закономірності становлення і розвитку законодавства у сфері охорони культурної спадщини в Україні,

на основі проведеного історичного аналізу нормативно-правових актів виявлено причини неналежного застосування чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини та сформульовано пропозиції та практичні рекомендації щодо їх усунення.

здійснено аналіз правових засад реституції і повернення культурних цінностей, втрачених і незаконно переміщених (вивезених) з України;

виявлено здобутки та проблеми міжнародно-правового співробітництва України щодо реституції і повернення культурних цінностей;

обґрунтовано необхідність реформування державного управління у сфері охорони культурної спадщини та створення спеціального центрального органу виконавчої влади – Державного департаменту охорони культурної спадщини.

Теоретичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації висновки та теоретичні положення здатні сприяти подальшому розвитку науки історії держави і права. Зроблені у процесі дослідження висновки дають змогу розширити рамки даної проблематики, висвітлити історичні етапи розвитку системи охорони пам'яток культури, виробити нові перспективні напрямки його аналізу. Висновки, узагальнення, систематизація фактологічного матеріалу, його оцінка дозволяють поглибити знання про історію охорони культурної спадщини в Україні, диференційовано підійти до аналізу формування державної правової системи охорони пам'яток культури.

Практичне значення дисертації полягає у тому, що сформульовані положення про генезис, характерні риси та історичні етапи формування національного законодавства про охорону і використання культурної спадщини в Україні можуть бути використані в процесі вдосконалення нормативно-методичного забезпечення у сфері охорони культурної спадщини; удосконаленні організаційних структур управління у зазначеній сфері шляхом чіткого розмежування повноважень та відповідальності, усунення дублювання функцій органів виконавчої влади різних рівнів; визначенні основних засад залучення інвестицій, спрямованих на збереження, реставрацію і використання пам'яток.

Положення, висновки та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані у законотворчій роботі, у правозастосовчій діяльності відповідних органів, у діяльності громадських організацій, в навчальному процесі при читанні лекцій і проведенні занять з курсу “Історія держави і права України”, при підготовці відповідної навчально-методичної літератури тощо.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження є самостійною науковою роботою. Формулювання положень, котрі характеризують наукову новизну дослідження, теоретичне і практичне значення його результатів, є особистим внеском здобувача у дослідження означеної проблеми.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки, що містяться в роботі, обговорювались на кафедрі історії та теорії держави і права Львівського національного університету імені Івана Франка. Окремі висновки дисертаційного

дослідження апробовані на 6-й, 7-й науково-практичних щорічних конференціях Львівського національного університету імені Івана Франка (2000, 2001 рр.).

Деякі матеріали дисертації опубліковані в збірнику матеріалів четвертої міжвузівської науково-практичної конференції “Актуальні проблеми державотворення в Україні” (м. Рівне, 2001 р.), а також в тезах наукових доповідей 8-ої та 9-ої регіональних науково-практичних конференцій “Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні” (м. Львів, 13-14 лютого 2002, 2003 рр.).

Публікації. Результати дослідження викладені автором у 6 статтях опублікованих у наукових фахових виданнях України, загальним обсягом 2 друкованих аркуші.

Структура дисертації зумовлена предметом, метою, завданням та логікою дослідження обраної теми. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів (7 підрозділів), висновків та списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації складає 220 сторінок, з яких список використаних джерел займає 21 сторінку і охоплює 285 найменувань.

ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність теми дисертації, визначено мету, завдання, методологічну та теоретичну основу, сформульовано наукову новизну теми та положень, винесених на захист, показано теоретичне й практичне значення роботи, дана інформація про апробацію і публікацію результатів дослідження.

В першому розділі “Розвиток законодавства про охорону культурної спадщини: стан розробки проблеми та характеристика джерел” подано теоретичну основу дисертаційного дослідження, окреслено основні етапи розвитку наукової думки за даною проблемою.

Джерельну базу дослідження становлять матеріали документальних фондів вітчизняних архівів, зокрема, які зберігаються в Центральному державному історичному архіві (м. Львів): фонд 309 “Покажчик законів та розпоряджень” фонд 755 “Архівне управління провінції Галичини”; Державному архіві Львівської області, фонд 59 “Накази та постанови Тимчасового управління в Західній Україні”; Центральному державному історичному архіві (м. Київ) фонд 725; Центральному державному архіву вищих органів влади і управління України, фонди 2; 166; 2201. Документальні матеріали свідчать про те, що охорона культурної спадщини була актуальною для наукових та громадських організацій України. Не менш важливим джерелом для даної роботи послужили збірники документів, присвячені проблемам збереження культурної спадщини, матеріали, що містяться в журналах та періодичній пресі.

