

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПРАВА

Правові горизонти



Legal horizons

ВИПУСК 25 (38)

Суми – 2020

DOI: <http://www.doi.org/10.21272/legalhorizons.2020.i25.p86>

АДМІНІСТРАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕСТИТУЦІЇ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНІ: ІСТОРІЯ ТА ПРОБЛЕМИ ГАЛУЗІ



*Корощенко Катерина Романівна,
Навчально-науково інституту права,
Сумського державного університету*

Стаття присвячена дослідженню адміністративного регулювання реституційного процесу культурних цінностей на територію України. Процес реституції культурних історичних цінностей для нашої країни завжди буде актуальним, адже довгий час наша держава перебувала під владою інших країн, через це – Україну можна сміливо називати «ограбованою» країною у питанні історичних пам'яток.

Для України питання реституції культурних цінностей неабияк актуальне, через те, що наразі це питання регулює один закон, а також майже відсутній орган, який би займався пошуком та поверненням втрачених пам'яток.

В Україні існували вже органи, які займались вирішенням цих питань, проте через недостатнє фінансування вони були ліквідовані. На сьогоднішній українська сторона всіх міжнародних перемовин йде на поступки та віддає всі пам'ятки, які просить повернути держава, яка вважає, що це її власність.

Хоча за історію державного регулювання цієї галузі були досягнуті неабиякі результати. Завдяки вдалій політиці були повернуті тисячі історичних цінностей на територію України. Проте, кожен з цих органів мав свої недоліки, які необхідно враховувати при створенні нового державного органу.

Через відсутність органу, який би контролював реституційні процеси культурних цінностей, були зафіксовані випадки, коли іншій державі повертались пам'ятки, які є частиною Національного архівного фонду, проте те суперечить закону. Скоріше за все, такі «жести» від України є суто дипломатичним кроком. Проте така «дипломатія» коштує культурній спадщині України дуже дорого.

За останні десять років майже нічого не було повернуто на територію України, проте дуже багато було віддано іншим країнам. Це відбувається через те, що за кордонном є органи, які уповноважені шукати та вести переговори про повернення культурних цінностей.

З метою дослідження досвіду України в адміністративному регулюванні процесу повернення культурних цінностей, а також чому в Україні відсутній уповноважений орган, який займається питанням пошуку та повернення історичних пам'яток була написана стаття.

Ключові слова: реституція, культурні цінності, історичні цінності, адміністративне регулювання, повернення спадщини.

Koroshchenko K.R. Administrative and legal regulation of the film industry in Ukraine and its problems. The article is devoted to the study of administrative regulation of the restitution process of cultural values on the territory of Ukraine. The process of restitution of cultural and historical values will always be relevant for our country, because for a long time our state was under the rule of other countries, because of this - Ukraine can be called a "robbed" country in terms of historical monuments. For Ukraine, the issue of restitution of cultural values is very important, due to the fact that currently this issue is regulated by one law, as well as there is almost no body that would search for and return

lost monuments. In Ukraine, there were already bodies dealing with these issues, but due to insufficient funding, they were liquidated. Today, the Ukrainian side of all international negotiations makes concessions and gives away all the monuments that the state, which considers to be its property, asks to be returned. Although in the history of state regulation of this industry have achieved remarkable results. Thanks to a successful policy, thousands of historical values were returned to the territory of Ukraine. However, each of these bodies had its shortcomings, which must be taken into account when creating a new state body. Due to the lack of a body to control the restitution of cultural property, there have been cases of monuments being returned to another state that are part of the National Archives, but this is against the law. Most likely, such "gestures" from Ukraine are a purely diplomatic step. However, such "diplomacy" is very expensive for Ukraine's cultural heritage. Over the past ten years, almost nothing has been returned to Ukraine, but much has been given to other countries. This is due to the fact that there are bodies abroad that are authorized to seek and negotiate the return of cultural property. An article was written to study the experience of Ukraine in the administrative regulation of the process of return of cultural values, as well as why there is no authorized body in Ukraine that deals with the search and return of historical monuments.

Key words: restitution, cultural values, historical values, administrative regulation, heritage return.

Вступ. Процес реституції дуже важливий для кожної країни, адже повернення культурної спадщини це повернення минулого своєї країни. Для майбутнього покоління необхідно вивчати історію нашої держави, проте тисячі культурних та історичних цінностей знаходиться за кордоном. Повернути можливо лише, здійснивши попередній пошук та провівши міжнародний діалог.

