

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ПАРАГАЙЛО ВІТАЛІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 342.951:351:85:316.752

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ
ВИВЕЗЕННЯ, ВВЕЗЕННЯ ТА ПОВЕРНЕННЯ В УКРАЇНУ
КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **В. О. Парагайло**

Науковий керівник: **Дрозд Олексій Юрійович,**

доктор юридичних наук, професор

Київ – 2021

АНОТАЦІЯ

Парагайло В. О. Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національна академія внутрішніх справ, Київ, 2021.

Дисертація є комплексним науковим дослідженням адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей в Україні.

Досліджено особливості культурних цінностей як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Висвітлено результати ретроспективного аналізу генези розвитку адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні, а також визначено особливості сучасного його стану. Схарактеризовано наявну систему суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні. Виявлено специфіку адміністративних процедур оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України, а також можливі шляхи оптимізації зазначеного порядку дій. Розкрито ключові аспекти адміністративних процедур ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну, а також адміністративні процедури щодо повернення культурних цінностей.

Проаналізовано міжнародні стандарти з охорони національних культурних цінностей та можливість їх упровадження в національну правову систему. Узагальнено зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення, повернення національних культурних цінностей та шляхи його імплементації в Україні.

Встановлено, що поняття «культурні цінності» в міжнародній теорії та практиці в правовому аспекті починає використовуватися з 50-х років ХХ ст.,

коли після Другої світової війни виникла потреба у визначенні переміщених культурних цінностей.

Аналіз основних нормативно-правових актів дає підстави констатувати відсутність однозначного тлумачення поняття, а також вичерпного переліку об'єктів, які охоплює категорія «культурні цінності». Це не лише суттєво ускладнює розуміння понять, а й негативно позначається на процедурних аспектах, що можуть виникати під час ввезення, вивезення чи переміщення таких об'єктів.

На підставі аналізу законодавчих і доктринальних визначень виокремлено основні ознаки культурних цінностей, зокрема поділено їх на загальні та спеціальні. Зауважено, що наявність в об'єкта загальних ознак дає змогу віднести його до культурних цінностей у загальнокультурному значенні. Наявність специфічних ознак дає змогу розглядати його саме як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Запропоновано класифікацію культурних цінностей як передумови визначення місця кожної з них у загальній системі, встановлення необхідного правового режиму їх обігу. Основною метою класифікації культурних цінностей є підвищення оперативності роботи з такими об'єктами під час їх ввезення, вивезення чи тимчасового вивезення.

Адміністративно-правовим регулюванням у сфері обігу культурних цінностей визнано засновану на приписах законів та інших нормативно-правових актів діяльність спеціально уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення належного обігу культурних цінностей.

Зазначено, що генеза адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні й передумови його становлення в правових пам'ятках різних історичних періодів невід'ємно пов'язані з основними етапами формування та становлення адміністративно-правових відносин на українських землях. Досліджено зазначений процес крізь призму періодизації основних етапів становлення адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей. На підставі відомостей про існування

адміністративно-правового регулювання та державної охорони у сфері обігу культурних цінностей в окремих правових актах виокремлено етапи його становлення.

Доведено, що нормативними актами, які становлять підґрунтя адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні, є закони України – Конституція України, Митний кодекс України, Цивільний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV, «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР, «Про культуру» від 14 жовтня 2010 року № 2778-VI, «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року № 1805-III, «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 року № 1626-IV тощо.

Наголошено на тому, що нормативну основу адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні, крім законів, становлять численні підзаконні адміністративні правові акти, видані суб'єктами, уповноваженими визначати, проводити, формувати й реалізувати державну політику в досліджуваній сфері, а також міжнародні правові акти й міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ключовим елементом адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні визнано суб'єкти, які його здійснюють і реалізують державну політику у вказаній сфері. Встановлено, що система суб'єктів з обігу культурних цінностей – це сукупність державних органів, компетенцією яких є забезпечення контролю та нагляду за порядком ввезення, вивезення та тимчасового вивезення культурних цінностей і реалізовується шляхом встановлення окремих прав та обов'язків таких органів.

Констатовано, що відсутність на сьогодні центрального органу виконавчої влади, який би здійснював контроль і нагляд за обігом

культурних цінностей, є негативним явищем. Зосередження всіх повноважень у вказаній сфері лише на профільному міністерстві суттєво обмежує функції центральних органів влади, які зазначені в спеціальному законодавстві.

Важливим завданням, що постає перед державними органами у сфері обігу культурних цінностей у сучасних умовах розвитку нашої держави, визнано повернення культурних цінностей, які на сьогодні перебувають на території тимчасово окупованих областей України та анексованого півострова Крим. Доведено доцільність створення в межах Державної служби з обігу культурних цінностей самостійного підрозділу, який би займався розв'язанням цієї актуальної проблеми. На новостворену службу має бути покладено завдання з моніторингу та веденні реєстру культурних цінностей, які перебувають на вказаних вище територіях України.

Адміністративною процедурою визнано встановлений нормами адміністративного права порядок розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Встановлено, що адміністративні процедури щодо вивезення (тимчасового вивезення), ввезення (тимчасового ввезення) та повернення культурних цінностей в Україні означені стадійністю та чітким порядком здійснення певних дій. Завершальним етапом будь-якої із вказаних вище адміністративних процедур є оформлення адміністративного акта (видача свідоцтва на право вивезення, ввезення чи повернення культурних цінностей).

На підставі аналізу зарубіжного досвіду здійснення адміністративних процедур у досліджуваній сфері аргументовано такі пропозиції: у процесі реформування системи захисту культурних цінностей в Україні необхідно належним чином уніфікувати облікові дані щодо культурних цінностей; пропонуємо створити в Україні автоматизовану централізовану базу облікових даних – Державний реєстр культурних цінностей – цей веб-ресурс

забезпечить не лише повний перелік об'єктів культурного національного надбання, а й передусім реєстраційну платформу для останніх; одним з необхідних наразі кроків, зокрема для систематизації наявних актів, є прийняття уніфікованого документа – Кодексу про культурні цінності України. Цей кодекс має стати базовим регулятивним актом у сфері забезпечення збереження та охорони культурних цінностей в Україні (на зразок Кодексу французької культурної спадщини (Code du patrimoine); ґрунтовним і всебічно наповненим є штатний склад регіональних комісій, який було б доцільно перейняти для створення уповноважених територіальних підрозділів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей в Україні; національний закон необхідно доповнити нормою, яка б регламентувала питання ввезення на територію України об'єктів культурної спадщини з окупованих територій АР Крим, Донецької та Луганської областей; доцільно створити уповноважений відповідальний підрозділ центрального органу або визначити уповноважену особу з питань ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей з окупованих територій, якому надати повноваження законодавчих пропозицій, урегулювання спірних питань і представництва в судових інстанціях від імені держави.

Ключові слова: культурні цінності, адміністративно-правове регулювання, адміністративна процедура, ввезення, тимчасове ввезення, вивезення, тимчасове вивезення.

SUMMARY

Paragaylo V. O. Administrative and legal regulation of the order of export, import and return to Ukraine of cultural values. – *Qualified scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis on the degree of Candidate of Juridical Science (PhD), specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance Law; Information Law». – National Academy of Internal Affairs, Kyiv, 2021.

The dissertation is a complex scientific study of administrative and legal regulation of the order of export, import and return of cultural values in Ukraine.

The peculiarities of cultural values as an object of legal regulation have been investigated. A retrospective analysis of the genesis of the development of administrative and legal regulation of the circulation of cultural values in Ukraine, as well as features of its current state have been conducted. The existing system of subjects in the sphere of circulation of cultural values in Ukraine has been characterized. The peculiarities of administrative procedures for registration of the right to export (temporary exportation) of cultural property from Ukraine, as well as possible ways of optimization of the specified order of actions have been revealed. The main aspects of administrative procedures for the import (temporary importation) of cultural property to Ukraine have been revealed. The essence of administrative procedures for the return of cultural property has been established.

A detailed description of international standards for the protection of national cultural values and its implementation in the national legal system has been done. Foreign experience of administrative and legal regulation of the order of export, import and return of national cultural values and ways of its implementation in Ukraine have been generalized.

It is established that the concept of "cultural values" in the legal aspect began to be used in international theory and practice since the 50's of the twentieth century.

The analysis of the basic legal acts gives grounds to state the absence of a single definition of the concept, as well as the absence of an accurate (exhaustive) list of objects that fall under the category of "cultural values". This, in turn, significantly complicates not only the understanding of the concepts, but also adversely affects the procedural aspects that may arise when importing, exporting or moving such objects.

Based on the analysis of legislative and doctrinal definitions, it is necessary to identify the main features of cultural values. It is determined that all available cultural values can be divided into general and special ones. The presence of a common feature allows you to attribute it to cultural values in a cultural sense. Possession of specific features will make it possible to consider it as an object of administrative and legal regulation.

There has been proposed to classify cultural values in order to determine the place of one or another cultural value in their general system, to establish the necessary legal regime for its circulation. The main purpose of the classification of cultural property is to increase the efficiency of handling such objects during their import, export or temporary export.

Under the administrative-legal regulation in the area of circulation of cultural values, we understand the activity of specially authorized subjects of public administration, based on the prescriptions of laws and other legal acts, to ensure the proper circulation of cultural values.

The genesis of administrative and legal regulation of the circulation of cultural values in Ukraine and the prerequisites for its establishment in the legal monuments of different historical periods are inseparably linked to the main stages of formation and incipience of administrative and legal relations in the Ukrainian lands. It is possible to trace and explore this process through the prism of the main stages of the formation of administrative and legal regulation of the circulation of cultural values. On the basis of information about the existence of administrative and legal regulation and state protection in the sphere of circulation of cultural values in separate legal acts; also the stages of its formation have been isolated.

The most important normative acts that form the basis of administrative and legal regulation of the circulation of cultural values in Ukraine are the laws of Ukraine - the Constitution of Ukraine, the Customs Code of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, the Tax Code of Ukraine, the Laws of Ukraine "On Exports, Imports and Returns of Cultural Property" of 21.09. 1999 No. 1068-XIV, «On museums and museum work» of 29.06.1995 № 249/95-BP, «On culture» of 14.10.2010 № 2778-VI, «On protection of cultural heritage» of 08.06.2000 № 1805-III, "On protection of archaeological heritage" of 18.03.2004 № 1626-IV and other.

The regulatory framework for the administrative and legal regulation of the circulation of cultural values in Ukraine, in addition to the laws, is made up of numerous subordinate administrative legal acts issued by entities authorized to define, conduct, formulate and implement state policy in researched field, as well as international legal acts and international treaties, the consent of which was provided by the Verkhovna Rada of Ukraine.

