

УДК 351.862.22

А.Ф. ПРИМАК

Питання захисту культурних цінностей при перетині державного кордону України

Дослідження присвячено проблемі захисту культурних цінностей при переміщенні через державний кордон, застосуванні норм національного та міжнародного пам'яткоохоронного законодавства. Наголошується, що в умовах порушення митних правил, пропонуються певні варіанти до створення Державного реєстру національного культурного надбання.

Ключові слова: культурні цінності, державний кордон, законодавство, митна справа, органи доходів і зборів України, Міжнародні конвенції, Державний реєстр національного культурного надбання.

Захист культурної спадщини є одним із пріоритетних напрямів культурної політики усіх держав світу, яка здійснюється під егідою ЮНЕСКО. Захист культурних цінностей України гарантується ст. 54 Конституції України, в якій зазначено, що держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами [8]. На законодавчому рівні Україна вирішує питання щодо захисту, перешкоджанню переміщення культурних цінностей незаконним шляхом – контрабандою.

Термін «культурні цінності» вперше було вжито у Положеннях Конвенції ЮНЕСКО від 14 травня 1954 р. «Про захист культурних цінностей у разі збройних конфліктів». Згідно ст. 1 Конвенції культурними цінностями вважаються: незалежно від їх походження і власника: а) цінності, рухомі або нерухомі, які мають велике значення для культурної спадщини кожного народу, такі як пам'ятки архітектури, мистецтва чи історії, релігійні або світські пам'ятки, археологічні місця розташування, архітектурні ансамблі, які в якості таких представляють історичний або художній інтерес, твори мистецтва, рукописи, книги, предмети художнього, історичного чи археологічного значення, а також наукові колекції або важливі колекції книг, архівних матеріалів або репродукцій цінностей, зазначених вище; б) будівлі, головним і дійсним призначенням яких є збереження або експонування рухомих культурних цінностей, зазначених у пункті, такі як музеї, великі бібліотеки, сховища архівів, а також укриття, призначені для збереження в разі збройного конфлікту рухомих культурних цінностей, зазначених у пункті а); в) центри, в яких є значна кількість культурних цінностей, зазначених у пунктах а) і б), так звані «центри зосередження культурних цінностей» [7].

Україна приєдналася до ЮНЕСКО 12 травня 1954 р., ратифікувавши низку міжнародно-правових актів з охорони культурної спадщини, зокрема:

Конвенцію «Про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту» від 14 травня 1954 р., Конвенцію «Про заходи, спрямовані на незаконні вивезення, ввезення та передачу права власності на культурні цінності» від 14 листопада 1970 р., Конвенцію «Про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини» від 16 листопада 1972 р., Конвенцію «Про охорону підводної культурної спадщини» від 6 листопада 2003 р.

Конвенція ЮНЕСКО «Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності» від 14 листопада 1970 р. була направлена на захист культурних цінностей у мирний час, при цьому держави повинні дотримуватися принципів міжнародного співробітництва. Культурні цінності у сфері культури, зокрема, їх обмін між державами, сприятиме поглибленим знанням у галузі освіти, науки та культури, що в свою чергу збагатить знання щодо людської цивілізації. Недотримання умов ввезення, вивезення та передача у права власності на культурні цінності підриває імідж і довіру до країни, напружуються стосунки між народами. ЮНЕСКО, в свою чергу, має запропонувати державам свої Конвенції, які мають залагодити та заповнити ці прогалини. Тому на порядок денний виступає питання охорони культурних цінностей як на національному рівні так і на міжнародному. Дана конвенція ратифікована із заявою Указом Президії ВР УРСР від 10 лютого 1988 р., й набула чинності з 28 червня того ж року [6].

Ратифікувавши 4 жовтня 1988 р. Конвенцію ЮНЕСКО «Про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини» від 16 листопада 1972 р., Україна взяла на себе міжнародно-правове зобов'язання щодо забезпечення виявлення, охорони, збереження, популяризації й передачі майбутнім поколінням культурної спадщини. Виконання цих зобов'язань покладено на органи державної влади і управління.

