

ДОСВІД ОХОРОНИ ПАМ'ЯТОК АРХЕОЛОГІЇ В КРАЇНАХ КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ПРАВА

На сьогодні чинне українське законодавство не сприяє охороні пам'яток археології. Не застосовуються приписи законодавчих актів, якими передбачено відповідальність за умисне нищення, руйнування чи пошкодження пам'яток.

По суті, в Україні не завершено формування єдиної системи державного управління і контролю в галузі охорони пам'яток, яка б відповідала умовам сучасності (за галузь відповідають кілька державних органів — Мінкультури, Мінрегіонбуд, різні управління та організації). Для ефективного відображення позитивних змін у законодавстві потрібен час, тому дедалі більшого значення набуває вивчення досвіду законодавчої діяльності зарубіжних країн у галузі охорони пам'яток¹.

Ми вирішили розглянути досвід охорони пам'яток археології, виходячи з поділу на правові сім'ї. Правова сім'я — група правових систем, що мають схожі юридичні ознаки і дозволяють говорити про відносну єдність цих сімей.

Серед основних видів правових сімей слід назвати такі:

- романо-германська або сім'я континентального права;
- англосаксонська (англійська або загального права, або прецедентного права);
- мусульманського права;
- традиційного (звичаєвого права).

Право країн сім'ї англосаксонського права (Англія, Ірландія, Канада, Австралія, Нова Зеландія; колишні колонії Британської імперії) створювалося судовою й адміністративною практикою, тому менш доступне й послідовне².

Як система загального права (common law) ця система є сукупністю національних правових систем, які мають загальні риси, що проявляються у єдності закономірностей і тенденцій на основі норми, сформульованої суддями у судовому прецеденті, який є головним джерелом (формою) права у поділї права на загальне і право справедливості, у домінуванні процесуального права над матеріальним. Ця сім'я, що сформувалася багато віків тому в Англії, є найбільш розповсюдженою у світі. Від інших правових сімей вона відрізняється тим, що як основне джерело права в ній визнається судовий прецедент.

До країн романо-германської сім'ї (в основу якої закладені принципи і поняття, сформульовані ще в римському праві, а основним джерелом права є нормативно-правовий акт) належать:

- країни Європи (крім Англії);
- їхні колишні колонії;
- країни СНД (у тому числі й Україна).

Дана правова система є найбільш давньою і широко розповсюдженою у світі. Це пояснюється не тільки її історичним корінням — (право Римської імперії). Система відрізняється нормативною упорядкованістю і структуризованістю джерел, стійкими демократичними правовими принципами, забезпеченням суворой юридичної техніки. “Носіями” і рушійними силами даної системи були найбільш могутні держави: два тисячоліття тому Римська імперія, дещо пізніше держави Європи — Франція, Німеччина тощо. Їхній вплив на життя Європи і країн інших континентів, як у культурологічному значенні, так і у військово-політичному та економічному, був безперечним. Континентальна система набула характеру універсальної, з тими особливостями і модифікаціями, яких вона зазнала у різних регіонах світу³.

Підходи до виявлення, збереження і регламентації об'єктів культурної спадщини в системі територій, що охороняються, в зарубіжних країнах, істотно відрізняються. Важливу інформацію нам дає набір категорій територій, що охороняються, структура державних органів управління, методичне забезпечення та правові особливості процесу управління. Звернемося до досвіду охорони пам'яток деяких з найбільш розвинених країн-представників романо-германської сім'ї, до складу якої входить і Україна.

Однією з країн, які мають добре розвинене законодавство про національну спадщину, є Франція (має централізовану систему державного управління в галузі культури, тобто держава є власником більшості історичних пам'яток). Як і більшість європейських країн, Франція прийняла основні закони, що регулюють охорону та використання історичних пам'яток ще наприкінці ХІХ ст. До цього часу базовим у французькому законодавстві з цього питання залишається закон від 31 грудня 1913 р., щоправда, доповнений цілим рядом актів пізніших десятиліть (один із найсуттєвіших з них — “закон Мальро”, або “право Мальро” (1962), названий за ім'ям його ініціатора — міністра культури і письменника Андре Мальро).

Франція — країна, в якій дуже багато історичних пам'яток, дотримується моделі комплексного регулювання охорони та реконструкції історико-культурної спадщини, рекомендованої ЮНЕСКО у 1976 р. Відповідно до цієї моделі, визначено національний центр, що зосереджує контроль над спадщиною. Це Міністерство культури та комунікацій Франції, зокрема кілька його управлінь та департаментів. Сьогодні при Головному управлінні архітектури у рамках міністерства функціонує постійна комісія з охорони пам'яток культури і мистецтва. Слід зазначити, що під опікою Управління знаходиться близько 40 тис. «історико-археологічних визначних місць» та під його егідою відбувається масштабна комп'ютерна інвентаризація спадщини. Також у Франції, відповідно до згаданої моделі ЮНЕСКО, створена Національна каса (каталог) пам'яток та визначних місць, діють органи контролю та реставрації на місцях. За французьким законодавством, усі пам'ятки, що є власністю держави (казни), мають бути включені до тих, що підлягають охороні держави. Однак, якщо пам'ятка або земля, на якій вона розташована, не є власністю держави, для включення її до реєстру потрібна згода власника (департаменту, комуни, установи, фірми або приватної особи). Крім того, у Франції межі охоронної зони затверджуються спільним рішенням міністра культури та міністра внутрішніх справ після відповідних консультацій із спеціалістами та громадськістю⁴.