A key element of the administrative and legal regulation of the circulation of cultural property in Ukraine is the entities that implement it and implement state policy in the field. Under the system of subjects for the circulation of cultural property, we understand the list of state bodies, which are responsible for ensuring and controlling and ordering the import, export and temporary export of cultural property, and are realized by establishing the separate rights and duties of such authorities.

There has been stated that at present the absence of a central executive body that would exercise control and control over the circulation of cultural property is a negative phenomenon. The concentration of all powers in the said field only in the line ministry substantially limits the functions of the central authorities, which are specified in the special legislation.

An important task of state bodies in the sphere of circulation of cultural values in the current conditions of development of our country is the question of the return of cultural values, which are currently in the territory of the temporarily

occupied regions of Ukraine and the territory of the annexed Crimean peninsula. In our opinion, it is necessary to create a separate unit within the State Service for the circulation of cultural values, which would deal with this pressing problem. The newly established authorities should be entrusted with the task of monitoring and maintaining a register of cultural property located in the above territories of Ukraine.

The administrative procedure should be understood as the procedure established by the rules of administrative law for consideration by public administration bodies of individual administrative cases concerning the realization and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities.

There has been established that the administrative procedures for export (temporary exportation), importation (temporary importation) and return of cultural values in Ukraine are characterized by the stability and clear procedure of certain actions. The final stage of any of the above administrative procedures is the preparation of an administrative act (the issuance of a certificate of export, import or return of cultural property).

Based on the analysis of foreign experience of administrative procedures in the research area, it is suggested that: in the process of reforming the system of protection of cultural values in Ukraine, it is necessary to properly unify the accounting data on cultural values; we propose to create in Ukraine an automated centralized database of records – the State Register of Cultural Property – this web resource will serve not only as a complete list of objects of cultural national heritage, but above all as a registration platform for the latter; also one of the necessary steps now, including to systematize existing acts, is to adopt a unified document – the Code on Cultural Values of Ukraine. This Code should become the basic regulatory act in the branch of preservation and protection of cultural property in Ukraine (such as the Code of French Cultural Heritage (Code du patrimoine); thoroughly filled and staffed is the regional commissions' staff, which would be advisable to adopt for creating authorized territorial subdivisions of the

central executive body, which ensures the formation of state policy in the field of export, import and return of cultural property in Ukraine; it is necessary to supplement the national law a norm that would regulate the issue of the import into the territory of Ukraine of cultural heritage objects from the occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea, Donetsk and Lugansk regions; to create the central body or authorized person for import, export and return of cultural property from the occupied territories, to which give authority of legislative proposals, the settlement of disputes and representation in court on behalf of the state.

Keywords: cultural property, administrative and legal regulation, administrative procedure, import, temporary importation, export, temporary export, return.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Парагайло В. О. Проблеми класифікації культурних цінностей в сучасній правовій доктрині. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7 (7). Ч. 1. С. 115–120.
2. Парагайло В. А. Международно-правовые стандарты охраны культурных ценностей и возможные пути их внедрения в национальную правовую систему. *Право и закон*. 2018. № 4. С. 131–136. (Кыргызская Республика).
3. Парагайло В. О. Основні підходи до визначення поняття «культурні цінності» в нормативних актах та юридичній літературі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. Вип. 36. Т. 2. С. 64–67. (Серія «Юриспруденція»).
4. Парагайло В. О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Том 2. С. 115–122.
5. Парагайло В. О. Система суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 3 (Volume 2). P. 190–196.
6. Парагайло В. О. Адміністративні процедури щодо порядку повернення культурних цінностей в Україну. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 3. С. 156–160.
7. Парагайло В. О. Особливості адміністративних процедур оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9 (283). С. 121–127.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Парагайло В. О. Система законодавства України про обіг культурних цінностей. *Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 3–4 листоп. 2017 р.). Дніпро : Прав. світ, 2017. С. 96–99.

9. Парагайло В. О. Повноваження Міністерства культури України у сфері обігу культурних цінностей. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 груд. 2017 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2017. Ч. 1. С. 117–120.

10. Парагайло В. О. Досвід Німеччини у сфері обігу культурних цінностей: потенційні аспекти впровадження для України. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ : Центр прав. наук. досліджень, 2018. С. 101–106.

11. Парагайло В. О. Ознаки культурних цінностей як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми національного законодавства* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Кропивницький, 8 листоп. 2018 р.). Кропивницький : ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 120–123.

12. Парагайло В. О. Державна експертиза культурних цінностей в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 лют. 2019 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2019. С. 71–75.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	15
ВСТУП	16
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНІ ...	26
1.1. Культурні цінності як об’єкт адміністративно-правового регулювання: поняття, ознаки, види	26
1.2. Генеза розвитку та сучасний стан адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні	48
1.3. Система суб’єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні..	66
Висновки до першого розділу.....	80
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ВИВЕЗЕННЯ, ВВЕЗЕННЯ ТА ПОВЕРНЕННЯ В УКРАЇНУ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ	85
2.1. Адміністративні процедури оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України.....	85
2.2. Адміністративні процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну	105
2.3. Адміністративні процедури повернення культурних цінностей ..	116
Висновки до другого розділу	131
РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНІ	134
3.1. Міжнародні стандарти охорони національних культурних цінностей та їх упровадження в національну правову систему	134
3.2. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення й повернення національних культурних цінностей та шляхи його використання в Україні	151
Висновки до третього розділу	175
ВИСНОВКИ	178
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	183
ДОДАТКИ	208

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

ДФС – Державна фіскальна служба

ЄС – Європейський Союз

КМУ – Кабінет Міністрів України

МКУ – Міністерство культури України

ООН – Організація об'єднаних націй

РЄ – Рада Європи

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

УНР – Українська Народна Республіка

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

ЮНЕСКО – Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки
і культури

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Проблема повернення культурних цінностей є однією з пріоритетних у сфері міжнародного співробітництва національних суб'єктів публічної адміністрації. Так, у ст. 54 Конституції України визначено, що держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, які становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, що знаходяться за її межами.

За офіційними даними Державної митної служби України, відповідно до Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, 2020 року обсяг імпорту в Україну та експорту з України культурних цінностей становить за категоріями «Картини, малюнки та пастелі, повністю виконані вручну, колажі» (код 9701): імпорт – 2648 тис. доларів США (вага нетто – 2 т), експорт – 168 тис. доларів США (вага нетто – 17 т); «Оригінали гравюр, естампів та літографій» (код 9702): імпорт – 15 тис. доларів США (вага нетто – 0 т), експорт – 0 тис. доларів США (вага нетто – 0 т); «Оригінали скульптур і статуєток з будь-якого матеріалу» (код 9703): імпорт – 214 тис. доларів США (вага нетто – 3 т), експорт – 360 тис. доларів США (вага нетто – 24 т); «Предмети антикваріату віком понад 100 років» (код 9706): імпорт – 117 тис. доларів США (вага нетто – 0 т), експорт – 0 тис. доларів США (вага нетто – 0 т).¹

Особливої значущості окреслена проблематика набула в нашій державі в умовах сьогодення. З огляду на ситуацію, що склалася на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, гостро постає питання щодо долі об'єктів культурної спадщини та культурних цінностей, які знаходяться на

¹ Показники зовнішньої торгівлі України. *Державна митна служба України* : [сайт]. URL: <https://bi.customs.gov.ua/trade/#/turnoverhs>.

цих територіях, перебувають поза правовим впливом нашої держави, хоча з юридичної точки зору знаходяться в Україні.

Зазначене обумовлює необхідність законодавчого врегулювання збереження культурних цінностей, а також чіткого визначення процедур, пов'язаних з їх обліком і поверненням на територію України. Нагальною є потреба у виробленні єдиних уніфікованих процедур щодо вивезення та ввезення культурних цінностей. Нині рівень правового регулювання здійснення адміністративних процедур, зокрема у сфері обігу культурних цінностей, у нашій державі є недостатнім. Це негативно позначається на відкритості та прозорості реалізації вказаного процесу. Крім того, бракує чіткого алгоритму дій щодо вивезення (тимчасового вивезення), ввезення (тимчасового ввезення) та повернення культурних цінностей.

Саме тому дослідження адміністративних процедур щодо вивезення, ввезення й повернення культурних цінностей є одним з нагальних завдань юридичної науки та практики, яке потребує об'єктивного й комплексного вирішення.

Сучасний період розвитку юридичної науки в досліджуваній сфері представлений науковими доробками вчених у різних галузях права, зокрема теорії права, адміністративного, митного, податкового та міжнародного права. Ідеться про напрацювання таких учених, як В. І. Акуленко, С. І. Кот, Н. В. Кулакова, Ю. С. Шемшученко та ін.

Вивченню становлення інституту адміністративної процедури та окремих напрямів адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей присвячено праці: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, Є. Ю. Бараша, С. Г. Брателя, В. В. Галуцька, Н. Л. Губерської, О. Ю. Дрозда, О. В. Джафарової, В. В. Коваленка, А. Т. Ковальчука, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константинова, О. В. Копана, О. В. Кузьменко, М. В. Лошицького, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, В. Я. Настюка, С. В. Петкова, А. А. Пухтецької, Р. А. Сербіна, Є. Ю. Соболя,

Л. М. Стребицької, Д. В. Сущенко, І. П. Татіївської, В. П. Тимощука, А. Г. Чубенка, О. С. Шатрави, М. Я. Швеця та ін.

На рівні дисертаційних досліджень окремі аспекти адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей вивчали такі науковці: Т. Каткова «Діяльність ОВС України з питань захисту культурної спадщини: адміністративно-правові аспекти», І. Пивовар «Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про культурну спадщину України», І. Тулянцева «Правове регулювання переміщення культурних цінностей через митний кордон України».