У дисертації використовувалися теоретичні положення та рекомендації вчених, які працюють у сфері теорії та історії держави і права, державного (конституційного) та адміністративного права. Використовувалися також праці фахівців інших суспільних наук.

Працям радянського періоду було притаманне ідеологічне, класове спрямування.

Державно-правові аспекти не розглядалися або ж висвітлювалися лише через призму діяльності Комуністичної партії. Історичні аспекти охорони пам'яток культури продовж радянського періоду досліджували історики Гарданов В.К., Бичков Ю.О., Жуков Ю.М., Аксакова Л., Равікович Д.А., Смірнов І.С. Проте можна констатувати факт, що протягом цього періоду не було дослідження, яке носило б узагальнюючий об'єктивний характер. Проблеми пам'яткознавства висвітлювали в своїх наукових працях В.Акуленко, Є.Горбенко, В.Дубровський, А.Жуковський, С.З.Заремба, Я.Ісаєвич, О.Б.Коваленко, А.Кінько, В.Кульчицький, С.Кульчицький, В.Сергійчук, Л.Скорик, В.Стрельський, О.Субтельний, Б.Тишик, Л.Тронько, П.Толочко, Д.Чобіт, В.Чуприна, Ю.Шаповал та інші. Окремі аспекти досліджувалися у працях істориків М.Бондаря, М.Ільїна, Г.Мезенцевої, В.Тригубенко та ін. У дисертації також використані праці українських вчених та політичних діячів - М.Грушевського, Я.Дашкевича, Д.Дорошенка, І.Крип'якевича, А.Лотоцького, Н.Полонської-Василенко та інших. Як вже зазначалося, в повному обсязі ця проблема не

досліджувалася. Винятком є наукові дослідження В.І Акуленка, де дається оцінка існуючих тенденцій, проблем становлення і розвитку законодавства про охорону пам'яток історії та культури в Україні. Для нього є характерним історико-правовий підхід до проблеми, що базується на аналізі прийнятих нормативних актів з питань охорони пам'яток в Україні.

Наявність вказаних та інших джерел дала змогу розглянути в історико-юридичному аспекті обрану тему, проаналізувати відповідну нормативно-правову базу, визначити основні напрямки розвитку законодавства про охорону культурної спадщини в Україні, дати їм належну історико-правову оцінку. Загалом питання проблеми охорони і використання пам'яток культури ще не знайшло належного висвітлення в юридичній літературі.

У другому розділі “Становлення законодавства про охорону культурної спадщини в Україні: історичний досвід” розглядаються етапи становлення та розвитку правоохоронної системи. Підкреслюється, що кожному історичному періоду притаманне лише його властиве ставлення до культурних надбань. 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 міста і нарешті – цілі міста. З територією України пов'язано відкриття всесвітньо відомих культур і давніх цивілізацій: трипільської культури, античних міст, пам'яток слов'ян, спадщини Київської Русі.

В дослідженні зазначається, що 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 XX ст. зумовлена була, передусім, загальноприйнятим ставленням суспільства до цих проблем. Кінець XIX – XX ст. ознаменувалися підвищеною увагою суспільства до національних традицій, історії та культури. Знання минулого тісніше пов'язувалося з актуальними проблемами, що хвилювали громадськість. Суспільство починає усвідомлювати історико-культурну спадщину як необхідну ланку, що єднає минуле з сучасним, важливий засіб патріотичного виховання національної самосвідомості, основу вивчення вітчизняної історії та культури.

