

Качмар В.Я.

аспірант

Національна академія управління

СТАНОВЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНІ

Актуальність теми, постановка проблеми. Практичне знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини пов'язане з тим, що такого роду об'єкти виявилися включеними в ринковий оборот через фінансову привабливість земельних ділянок, на яких вони розташовані. Подібна привабливість неминуче спонукає підприємців до «освоєння» об'єктів культурної спадщини. Численні факти руйнування або пошкодження пам'яток історії і культури, культурних цінностей відбуваються і з різних причин: з метою заволодіння земельними ділянками, на яких вони розташовані; для відправки об'єктів культурної спадщини за допомогою корумпованих чиновників в офшорні компанії; через рейдерські захоплення. Найчастіше такі знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей здійснюються особами, в обов'язки яких входить забезпечення збереження об'єктів культурної спадщини. Все це вказує на актуальність дослідження забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей усіма правовими заходами, серед яких головна роль відведена кримінальному законодавству.

Стан дослідження проблеми. Загальні та спеціальні аспекти розвитку кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні досліджувались такими науковцями, як В.І. Акуленко, О.О. Алексєєв, К.В. Гуляков, Н.І. Кудерська, М.С. Пономарьова, С.П. Репецький, Є.В. Фесенко, С.С. Яценко та інші. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання періодизації та харак-

терних особливостей різних періодів історії становлення кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні.

Мета і завдання статті. Метою статті є історична реконструкція процесу формування кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні, завданням статті виступає аналітична інтерпретація і характеристика тенденцій періодів становлення даного кримінально-правового феномену.

Основний матеріал. Кримінально-правова охорона об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури) народів, культурних цінностей має глибоке історичне коріння, обумовлені проходженням тривалого шляху зародження і розвитку понять «культурні цінності», «пам'ятники історії і культури». І на різних етапах розвитку державності вони мали свої особливості. У середньовічний період самостійна кримінальна відповідальність за знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини як пам'яток історії та культури, так і культурних цінностей була відсутня. Спочатку простежити виникнення кримінально-правової охорони зазначених предметів можна на прикладі кримінально-правової охорони предметів, що мають культурну цінність. Їх виникнення пов'язане, по-перше, з появою ознак предмета, що має релігійну або культурну цінність; по-друге, з початком кримінально-правової охорони подібного роду предметів тільки від розкрадань. Так, професор О. І. Чистяков стосовно XI ст. говорить про такі види розкрадань, як: розкрадання майна, що належить церквам; розкрадання з церкви; розкрадання з закри-

того приміщення, оселі. За великим рахунком багато хто вважає, що в перерахованих випадках мова йде про злочини проти держави, а не культурних цінностей [1, с. 53].

Початок діяльності щодо збереження національної культурної спадщини й кримінально-правового забезпечення охорони пам'яток історії та культури на території України припадає на момент входження українських земель до складу Російської імперії, що пов'язано передусім з ім'ям Петра Першого. При цьому справедливо буде відмітити, що законодавча ініціатива російських властителів щодо охорони старожитностей завжди знаходила підтримку в національно свідомій українській громадськості, її видатних діячів, що пов'язано з іменами Петра Могили й Івана Мазепи. Петро Перший був завзятим колекціонером різних артефактів і «популяризатором» науки, що призвело до появи першого законодавчого пам'яткоохоронного акта загального характеру, виданого 13 лютого 1718 року, який мав назву «О сдаче старинных редкостей комендантам», у ньому пропонувалося всім, «кто найдет в земле или в воде какие старинные вещи: ... старые подписи на каменьях, железе или меди, или какое старое и ныне необыкновенное ружье, посуду и прочее все, что зело старо и необыкновенно», здавати їх за гроші комендантам. Крім того, в указі від 16 лютого 1721 року зазначено, що необхідно збирати в єпархіях і по монастирях «древние жалованные грамоты и другие куриозные письма оригинальные, также книги исторические, рукописные и печатные. рукописные на хартиях и на бумаге церковные и гражданские летописцы, степенные, хронографы и прочие сим подобные», а знахідки, «не переплавливая, присылать в Берг и Мануфактур Коллегию, а во оной потому же не переплавливая, об оных докладывать его величеству». Наведене свідчить, що в цей період започаткована систематизація об'єктів старовини, що підлягали охороні з боку держави. Так, визначені певні види культурних цінностей. Зокрема, в Указі 1718 року перераховувалися предмети, що

мають історичне значення, а в Указі 1721 року окремо згадувалися золоті речі та документи, а також історичні місця й об'єкти. Однак після смерті Петра Першого якась системна законодавча діяльність з охорони пам'яток майже припинилася [2, с. 184].