Враховуючи те, що до 1991 р. Україна була в складі СРСР, а після «параду суверенитетів» 1990 р. проголошує у серпні 1991 р. про свою незалежність, наша держава приєднується до угоди, укладеної між державами – учасниками Співдружності Незалежних Держав «Про повернення культурних та історичних цінностей державам їхнього походження» (14 лютого 1992 р.). Також була укладена майже через десять років «Угода про вивезення та ввезення культурних цінностей» з Російською Федерацією, підписану в м. Москві 28 вересня 2001 р. та ратифіковану Україною.

Прийняття Верховною Радою України 14 лютого 1992 р. «Основ законодавства України про культуру» стали тою відправною точкою у справі захисту культурних цінностей, а саме в ст. 14 «Збереження і використання культурних цінностей», де окремим пунктом визначався «Порядок обліку, зберігання

і використання культурних цінностей, вивезення за межі України та передачі права власності на них визначається законодавством» [15]. Отже постало питання щодо створення відповідного реєстру.

Питання щодо створення Реєстру піднімалося ще в «Рекомендаціях про заходи, спрямовані на заборону і попередження незаконного вивезення, ввезення та передачі права власності на культурні цінності» від 19 листопада 1964 р. Відповідно до п. III. «Рекомендовані заходи» п.п. III. «Виявлення та облік культурних цінностей в національному плані» було рекомендовано, «щоб зробити більш ефективним застосування вищевикладених загальних принципів, кожна держава-член повинна, в міру можливості, розробляти і застосовувати процедури виявлення, що знаходяться на його території культурних цінностей, визначених у пунктах 1 і 2, і скласти державну опис цих цінностей» [17].

Державний реєстр національного культурного надбання був створений постановою Кабінету Міністрів України від 12 серпня 1992 р. N 466 та запроваджений відповідно до «Основ законодавства України про культуру» з метою обліку об'єктів матеріальної та духовної культури виняткової історичної, художньої, наукової чи іншої культурної цінності, що мають важливе значення для формування національної самосвідомості українського народу і визначають його внесок у всесвітню культурну спадщину. До Державного реєстру занесено пам'ятки історії, археології, містобудування і архітектури, мистецтва, документальні пам'ятки, а також можуть бути занесені й інші об'єкти, що становлять виняткову цінність з огляду історії, культури, етнології чи науки. В п. 7 передбачалося, що вивезення об'єктів, занесених до Державного реєстру, за межі України забороняється. Винятком може бути лише їх тимчасове експонування за кордоном з дозволу в кожному окремому випадку відповідного органу, вказаного у п. 3 цього Положення [16].

Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 р. мав врегулювати відносини, пов'язані з вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей, та був спрямований на охорону культурної спадщини й розвиток міжнародного співробітництва України у сфері культури [1]. Закон визначав, що культурні цінності – об'єкти матеріальної та духовної культури, які мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню й охороні відповідно до законодавства України. Також даний закон дав тлумачення незаконному вивезенню культурних цінностей: культурні цінності, вивезенні з території України з порушенням законодавства України та міжнародно-правових норм і незаконно ввезенні культурні цінності. Контроль щодо переміщення культурних цінностей покладено на уповноважений державний орган – Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України.

З метою врегулювання питання переміщення культурних цінностей через державний кордон України наказом № 258 від 22.04.2002 р. Міністерство культури і мистецтв України затвердило «Інструкцію про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України» [3]. Відповідно до ч. 2 Інструкцією скасовувалася «Інструкція о порядку контролю за вивозом из СССР культурных ценностей», затверджену наказом Міністерства культури СРСР від 23 березня 1987 р. № 120 зі змінами і доповненнями, внесеними наказом Міністерства культури СРСР від 2 грудня 1989 р. № 439 та листом Міністерства культури СРСР від 15 лютого 1991 р. № 04-094/4, що не застосовувалася на території України. Інструкція визначає порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України фізичними та юридичними особами. За ст. 4 Інструкції у пунктах пропуску через державний кордон України контроль за дотриманням цими особами порядку переміщення культурних цінностей здійснює мистецтвознавець, а в разі його відсутності – посадова особа органів доходів і зборів.