Визнаючи змістовність напрацювань зазначених вище вчених, слід констатувати, що комплексні наукові дослідження, присвячені адміністративно-правовому регулюванню вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей в Україну, на сьогодні відсутні, що вкрай негативно позначається на ефективності процесів обігу культурних цінностей. Актуальність вказаних вище питань зумовлена недостатнім рівнем адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей та визначає вибір теми цього дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII; Концепції адміністративної реформи в Україні (Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98); Національної стратегії у сфері прав людини (Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015); Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020); Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ (розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 лютого 2016 р. № 119-р); Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р);

Стратегічного плану розвитку Національної академії внутрішніх справ на 2018–2024 роки (рішення Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 27 лютого 2018 р., протокол № 3). Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 29 жовтня 2015 року (протокол № 20).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на підставі теоретичних положень юридичної науки, норм чинного законодавства України та практики його застосування, а також з урахуванням міжнародних стандартів і досвіду окремих зарубіжних країн визначити сутність та особливості адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей і на цій основі сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-процедурних відносин у вказаній сфері.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі *завдання*:

- визначити поняття, ознаки культурних цінностей як об'єкта адміністративно-правового регулювання;
- здійснити ретроспективний аналіз генези розвитку адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні, а також висвітлити особливості сучасного його стану;
- схарактеризувати систему суб'єктів з обігу культурних цінностей в Україні;
- виявити особливості адміністративних процедур оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України;
- визначити стадії адміністративних процедур ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей в Україну;
- встановити сутність адміністративних процедур щодо повернення культурних цінностей;

– з'ясувати особливості міжнародних стандартів з охорони національних культурних цінностей і можливості їх упровадження в національну правову систему;

– узагальнити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення і повернення національних культурних цінностей та визначити шляхи його імплементації в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі обігу культурних цінностей в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей.

Методи дослідження. Відповідно до поставлених мети й задач методологічною основою дослідження стали загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. У дисертації використано такі методи: *історико-правовий* – дозволив дослідити конкретні історичні обставини виникнення та становлення адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні (підрозділ 1.2); *діалектичний* – сприяв вивченню основних етапів розвитку адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей (підрозділи 1.1, 1.2); *компаративістський* – уможливив порівняльно-правовий аналіз правових норм окремих зарубіжних країн, визначення можливих шляхів їх упровадження в чинне національне законодавство у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей (підрозділ 3.2); *системно-структурний метод*, який використано як загальнонауковий, – дав змогу дослідити культурні цінності як об'єкт адміністративно-правового регулювання в нерозривному зв'язку з іншими тотожними категоріями (підрозділи 1.1, 2.1–2.3); *формально-логічний* – допоміг здійснити оцінку правових положень законодавчих актів щодо адміністративних процедур з обігу культурних цінностей (підрозділи 2.1–2.3); *метод аналогії* – сприяв зіставленню окремих правових норм чинного адміністративного законодавства з нормами інших галузей права в досліджуваній сфері (підрозділи 1.1, 2.3); *формально-догматичний* –

застосовано під час тлумачення правових категорій, унаслідок чого розроблено, поглиблено й уточнено понятійний апарат з досліджуваного питання (підрозділи 1.1, 2.1–2.3, 3.1). У дисертаційній роботі використано також інші спеціальні методи наукового пізнання.

Емпіричною базою дослідження стали статистичні дані й узагальнення практичної діяльності Міністерства культури та інформаційної політики України, Державної фіскальної служби України, Державної митної служби України, Державної служби статистики України за 2015–2020 рр.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших в Україні комплексним монографічним дослідженням, в якому з'ясовано сутність та особливості адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей, тенденцій і напрямів удосконалення національного законодавства з урахуванням міжнародного досвіду в зазначеній сфері, зокрема:

вперше:

– доведено, що культурні цінності є об'єктом адміністративно-правового регулювання, оскільки суспільні відносини, які виникають з приводу їх вивезення, ввезення та повернення в Україну, урегульовані нормами адміністративного права і спрямовані на створення сприятливого правового поля, необхідного для підтримання міжнародних культурних зв'язків, щодо предметів, які мають художнє, історичне, етнографічне, наукове значення та підлягають збереженню, відтворенню й охороні відповідно до законодавства України;

– надано визначення поняття «адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей», яким запропоновано розуміти комплекс адміністративно-правового інструментарію, за допомогою якого уповноважені органи держави визначають відповідний порядок обігу культурних цінностей, з урахуванням, передусім, публічного інтересу для відтворення й нарощування

художнього, історичного, етнографічного та наукового значення та міждержавних культурних зв'язків;

– визначено основні ознаки адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей, а саме: 1) реалізація публічного інтересу, який виявляється у відтворенні й нарощуванні художнього, історичного, етнографічного та наукового співробітництва на міждержавному рівні; 2) публічний (відкритий) характер, який має відповідне нормативне закріплення; 3) перелік адміністративно-правових інструментів, необхідних для досягнення ефективного обігу культурних цінностей; 4) узгодженість інтересів (приватних і публічних) усіх суб'єктів правовідносин у сфері обігу культурних цінностей з метою вирішення суспільно важливих завдань; 5) стабільність і прогнозованість адміністративних процедурних дій, пов'язаних з обігом культурних цінностей; 6) зобов'язальний характер, що передбачає отримання різноманітних документів дозвільного характеру; 7) наявна система правових гарантій;

удосконалено:

– положення про коло адміністративно-правових відносин у сфері обігу культурних цінностей, до яких належать: публічно-сервісні, контрольні та юрисдикційні. Визначено їх особливості;

– класифікаційні критерії поділу суб'єктів, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей: 1) залежно від обсягу повноважень щодо вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей (загальні, основні, додаткові, залучені); 2) залежно від форми участі у формуванні або реалізації державної політики у сфері обігу культурних цінностей; 3) залежно від масштабів діяльності (міжнародні та національні); 4) залежно від території, на яку поширюється компетенція певного органу (центральні й територіальні);

– розуміння сутності й особливостей адміністративних процедур вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей в Україну, що дало

змогу дійти висновку про необхідність запровадження та розвитку інформаційного простору у сфері обігу культурних цінностей шляхом створення Державного реєстру культурних цінностей та визначення відповідального держателя реєстру, механізму наповнення його відповідними даними, встановлення відповідальних осіб;

– напями впровадження міжнародних стандартів охорони національних культурних цінностей у національну правову систему;

дістало подальший розвиток:

– періодизація розвитку адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей, з визначенням їхніх особливостей та позитивних аспектів, що дало змогу сформулювати пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства з метою вдосконалення діяльності відповідальних державних суб'єктів у зазначеній сфері;

– класифікація культурних цінностей, яку здійснено на підставі таких критеріїв: 1) залежно від єдності з навколишнім середовищем; 2) залежно від економічного критерію; 3) залежно від оборотоздатності; 4) за ступенем значущості;

– основні правові категорії у сфері обігу культурних цінностей шляхом авторського визначення понять «систематизація суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей», «адміністративні процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну», «міжнародно-правова охорона культурних цінностей», «міжнародні стандарти у сфері охорони культурних цінностей»;

– пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV стосовно ліцензійних умов у частині деталізації строків і вартості об'єктів, що становлять культурну цінність.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять науково-теоретичний та практичний інтерес і використовуються у:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого розроблення теоретико-методологічних та організаційно-правових питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням порядку вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей в Україну (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 18 листопада 2019 р.);

– *правотворчій діяльності* – під час опрацювання змін і доповнень до нормативно-правових актів, якими врегульовано діяльність органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання культурних цінностей в Україні (акт Інституту законодавства Верховної Ради України від 28 грудня 2018 р. № 22/615-1-15);

– *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів спрямоване на вдосконалення системи суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей;

– *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративна відповідальність», підготовки навчальних і навчально-методичних розробок, а також у процесі проведення занять із зазначених дисциплін (акт Національної академії внутрішніх справ від 22 жовтня 2020 р.).

Апробація результатів дисертації. Основні положення й висновки дисертації було оприлюднено під час виступів на наукових і науково-практичних заходах, серед яких: Міжнародна науково-практична конференція «Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Дніпро, 3–4 листопада 2017 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (м. Львів, 15–16 грудня 2017 р.), Міжнародна науково-практична конференція «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.), Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми національного законодавства» (м. Кропивницький, 8 листопада 2018 р.), Міжнародна науково-практична

конференція «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Одеса, 8–9 лютого 2019 р.).

Публікації. Основні положення та висновки, що сформульовані в дисертації, відображено в 12 наукових публікаціях, серед яких п'ять статей – у наукових фахових виданнях, визначених МОН України як фахові з юридичних наук, дві – в іноземних юридичних виданнях (Киргизька Республіка, Словацька Республіка), п'ять тез доповідей, які оприлюднено на науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОБІГУ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНІ

1.1. Культурні цінності як об'єкт адміністративно-правового регулювання: поняття, ознаки, види

Існування кожної держави, її історичний розвиток має багато виявів, одним з яких вважають наявність культурних цінностей. Саме завдяки їх виникненню, існуванню та збереженню закладаються основи державності, національної ідентичності та самосвідомості народу. Однією з важливих ознак правової і демократичної держави є не лише формування шанобливого ставлення до культурних та історичних пам'яток народу, а й створення дієвої системи їх збереження та охорони.

Питання адміністративно-правового регулювання загалом, а також характеристики окремих його об'єктів неодноразово слугували предметом дослідження таких учених-адміністративістів, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Галунько, Т. Коломієць, І. Черниш та інші. Проте в сучасних умовах розвитку науки адміністративного права відсутні роботи, присвячені розгляду культурних цінностей як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Тому вбачаємо за доцільне розглянути основні аспекти досліджуваного явища та розкрити найважливіші його риси саме з позиції науки адміністративного права.

Поняття «культурні цінності» нерозривно пов'язане з категорією «культура», яку визнають значущим суспільним феноменом. Універсального значення дефініції «культура» на сьогодні не існує. Дослідники його тлумачать залежно від визначених ними критеріїв.

В історичному контексті культура – це сукупність створених унаслідок людської діяльності предметів і явищ, які відображають історично

досягнутий рівень розвитку суспільства й людини. Її тлумачать як «сукупність матеріальних і духовних цінностей, створених людством упродовж його історії, та різноманітних форм діяльності, спрямованих на їх виробництво, засвоєння і застосування» [83, с. 179].

Як явище реального світу культура може виявлятися у різних формах – як, власне, предметно-речових, так й у вигляді знакових систем (живопис, музика, мова, усна народна творчість, наука й література, театр тощо), котрі мають культурну значущість [63, с. 33–40].

Важливою проблемою в аналізі досліджуваного об'єкта є відсутність єдиного уніфікованого визначення поняття «культурних цінностей» у юридичній літературі та в чинних національних законодавчих актах.

Для тлумачення категоріального апарату у сфері обігу культурних цінностей, на нашу думку, необхідним є проведення аналізу таких фундаментальних понять, як «культура» та «цінності», що є невід'ємними складовими правової категорії «культурні цінності».

Нині існує близько 500 визначень поняття «культура», що передусім свідчить про його багатоаспектність і масштабність. Це слово латинського походження (лат. *culture*) і дослівно означає «обробка», «догляд», «поліпшення». У тлумачному словнику української мови культуру визначено як «сукупність матеріальних і духовних цінностей, створених людством протягом його історії; рівень розвитку суспільства в певну епоху; те, що створюється для задоволення духовних потреб людини» [27, с. 596].