Одним із перших лєнінських декретів Радянської влади був декрет “Про знесення пам'ятників, споруджених на честь царів та їх слуг, і вироблення проєктів пам'ятників Російської соціалістичної революції” від 14 квітня 1918р., свідчив про ставлення до історичної спадщини. 19 вересня Раднарком прийняв декрет про заборону вивезення за кордон художніх цінностей, 5 жовтня – реєстрацію, взяття на облік і охорону пам'яток мистецтва та старовини, 5 грудня – про охорону наукових цінностей. Прийнятий в 1922 р. Кодекс законів про народну освіту УРСР містив окремий розділ, що регламентував порядок взяття на облік, вивчення і використання пам'яток для освіти та виховання громадян. Ці законодавчі акти були узагальнені в Положенні про пам'ятки культури і природи, затверджені постановою від 16 червня 1926 р. ВУЦВК і РНК УРСР. Згідно з цим положенням усі пам'ятки культури й природи, що мали наукове, історичне або мистецьке значення, передавалися у відання Народного комісаріату освіти УРСР і його місцевих органів. Проте охорона та збереження пам'яток мала й трагічні моменти. Так поширеними були факти руйнування, знищення культових споруд, пам'яток матеріальної культури. Використовуючи гасла боротьби з релігією та планами перебудови і реконструкції населених пунктів, приймалися рішення про руйнування культурних надбань. У резолюції ЦК КП(б)У від 30 червня 1928 р. “Про релігійний рух і антирелігійну пропаганду” вказувалося, що “релігійні організації, що за перших часів революції протистояли нам як давня монархічна антирадянська сила, за останніх часів, зменшуючи свої демонстративні антирадянські виступи, намагаються вести свою релігійну пропаганду, мобілізуючи маси, прикриваючись лояльністю до Радянської влади”. Пам'ятки старовини та мистецтва потрапляють у центр боротьби суспільно-політичних ідей, стають важливим елементом політичного та громадського життя.

Постанова Ради Міністрів СРСР від 14 жовтня 1948 р. “Про заходи до поліпшення охорони пам'ятників культури” та Постанова Ради Міністрів УРСР від 30 грудня 1948 р. затверджували “Положення про охорону пам'ятників культури”. Згідно з цими постановами

державній охороні підлягали пам'ятки історії, мистецтва, археології і архітектури. Заборонялося змінювати, переробляти, перемішувати, зносити пам'ятки, забудовувати територію заповідників без спеціального на те дозволу.

Упродовж 1967-1970 рр. планували встановити охоронні знаки і дошки на археологічних, історичних і архітектурних пам'ятках, визначити зони їх охорони і заповідні території, закінчити оформлення охоронно-орендної документації з усіма підприємствами, установами і організаціями, які використовували цінні будівлі, а також збільшити асигнування, матеріальне і наукове забезпечення реставраційних робіт, посилити популяризацію пам'яток в суспільстві. Це була комплексна програма конкретної діяльності державних органів і громадських організацій, за умови її реалізації в повному обсязі в Україні могли б статися істотні зрушення в охороні, використанні і реставрації пам'яток культури. Проте програма не була виконана, що було зумовлено специфікою тогочасного суспільства.

29 жовтня 1976 р. Верховною Радою СРСР було прийнято Закон "Про охорону і використання пам'яток історії та культури". Відповідно до союзного Закону Верховна Рада УРСР 13 липня 1978 р. прийняла Закон Української РСР "Про охорону і використання пам'яток історії та культури", який визначав основні принципи охорони і використання пам'яток, узагальнювалася попередня практика в цій галузі, визначалися відповідні права і обов'язки державних установ, громадських організацій та громадян. Було кодифіковано раніше діючі з цих питань правові акти, а також вміщено ряд нових норм, які були спрямовані на подальше поліпшення організації охорони і використання пам'яток в Україні. Закон містив багато статей декларативного, загального характеру, не був підкріплений відповідними підзаконними актами і не вніс очікуваних кардинальних змін у діяльність державних органів і громадських організацій, хоча активізував її на певний час. Слід зазначити, що радянське законодавство про охорону культурної спадщини носило ідеологічний характер і відображало всі суперечності пануючої системи.

В роботі зазначається, що на сьогодні актуальним є питання не тільки висвітлення досягнень та помилок, детальний науковий аналіз процесів, що відбувалися в радянський період, а й вироблення належних висновків для подальшого розвитку українського законодавства в сфері охорони культурної спадщини.

Третій розділ "Формування національного законодавства про охорону і використання культурної спадщини в Україні" присвячений дослідженню процесу формування національної системи охорони і використання культурної спадщини. Автором аналізуються конституційні засади охорони, використання і відновлення надбань української культурної спадщини. Зазначається, що в Україні відбувається процес формування системи спеціального законодавства про охорону, використання і примноження культурної спадщини. Ними є загальновизнані принципи збереження, відкритості та загальнодоступності об'єктів культурної спадщини, заборони їх незаконного відчуження, вивезення за межі України та повернення в Україну незаконно вивезених об'єктів культурної спадщини, їх служіння формуванню та консолідації української нації, вихованню патріотизму та відмові від ідеологічних підходів до оцінки їх значимості. Зазначені принципи визначені в Декларації про державний суверенітет України, Конституції України, Основах законодавства України про культуру.