Постановка проблеми. За історію адміністративного регулювання реституції культурних цінностей було створено декілька органів, які приносили результати у вигляді тисячі повернутих культурних цінностей. Проте вони були ліквідовані, а для того, щоб створити новий орган необхідно досліди історію попередніх та виявити їх проблеми.

Метою даної статті є дослідження історії та проблем адміністративного регулювання реституції культурних цінностей на територію України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. М. М. Богуславський, А. В. Гайдашов, Л. Н. Галенська, Уве Гартманн, Патриція Грімстед Кеннеді, Мальгожата А. Квінкенштейн, С. І. Кот, Т. М. Себта, Н. П. Українець, О. К. Федорук, М. М. Яцишин, та інші дослідники.

Завдання: дослідити історію діяльності адміністративного регулюванню органу, який регулює питання реституції культурних цінностей; визначити проблеми функціонування системи адміністративного регулювання.

Виклад матеріалу. Державне регулювання у сфері повернення культурних цінностей в Україні пройшло декілька етапів та результати їх діяльності можна побачити в українських музеях. Діяльність цих органів проходила досить активно.

В Україні за весь час незалежності існували такі

органи:

1. Національна комісія з питань повернення в Україну культурних цінностей (1992-1999 рр.);

2. Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон (2000-2011 рр.).

Як тільки Україна стала незалежною питання про повернення культурних цінностей стало на порядок денний, тому рішенням Уряду держави 28 грудня 1992 р. була створена Національна комісія з питань повернення в Україну культурних цінностей (далі – Нацкомцінностей). Відтак Уряд ухвалив постанову: «Про Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей» від 05. 10. 1996 р. [1].

Важливість створення Нацкомцінностей влучно описав мистецтвознавець О.К.Федорук у статті «Національні святині. Час повернення». Автор зазначає, що схожі комісії функціонують майже в кожній країні, які були учасниками Другої світової війни. А також перед комісією, яка створилась в Україні дуже великий пласт роботи, а саме : складання повного реєстру наявних та втрачених культурних цінностей, а також визначення їх унікальності в контексті європейської світової культури [2].

Законодавець влучно описав основні напрями діяльності новоствореного органу, зокрема:

- займатись пошуком тих культурних цінностей, які визнані експертами втраченими;

- здійснювати захист національних інтересів, які стосуються культурних цінностей, що належать українцям за кордоном;

- оголошувати в розшук пам'ятки, які визнані втраченими [2].

Указом Президента України від 26 липня 1996 р. № 596 «Про зміни в системі центральних органів

виконавчої влади України» Національну комісію було підпорядковано Міністерству культури і мистецтв України [2].

Ми вважаємо за доцільне звернути увагу на висловлювання доктора юридичних наук Акуленко В.І. та голови підкомісії Комісії ВРУ з питань культури і духовності Жулинського М.Г. Хочемо зазначити, що вся інтелігенція тоді виступила проти цих змін, бо люди розуміли, який ніщевний результат це може мати.

Акуленко В.І. зазначає, що тільки з утворенням Нацкомцінностей у 1993 році стала формуватись політика України з приводу повернення культурних цінностей і вже почали вживатись реальні заходи. Оскільки, Нацкомцінностей переведено до складу Мінкультури, це матиме такий результат у якому зміст тексту завдань цього органу суттєво зміниться та роль повернення культурних цінностей дуже принижується [3].

На жаль, слова Акуленка справдились та через те, що органу не дали функціонувати самостійно його результативність у сфері повернення дуже знизилась.

На сесійному засіданні 21 лютого 1997 р. М. Г. Жулинський підкреслив статус Національної комісії повернення культурних цінностей в Україну, а саме те, що діючи самостійно, комісія тісно співпрацювала з іншими органами і з Міністерством культури, і з Головним архівним управлінням, проте на сьогоднішній день статус самостійного органу змінено на статус підпорядкованого. [4].