Продовження Державної програми захисту культурного надбання українського народу затверджено і в Законі України «Про культуру» від 14.12.2010 р. [2]. В Законі розглядаються питання переміщення культурних цінностей через державний кордон, а також регулюється діяльність у сфері охорони національного культурного надбання, в т.ч. культурної спадщини, міжнародних культурних зв'язків. Центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень здійснюють цілеспрямовану політику щодо повернення незаконно вивезених з території України культурних цінностей. Забезпечують охорону культурних цінностей і об'єктів культурної спадщини, які є власністю України і перебувають на території інших країн. Вони мають сприяти створенню єдиного культурного простору України, збереженню цілісності культури, що погоджується зі ст. 13 п. 3 [2].

У свою чергу, для захисту культурних цінностей Україна прийняла низку нормативно-правових актів. Такі національні законодавчі акти у справі охорони культурного надбання базувалися на міжнародному законодавстві, відповідно до міжнародних конвенцій. Серед них: «Про затвердження зразка свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України» від 20.06.2000 р. № 984, «Про утворення Міжвідомчої ради з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 12.01.2001 р. № 15 (втрата чинності 02.04.2013 р.) «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведен-

ня» від 26.08.2003 р. № 1343. «Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України» від 05.10.2011 р. № 1030, «Про порядок вивезення (пересилання) за межі митної території України громадянами дорогоцінних металів (за винятком банківських металів пам'ятних та ювілейних монет України із дорогоцінних металів), дорогоцінного каміння та виробів із них, також культурних цінностей з метою їх відчуження» від 21.05.2012 р. № 448.

У дослідженні через призму професійної діяльності митних органів (органів доходів і зборів) України висвітлюється їх роль з питань захисту національної культурної спадщини та запобіганню незаконному переміщенню контрабандним шляхом через митний кордон України. Проведений аналіз надає можливість простежити чим саме вони керуються (якими методами) в цій важливій справі.

Актуальним на сьогоднішній день є не лише питання збереження пам'яток, національної культурної спадщини, але й зібрання воедино інформації щодо них шляхом – створення банку даних (реєстру), зокрема при переміщенні культурних цінностей через державний кордон України.

У 1996 р. Державною митною службою України у співпраці з Міністерством культури та мистецтв України був покладений початок у напрямі підвищення кваліфікації працівників митних установ за тематикою «Запобігання незаконному вивезенню культурних цінностей за межі України». Реалізувати цю справу було доручено науково-педагогічним працівникам Київського центру підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів Державної митної служби України. Спільно з фахівцями державної академії керівних кадрів Мінкультури України були визначені теми лекцій, вибрані ефективні форми навчання з дорученням висококваліфікованих викладачів. Заняття проводилися на базі Академії образотворчого мистецтва і архітектури, Національного науково-дослідного реставраційного центру України, Державного історико-архітектурного заповідника «Києво-Печерська лавра» та в музеях міста Києва [10; 14].

Дану тему дослідження, у 2001 р. продовжили Б.І. Мороз і Ю.В. Ульяновська, що знайшло місце у публікації «Створення експертної системи для ідентифікації культурних та історичних цінностей». Розширення ринку культурних та історичних цінностей призводить до диспропорції між можливостями здійснення експертизи та потребами в ній на практиці, спричиняє створення експертної системи проведення експертизи культурних та історичних цінностей на митних постах України [13].

У межах програми збереження фондів на Національну парламентську бібліотеку України та інші провідні бібліотеки країни було покладено роботу зі створення сегменту Державного реєстру національної культурної спадщини – Державного реєстру книжкових пам'яток України. Дуже влучно вислови-

ла думку щодо цього реєстру Г.І. Ковальчук: такий документ «буде потрібен і Мінкультури, і основним фондоотримувачам, і Міністерству внутрішніх справ, і митній службі». На прикладі відділу стародруків і рідкісних видань Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського, відомий дослідник книжкових пам'яток пропонує методу створення такого реєстру, за яким можуть працювати, зокрема, митники.