Чинне законодавство України також містить визначення культури. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про культуру» від 14 грудня 2010 року № 2778-VI, культура – це сукупність матеріального й духовного надбання певної людської спільноти (етносу, нації), нагромадженого, закріпленого і збагаченого протягом тривалого періоду, що передається від покоління до покоління, включає всі види мистецтва, культурну спадщину, культурні цінності, науку, освіту та відображає рівень розвитку цієї спільноти [139].

Загалом у науці сформувалися три основні підходи до тлумачення поняття «культура»:

- антропологічний, згідно з яким культура – це сукупність усіх благ, створених людиною;
- соціологічний, у межах якого культуру сприймають як сукупність усіх духовних цінностей;
- філософський – найширший, згідно з яким культура – це певний історичний рівень розвитку суспільства, творчих сил і здібностей особистості [29, с. 11].

Досліджуючи поняття культурних цінностей як об'єктів адміністративно-правового регулювання, передусім будемо розглядати їх як сукупність благ, створених унаслідок праці людини, власне нею. Тому підґрунтям подальших трактувань слугуватиме саме антропологічний підхід.

Другою складовою поняття «культурні цінності» є дефініція «цінність», що може мати декілька значень: 1) виражена в грошах вартість чого-небудь, ціна; 2) те, що має матеріальну або духовну вартість; 3) важливість, значущість чого-небудь [27, с. 1588]. На нашу думку, ідеться про філософську категорію, що поєднує в собі духовний і матеріальний аспект сприйняття навколишнього світу.

Для повного та всебічного розуміння категорії «культурні цінності» розглянемо законодавче визначення, що міститься не лише в чинних національних, а й у міжнародних правових актах, а також проаналізуємо основні доктринальні тлумачення.

Слід зазначити, що поняття «культурні цінності» в міжнародній теорії та практиці в правовому аспекті починає використовуватися з 50-х років ХХ ст., коли після Другої світової війни виникла потреба у визначенні переміщених культурних цінностей.

Загальновідомим міжнародним актом, що містить визначення «культурні цінності», є Гаазька конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту від 14 травня 1954 року, яку прийнято на

дипломатичній конференції під егідою ООН з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО) [69]. Вказана конвенція є першим документом міжнародного масштабу, який передбачає охорону рухомих і нерухомих культурних цінностей у разі збройного конфлікту. Саме в цьому акті вперше було вжито термін «культурні цінності». Україна стала однією з перших держав світу, яка 1957 року ратифікувала Конвенцію про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту і відповідний Протокол до неї.

Зміст зазначеної Конвенції засвідчує, що культурними цінностями (незалежно від їх походження і власника) є рухомі чи нерухомі цінності, що мають вагоме значення для культурної спадщини кожного народу, такі як пам'ятки архітектури, мистецтва або історії, релігійні чи світські, археологічні місцеположення, архітектурні ансамблі, що становлять історичний або художній інтерес, твори мистецтва, рукописи, книги, інші предмети художнього, історичного або археологічного значення, наукові колекції або важливі колекції книг, архівних матеріалів чи репродукцій зазначених вище цінностей; будівлі, головним і справжнім призначенням яких є зберігання чи експонування рухомих культурних цінностей (зокрема музеї, великі бібліотеки, сховища архівів), а також укриття, призначені для збереження культурних цінностей на випадок збройних конфліктів; центри, у яких є значна кількість зазначених культурних цінностей («центри зосередження культурних цінностей») (ст. 1) [69]. Саме таке визначення містить і чинне вітчизняне законодавство. Водночас поряд з ним існують і такі тотожні поняття, як «культурна спадщина», «культурне надбання», «антикваріат» тощо.

Ще одним міжнародним актом, що визначає поняття культурних цінностей, є Рекомендації ЮНЕСКО про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи суспільних робіт, 1968 року, де культурні цінності поділяються на рухомі та нерухомі об'єкти [163]. До нерухомих об'єктів належать місцевості археологічного, історичного чи наукового значення, споруди чи інші об'єкти, які становлять

історичну, наукову, мистецьку чи архітектурну цінність, як релігійні, так і світські, зокрема архітектурні або традиційні ансамблі, історичні квартали в містах або сільських населених пунктах та етнологічні споруди попередніх культур, які знаходяться в доброму стані. Це стосується таких нерухомих об'єктів, як руїни, що збереглися на поверхні землі, а також археологічні чи історичні залишки, виявлені в землі; термін «культурні цінності» охоплює також і їхнє безпосереднє оточення. Рухомими є цінності, що мають культурне значення, зокрема цінності в нерухомих об'єктах чи вилучені з них, а також рухомі цінності, приховані в землі, які можуть бути виявлені в місцях, що мають археологічне й історичне значення, чи інших місцях [163].

Чинне національне законодавство містить визначення культурних цінностей у таких нормативно-правових актах: Митному кодексі України від 11 липня 2002 року № 92-IV [91], Податковому кодексі України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [120], законах України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV [124], «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР, постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення» від 26 серпня 2003 № 1343 [137], наказі Міністерства культури і мистецтв України «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України» від 22 квітня 2002 року № 258 [128], наказі Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України» від 23 березня 2017 року № 164 [127] та ін. Тлумачення в зазначених нормативних актах культурних цінностей не є уніфікованим і має свої особливості залежно від сфери та специфіки їх застосування. Розглянемо найбільш важливі з них.

Попри те, що Конституція України безпосередньо не містить визначення культурних цінностей, у ст. 54 цього Закону визначено, що

культурна спадщина охороняється законом, держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, що знаходяться за її межами [75].

Відповідно до Митного кодексу України, культурні цінності – це об'єкти матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне й наукове значення та підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України [91].

Ще одним кодифікований актом України, який містить кардинально інше, ніж попередній, визначення культурних цінностей, є Податковий кодекс України, ст. 210 якого визначає культурні цінності як вироби мистецтва, предмети колекціонування або антикваріату – товари, що належать до товарних позицій за кодами 9701-9706 згідно з УКТ ЗЕД (Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності) [120].

Відповідно до Закону України «Про митний тариф України», до кодів 9701-9706 УКТ ЗЕД належать: картини, малюнки й пастелі, повністю виконані вручну, за винятком малюнків товарної позиції 4906 та інших готових виробів, розмальованих або декорованих вручну; колажі та аналогічні декоративні зображення; картини, малюнки та пастелі; оригінали гравюр, естампів та літографій; оригінали скульптур і статуеток з будь-якого матеріалу; марки поштові або гербові, знаки поштової оплати, у тому числі першого дня гашення, поштові канцелярські предмети (гербовий папір) та подібні предмети, використані або невикористані, за винятком товарів товарної позиції 4907; колекції та предмети колекціонування із зоології, ботаніки, мінералогії, анатомії або такі, що становлять історичний, археологічний, палеонтологічний, етнографічний чи нумізматичний інтерес; предмети антикваріату віком понад 100 років [143].

Наступним нормативно-правовим актом, що містить визначення культурних цінностей, є Закон України «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР, відповідно до якого культурні цінності – це

об'єкти матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню, охороні, перелік яких визначено в Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» [145]. Зазначене поняття відповідає спеціальному закону в цій сфері, що, на нашу думку, однозначно сприяє правильному та повному розумінню і тлумаченню культурних цінностей у межах чинного законодавства.

Спеціальним, базовим законодавчим актом у досліджуваній сфері є Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV, у ст. 1 якого визначено, що культурні цінності – це об'єкти матеріальної та духовної культури, які мають художнє, історичне, етнографічне й наукове значення та підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України [124].

Зазначений законодавчий акт містить також перелік об'єктів, які охоплює поняття «культурні цінності». До них належать:

– оригінальні художні твори живопису, графіки та скульптури, художні композиції і монтажні з будь-яких матеріалів, твори декоративно-прикладного і традиційного народного мистецтва;

– предмети, пов'язані з історичними подіями, розвитком суспільства й держави, історією науки та культури, а також такі, що стосуються життя та діяльності видатних діячів держави, політичних партій, громадських і релігійних організацій, науки, культури й мистецтва;

– предмети музейного значення, знайдені під час археологічних розкопок;

– складові частини та фрагменти архітектурних, історичних, художніх пам'яток і пам'яток монументального мистецтва;

– старовинні книги та інші видання, що становлять історичну, художню, наукову й літературну цінність, окремо чи в колекції;

- манускрипти та інкунабули, стародруки, архівні документи, включаючи кіно-, фото- і фонодокументи, окремо чи в колекції;
- унікальні та рідкісні музичні інструменти;
- різноманітні види зброї, що має художню, історичну, етнографічну та наукову цінність;
- рідкісні поштові марки, інші філателістичні матеріали, окремо чи в колекції;
- рідкісні монети, ордени, медалі, печатки й інші предмети колекціонування;
- зоологічні колекції, що становлять наукову, культурно-освітню, навчально-виховну або естетичну цінність;
- рідкісні колекції та зразки флори і фауни, мінералогії, анатомії та палеонтології.

Результати аналізу основних нормативно-правових актів дають змогу констатувати відсутність єдиного визначення поняття, а також вичерпного переліку об'єктів, що підпадають під категорію «культурні цінності». Це не лише суттєво ускладнює розуміння понять, а й негативно позначається на процедурних аспектах, що можуть виникати під час ввезення, вивезення чи переміщення таких об'єктів. У правових актах не розкрито й ознаки культурних цінностей [112, с. 65].

Для кращого розуміння теоретичних аспектів досліджуваного нами об'єкта варто звернутися до доктринальних його тлумачень. Поняття культурних цінностей як об'єктів окремих галузей права слугували предметом наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців. Зокрема, визначення культурних цінностей представлено в наукових розвідках В. Акуленка, М. Александрової, М. Богуславського, Т. Курила, О. Сергєєва, М. Янович та інших.

Важливою проблемою в аналізі зазначеного об'єкта є відсутність у юридичній літературі уніфікованого визначення поняття культурних цінностей. Так, О. Сергєєв тлумачить культурні цінності як особливо

охоронювані правом унікальні речові результати людської діяльності, які, будучи продуктом загальної праці, мають важливе історичне, наукове, художнє чи інше культурне значення для суспільства, тобто слугують єднальною ланкою між різними поколіннями людей, мають конкретно-історичний характер і слугують фактором формування необхідного суспільству типу особистості [172, с. 32]. О. Коваленко тлумачить культурні цінності як об'єкти матеріальної та духовної культури, особливий вид цінностей, що мають художнє, історичне, етнографічне, наукове значення та необмежений потенціал зростання вартості в часі та підлягають збереженню, відтворенню й охороні відповідно до законодавства України [66, с. 8]. Цікавим та обґрунтованим є погляд К. Федька на досліджуване нами поняття. На думку вченого, культурні цінності становлять створену працею людини річ, яка зареєстрована в установленому порядку та наділена властивостями оригінальності, а також має виняткове значення з точки зору історії України, її культури та науки [188, с. 113].