У подальшому захист від руйнування старовинних споруд певною мірою регулювався на підставі Будівельного статуту Російської імперії, який був затверджений в 1833 р. в складі Зводу законів Російської імперії, а з 1 січня 1835 р. набув чинності. Відповідні положення статуту були доволі загальні і встановлювали обов'язок дбати про «утримання в задовільному стані («исправности») громадських будівель та пам'ятників», «виправлення та підтримку старовинних будівель» («древних зданий») міські управи та власників (глава II, ст. 181, примітка 3). Загальний нагляд за дотриманням цієї норми покладалася на відділи поліції на місцях. На неконкретність та недостатність цих норм ще у 1898 р. зверталася увага представниками громадськості. Будь-які дії щодо об'єктів церковного зодчества погоджувалися через єпархіальні управління з остаточними висновками Святейшого Синоду. Створена у 1859 р. при Міністерстві імператорського двору Імператорська археологічна комісія з 1889 р. отримала виключне право проведення і нагляду за археологічними розкопками та великими земляними роботами на всій території Російської імперії, а також здійснювала контроль за проведенням ремонту та реставрації «монументальних пам'яток старовини» спільно з Академією мистецтв. В той же час, діяли норми, які додатково регулювали питання знахідок скарбів на державних землях. Російський уряд неодноразово видавав розпорядження та циркуляри щодо збирання відомостей по губерніях про наявні пам'ятки старовини і мистецтва. Зокрема, станом на 1902 р. чергова така кампанія була практично завершена, а зібрані дані зосереджувалися в Департаменті загальних справ Міністерства внутрішніх справ. Однак у багатьох випадках відомості туди

подавалися не фахівцями, а місцевими відділками поліції, або й безпосередньо приставами чи урядниками, тож наукове значення та достовірність зібраних відомостей викликала сумніви в представників громадськості, яка дбала про збереження культурної спадщини [3, с. 9].

З приходом у 1917 році до влади більшовиків почався етап фактично безконтрольного ставлення до культурної спадщини країни. Використання терміну „грабуї награвоване” призвів до нищення монументальних пам’яток та відвертого розкрадання національної культурної спадщини. Перші роки радянської влади можемо охарактеризувати двома основними напрямками у втраті пам’яток культури, це, по-перше, вивіз предметів старовини за кордон емігрантами та, по-друге, знищення пам’яток революційно налаштованими масами. Певну підтримку по другому пункту здійснювала й офіційна влада радянської країни. 14 квітня 1917 року вийшов декрет Ради Народних Комісарів Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки (РНК РРФСР) „Про знесення пам’ятників, споруджених на честь царів та їх слуг, і вироблення проектів пам’ятників Російської соціалістичної революції”. Відповідно до декрету, в термін до 1 травня необхідно було знести пам’ятники, так звані „потворні істукани”, які на думку нової влади не становили ні історичної, ні художньої цінності. Проте, в цей же час можемо спостерігати і процеси, направлені на збереження загальнонародного культурного надбання країни. 4 березня 1917 року, з ініціативи О. Горького та за участі відомих письменників та художників, пройшла нарада щодо питання збереження історичних пам’яток. За її результатами перед Тимчасовим урядом та Петроградською Радою робітничих і солдатських депутатів були поставлені невідкладні питання щодо охорони історико-художніх цінностей, які залишалися в колишніх царських та великокняжих палацах в Петрограді, Царському Селі, Гатчині, Петергофі, Москві, Варшаві, Криму,

Біловезькій пуші, музеях – Російському, Ермітажі, Оружейній палаті, Херсонському і Керченському археологічних та інших [4, с. 117]. Реагуючи на звернення науковців та розуміючи питання необхідності збереження історико-культурних цінностей, Петроградська Рада вже 8 березня у газеті „Известия” видало Відозву ради робітничих і солдатських депутатів, яка заклала підвалини ставлення до пам’яток культури: «Громадяни, старих хазяїв немає, після них лишилася величезна спадщина. Тепер вона належить всьому народові. Громадяни, бережіть цю спадщину, бережіть картини, статуї, будівлі – це втілення духовної сили вашої та предків ваших. Мистецтво – це те прекрасне, що талановиті люди зуміли створити навіть під гнітом деспотизму і що свідчить про красу, про силу людської душі. Громадяни, не торкайтесь жодного каменя, оберігайте пам’ятники, будівлі, старі речі, документи – все це ваша історія, ваша гордість. Пам’ятайте, що все це ґрунт, на якому зростає ваше нове народне мистецтво» [5, с. 15-16].