Крім національних органів з охорони пам'яток, існує система місцевих органів, що займаються питаннями охорони пам'яток. При префектах регіонів діють регіональні комісії з історичної, археологічної та етнографічної спадщини.

Незважаючи на доволі ретельно розроблене законодавство, Міністерство культури Франції продовжує працювати над вдосконаленням відносин у цій сфері. Саме на це скерований Закон про превентивну (розвідувальну) археологію; прийнятий 17.01.2001 року, згодом окремі його статті було скасовано та змінено з наступним врегулюванням «Кодексом культурної спадщини» 2010 р. Слід зазначити, що у 2002 році, відповідно до вказаного закону, було створено Національний інститут археологічних превентивних досліджень⁵.

Сьогодні Федеральна Конституція Німеччини містить лише одне речення, яке стосується культури і мистецтва: «Мистецтво, наука, дослідження й освіта мають бути вільними»

(Стаття 5. III). Згідно із тлумаченням Конституційного суду, цей пункт визначає не тільки право митців на захист від втручання держави, але також уповноважує державу захищати й підтримувати культуру і мистецтво. Правове визначення головних аспектів державної культурної політики дається відповідними положеннями конституційних та адміністративних законів. Ці положення, однак, не зібрані в одному спеціальному законі, вони складаються з великої кількості конституційних та статутних положень, муніципальних нормативних актів, кількох спеціалізованих актів законодавства земель, а також деяких федеральних законів⁶.

Фактично, питання охорони пам'яток у ФРН не увійшло до переліку проблем, по яких федерація приймає загальні законодавчі акти, якими зобов'язані керуватися земельні законодавчі органи при підготовці і ухваленні подібних законів. Таким чином, компетенцією щодо правового регулювання питань охорони і збереження пам'яток володіють землі, хоча і на федеральному рівні також є окремі положення, що стосуються охорони пам'яток. Прикладом законодавчого регулювання питань захисту і збереження пам'яток є Закон землі Гессен "Про захист пам'яток культури" від 30 вересня 1974 р. Захистом і збереженням пам'яток займається відлагоджена система органів. Найвищим земельним органом захисту пам'яток є міністр культури землі; підлеглими органами захисту пам'яток, яким передано право нагляду за будівництвом у містах і общинах, є громадські правління, а в районах — районні комітети. Відповідно до вказаного закону, спеціальним органом захисту пам'яток є земельне відомство охорони пам'яток, яке для виконання поставлених перед ним цілей вирішує такі завдання: захист і збереження пам'яток; консультація і підтримка власників і користувачів пам'яток у справі збереження і відновлення пам'яток; систематична фіксація пам'яток (інвентаризація); ведення книг реєстрації пам'яток і тимчасових списків реєстрації пам'яток; наукові дослідження пам'яток.

Слід зазначити, що в умовах існування небезпеки, яка загрожує пам'яткам історії та культури, необхідні тимчасові заходи приймає поліція, відповідно до Закону землі Гессен "Про захист пам'яток культури"⁷.

Австрія, подібно до ФРН, є федеральною державою з відносно незалежними регіонами-землями; цю незалежність

відображено й у законодавчих положеннях щодо відповідальності земельної влади за підтримку культури. Натомість Федеральна Конституція Австрії взагалі не згадує про культуру й мистецтво. Законодавчі норми, що регулюють сферу культури, не були зведені до якогось одного закону та систематизовані. У країні прийнято низку спеціальних федеральних законодавчих актів щодо культури, серед яких слід згадати Акт про авторське право (2003 р.); Акт про Федеральні музеї (1998 р.); Акт про охорону пам'яток (1999 р.). Дозволи на використання з метою дослідження рухомих та нерухомих пам'яток надаються тільки науковцям, приватні особи не мають права на отримання такого дозволу.

Державне управління природною і культурною спадщиною Норвегії здійснюється Міністерством навколишнього середовища. Культурною спадщиною опікується особлива структура — Рада з питань пам'яток культури. Крім того, в Норвегії існує досить жорстка вертикаль у природоохоронних органах, а стосовно культурних об'єктів, поряд з державними інстанціями важлива роль належить регіональним органам влади (губерніям) та органам місцевого управління (комунам).

Територіальні форми охорони культурної спадщини закріплені законами “Про охорону пам'яток культури” і “Про охорону природи”. У першому з них фігурують пам'ятки культури та історичні місця, охоронні зони пам'яток та історичних місць, охоронюване культурне середовище⁸.