М. Александрова обстоює позицію, згідно з якою «культурні цінності – це охоронювані правом речові результати людської діяльності, що мають унікальний і загальний характер, наділені історичною, художньою, науковою чи іншою культурною значущістю для суспільства, з огляду на що впливають на становлення особистості в суспільстві та зв'язок між поколіннями людей і народами» [13, с. 180]. Переважна більшість фахівців, які досліджують культурні цінності з різних аспектів, одностайні в тому, що ці об'єкти (незалежно від того, матеріальною чи духовною є цінність) мають бути виражені в об'єктивованій формі. Таку точку зору ми цілком підтримуємо, про що буде зазначено в подальшому нашому дослідженні.

Є. Медведєв визначає культурні цінності з філософської та юридичної позицій. У філософському аспекті культурні цінності – це найкращий творчий результат людської праці в певний період часу, загально визнаний у національному або в міжнародному масштабі, який є певним еталоном для наступних поколінь. У правовому аспекті культурні цінності, на думку

вченого, мають такі ознаки: рукотворність, природність, унікальність, усезагальність, особлива значущість для суспільства, вік [89, с. 9–10].

С. Долгов культурними цінностями вважає унікальні громадські твори релігійного або світського характеру, що охороняються правом, які є результатом творчого самовираження людини в минулому або сьогодні, завдяки чому мають вагому історичну, наукову, художню чи іншу культурну цінність для суспільства та слугують сполучною ланкою між різними поколіннями людей [41, с. 10].

Важливою проблемою також є вироблення критеріїв, за якими певні об'єкти можна віднести до культурних цінностей. Так, Н. Злобін зауважує, що той чи інший результат творчої діяльності є культурною цінністю, тобто набуває значення факту й фактора культури, лише тому, що його неповторні цілісність та унікальність містять елемент загальності, і лише в тому разі, якщо він соціально орієнтований на формування, розвиток людини [152, с. 114]. На думку Є. Левановича, поняття культурних цінностей є багатоаспектним. Кожна держава самостійно визначає коло об'єктів, які мають особливе значення для її культури [85, с. 121–122]. Окремі дослідники обстоюють позицію, згідно з якою поділ культурних цінностей за критеріями є неможливим, оскільки об'єктивних критеріїв для нього не існує. Це питання зазвичай вирішують індивідуально [123]. На нашу думку, єдиним і найбільш універсальним критерієм для визначення культурних цінностей є їхня суспільна значущість з позиції загальносвітового контексту й окремої спільноти чи країни.

Як було зазначено вище, поряд з терміном «культурні цінності» в нормативних актах і фаховій літературі активно використовують інші схожі поняття, такі як «культурна спадщина», «культурні надбання», «антикваріат» тощо. На думку В. Акуленка, суттєвим недоліком українських законодавчих актів є їхня термінологічна неузгодженість. Попри те, що базові поняття законодавчо закріплені, спостерігається неузгодженість у підходах до їх розуміння, а отже, в уніфікованих дефініціях, наявні нечіткість і

непослідовність у вживанні термінології, синонімія та варіативність термінологічних одиниць відносно тлумачення понять «культурні цінності», «культурна спадщина» і пов'язаного з ними поняття «пам'ятка культури». Термінологічні колізії українського законодавства, як зауважує вчений, певною мірою спричинені термінологічно-понятійною невідповідністю, притаманною міжнародно-правовим документам у цій культурологічній галузі. Тому нагальною є потреба у впорядкуванні вітчизняної законодавчої термінології в галузі охорони культурних цінностей на міждисциплінарному рівні, зокрема за участі правників, мовознавців, культурологів, дослідників термінологічної лексики [6, с. 475–489].

Більшість сучасних дослідників розглядають вказані поняття як синонімічні, близькі за своїм сутнісним значенням, адже ними позначають все те, що успадкувало людство від попередніх поколінь (об'єкти матеріальної та духовної культури, які мають вагоме значення).

Проте окремі вчені чітко розмежовують категорії «культурні цінності» та «культурна спадщина». Зокрема, С. Кот вважає, що поняття «культурні цінності» пов'язане з розумінням культури як суспільного феномена, є ширшим за своїм змістом, ніж поняття «культурна спадщина», й охоплює матеріальні та духовні здобутки людства (як досягнення минулих поколінь, так і сучасної генерації, яка передбачає активну фазу процесу їх створення). Зміст поняття «культурна спадщина» охоплює контекст процесу успадкування, тобто передачі від попередніх до наступних поколінь створених ними цінностей («спадщини»), а отже, слугує сегментом наявного загального масиву культурних цінностей як цілісності, є його невід'ємною складовою. Тому ці поняття можливо й доцільно розмежовувати. На думку вченого, радше можна говорити про близькість змісту понять «культурні цінності» та «культурне надбання». Адже філософський і культурологічний контексти поняття «культурні цінності» передбачають його тлумачення саме в контексті матеріальних і духовних здобутків людства, які створені в процесі його розвитку та є продуктом його життєдіяльності. У цьому

значенні культурні цінності постають надбанням культури, тобто «культурним надбанням» [80, с. 12–15].

На підставі аналізу законодавчих і доктринальних визначень можна виокремити основні ознаки культурних цінностей. Факт визначення спільних рис культурних цінностей має важливе концептуальне значення, адже наявність чіткого переліку таких ознак дасть змогу відносити той чи інший об'єкт до культурних цінностей.

У фаховій літературі висвітлено такі погляди щодо визначення ознак культурних цінностей. Ними, наприклад, вважають: універсальність (тобто предмет становить інтерес для світової спільноти, має цінність для всіх народів); особливий правовий режим; оригінальність, етнічну належність [191, с. 31].

Крім того, до їхніх основних ознак відносять: незамінність (неможливо створити абсолютно схожий, тотожний зразок); вартість в еквівалентному вираженні (культурні цінності підлягають майновій оцінці й можуть бути віднесені до предметів матеріального світу); відповідність часовому критерію – мають бути створені більш ніж 100 (50) років тому [21, с. 29].

На нашу думку, усі наявні ознаки культурних цінностей можна поділити на загальні та спеціальні. Наявність в об'єкта загальних ознак дає змогу віднести його до культурних цінностей у загальнокультурному значенні. Наділення ж специфічними ознаками дозволить розглядати його саме як об'єкт адміністративно-правового регулювання [111, с. 120].

Загальними системостворчими ознаками культурних цінностей можна вважати: унікальність; суспільна значущість на рівні окремої країни чи світової спільноти; історична, художня, наукова значущість; незамінність.

Натомість спеціальні ознаки полягають у: матеріальній вартості; особливому адміністративно-правовому режимі їх регулювання та обігу; обов'язковому порядку державної реєстрації; порядку звернення до компетентних органів; регламентованій процедурі видачі необхідних документів встановленого зразка (адміністративний акт).

Проаналізуємо кожну із вказаних вище ознак.

Унікальність вважають однією з основних ознак культурних цінностей. У тлумачному словнику української мови зазначено: «Унікальний – це надзвичайний у певному контексті, рідкісний, винятковий» [27, с. 1508].

Слід зазначити, що вперше цю ознаку культурних цінностей було схарактеризовано в Конвенції ЮНЕСКО про охорону природної та культурної спадщини 1972 року. Визначення унікальності як ознаки, що розкриває особливості культурних цінностей, представлено і в чинних національних законодавчих актах. Так, з огляду на зміст ст. 1 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV, унікальність усвідомлюють як ознаку речі (твору), що характеризує її як носія винятково важливої інформації про події, явища, факти з усіх сфер життя держави, суспільства чи окремих видатних осіб, що відрізняється від подібних щодо походження, змісту, автографічності, культурної цінності, зовнішніх ознак не може бути відновленою в разі непоправного пошкодження або втрати [124]. Культурною цінністю може бути лише такий об'єкт, що є рідкісним або єдиним з-поміж аналогів, винятковим і неповторним, таким, який неможливо створити знову.

Суспільну значущість на рівні окремої країни чи світової спільноти як ознаку культурних цінностей слід розглядати крізь призму дефініції «значущий». У словниках і довідковій літературі це поняття визначено як той, що має неабияке значення, важливий, серйозний [27, с. 470]. Тобто культурними цінностями можна вважати лише такі об'єкти, які є значущими на рівні суспільства.

Окрім суспільної важливості на рівні суспільства, культурні цінності повинні мати історичну, художню та наукову значущість, тобто мати значення в одній зі сфер життєдіяльності людини, становити певний сенс для неї.

Наступною рисою культурних цінностей є незамінність. Незамінними вважають такі культурні цінності, яким притаманні певні індивідуально визначені особливості. До таких індивідуальних особливостей можна віднести час створення, будь-які зовнішні особливості, авторство. Відсутність будь-якого з вказаних вище індивідуальних атрибутів може бути втрата культурної цінності. Інший об'єкт, навіть з більш-менш схожими рисами, буде сприйматися як абсолютно відмінний.

Розглянемо специфічні ознаки культурних цінностей, які розкривають зміст у контексті розуміння їх як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

Першою специфічною ознакою, на нашу думку, слід вважати матеріальну вартість культурних цінностей: до категорії культурних цінностей можуть підпадати лише матеріальні об'єкти, ті, що мають певну матеріальну вартість. Юридична наука загалом визнає лише матеріальність речей як таку. Матеріальними вважаються об'єкти навколишнього світу, створені в результаті людської діяльності та які здатні задовольняти певні потреби. З іншого боку, самі культурні цінності як речі (матеріальні об'єкти) здатні і повинні задовольняти не лише фізичні (матеріальні), а й духовні (нематеріальні потреби) суспільства.

Обов'язковий порядок державної реєстрації як ознака культурних цінностей означає, що для того, щоб певний об'єкт потрапив у категорію культурних цінностей, він має бути зареєстрований у державних органах відповідно до встановленої законом або іншим нормативно-правовим актом конктерної держави чіткої процедури реєстрації. Наслідком вказаної ознаки є наявність у державі відповідних органів публічної влади, що безпосередньо займаються такою реєстрацією (центральний орган виконавчої влади), фіксація такої реєстрації в загальнодержавних реєстрах, обліках, базах даних культурних цінностей.