Наприклад, вивезення особою книги з автографом Пушкіна за кордон, стверджуючи при цьому що це родина цінність. І кожен митник повинен одразу ввійти в базу даних і перевірити бабусина це книжка чи музейний (архівний, бібліотечний) примірник, якщо крадена – то конфіскують» [5].

На жаль, робота над створенням Реєстру йде дуже повільно. Але, ніби підводячи ризик під цією проблемою, Г.І. Ковальчук упевнена, що «усвідомивши, що піклування про долю кожного окремо взятого рукопису чи книги є запорукою національного й міжнародного процвітання» [5].

Протягом 2011–2013 років у Державному науково-дослідному інституті митної справи виконується НДР «Розробка методичного, апаратного та програмного забезпечення системи ідентифікації культурних цінностей для реєстрації та контролю по переміщенню їх через митний кордон України». Дослідження є складовою Багатогалузевої програми розвитку Державної митної служби України та Комплексної програми науково-дослідної роботи Академії митної служби України. Науковим керівником НДР є О.Л. Калашникова, яка очолює кафедру гуманітарної підготовки та ідентифікації культурних цінностей. Запропонована робота, на думку виконавців, крім інформації в Єдиній автоматизованій інформаційній системі щодо ідентифікації культурних цінностей, може служити й інформацією про їх переміщення через державний кордон України [4]. Ця база може стати підґрунтям у справі започаткування Реєстру культурних цінностей при переміщенні через державний кордон, а також контролювати їх зворотне ввезення.

Працівниками органів доходів і зборів України при митному контролі за переміщенням через кордон культурних цінностей, приймаються упереджуючі дії щодо спроби їх незаконного переміщення, тобто, контрабанду. Відповідно до Кримінального кодексу України (ст. 201) контрабандою культурних цінностей є «переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації» [9].

Протягом 2000–2012 років Держмитслужба України дотримуючись «Положення про державну митну службу» від 24 серпня 2000 р. в межах своєї компетенції та відповідно до покладених на неї завдань вживала певні запо-

біжні заходи. Так, протягом десяти місяців 2001 р. було виявлено та призупинено 248 спроб незаконного переміщення через митний кордон України культурних цінностей. Серед них рідкісні ікони, картини, музичні інструменти, ордени, книги, старовинна зброя тощо. Вилученні скарби увійшли до альбому «Повернення національних святинь, 3-й випуск [14]. Цей альбом міг започаткувати або продовжити створення бази культурних цінностей. Робота велася разом із Службою безпеки України, Міністерством внутрішніх справ України, Держкомприкордоном України, Міністерством культури України й іншими органами виконавчої влади. Їх спільні дії скеровані на недопущення незаконного переміщення культурних цінностей, що становлять культурну спадщину українського народу та ведуть боротьбу з контрабандою культурними цінностями.

Міжнародна співпраця набула також пріоритетності в цій справі. Цим й обумовлювалося приєднанням України 23 травня 2000 р. до «Міжнародної конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства» [12]. Відповідно до Преамбули конвенції, яка була укладена під егідою Ради митного співробітництва, вважаючи, що порушення митного законодавства становить загрозу економічним, соціальним і фіскальним інтересам держав та законним інтересам торгівлі; вважаючи, що протидія порушенням митного законодавства може бути ефективнішою за умови співробітництва між митними адміністраціями, однією з цілей Конвенції є створення Ради митного співробітництва.

Збереження національної культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань держав. Окремий внесок у цю справу мають зробити науковці, а заодно визначити фундаторів-науковців, які своєю працею сприяли збереженню самобутності українського народу, доводили його непересічність на тлі світової історії та культури. Вивчення цього питання надає можливість конкретизувати внесок Держмитслужби.

Відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012 було утворено Міністерство доходів і зборів України шляхом реорганізації Державної податкової служби України та Державної митної служби України. Міндоходів України ставши правонаступником Держмитслужби України, продовжує розпочату справу у боротьбі з порушенням митних правил щодо переміщення культурних цінностей через державний кордон України. Коли вилучена пам'ятка становить культурну цінність для України, така пам'ятка рекомендується до включення у Державний реєстр національного культурного надбання за висновками експертів. Експертом у даному випадку може бути особа, яка має необхідні знання для надання відповідного висновку – згідно з ч.1 ст. 502 Митного кодексу України [11].