Відповідно до законів про охорону пам'яток Італії, як і в інших країнах, всі археологічні знахідки — це власність держави, і вони не можуть купуватися приватними особами і вивозитися за межі країни. У 1969 р. в Італії було створено спеціальний підрозділ карабінерів для боротьби з нелегальним обігом культурних цінностей (не тільки археологічних знахідок, а й цінностей, які викрадають з музеїв). Це був перший у світі підрозділ такого роду; за 30 років своєї діяльності вдалося знайти 360 тис. (за іншими даними 326 тис.) археологічних раритетів. Тільки за 1994–1998 р. карабінери повернули в Італію близько 100 тисяч археологічних експонатів. В результаті застосованих заходів щодо охорони археологічних пам'яток кількість нелегальних розкопок в Італії вже на 90-ті роки зменшилась⁹.

Декретом-законом від 14 грудня 1974 р. № 657 в Італії було створено Міністерство культурного надбання, після чого було

прийнято значну кількість законів про охорону пам'яток. Одним з найвагоміших є Закон "Про заходи з охорони національної археологічної, художньої та історичної спадщини" від 1 березня 1975 р. № 44. Відповідно до закону, Міністерство культурного надбання Італії здійснює керівництво діяльністю з охорони і використання археологічної, художньої і природної спадщини, сприяє популяризації мистецтва та культури, координує і керує ініціативами в сфері охорони культурної спадщини, організовує спільно з компетентними органами дослідження і складання програм у даній сфері, здійснює нагляд за проведенням необхідних законів.

Облік і реєстрація пам'яток Італії ведуться Центральним інститутом каталогізації і документації (створений у 1969 р.). У штаті інституту працюють історики, археологи, архітектори, інші службовці. Центральний інститут каталогізації і документації керує створенням каталогу культурного надбання. Для реєстрації пам'яток є спеціальні бланки-формуляри.

Відповідно до Закону Польщі "Про охорону та опіку пам'яток" від 23 липня 2003 року, незважаючи на стан збереженості, охороні та опіці підлягають нерухомі пам'ятки (культурні ландшафти; міські, сільські структури та будівельні комплекси; витвори архітектури і будівництва; витвори оборонного будівництва; об'єкти техніки; кладовища; парки, сади та інші форми запроєктованого озеленення; місця, що увічнюють історичні події або діяльність видатних особистостей чи організацій), рухомі пам'ятки та археологічні.

Органами охорони пам'яток в Польщі є:

- Міністр культури і національної спадщини Республіки Польща від імені якого завдання та компетенцію у цій сфері виконує Генеральний консерватор пам'яток;
- Воевода, від імені якого завдання та компетенцію у цій сфері виконує воеводський консерватор пам'яток.

Формами охорони пам'яток є: занесення до реєстру пам'яток; визначення пам'яток історії; створення культурного парку; узаконення охорони в місцевому плані просторового облаштування.

Установою культури, спеціалізованою в опіці пам'яток, є Національний центр досліджень і документації пам'яток. Метою Центру є реалізація політики держави в сфері охорони культурної спадщини, а також опіки над цим спадком.

Вивчення досвіду законотворення країн континентального права може сприяти вирішенню питань, що стосуються недостатньої розробки нормативно-правової бази української держави (недосконала система державного обліку пам'яток історії та культури; неефективні заходи боротьби з порушенням вимог охорони культурної спадщини; нецільове використання земельних ділянок; порушення щодо відведення, виділення земельних ділянок, які містять пам'ятки та були відведені раніше)¹⁰.

Примітки:

- ¹ *Кириленко Л.М.* Система державного управління у сфері охорони культурної спадщини в європейських країнах // Праці НДІ пам'яток охоронних досліджень. Випуск 5. – К., 2010. – С. 51-58.
- ² Теорія держави і права / Упорядник Л.М. Шестопалова. – К., 2004. – С. 158-159.
- ³ *Зайчук О.В., Оніщенко Н.М.* Теорія держави і права. – Київ, 2006 / http://ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part3/2702.htm.
- ⁴ *Єкельчик С.О.* Охорона історичних пам'яток у Франції: сучасний етап // Праці Центру пам'ятокознавства. – Випуск 2. – К., 1993. – С. 49-59.
- ⁵ *Герасимчук В.Є.* З міжнародного досвіду: закон про превентивну археологію (Франція) // Сервер восточноевропейской археологии / <http://archaeology.kiev.ua/pub/gerasimchuk.htm>.
- ⁶ *Гриценко О.Л., Солодовник В.В., Гончаренко Н.Х., Мягка Є.А.* Дослідження проблем узгодження законодавчої бази культури України із законодавством для сфери культури Європейського Союзу. Розділ 4. Правове регулювання культурної сфери в країнах Європи / http://www.culturalstudies.in.ua/2008_zv_1_4.php.
- ⁷ *Кириленко Л.М.* Система державного управління
- ⁸ *Гриценко О.Л., Солодовник В.В., Гончаренко Н.Х., Мягка Є.А.* Дослідження проблем узгодження законодавчої бази культури України... / http://www.culturalstudies.in.ua/2008_zv_1_4.php.
- ⁹ Остановить грабеж культурных ценностей! // Курьер ЮНЕСКО. – 2001. Апрель. – С. 24-45.
- ¹⁰ *Кириленко Л.М.* Система державного управління ...