Питання охорони, збереження та використання культурної спадщини були окреслені та висвітлені в прийнятих 14 лютого 1992р. Основах законодавства України про культуру.

Основними принципами культурної політики держави щодо національної історико-культурної спадщини є збереження і примноження культурних надбань та доступність культурних цінностей для кожного громадянина. Пріоритетом у розвитку культурної спадщини визначено збереження, відтворення та охорона культурно-історичного середовища.

До прийняття 8 червня 2000 р. Закону України "Про охорону культурної спадщини" в Україні існував певний дуалізм органів виконавчої влади, на яких покладено управління у цій галузі. Умовно розподіл сфер відання мав наступний вигляд: Державний комітет України у справах містобудування та архітектури відповідно до свого Положення, затвердженого

Указом Президента України від 9 грудня 1997 р. № 1342/97, займався питаннями охорони та реставрації пам'яток містобудування і архітектури, а Міністерство культури і мистецтв України також відповідно до свого попереднього Положення від 9 грудня 1995 р. опікувалося лише пам'ятками історії та археології. Зазначений вище Закон та Концепція адміністративної реформи в Україні вимагає покладення цих повноважень на єдиний центральний орган виконавчої влади. Це, у свою чергу, дозволить створити в Україні чітку та органічну систему управління охороною та використанням об'єктів культурної спадщини. Створення окремого, самостійного центрального органу виконавчої влади з цих питань – завдання складне. На думку автора, це міг би бути окремий орган державного управління (Департамент охорони культурної спадщини) у складі уряду. Така можливість передбачена статтею 3 зазначеного Закону.

Розпорошеність єдиної управлінської функції серед кількох відомств (Міністерство культури і мистецтв України, Державний комітет України у справах містобудування та архітектури та інші) не дає можливості забезпечити комплексне державне керівництво охороною, використанням і відновленням достоїнств культурної спадщини. Вагомою проблемою залишається відсутність єдиної юридичної термінології в галузі охорони пам'яток.

Слід зазначити, що не до кінця вирішене питання законодавчого закріплення загальновизнаного права людини на користування культурними цінностями, а також інших гуманітарних прав. Проте найголовнішим є законодавче закріплення зобов'язань держави забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших історико-культурних цінностей та об'єктів, вживати заходів до повернення в Україну незаконно вивезених культурних цінностей. З підписанням та ратифікацією Україною міжнародних договорів, угод та конвенцій, охорона культурної спадщини на своїй території стала міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави перед світовою спільнотою. Тобто формується система відповідних нормативних актів, яка регулює усі види діяльності, пов'язаної із збереженням та примноженням історичної та культурної спадщини. Ця система визначає також різні види відповідальності за пошкодження, знищення чи недбале використання і неналежне зберігання пам'яток історії та культури і ґрунтується на міжнародних принципах і визнаних рекомендаціях щодо збереження і використання історико-культурного середовища. Слід зазначити доцільність запровадження в українському законодавстві категорії пам'яток культури світового значення.

В розділі підкреслюється, що якщо раніше рекомендації щодо збереження й розвитку заповідного середовища мали переважно заборонний та обмежувальний характер (що цілком природно в межах соціальної системи в цілому), то тепер вони мають змогу перетворитися на довгострокові програми регенерації й розвитку культурної спадщини. Це юридично затвердить факт їхньої унікальної цінності, сприятиме піднесенню міжнародного авторитету України та поставить їх під особливий контроль.

Кардинально поліпшити стан охорони, використання і реставрації культурної спадщини України практично неможливо, не вдосконаливши структуру державного управління в цій галузі.

Залишається нагальним питання імплементації – приведення у відповідність з міжнародними стандартами внутрішнього законодавства та створення державного механізму їх реалізації. Усвідомлення необхідності збереження національної культурної спадщини як основи національної культури, формування національної самосвідомості та патріотизму вимагає принципово нових умов для збереження пам'яток та їх використання як органічної складової сучасного життєвого середовища.