З попередньої ознаки випливає наступна – особливий правовий режим регулювання та обігу. Факт державної реєстрації об'єктів як культурних

цінностей передбачає особливий режим їх регулювання та обігу. Поняття обігу охоплює такі процедурні питання, як ввезення (тимчасове ввезення), вивезення (тимчасове вивезення), переміщення та повернення культурних цінностей. Особливий правовий режим регулювання таких об'єктів здійснюється відповідно до чинного національного законодавства, міжнародних договорів, ратифікованих ВРУ, а також відповідно до укладених дво- та багатосторонніх договорів України з іншими державами.

Порядок звернення до компетентних органів як специфічна ознака культурних цінностей означає, що для отримання свідоцтва на ввезення (тимчасове ввезення) або вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей передбачена процедура звернення до чітко визначених компетентних органів, тобто органів державної влади, до повноважень яких належить видача зазначених свідоцтв. З 1 грудня 2018 року єдиним органом, що видає такі свідоцтва, є МКУ.

Крім того, важливо визначити, чи належать предмети, які планують вивезти (тимчасового вивезти) з території України, до культурних цінностей. Встановити належність окремих предметів до культурних цінностей можна лише завдяки проведенню державної експертизи. Існує чіткий перелік установ, яким надано право проводити державну експертизу культурних цінностей.

Регламентована процедура видачі необхідних документів встановленого зразка означає, що за результатами державної експертизи видається свідоцтво про право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей. Форма такого свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України затверджена постановою КМУ від 20 червня 2000 року № 984 [125]. Наявність такого свідоцтва є правовою підставою для пропуску культурних цінностей через митний кордон України.

Враховуючи проаналізований перелік загальних та спеціальних ознак культурних цінностей, слід виокремити авторське бачення основних ознак

адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей, а саме:

- 1) реалізація публічного інтересу, який виявляється у відтворенні й нарощуванні художнього, історичного, етнографічного та наукового співробітництва на міждержавному рівні;
- 2) публічний (відкритий) характер, який має відповідне нормативне закріплення;
- 3) перелік адміністративно-правових інструментів, необхідних для досягнення ефективного обігу культурних цінностей;
- 4) узгодженість інтересів (приватних і публічних) усіх суб'єктів правовідносин у сфері обігу культурних цінностей з метою вирішення суспільно важливих завдань;
- 5) стабільність і прогнозованість адміністративних процедурних дій, пов'язаних з обігом культурних цінностей;
- 6) зобов'язальний характер, що передбачає отримання різноманітних документів дозвільного характеру;
- 7) наявна система правових гарантій.

Враховуючи зазначений перелік ознак культурних цінностей дає можливість чітко визначитися з критеріями класифікації видів культурних цінностей.

Види культурних цінностей. Ефективне та логічне вивчення культурних цінностей, а отже, визначення необхідних умов їх обігу, передбачає розроблення відповідних класифікацій на підставі відповідних критеріїв.

У науці загалом уже розроблено різноманітні класифікації культурних цінностей. У нашому дослідженні ми розглянемо лише окремі з них, що сприятимуть оптимальному вирішенню поставлених задач.

Для вдосконалення процедури збереження культурних цінностей в Україні важливою проблемою є віднесення тих чи інших об'єктів до вказаної категорії. Реалізувати цей процес допоможе правильна та чітка класифікація усіх наявних культурних цінностей.

Класифікацією прийнято розуміти багатоступеневий, розгалужений поділ логічного обсягу поняття; система розподілу предметів, явищ або

понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [27, с. 544].

Значення будь-якої класифікації передусім полягає в тому, що вона дає змогу визначити місце тієї чи іншої культурної цінності в загальній їх системі, допомагає з'ясувати належність до того чи іншого виду культурних цінностей, а також уможлиблює встановлення необхідного правового режиму їх обігу [114, с. 117]. Крім того, наукова класифікація передбачає вивчення загальних закономірностей об'єктів, дослідження їх природи.

Основною метою класифікації культурних цінностей є підвищення оперативності роботи з такими об'єктами під час їх ввезення, вивезення чи тимчасового вивезення. Як зазначають дослідники, система класифікації культурно-історичних цінностей у кожній країні потребує врахування всіх історичних аспектів становлення держави, пріоритетів культури, національних традицій і звичаїв, котрі встановлюють критерії для проведення класифікацій [36, с. 20].

Питання класифікації культурних цінностей залежно від обраних за основу критеріїв привертає увагу багатьох науковців і становить предмет дослідження не однієї галузі науки. Так, зокрема, О. Коваленко у своїй кандидатській дисертації наводить класифікацію культурних цінностей за такими основними критеріями: 1) форма власності; 2) обмеження щодо ввезення; 3) сфера регламентації; 4) види мистецтва; 5) засоби створення; 6) кількість вимірів; 7) митна вартість; 8) належність до таких категорій, як: зоологічні колекції; рідкісні колекції флори і фауни; предмети, що пов'язані з історичними подіями; фрагменти пам'ятників; рідкісні монети; старовинні книги й інші видання; художні твори живопису, графіки тощо [65, с. 22]. Аналізуючи класифікації культурних цінностей з точки зору бухгалтерського обліку, О. Герасименко пропонує поділяти їх за такими критеріями: за складом; за органом управління; за місцем розташування (знаходження); за унікальністю; за терміном експлуатації; за порядком відображення в системі балансових рахунків бухгалтерського обліку [28, с. 8].

Попри те, що вказані вище дослідники є фахівцями не в юридичній сфері, на нашу думку, запропоновані ними класифікації культурних цінностей можуть сприяти більш ґрунтовному дослідженню окресленої проблеми. Вироблення доктринальної класифікації культурних цінностей сприятиме законодавчому врегулюванню цього питання. На сьогодні законодавець таку класифікацію не розробив.

Таким чином, культурні цінності можна поділити на рухомі та нерухомі. Саме за таким критерієм їх розмежовано в окремих міжнародних правових актах. Зазначена класифікація для нас має неабияке значення, оскільки говорити про ввезення, вивезення чи переміщення можливо лише в контексті рухомих культурних цінностей. Водночас, як слушно зазначив С. Кот, до таких об'єктів можуть належати також відокремлені та переміщені фрагменти нерухомих пам'яток або частини визначних пам'ятних місць, ансамблів чи комплексів, які, з огляду на обставини, пройшли процес трансформації від статусу нерухомого об'єкта до рухомого [80, с. 18].

Нерухомими культурними цінностями є ті, яким притаманна єдність з навколишнім середовищем. Розподіл речей на рухомі й нерухомі відомий ще римському приватному праву і ґрунтується передусім на природних властивостях об'єкта. Нерухомі речі завжди знаходяться в одному й тому самому місці, наділені індивідуальними ознаками та є незамінними. Традиційно до нерухомості відносять землю, а також безпосередньо пов'язані з нею, не відокремлені від неї будівлі, споруди тощо [173, с. 33].

Нерухомими культурними цінностями можна вважати об'єкти, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та втрати їх археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього значення [50, с. 193].

Рухомими визнають речі, які можуть переміщуватись у просторі. Відповідно, до рухомих культурних цінностей належать такі, що можна вільно перемістити, не пошкоджуючи їхнього зовнішнього вигляду та призначення.

Найбільш вичерпний і повний перелік рухомих культурних цінностей, на нашу думку, містять Рекомендації щодо охорони рухомих культурних цінностей, прийняті ЮНЕСКО 28 листопада 1978 року [161], відповідно до яких рухомими культурними цінностями є всі рухомі цінності, що є виявом або результатом творчості людини чи еволюції природи та які мають археологічну, історичну, художню, наукову чи технічну цінність. Ідеться, зокрема, про такі категорії предметів:

- знахідки внаслідок наземних і підводних археологічних досліджень та розкопок;
- предмети старовини, наприклад зброя, гончарні вироби, написи, монети, печатки, коштовності, зброя та предмети з поховань, зокрема мумії;
- елементи історичних пам'яток, що зазнали роздроблення;
- антропологічні й етнологічні матеріали;
- історичні цінності, зокрема пов'язані з історією природничих наук і техніки, воєнною та суспільною історією, а також із життям народів і національних керівників, мислителів, учених, діячів мистецтва та важливими національними подіями;
- художні цінності, а саме: твори живопису й малюнки повністю ручної роботи на будь-якій основі та з будь-яких матеріалів (за винятком креслень і промислових виробів, прикрашених уручну); оригінальні естампи, афіші та фотографії як види оригінальної творчості; оригінальні художні підбірки й монтажні з будь-яких матеріалів; скульптурні твори з будь-яких матеріалів;
- твори ужиткового мистецтва з таких матеріалів, як скло, кераміка, метал, дерево тощо;
- манускрипти й інкунабули, кодекси, книги, документи чи видання, що становлять особливий інтерес;
- предмети, що становлять інтерес з позиції нумізматики (медалі та монети) або філателії;

– архівні документи, у тому числі записи текстів, картографічні матеріали, фотографії, кінофільми, звукозаписи й документи, що читаються машинами;

– меблі, гобелени, килими, костюми та музичні інструменти;

– зоологічні, ботанічні та геологічні зразки [161].

Наступною класифікацією є поділ культурних цінностей на матеріальні та нематеріальні (духовні).

Матеріальними культурними цінностями є ті, що мають певну об'єктивовану форму вираження та підпадають під ознаки, які є визначальними для віднесення того чи іншого матеріального об'єкта до культурних цінностей.

З нематеріальними (духовними) культурними цінностями ситуація більш складна. Адже частина науковців заперечує власне факт їх існування. Ситуація кардинально змінилась у 2003 році з прийняттям Конвенції про охорону нематеріальної культурної спадщини, що стала консолідованим документом у справі захисту культурних цінностей у різних їх виявах [73].

Відповідно до вказаної Конвенції (Україна приєдналася до неї 2008 року), нематеріальною культурною спадщиною є звичаї, форми показу та вираження, знання та навички, а також пов'язані з ними інструменти, предмети, артефакти й культурні простори, які визнані спільнотами, групами й у деяких випадках окремим особами як частина їхньої культурної спадщини [73]. Ця нематеріальна культурна спадщина, що передається від покоління до покоління, постійно відтворюється спільнотами та групами під впливом їхнього оточення, їхньої взаємодії з природою та їхньої історії і формує в них почуття самобутності й наступності, сприяючи таким чином повазі до культурного різноманіття і творчості людини. У межах цієї Конвенції до уваги беруть лише ту нематеріальну культурну спадщину, яка є сумісною з наявними міжнародними договорами з прав людини, з вимогами взаємної поваги між спільнотами, групами та окремими особами, а й сталого розвитку [73].

Слід зауважити, що до нематеріальних культурних цінностей України, які визнані ЮНЕСКО, належать Петриківський розпис, козацькі пісні Дніпропетровщини; Косовська мальована кераміка, Кроловецьке переборне ткацтво, пісенна традиція села Лука Києво-Святошинського району Київської області [105].