За свою діяльність Нацкомцінностей мав досить позитивні результати. Одним з напрямків діяльності органу була співпраця з українською діаспорою, ця співпраця мала як результат повернення творів Грищенка, хореографічну й кінематографічну спадщину у творах Василя Авраменка. Архівні матеріали Галини Мазуренко, Віктора Некрасова, Олесь Ольжича та інших. Нацкомцінностей почав виконувати своє завдання створення банків втрачених пам'яток, було створено «Каталог втрачених експонатів Національного музею у Львові», каталоги «Бібліотечні фонди Харкова в роки Другої світової війни», «Фонди втрат Волинського музею» тощо [1].

Постановою Кабінету Міністрів України № 221 від 7 лютого 2000 р. «Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон» (далі – Державна служба контролю) Нацкомцінностей було ліквідовано. Передбачалось, що Державна служба контролю функціонуватиме як урядовий орган державного управління у сфері контролю за вивезенням, ввезенням та поверненням культурних

цінностей у складі Міністерства культури і мистецтв. [12].

Взагалі, повноваження та завдання були схожі з Нацкомцінностей, окрім того, що Державна служба контролю самостійно ухвалювала рішення щодо можливого вивезення культурних цінностей, видавала свідоцтва на право вивезення культурних цінностей, складала переліки культурних цінностей, що вивозяться, а також встановлювала порядок тимчасового вивезення. [12].

Дуже цікавим є те, що державна служба контролю за погодженням з Міністром культури і мистецтв України була уповноважена утворювати власні територіальні органи. Загалом у період з 2000 по 2011 рр. функціонувало вісім територіальних органів, у складі яких працювали експерти-мистецтвознавці, які здійснювали контроль за переміщенням культурних цінностей в пунктах митного пропуску через державний кордон України. [12].

Варто відзначити, що окрім активної діяльності з приводу контролю над вивезення культурних цінностей державна служба здійснювала процеси повернення культурних та історичних цінностей.

Результати діяльності органу з питання повернення культурних цінностей є також суттєвими в період з 2000 – 2011 рік було повернуто близько 150 тисяч архівних матеріалів, наприклад: колекції історика Д.Солов'я, поетеси Вовк В., археолога Курінного П., художника Михайліва Ю., також архіви родини гетьмана Скоропадського П.[12].

Українські культурні цінності передавались на Батьківщину із країн Європи (Німеччини, Франції, Чехії, Швейцарії, Словаччини, Росії, Великої Британії, Естонії), країн Північної та Південної Америки (США, Канади, Венесуели, Бразилії) та Австралії [12].

У 2011 р. на виконання Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Кабінет Міністрів України приймає постанову, якою було ліквідовано Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон. На даний час функції контролю за вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей виконує Міністерство культури України [5].

Отже, історія системи державного управління повернення культурних цінностей досить яскрава, повернуто тисячі архівних матеріалів, проведено дуже ґрунтовну та чітку політику реституції культурних цінностей. За майже 20 років функціонування органи, які були створені мали свої позитивні сторони та недоліки у

функціонуванні.

Адміністративне регулювання у галузі повернення культурних цінностей має досить довгу історію. Для того, аби регулювати діяльність органів створювались тимчасові інструкції та положення. Проте, на сьогоднішній день адміністративне регулювання сфери повернення культурних цінностей прописано тільки у Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей на територію України» від 21.09.1999 року.

Перш за все, хочемо зазначити, що на разі регулювання вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей здійснює один орган – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей. Назва органу чітко не визначена, відомо лише те, що він функціонує при Міністерстві культури України.

Робота органу, майже не визначає ніяких процедурних моментів. Не визначено, хто займається пошуком втрачених культурних цінностей. Процедура, якої притримується орган у переговорах та поверненнях також відсутня.

Через відсутність будь-якої чіткості у можливій реституційній діяльності цей орган майже не має результатів роботи.

Отже, законодавець визначає узагальнений орган, який має займатись процесами збереження та повернення культурних цінностей, а саме – центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей. Який здебільшого регулює питання вивезення та ввезення культурних цінностей, проте чітко прописаний механізм роботи з повернення культурних надбань - відсутній.

Основною проблемою державного регулювання питання повернення культурних цінностей є те, що останній орган, який займався цим питанням був ліквідований у 2011 році, а нового так і не створили. Склалося враження, що позитивні результати раніше діючих органів дали змогу думати, що ми вже все повернули. Проте, за кордоном залишилися сотні неповернутих українських історичних та культурних пам'яток.