В розділі IV “Правове забезпечення реституції і повернення культурних цінностей, втрачених і незаконно переміщених (вивезених) з України” розглядаються питання реституції та повернення культурних цінностей. В розділі зазначено, що проблема правового регулювання реституції культурних цінностей має два аспекти: міжнародний та внутрішній. У міжнародному плані реституція культурних цінностей є складовою частиною міжнародної охорони цих цінностей. Вона здійснюється на основі загальновизнаних норм і принципів міжнародного права. Входження України до європейських структур зумовило активізацію

роботи по приведенню нашого внутрішнього законодавства у відповідність із міжнародними та європейськими стандартами.

Україна знаходиться у процесі реорганізації внутрішнього законодавства стосовно кращого захисту її культурної спадщини, у відповідності з новими національними та міжнародними пропозиціями. У випадку реституції предметів культурної спадщини Україна проводить позитивну політику, якщо претензії є доцільними. Проте в цьому відношенні наша держава є скоріш жертвою, аніж утримувачем об'єктів культури. Слід зазначити несформованість загальної концепції національних інтересів України для реалізації у зовнішній діяльності (в т.ч. договірно-правовій) щодо культурних цінностей, а у внутрішній діяльності – відсутність відповідних державних програм охорони пам'яток культури. Проблемаю залишається незадовільний стан із поширенням та популяризацією Конвенцій ЮНЕСКО в Україні, це є по суті показником ставлення держави як до виконання міжнародних зобов'язань, так і до виконання власних законів.

Слід зазначити, що з прийняттям Закону „Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей” в Україні удосконалено процес законодавчого регулювання питання захисту історико-культурних цінностей, встановлені правила поведінки із ввезеними в Україну та тимчасово вивезеними з неї предметів історії та культури. В розділі підкреслюється, що проблему розшуку і повернення культурних цінностей в Україну, як і в інші країни, ані в якій мірі не можна вважати повністю завершеною. Це робить особливо актуальним аналіз принципів сучасного міжнародного права по цьому питанню. Відповідно до загальновизнаної норми міжнародного права, пограбування культурних цінностей під час війни (Україна в роки Другої світової війни) забороняється і не може бути виправданим з будь-яких причин. Культурні цінності, насильно вивезені з однієї країни в іншу, підлягають поверненню. Цей загальний принцип реституції отримав своє закріплення в численних міжнародних угодах, в тому числі в мирних договорах. Проте, ця норма міжнародного права не залишалась незмінною. Вона розвивається і вдосконалюється в напрямку досягнення повної і абсолютної реституції.

Конвенції ЮНЕСКО є базовими в означеній сфері, проте вони потребують розвитку своїх принципів на всіх рівнях міжнародної нормотворчості. Характерні ознаки культурної спадщини як предмету правового регулювання, а також специфічні особливості суспільного ставлення до пам'яток, що історично склалися в Україні, вимагають певних специфічних та глибоко продуманих підходів при реалізації норм Конвенцій ЮНЕСКО.

Для України як держави, яка тільки почала свій незалежний шлях і ще не створила умов для безперечного застосування у внутрішній практиці дії демократичних норм, проблема примату міжнародного права набуває виключно вагомого значення. Від цього залежить, наскільки успішним буде входження України до європейської та світової спільноти, розбудови громадянського суспільства, де її законні інтереси мають стати частиною європейської та світової системи співробітництва та безпеки.

Висновки : 1. Не дивлячись на те, що тенденції щодо збереження та зібрання історичних реліквій сформувалися ще в IX-XII ст. у Київській Русі, ми маємо підстави вести мову про охорону пам'яток лише починаючи з ХУІІІ ст. Першими юридичними документами, в яких йшлося про охорону культурної спадщини і які діяли на території України, були укази Петра І. В цілому у правовій охороні пам'яток можна виділити три етапи: дорадянський, радянський і сучасний (новітній). Система правової охорони пам'яток формувалася від охорони окремих об'єктів до охорони середовища.

Дорадянський етап (зародження правової охорони) можна поділити на три підетапи: часи Петра І; часи приєднання до Росії Північного Причорномор'я, Криму і Прикубання; кінець ХІХ – початок ХХ ст. Відсутність систематичної тенденції до розширення обсягу норм щодо охорони пам'яток з давніх часів і до ХХ ст. зумовлена була передусім загальноприйнятим ставленням суспільства до цих проблем.

Радянський етап характеризувався тим, що тогочасне законодавство про охорону культурної спадщини носило ідеологічний характер і відображало всі суперечності тогочасного суспільства. Культурні цінності сакрального характеру чи такі, які суперечили

засадам комуністичної ідеології охоронялися формально, за залишковим принципом або ж знищувалися. З цієї причини велика кількість культурних пам'яток була втрачена.