На підставі такого критерію, як ступінь значущості, культурні цінності поділяють на цінності світового, національного й місцевого значення.

Культурні цінності світового значення мають універсальний характер і свідчать про становлення та розвиток людського суспільства. Їхній правовий режим визначено Конвенцією про охорону всесвітньої та природної спадщини 1972 року, якою було передбачено заснування при ЮНЕСКО Міжурядового комітету з охорони визначної культурної і природної спадщини загального значення – Комітет всесвітньої спадщини. До його відання належало формування, оновлення й публікація списків цінностей культурної і природної спадщини (ідеться про так званий список всесвітньої спадщини) [72]. Таким чином, усі об'єкти, що внесені до вказаного списку (станом на 2017 рік таких об'єктів було 1073, з них 7 – в Україні [171]), можна вважати культурними цінностями світового значення.

До культурних цінностей національного значення можна віднести такі, які мають незамінне значення для пізнання історії та культури народів, що населяють ту чи іншу країну та занесені до Державного реєстру національного культурного надбання [50, с. 101]. Зазначений реєстр запроваджується 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 [130].

Культурними цінностями місцевого значення є ті об'єкти, які мають важливе історичне, наукове, художнє чи інше культурне значення для певного регіону або народності, яка його населяє [50, с. 101]. Як вказує у

своєму дисертаційному дослідженні В. Зверховська, зазначені об'єкти мають відповідати таким критеріям: вплинули на розвиток культури, архітектури, містобудування, мистецтва певного населеного пункту чи регіону; пов'язані з історичними подіями, віруваннями, життєдіяльністю видатних людей певного населеного пункту чи регіону; є творами відомих містобудівників, архітекторів або інших митців; слугують культурною спадщиною національної меншини чи регіональної етнічної групи [50, с. 99].

Залежно від оборотоздатності культурні цінності можуть бути розділені на три категорії, зокрема такі, що:

1) перебувають у вільному обороті. До вільних у цивільному обороті культурних цінностей належать такі, оборот яких контролює не держава, а лише його безпосередні учасники. Особи самостійно вводять в оборот культурні цінності та створюють навколо них певний «антураж» шляхом випуску відповідних оцінних каталогів, журналів тощо;

2) обмежені в цивільному обороті (обмежено оборотоздатні культурні цінності). Такими вважають цінності, що входять до Державного реєстру національного культурного надбання. Їхній оборот чітко регулюється державою;

3) виключені з обороту. Виключеними з цивільного обороту є культурні цінності, що перебувають у запасниках і не виставляються до загального огляду в музеях [88, с. 112].

Таким чином, у законодавстві України відсутнє уніфіковане визначення поняття «культурні цінності», нормативні критерії та ознаки об'єктів, що підпадають під категорію культурних цінностей. Суттєвої неузгодженості в законодавчому полі та доктринальних підходах додає також той факт, що поряд із терміном «культурні цінності» активно використовують і такі тотожні поняття, як «культурне надбання», «пам'ятка культурної спадщини», «культурна спадщина», «антикваріат» тощо.

Враховуючи вище викладене слід зазначити, що культурні цінності є об'єктом адміністративно-правового регулювання, оскільки суспільні

відносини, які виникають з приводу їх вивезення, ввезення та повернення в Україну, урегульовані нормами адміністративного права і спрямовані на створення сприятливого правового поля, необхідного для підтримання міжнародних культурних зв'язків, щодо предметів, які мають художнє, історичне, етнографічне, наукове значення та підлягають збереженню, відтворенню й охороні відповідно до законодавства України

У межах дослідження культурних цінностей як об'єкта адміністративно-правового регулювання принципово важливого значення набуває визначення їх загальних і спеціальних ознак, що дозволяє встановити належність окремих об'єктів до вказаної категорії. Водночас розроблення класифікаційних підходів сприятиме оптимізації проходження окремих адміністративних процедур щодо вивезення (тимчасового вивезення), ввезення (тимчасового ввезення), а також повернення культурних цінностей.

1.2. Генеза розвитку та сучасний стан адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні

Однією з визначальних ознак культурних цінностей є їхня історична цінність. Вона означає, що ці об'єкти виникли не за один день або не стали ними нетривалий час тому назад. Перетворення звичайного об'єкта культури на культурну цінність відбувається протягом певного історичного періоду. Важливе значення в цьому процесі відіграє не лише сприйняття його суспільної значущості народом конкретної держави або людства загалом, а й наявність державного регулювання обігу, охорони та захисту таких об'єктів.

Комплексний аналіз адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні в сучасних умовах передбачає ретроспективне дослідження особливостей його становлення на українських землях протягом різних історичних етапів.

Дослідження адміністративно-правового регулювання, його змісту й сутності в різних сферах життєдіяльності суспільства та держави присвячені наукові праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як В. Авер'янов,

Д. Бахрах, А. Берлач, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Галуцько, В. Гаращук, Є. Додін, Р. Калюжний, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Музичук, В. Настюк, В. Шкарупа та інші. Питання ж генези адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні в межах юридичної науки залишається малодослідженим, що й зумовлює актуальність проведення нашого дослідження.

Перед тим, як дослідити поняття та особливості адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей, на нашу думку, слід зупинитися на визначенні такої важливої та багатоаспектної правової категорії, як адміністративно-правове регулювання.

Адміністративно-правове регулювання є різновидом більш широкого поняття – правового регулювання, щодо розуміння якого позиції вчених також різняться. Його підґрунтям слугує термін «регулювання» (від лат. *regulo* – правило), який у юридичній літературі розглядають як упорядкування, налагодження, приведення чогось у відповідність до чогось [175, с. 489].

У теорії права наявна значна кількість визначень правового регулювання. Наведемо лише найбільш поширені й усталені. Так, на думку А. Комзюка, правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснюється правом як особливим нормативним інституційним регулятором. Причому правове регулювання має цілеспрямований, організаційний, результативний характер і здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, що реально виражають матерію права як нормативного інституту утворення – регулятора [67, с. 47]. Правовим регулюванням П. Рабінович вважає здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення охорони й розвитку [157, с. 151].

Одним з видів галузевого правового регулювання є адміністративно-правове. Тлумачення зазначеного поняття вченими також є неоднозначним. Так, І. Шопіна розглядає його як адміністративно-правовий вплив на

суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання [194, с. 55]. В. Темерецький визначає адміністративно-правове регулювання як таке, що становить цілеспрямований вплив правових норм, прийнятих державою, і постає в якості відповідних адміністративних засобів забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави в суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства й держави [182, с. 51].

На нашу думку, найбільш точним є визначення колективу авторів підручника «Адміністративне право України», які розуміють адміністративно-правове регулювання як цілеспрямований вплив на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 323–324].

На підставі наявних у фаховій літературі точок зору щодо поняття адміністративно-правового регулювання спробуємо надати авторське визначення в контексті досліджуваної проблематики. Так, *адміністративно-правовим регулюванням у сфері обігу культурних цінностей* слід вважати засновану на приписах законів та інших нормативно-правових актів діяльність спеціально уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення належного обігу культурних цінностей.

У свою чергу під *адміністративно-правовим регулюванням порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей*, запропоновано розуміти комплекс адміністративно-правового інструментарію, за допомогою якого уповноважені органи держави визначають відповідний порядок обігу культурних цінностей, з урахуванням, передусім, публічного інтересу для відтворення й нарощування художнього,

історичного, етнографічного та наукового значення та міждержавних культурних зв'язків;

Сутність адміністративно-правового регулювання в зазначеній сфері можна з'ясувати через визначення завдань, які постають перед державою в процесі його здійснення, а також окреслення специфічних рис механізму його організації.

Перш ніж проаналізувати сучасний стан адміністративно-правового регулювання у сфері обігу культурних цінностей, на нашу думку, доцільно зосередитися на передумовах його виникнення, тобто періоді до утворення незалежної України.

Слід зауважити, що людство завжди виявляло інтерес до своїх історичних витоків. Найповніше історія кожного народу виявляється в пам'ятках матеріальної культури, які мають вагоме значення. Попри те, що ставлення до таких пам'яток у різні історичні періоди було неоднаковим, прагнення зберегти, відновити та не втратити їх спостерігається з найдавніших часів.

Варто розмежовувати посилений інтерес до культурних цінностей, шанобливе ставлення до них та процедури їх державної охорони, ведення обліку, особливий порядок правового регулювання. Так, у фаховій літературі зазначено, що відомості про охорону історичних пам'яток зустрічаються вже в залишених на камені законах царя Вавілонії Хаммурапі [9, с. 11].

Проте говорити про регулювання процесу обігу культурних цінностей з боку держави та відповідних державних органів ми можемо набагато пізніше. У цьому контексті варто наголосити на тому, що українські землі тривалий час перебували в складі інших держав. Саме тому дослідження генези розвитку адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні ми будемо здійснювати крізь призму того, під владою якої держави знаходилася та чи інша територія України.

Гене́за адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні та передумови його становлення в правових пам'ятках

різних історичних періодів невід’ємно пов’язані з основними періодами формування та становлення адміністративно-правових відносин на українських землях. Дослідити цей процес можна крізь призму періодизації основних етапів становлення адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей. На підставі відомостей про існування адміністративно-правового регулювання та державної охорони у сфері обігу культурних цінностей в окремих правових актах можна виокремити такі етапи його становлення.

I період (XVIII ст. – 1917 р.) – зародження ідеї про державну охорону пам’яток культури та перші спроби її реалізації.

Перші спроби поставити пам’ятки старовини під державну охорону в Російській імперії зустрічаються в указах Петра I. Проте лише в середині XIX ст. почали створюватися державні та громадські установи, які повинні були займатися безпосередньо проблемою охорони та збереженням культурних пам’яток. Наприклад, 1859 року в Петербурзі розпочала свою діяльність Археологічна комісія, яка мала виключне право дозволяти ведення археологічних розкопок, реставрацію пам’яток архітектури тощо; з 1864 року функціонувало Московське археологічне товариство, компетенцією якого були охорона історичних та архітектурних пам’яток, їх реставрація, обговорення законопроектів про пам’ятки, стан і заходи збереження окремих об’єктів старовини та мистецтва [158, с. 73]. Такі установи створювали як загальноімперські, а отже, на території українських земель їх діяльність не передбачалась.