Відання пам’ятниками культури й природи на той час покладалося на Народний комісаріат освіти УРСР. До його обов’язків входили: реєстрація, вивчення та обстеження їх, розробка планів дослідження та вжиття заходів щодо ремонту і реставрації, догляд за утриманням. Отже, саме цим Положенням на вітчизняних теренах було започатковано державну систему охорони культурних надбань, і в цьому полягає його історична значущість. Водночас воно стало науковою основою, на якій згодом отримали розвиток методологічні принципи пам’яткоохоронної науки й засади державної політики у сфері охорони культурної спадщини. Так, у 1926 році на рівні окружних виконкомів приймаються ухвали „Про охорону пам’ятників старовини, мистецтва і природи” і пунктом про охорону пам’ятників доповнюються „Тимчасові правила з будівництва”. Функції органу охорони культурної спадщини переходять до краєзнавчих музеїв. А вже у 1932 році була проведена

перереєстрація пам'яток архітектури і складені державні списки, а також первинна документація на пам'ятники, з вказівкою точних адрес, проведена велика організаційна робота по залученню власників і орендарів до впорядкування і правильної експлуатації цих будівель, встановлені охоронні дошки [6, с. 8].

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. Масове нищення української культури, пам'яток, що було продиктовано ідеологічними засадами більшовицької партії в середині 30-х рр., призвело до ліквідації великої кількості заповідників. Загалом радянський етап характеризувався тим, що законодавство про охорону культурної спадщини того часу формувалося на підставі ідеології, задекларованої в нормативних документах правлячої партії; цінність та засоби збереження чи використання пам'яток історії і культури значно залежали від їх відповідності ідеалам панівної політики, що призвело до втрати чи знищення багатьох. При дослідженні розвитку законодавства щодо охорони об'єктів культурної спадщини радянського етапу (за радянських часів) можуть бути виділені три підетапи:

– перший підетап: 1917-1944 рр., на якого почали створюватися організаційно-правові засади розвитку охорони культурної спадщини;

– другий підетап: 1944-1960 рр., який характеризується частковим упорядкуванням законодавства про культурну спадщину.

– третій підетап: 1960-1990 рр., важливими рисами якого є розвиток законодавства у сфері архітектури і містобудування, музейної справи, прийняття нормативних актів щодо впорядкування справи обліку та охорони пам'ятників архітектури, створення державних історико-архітектурних заповідників [7, с. 25].

У період розвитку державотворення незалежної України кримінально-правова охорона культурної спадщини розвивається у рамках норм Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів, проте, дослідники констатують наявність значної міри системних правових прогалин у цьому правовому механізмі.

Зокрема, варто констатувати наявність наступних правових проблем:

1. Неузгодженості та методологічні недоліки реєстрації об'єктів культурної спадщини.

І досі не завершене формування Державного реєстру нерухомих пам'яток України, не в останню чергу через складну і таку, що потребує значних коштів, процедуру підготовки відповідних документів. Одним із найбільш негативних наслідків такого зволікання є втрата великої кількості об'єктів, знищених, як правило, з метою звільнення місць під забудову [8]. Фахівці також вказують на численні недоліки методологічного характеру в підготовці Державного реєстру – відсутність уніфікованої термінології, неточності у часовій і просторовій ідентифікації об'єктів тощо.

На даний час відсутня повна зведена інформація про зміст даного реєстру. На сайті Міністерства культури України міститься лише перелік пам'яток місцевого значення. Перелік об'єктів культурної спадщини національного значення, включених до Державного реєстру

нерухомих пам'яток України, знаходиться окремо як Додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 928 «Про занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України». Хоча, згідно з ст. 16 Закону України «Про охорону культурної спадщини», «центрального орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини забезпечує публікацію Реєстру та внесених до нього змін у спеціалізованому періодичному виданні», ця норма Закону досі не виконується.

Нині Державний реєстр нерухомих пам'яток України – це не цілісний документ, яким йому належало б бути, а «комплекс офіційних документів, які містять перелік усіх пам'яток архітектури, історії, археології і монументального мистецтва національного значення, а також перелік національних історико-культурних заповідників» [9].