Третій етап почався з утворення незалежної України. Закон України "Про охорону культурної спадщини" ґрунтується на конституційних засадах та Основах законодавства України про культуру. Прийняття цього закону, а також інших законодавчих актів, що становлять систему правових засад збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища України, дає підстави стверджувати про поступове оформлення концептуальних питань вирішення зазначеної проблеми.

2. Аналізуючи історичні періоди в контексті відповідної проблематики слід зазначити, що вся історія становлення системи охорони культурних цінностей вимагала утворення такого механізму вироблення й реалізації відповідних норм, який міг би збалансувати часто протилежні підходи й погляди на культурну спадщину.

3. Історіографічний аналіз історико-правових пошуків у контексті досліджуваної теми надає можливості прослідкувати два основних їх етапи – радянський та сучасний. Закономірно, що вони мають відповідні характерні риси й особливості, які формувалися з врахуванням зовнішніх та внутрішніх детермінант.

4. Закономірностями становлення і розвитку законодавства у сфері охорони культурної спадщини в Україні можна визначити послідовність розвитку правової системи, спираючись на світовий досвід та пошук шляхів збереження пам'яток. Проте проблема в практичній реалізації заходів по відновленню надбань історико-культурної спадщини натрапляє на певні перешкоди, які вимагають їх комплексного і системного подолання.

5. Чинне законодавство України щодо охорони культурної спадщини в цілому відповідає загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права у даній галузі. Разом з тим суттєвою проблемою є несформованість загальної концепції національних інтересів України для реалізації у зовнішній діяльності щодо культурних цінностей, а у внутрішній діяльності – відсутність відповідних державних програм охорони пам'яток культури. Причинами неналежного застосування чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини на сьогоднішній день є:

фінансова залежність пам'яткоохоронних органів від місцевого апарату влади;
нелигітимність органів, що пов'язані зі збереженням, реставрацією, пристосуванням, використанням і реконструкцією пам'яток та історичних забудов;
відсутність системи цільової підготовки кадрів для комплектації пам'яткоохоронних органів чи специфічних дорадчих структур.

Нагальною є необхідність створення дієвої системи спеціальної освіти (надання спеціальних знань). Необхідною є потреба у створенні спеціалізованих відділів (відділень, груп) археологічної міліції в місцях найбільшого зосередження пам'яток культури, які потерпають від грабунків (АР Крим, південь України).

З метою подальшого унеможливлення неналежного застосування чинного законодавства можна запропонувати наступне:

- питання, що пов'язані з означеною проблемою, повинні вирішуватися відкрито на засіданнях науково-методичних рад, які необхідно створити при пам'яткоохоронних органах;
- вирішити проблему фінансування цієї діяльності. Так, не всі культурні цінності, що опинилися за кордоном, були незаконно туди вивезені, а перемістилися з огляду на різні історичні події. Щодо цінностей, що становлять особливу важливість для формування, укріплення та розвитку самосвідомості українського народу (Гетьманські клейноди; штандарт Богдана Хмельницького та ін.), то повинні опрацьовуватися шляхи їх повернення в Україну різними способами (міни, їх викупу або дарування).
- затвердження на правовій основі положень про археологічний туризм дали б можливість збільшити фінансову допомогу у спорядженні експедицій.

Автор вважає, що в складних економічних та політичних умовах вагомим значення набуває системна пропаганда вітчизняних пам'яток культури, інформація про стан їх збереження. Слід активніше залучати до охорони і збереження пам'яток історії та культури громадські організації, які б проводили постійний та незалежний від органів влади моніторинг пам'яток.

Стала нагальною необхідність надання пам'яткоохоронним органам права візувати фінансові документи. І обов'язковими повинні бути рекомендації зі збереження й утримання пам'яток, усунення дефектів. Сформувалась потреба в удосконаленні законодавства стосовно боротьби із проявами "чорної археології". Успіх сенсаційних знахідок "чорних археологів" у порівнянні з досягненнями наукових експедицій перш за все пов'язаний не тільки з методикою розкопок, різним класом обладнання, фінансуванням, але й особистою зацікавленістю в кінцевих результатах праці. Відповідно, для вирішення цієї проблеми, серед іншого, пропонується опрацювати заходи щодо можливості викупу знайдених "чорними археологами" цінностей, а на першому етапі – виявлення та надійна охорона місць можливих розкопок.