Україна залишається учасницею міжнародних угод, де було прописано обов'язковість створення органів, які будуть активно займатись діяльністю з повернення культурних цінностей.

Ми допускаємо, що ліквідація всіх попередніх органів, які б регулювали досліджуване питання, сталася через те, що органи мали багато не прописаних процедурних моментів, а найголовніше - достатнього фінансування. Проте, дійшовши такого висновку, у нас постає тільки

одне запитання, чому ідеологія наступництва європейських цінностей у розрізі поважання та повернення культурної спадщини залишається лише на папері і уряд не виділяє коштів на здійснення всіх обіцянок?

Проаналізувавши діяльність двох органів ми виокремили деякі проблеми, аби при створенні нового державного органу їх не повторити.

Перш за все – це відокремленість. Головною проблемою, яка поставала і перед Нацкомцінностей, і перед Державною службою контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон – примусове підпорядкування Міністерству культури України. Це негативно впливає на діяльність органів, тому що їм делегують додаткові завдання та скорочують повноваження. Тобто, орган з питань реституції має бути відокремленим органом підзвітний Кабінету Міністрів України.

По-друге, – не визначено, хто має відповідати за який процес, що прописаний у законодавстві.

Наприклад, для того аби виїхати з культурною цінністю на територію іншої держави потрібен дозвіл від експерта. Прописаної процедури як перевіряється, де перевіряється, хто має бути відповідальним за «випадкове» надання дозволу, коли він не мав видаватись. У якому реєстрі проводиться пошук тієї чи іншої культурної пам'ятки і чи проводиться він взагалі – також невідомо.

По-третє, у кожному документі прописана важливість повернення культурних цінностей, проте відповідно до якого акту має бути створена експертна група, хто туди обов'язково входить, як часто може проводитись такі відрядження та хто оплачує цю подорож також не відомо.

По-четверте, це відсутній зв'язок з діаспорою, саме українська діаспора допомогла Нацкомцінностей провести повернення важливих історичних та культурних цінностей. Проте, навіть якщо зараз представник української діаспори матиме бажання, щось повернути, то він не знайде з ким йому зв'язатись, тому що вираз з закону «центрального органу виконавчої влади» має мало конкретики, і вірогідніше така особа просто не захоче витратити час, щоб з'ясувати з ким йому почати співпрацювати.

По-п'яте, проблема фінансування, на порядок денний необхідно винести питання про фінансування органу, який буде займатись поверненням культурних цінностей, адже за останні 10 років відсутності будь-якої діяльності на цьому питанні добряче зекономили.

По-шосте, невідомо хто та як визначає, що культурна цінність є втраченою, загубленою або евакуйованою та в який реєстр вноситься ця

інформація також не зрозуміло. Тобто, про який пошук йде мова, якщо «ми не знаємо, що шукаємо».

По-сьоме, ми хочемо наголосити, що формулювання повернення цінностей, які були вивезенні ТІЛЬКИ під час Другої світової війни є категорично неправильним, адже вивозили та викрадали ще з 14 століття, тому потрібно шукати всі цінності, які приналежали Україні.

По-восьме, відсутність територіальних органів, які б мали контролювати вивезення культурних цінностей на митному кордоні та займались б

локальним пошуком цінностей, які потрібно визначати втраченими.

Висновки. Отже, проблеми, які наявні з державним регулюванням – відсутність органу, ліквідація всього, що приносило результат, також відсутність політики повернення реституції культурних цінностей на порядку денному. Ці питання мають бути вирішені, якщо врахувати всі недоліки функціонування попередніх органів, врахувати актуальні проблеми та профінансувати створення оновленого, самостійного органу.

Література:

1. Українець Н. П. Проблема повернення в Україну культурних цінностей. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. 2010. №19. С. 279-287.

2. Федорук О.К. Національні святині. Час повернення. Вісті з України. 1993. № 34. С. 166-168.

3. Центральний державний архів вищих органів влади та управління. Ф. 1. Оп. 22. Спр. 4640. Арк. 70-72.

4. Центральний державний архів вищих органів влади та управління. Ф. 1. Оп. 42. Спр. 215. Арк. 63.

5. Кулініч М. Ю. Архівна україніка і діяльність Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України (2000–2011 рр.): короткі підсумки. Статті та повідомлення. 2011. №3. С. 11–20.