Така ситуація свідчить про недосконалість правової і методологічної бази укладання Державного реєстру нерухомих пам'яток України, недостатню відкритість і прозорість цього процесу.

Паралельно з цим реєстром існує Державний реєстр національного культурного надбання, створений відповідно до «Основ законодавства України про культуру» 1992 р. (пункт про нього увійшов і до Закону України «Про культуру» від 14 грудня 2010 р. (ст. 16), прийнятого на заміну згаданих «Основ»). Згідно з Положенням про Державний реєстр національного культурного надбання (Постанова Кабінету Міністрів України № 466 від 12 серпня 1992 р.), до нього мали включатися пам'ятки тих самих типів, що входять до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, а також пам'ятки «образотворчого і декоративно-ужиткового мистецтва; документальні пам'ятки – унікальні акти державності, інші важливі архівні матеріали, кіно-, фото- і фотодокументи, старовинні рукописи, рідкісні друковані видання» [10].

Обидва реєстри мають відмінності за суб'єктами їх формування, а також за змістом і правовим статусом.

2. Відображений у законодавстві конфлікт інтересів між суб'єктами містобудування, з одного боку, і суб'єктами дослідження, охорони та популяризації культурної спадщини, з іншої. Типовим прикладом цього є прийнятий 17 лютого 2011 р. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», яким були скасовані положення законів «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини» щодо обов'язковості погодження центральним та місцевими органами охорони культурної спадщини програм та проектів будівельних робіт на територіях історико-культурних заповідників, в охоронних зонах об'єктів культурної спадщини тощо, а також про обов'язковість археологічної експертизи на територіях майбутньої забудови. Це становить серйозну загрозу для нерухомих об'єктів національного культурного надбання, збереження автентичності історичних культурних ландшафтів, їх туристичного потенціалу.

3. Відсутність дієвого контролю за дотриманням чинного законодавства у сфері охорони культурної спадщини. Через це маємо непоодинокі випадки, коли власники чи користувачі таких об'єктів не підписують охоронні договори, хоча така вимога міститься у Законі «Про охорону культурної спадщини», і не несуть за це жодної відповідальності, як і за спотворення об'єкта у ході несанкціонованих ремонтних робіт чи, навіть, за його знищення внаслідок недбалства [11].

Висновки. Отже, історія становлення кримінально-правової охорони об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей сформована у чотирьох періодах: 1) розвиток даної кримінально-правової охорони за період Середньовіччя; 2) період входження України до складу іноземних держав; 3) період перебування у складі СРСР та 4) сучасний період. Генеза даного процесу демонструє наявність відповідних характер-

них тенденцій: по-перше, диференціації відповідальності за знищення або пошкодження в залежності від правового статусу і сутнісних ознак предметів, по-друге, посилення кримінальної відповідальності за посягання

на об'єкти культурної спадщини, культурні цінності. Перспективами подальших досліджень слід визначити дослідження соціальної обумовленості аналізованих злочинних посягань.

Анотація

Актуальність статті полягає в тому, що практичне знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини пов'язане з тим, що такого роду об'єкти виявилися включеними в ринковий оборот через фінансову привабливість земельних ділянок, на яких вони розташовані. Подібна привабливість неминуче спонукає підприємців до «освоєння» об'єктів культурної спадщини. Численні факти руйнування або пошкодження пам'яток історії і культури, культурних цінностей відбуваються і з різних причин: з метою заволодіння земельними ділянками, на яких вони розташовані; для відправки об'єктів культурної спадщини за допомогою корумпованих чиновників в офшорні компанії; через рейдерські захоплення. Найчастіше такі знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей здійснюються особами, в обов'язки яких входить забезпечення збереження об'єктів культурної спадщини. Все це вказує на актуальність дослідження забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей усіма правовими заходами, серед яких головна роль відведена кримінальному законодавству. У статті здійснено історичну реконструкцію процесу формування кримінально-правової охорони культурних цінностей в Україні, та проведено аналітичну інтерпретацію і характеристику тенденцій різних періодів. Здійснено аналіз розвитку даної кримінально-правової охорони за період Середньовіччя, період входження України до складу іноземних держав, період перебування у складі СРСР та сучасний період. Зроблено висновок, що історія становлення кримінально-правової охорони об'єктів культурної спадщини, культурних цінностей сформована у чотирьох періодах: 1) розвиток даної кримінально-правової охорони за період Середньовіччя; 2) період входження України до складу іноземних держав; 3) період перебування у складі СРСР та 4) сучасний період. Генеза даного процесу демонструє наявність відповідних характерних тенденцій: по-перше, диференціації відповідальності за знищення або пошкодження в залежності від правового статусу і сутнісних ознак предметів, по-друге, посилення кримінальної відповідальності за посягання на об'єкти культурної спадщини, культурні цінності.