Наведені пропозиції та рекомендації, на нашу думку, повинні знайти втілення у відповідних підзаконних актах, що буде сприяти більш ефективному збереженню культурної спадщини України.

6. Вкрай важливим напрямком правової охорони культурної спадщини є реституція та повернення культурних цінностей, втрачених і незаконно переміщених (вивезених) з України. Правовими засадами в даній сфері є заборона вивезення культурної спадщини окремої країни, повернення незаконновивезених пам'яток.

7. Найважливішими аспектами міжнародно-правового співробітництва України щодо реституції і повернення культурних цінностей є наступні: повернення вивезених і зниклих культурних цінностей України в роки Другої світової війни; повернення національних культурних цінностей, які походять з України та в період тоталітарного імперського правління були вивезені з неї в метрополії; повернення незаконно вивезених культурних цінностей, які були об'єктом викрадення шляхом скоєння злочинних дій.

Досвід свідчить, що основний акцент у співробітництві держав щодо реституції культурних цінностей припадає на двосторонні стосунки (від переговорів до укладання договорів); при цьому державам слід керуватися визначеними Конвенціями ЮНЕСКО принципами і нормами. Щоб надати нових імпульсів реституційному процесу в світі, потрібні правові новації, відповідні міжнародні програми, які б розвивали концепцію ЮНЕСКО, котра переносить акцент на двосторонні переговори зацікавлених сторін. Виконання приписів Конвенцій ЮНЕСКО буде сприяти загальному вдосконаленню пам'яткоохоронного законодавства, практичному збереженню і використанню пам'яток, а в результаті – реалізації в Україні прав людини у сфері культури.

Для реального зрушення справи збереження пам'яток історії та культури потрібно не лише утворення єдиної продуманої структури державних і громадських організацій, значного збільшення коштів, але й розробка науково обґрунтованої програми.

8. Чинна система державного управління у сфері охорони культурної спадщини потребує реформування. Створення єдиного спеціального центрального органу виконавчої влади – Державного департаменту охорони культурної спадщини – дозволить створити в Україні чітку та органічну систему управління охороною та використанням об'єктів культурної спадщини.

Основні положення і висновки дисертаційного дослідження викладені в таких публікаціях автора:

- Курило Т.В. Становлення та розвиток законодавства про охорону культурної спадщини України в сучасний період. // Право України. – 2001. - № 3. – С.108-110
- Курило Т.В. До питання про початки правової охорони культурної спадщини в Україні. // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ: Збірник / Гол. ред. В.Л.Регульський. – Львів: ЛІВС при НАВС України. – 2001. – Вип. 2. – С.22-26.
- Курило Т.В. Конституційно-правові засади охорони національної культурної спадщини в східноєвропейських державах.// Вісник Львівського ун-ту. – Серія юридична. – 2001. – Вип.36. – С.229-231.
- Курило Т.В. Роль указів Петра I у становленні законодавства про охорону культурної спадщини в Україні // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Львів, 2002. Вип. 37. С. 100-103.
- Курило Т.В. Юридична відповідальність за порушення законодавства про охорону культурної спадщини в Україні // Збірник наукових праць „Держава і право”. – Київ., 2002. Вип. 17. С. 88-91.
- Курило Т.В. Проблеми реалізації законодавства про охорону культурної спадщини в Україні та деякі шляхи їх подолання // Право України. – 2003, - №3.
- Курило Т.В. Положення про імператорську Археологічну комісію 1859 року як визначна пам'ятка пам'яткоохоронного права // Матеріали четвертої міжвузівської науково-практичної конференції „Актуальні проблеми державотворення в Україні” м. Рівне, 25 квітня 2001 року. С. 53-57.
- Курило Т.В. Правове забезпечення вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей України // Матеріали восьмої регіональної науково-практичної конференції „Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні”, м. Львів, 13-14 лютого 2002 року. С. 84-87.
- Курило Т.В. Реституція та повернення культурних цінностей України, вивезених в роки Другої світової війни Матеріали дев'ятої регіональної науково-практичної конференції „Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні”, м. Львів, 13-14 лютого 2003 року. С. 87-89.

АНОТАЦІЯ

Курило Т. В. Становлення і розвиток законодавства про охорону культурної спадщини в Україні: історико – правове дослідження. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. Спеціальність 12.00.01. – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. - Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003.

У дисертації досліджується проблема становлення і розвитку законодавства про охорону культурної спадщини в Україні. Значна увага приділена архівним документам, аналізу чинного законодавства України в сфері охорони культурної спадщини та практики його застосування.