Отже, нагальним є створення певної бази даних – Реєстру культурних цінностей при переміщенні через державний кордон з метою належного контролю. На її основі є можливість теоретичного узагальнення пам'яток, висновків про загальний хід розвитку культурно-історичного процесу. Запропонована тема потребує подальшого дослідження.

Джерела та література

1. Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року.
2. Закон України «Про культуру» від 14.12.2010 № 2778-VI, чинний, поточна редакція – Редакція від 12.12.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.
3. Інструкція про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України [Електронний ресурс]. – // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0571-02>.
4. *Калашичкова О.Л.* Розробка методичного, апаратного та програмного забезпечення системи ідентифікації культурних цінностей для реєстрації та контролю по переміщенню їх через митний кордон України // Проміжний звіт НДР за 2012 р. Державний науково-дослідний інститут митної справи. Бібліотека. Хмельницький, 2013.
5. *Ковальчук Г.І.* Сон тривалістю вісім років // Дзеркало тижня., №49 (678) 22 грудня 2007 р. – С. 20.
6. Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності від 14 листопада 1970 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Електронний ресурс: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_186.
7. Конвенція ЮНЕСКО від 14 травня.1954 року «Про захист культурних цінностей у разі збройних конфліктів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_1573.
8. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Кримінальний кодекс України в редакції від 09.06.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page6>.
10. *Криницька Г.А.* Запобігання незаконному вивезенню культурних цінностей за межі України (із досвіду організаційно-методичного забезпечення підвищення кваліфікації працівників митних органів) // Збірник наукових статей науково-педагогічних працівників Київського Центру. – К., 2001. – С. 45–48.
11. Митний Кодекс України // Голос України. – 2012. – 21 квітня (№ 73–74).
12. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства. Документ 995_926, чинний, поточна редакція — Приєднання від 23.05.2000, підстава 699/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_926.
13. *Мороз Б.І., Ульяновська Ю.В.* «Створення експертної системи для ідентифікації культурних та історичних цінностей» //Актуальні проблеми підготовки фахівців з митної справи: Матеріали науково-методичної конференції. – Дніпропетровськ: Академія митної служби України, 2001. – С. 215–216.
14. *Ольшановська О.М.* Актуальні проблеми підвищення кваліфікації посадових осіб митних органів в інтересах запобігання незаконному вивезенню з України культурних цінностей // Збірник наукових статей науково-педагогічних працівників Київського Центру. – К, 2001. – С. 57–65.
15. Основи законодавства України про культуру. Прийняті Верховною Радою України 14 лютого 1992 р. №2117-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 21. – Ст. 294.
16. Постанова Кабінету Міністрів № 466 від 12 серпня 1992 р. «Про затвердження Положення про Державний реєстр національного культурного надбання»
17. Рекомендація про заходи, спрямовані на заборону і попередження незаконного вивезення, ввезення та передачі права власності на культурні цінності від 19 листопада 1964 року.

Примак А.Ф. Вопросы защиты культурных ценностей при пересечении государственной границы Украины

Исследование посвящено проблеме защиты культурных ценностей при перемещении через государственную границу, применения норм национального и международного законодательства по охране памятников. Отмечается, что в условиях нарушения таможенных правил, предлагаются определенные варианты создания Реестра культурных ценностей.

Ключевые слова: культурные ценности, государственная граница, законодательство, таможенное дело, органы доходов и сборов Украины, Международные конвенции, Реестр культурных ценностей.

Prymak A.F. Issue of protection of cultural property at the State border of Ukraine

The study is devoted to the protection of cultural property when you move across the border, the application of national and the international heritage protecting law states that in violation of customs regulations, there are certain ways to create a register of cultural property.

Keywords: cultural values, border, laws, customs, revenue authorities and duties Ukraine, International Convention Registry of Cultural Property.

Подано до друку: 22.09.2013 р.