Ключові слова: культурні цінності, культурна спадщина, кримінально-правова охорона, кримінально-правова відповідальність.

Kachmar V.Ya. Formation of criminal and legal protection of cultural values in Ukraine

Summary

The relevance of the article is that the practical destruction or damage of cultural heritage sites is due to the fact that such objects were included in the market turnover due to the financial attractiveness of the land on which they are located. Such attractiveness inevitably encourages entrepreneurs to «master» cultural heritage sites. Numerous facts of destruction or damage of monuments of history and culture, cultural values occur for various reasons: for the purpose of taking possession of the land plots on which they are located; to send cultural heritage sites with the help of corrupt officials to offshore companies; due to raider captures. Most often such destruction or damage of objects of cultural heritage, cultural values is carried out by the persons whose duties include maintenance of preservation of objects of cultural heritage. All this indicates the relevance of the study of ensuring the protection of cultural heritage sites, cultural values by all legal measures, among which the main role

is given to criminal law. The article carries out a historical reconstruction of the process of formation of criminal law protection of cultural values in Ukraine, and provides an analytical interpretation and characterization of trends in different periods. An analysis of the development of this criminal law protection during the Middle Ages, the period of Ukraine's accession to foreign countries, the period of stay in the USSR and the modern period. It is concluded that the history of formation of criminal-legal protection of objects of cultural heritage, cultural values is formed in four periods: 1) development of this criminal-legal protection for the period of the Middle Ages; 2) the period of Ukraine's accession to foreign states; 3) the period of being part of the USSR and 4) the modern period. The genesis of this process demonstrates the presence of relevant characteristic trends: first, the differentiation of liability for destruction or damage depending on the legal status and essential features of objects, and secondly, the strengthening of criminal liability for encroachment on cultural heritage, cultural values.

Key words: cultural values, cultural heritage, criminal protection, criminal liability.

Список використаних джерел:

1. Отечественное законодательство XI–XX веков : в 2 ч. / под ред. О.И. Чистякова. М., 1999. Ч. I : XI–XIX вв. 464 с.
2. Гуляков К. В. Ранні етапи формування законодавства про охорону об'єктів історичної та культурної спадщини. *Юридичний бюлетень*. Випуск 13. 2020. С. 182 – 186.
3. Культурна спадщина в контексті «Зводу пам'яток історії та культури України» / Кот С. І. (відповідальний редактор), Денисенко Г. Г., Івакін Г. Ю., Катаргіна Т. І., Ковпаненко Н.Г., Скрипник П.І., Тимофієнко В.І., Титова О.М., Федорова Л.Д. К.: Інститут історії України, 2015. 486 с.
4. Алексеев О.О. Формування пам'яткоохоронного законодавства в перші роки радянської влади (1917-1920 рр.). *Наукові праці історичного факультету*. 2009. № 27. С. 117-120.
5. Акуленко В. Охорона пам'яток культури в Україні (1917–1990) / В. І. Акуленко. К. : Вища школа, 1991. 274 с.
6. Пам'яткознавство: правова охорона культурних надбань : [зб. док.] / упоряд.: Л.В. Прибега. К. : Ін-т культурології Акад. мистец. України, 2009. 416 с.
7. Кудерська Н. І. Становлення і розвиток законодавства про охорону культурної спадщини в Україні. *Університетські наукові записки*, 2011, № 3 (39), с. 20-26.
8. «Багатьом пам'ятки сьогодні заважають». Інтерв'ю з Миколою Пархоменком, першим заступником голови Українського товариства охорони пам'яток історії та культури. 26.06.2008. URL: <http://www.pamjatky.org.ua/ShowInterview.aspx?ID=90>
9. Реєстр національного культурного надбання URL : <http://www.oko.kiev.ua/Reestr.jsp>
10. Положення про Державний реєстр національного культурного надбання. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. № 466 «Про затвердження Положення про Державний реєстр національного культурного надбання».
11. Литвиненко О.М. «Проблеми актуалізації українських пам'яток культури». Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/problemi-aktualizacii-ukrainskikh-pamyatok-kulturi-analitichna>