Автором аналізується історія становлення системи правової охорони пам'яток від охорони окремих об'єктів до середовища, дається науковий аналіз історичних процесів в контексті означеної проблематики.

Зазначається, що в Україні відбуваються процеси формування системи спеціального законодавства про охорону, використання і примноження культурної спадщини, яке ґрунтується на конституційних засадах цієї діяльності. В роботі підкреслюється, що на сьогодні актуальним є питання не тільки висвітлення досягнень та помилок, детальний науковий аналіз процесів, що відбувалися в радянський період, а й вироблення належних висновків для подальшого розвитку українського законодавства в сфері охорони культурної спадщини. Автором досліджується міжнародно-правове співробітництво України щодо реституції і повернення культурних цінностей.

Зроблено висновок про необхідність реформування системи державного управління у сфері охорони культурної спадщини. Для реального зрушення справи збереження пам'яток культури потрібне не лише утворення єдиної продуманої структури державних і громадських організацій, значного збільшення коштів, але й розробка науково обґрунтованої програми.

Ключові слова: культурна спадщина, чинне законодавство, реституція, культурні цінності.

АННОТАЦІЯ

Курыло Т.В. Становление и развитие законодательства об охране культурного наследия в Украине: историко-правовое исследование. - Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.01. – теория и история государства и права; история политических и правовых учений. – Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко. Киев, 2003.

В диссертации исследуются проблема и этапы становления, развития законодательства об охране культурного наследия в Украине. Актуальность проблемы обусловлена переоценкой и изменением отношения к культурному наследию, а также необходимостью решения комплекса теоретических и практических вопросов дальнейшего развития национального законодательства в этой сфере на основе сравнения соответствующих проблем прошлого и современности.

Автором анализируется история становления правовой системы - от отдельных объектов до охраны культурной среды, дается научный анализ исторических процессов в контексте исследуемой проблематики.

Значительное внимание уделено анализу действующего законодательства в сфере охраны культурного наследия и практики его применения.

На основе теоретического анализа юридической литературы подчеркивается, что в Украине идет процесс формирования системы специального законодательства об охране, использовании и приумножении культурного наследия, которое базируется на конституционных положениях этой деятельности, в связи с этим особую актуальность приобретают историко-правовые исследования в этой сфере.

В работе подчеркивается, что на сегодня актуальными остаются вопросы не только освещения достижений и ошибок, тщательный научный анализ процессов, которые происходили в советский период, а и выработка соответствующих выводов для дальнейшего развития украинского законодательства в сфере охраны культурного наследия.

Рассматриваются пути целенаправленного формирования правовой охраны культурного наследия.

Автор исследует международно-правовое сотрудничество в сфере реституции и возврата культурных ценностей. Для Украины как государства, которое только создает условия для применения во внутренней практике демократических норм, проблема примата международного права приобретает исключительно весомое значение. От этого зависит, насколько успешным будет вхождение Украины в европейское и мировое сообщество, формирование гражданского общества.

Сделано вывод об необходимости реформирования системы государственного управления в сфере охраны культурного наследия.

Для реального изменения положения дел в системе охраны памятников культуры необходимо не только создание единой продуманной структуры государственных и общественных организаций, значительного увеличения средств, но и разработку научно обусловленной программы.

Ключевые слова: культурное наследие, действующее законодательство, реституция, культурные ценности.

SUMMARY

Kurylo T.V. The Formation and Development of the Legislation on Protection of Cultural Heritage in Ukraine – Manuscript.

Thesis for the scientific degree of Candidate of Sciences (Law) in specialty 12.00.01 – Theory and History of State and Law; History of Political and Legal Science – Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2003.

The problem of the establishment and development of legislation on protection of cultural heritage in Ukraine is investigated in this thesis. Considerable attention is paid to the analysis of the current legislation of Ukraine in the field of protection of cultural heritage and the practice of its application.

The work elucidates the formation and development of the system of special legislation on protection, usage and adding to cultural heritage in Ukraine.

The author emphasizes the importance of a deep analysis of all the achievements, mistakes and processes, typical of the former Soviet Union, paying special attention to the necessity to draw relevant conclusions for a further development of Ukrainian legislation in the sphere of protection of cultural heritage of the country.

The conclusion about the necessity of the reformation of the system of state administration in the field of protection of cultural heritage has been made.

Key words: cultural heritage, current legislation, restitution, cultural values.