Як вказує В. Акуленко, Україну вважали лише об’єктом для археологічних розкопок і джерелом поповнення речами старовини й мистецтва музеїв та палаців сановників у Петербурзі та Москві; за межі України вивозили численні історичні пам’ятки, які часто залишалися в приватних колекціонерів [9, с. 14]. Цілком закономірним було те, що жодної процедури законодавчого врегулювання порядку обігу культурних цінностей в зазначений період, а також системи державних органів, які б контролювали

цей процес, не існувало. Водночас упродовж майже 40 років (з 1869-го до 1905 року) тривало обговорення проекту Закону про охорону історичних пам'яток у Російській імперії, який зрештою так і не було прийнято. Як зазначає Т. Сиволап, 1876 року проект підготувала Комісія під головуванням статс-секретаря А. Лобанова-Ростовського, що була єдиним за всю дореволюційну історію Росії представницьким органом, до якого входили лише фахівці. Пропозиції Комісії про необхідність вжити рішучих заходів щодо охорони стародавніх пам'яток не отримали законодавчого затвердження у зв'язку з відмовою Міністерства фінансів виділити асигнування на ці заходи [174, с. 19]. Питання про прийняття законодавчого акта не було вирішено і на початку ХХ ст., що було пов'язано передусім з існуванням приватної власності на землю, а будь-які спроби поставити під охорону пам'ятки культури, які знаходились на земельних ділянках, розглядались як посягання на цю власність.

II період (1917–1921 рр.) – створення національної системи охорони культурних цінностей у період Української революції.

Наслідком тривалого перебування українських земель під владою інших держав, відсутності державних установ, які б займалися збереженням культурних цінностей, стало їх значне розпорошення. Період Української революції (1917–1921 рр.) є визначальним в історії нашої держави не лише з огляду на той факт, що були утворені перші національні українські уряди, зроблені конкретні (хоча й нетривалі) кроки в здобутті незалежності, а передусім тому, що саме в цей період зародилась ідея національного й державного відродження, одним з виявів якої стало збереження та повернення культурних цінностей українського народу.

Постійна зміна влади, військові події, розв'язання більш нагальних проблем у досліджуваній період не дали змоги створити систему державних установ у сфері обігу культурних цінностей, а також прийняти необхідні законодавчі акти. Основні заходи, що проводились у досліджуваній сфері, передусім зводилися до повернення культурних цінностей, укладання

двосторонніх договорів з РРФСР щодо означеного питання. Водночас важливість охорони та збереження пам'яток культури в зазначений період усвідомлювали як державні діячі, так і представники громадськості, що можна пояснити піднесенням національного руху та самосвідомості українців. Так, один з провідних членів Української Центральної Ради та видатний дослідник української старовини М. Біляшівський зазначав: «Наш обов'язок передусім полягає в тому, щоб зробити відомими ці дорогоцінні здобутки, убезпечити їх від загибелі та шляхом детального дослідження виробити на основі історичних підвалин форми самостійної національної культури в різних галузях народного й державного життя» [190].

Найбільш значущим у вказаний період у контексті охорони культурної спадщини був час існування Української Держави. Нетривале перебування при владі П. Скоропадського все ж дозволило порушити питання про створення національного органу, який би займався проблемою обігу культурних цінностей. Уже 21 червня 1918 року уряд ухвалив Закон «Про утворення Головного управління мистецтва і національної культури». У фаховій літературі йдеться про те, що створення єдиного державного органу з питань культури та мистецтва мало на меті координацію діяльності центральних і відповідних державних органів на місцях, провадження єдиної державної політики в галузі культурного будівництва, цілеспрямоване виділення фінансів на розроблення й реалізацію програм подальшої розбудови культури [59]. Крім того, у вказаний період було порушено питання прийняття Закону про охорону пам'яток, що є яскравим свідченням того, що саме в цей період на державному рівні було започатковано законодавчу роботу зі створення правового підґрунтя з охорони та збереження національної історико-культурної спадщини в Україні.

Проблемою збереження культурної спадщини намагався займатися й уряд Директорії УНР, попри складні внутрішньо- та зовнішньополітичні проблеми, а також військові дії. Так, при Головній управі Генерального штабу військ УНР діяв культурно-освітній відділ, співробітники якого мали

право заборонити будь-які дії, що могли призвести до знищення або пошкодження пам'яток, вилучати в разі небезпеки для збереження архівні документи, книги, мапи, старовинні прапори, зброю, картини, посуд і скульптури, якщо їх цінність вкладалася «в масштаби державного та громадського значення» [96, с. 72–76].

Слід наголосити на тому, що тогочасна політична ситуація не дала змоги вирішити питання стосовно остаточного повернення культурних цінностей. Водночас, як зазначає С. Кот, політика щодо охорони та збереження наявних культурних надбань була невід'ємною частиною загального державотворчого процесу українського народу, розглядалася як найважливіше джерело культурного відродження та переконливе свідчення його історичної самобутності. Україна засвідчила цивілізоване ставлення до культурних надбань і продемонструвала здатність проторувати власні шляхи до створення організаційних і законодавчих засад їх охорони та збереження [84, с. 18].

III період (1922–1991 рр.) – становлення адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей у радянський період.

Тривалий період панування радянської влади на українських землях у досліджуваній нами сфері є особливо важливим, оскільки саме в цей час було закладено підвалини адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей. Попри негативні наслідки вказаного періоду, можна окреслити такі важливі напрями роботи в процесі становлення та розвитку системи державного регулювання обігу культурних цінностей:

- 1) розроблення перших законодавчих актів у сфері обігу культурних цінностей, їх подальше вдосконалення;
- 2) ратифікація окремих міжнародних договорів, що стосуються охорони та збереження культурних цінностей;
- 3) формування системи державних і громадських органів охорони пам'яток культури;

4) встановлення відповідальності за порушення законодавства про охорону й обіг культурних цінностей (кримінальної, адміністративної та матеріальної);

5) створення державних історико-культурних заповідників;

б) проведення державного обліку культурних цінностей. У цьому контексті варто зазначити, що перші спроби провести державну реєстрацію пам'яток культури здійснювали ще у 20-х рр., проте вони були перервані трагічними 30-ми роками в історії СРСР, а також Другою світовою війною. До цього питання радянська влада повернулася після війни, але остаточного результату так і не було досягнуто. І лише 1978 року УРСР здійснила паспортизацію пам'яток за єдиною уніфікованою формою обліку, проте й вона не вирізнялась досконалістю.

Станом на 1 січня 1990 року на державний облік було взято 124 704 пам'ятки, у тому числі: історії – 53 501, археології – 55 800, монументального мистецтва – 8248, містобудування та архітектури – 7555. Саме з такими кількісними показниками ми увійшли в наступний період розвитку адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей [9, с. 217].

IV період (1991–1999 рр.) – зародження адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей у незалежній Україні. Цей період означений такими основними тенденціями: прийняття перших законодавчих актів у сфері обігу культурних цінностей, накопичення інформації щодо основних культурних цінностей України як у межах держави, так поза нею, організація системи органів виконавчої влади, що реалізують державну політику в досліджуваній сфері.

Важливою подією цього етапу стало заснування 10 липня 1990 року Інституту української археографії АН України (нині – Інститут української археографії та джерелознавства імені М. С. Грушевського НАН України). У цьому контексті Т. Романова зауважує, що одним з першочергових завдань інституту було створення «Архівної та рукописної україніки» як

узагальнюючої національної інформаційної системи у вигляді комп'ютерних баз даних про склад і зміст усіх типів документів з історії та культури України, що знаходяться на території нашої держави або поза її межами [169, с. 221].

Концепцію «Архівної та рукописної україніки» було обговорено на міжвідомчій нараді, що відбулася 17 жовтня 1991 року в Інституті української археографії НАН України. У резолюції було визначено основні напрями подальшої роботи у сфері виявлення та обліку архівних документів і рукописних книг українського походження, створених українцями та про Україну незалежно від місця їх зберігання.

1991 року відбулася визначна подія в історії України – здобуття незалежності. Саме з цією датою пов'язаний початок якісно нового етапу розвитку нашої держави. З'явилися підстави для прийняття власного законодавства, утворення низки нових державних інституцій у всіх найважливіших сферах життєдіяльності нової держави. Такі нововведення торкнулися і правового регулювання обігу культурних цінностей.

Уже 1992 року було створено Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей [135], основне завдання якої полягало в реалізації державної політики щодо відновлення та збереження національної духовної спадщини, повернення в Україну культурних цінностей, координації діяльності з цих питань міністерств, відомств та інших заінтересованих організацій.

У своєму дослідженні І. Татіївська стверджує, що «з метою адміністрування, організації захисту й культурної адвокації окреслених процесів починаючи з 1992 року в нашій країні було створено інституції, що реалізовували національну культурну політику в означеній галузі, зокрема Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей [180, с. 1].

Ще одним важливим моментом зазначеного етапу є утворення Державного реєстру національного культурного надбання відповідно до

постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державний реєстр національного культурного надбання» від 12 серпня 1992 року № 466 та «Основ законодавства України про культуру» (утратили чинність від 12 січня 2011 року). Упровадження цього реєстру мало на меті облік 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 нього вносили п'ять груп об'єктів (пам'ятки історії, пам'ятки археології, пам'ятки містобудування і архітектури, пам'ятки мистецтва та документальні пам'ятки – п. 2 Положення про Державний реєстр національного культурного надбання), вивозити які за межі України заборонено [130]. Виняток може становити лише їх тимчасове експонування за кордоном з дозволу в кожному окремому випадку відповідного органу державної влади. Перелік вказаних об'єктів не є вичерпним, до Державного реєстру можуть бути внесені й інші об'єкти, що становлять виняткову цінність з позиції історії, культури, етнології чи науки.

У цьому контексті слід зауважити, що, попри прийняття Положення про Державний реєстр національного культурного надбання та включення відомостей про нього до інших нормативно-правових актів, фактичне формування його так і не відбулося.

З метою збереження, активізації пошуку та виявлення духовно-культурних скарбів України Президент України своїм Указом «Про Раду з питань збереження національної культурної спадщини» від 10 червня 1997 року постановив утворити при Президентові України Раду з питань збереження національної культурної спадщини і покласти на КМУ матеріально-технічне та організаційне забезпечення її діяльності [122].

Завершення цього періоду пов'язане з прийняттям спеціального законодавчого акта, що регулює обіг культурних цінностей в Україні. 21 вересня 1999 року ВРУ увалила Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей». Вказаний нормативний акт спрямований

на врегулювання відносин, пов'язаних із вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей, охорону національної культурної спадщини й розвиток міжнародного співробітництва України у сфері культури [124].

Після прийняття зазначеного Закону українське законодавство поповнилось визначенням поняття «культурні цінності». Крім того, було сформовано перелік об'єктів, що належать до категорії культурних цінностей.

У період (2000–2010 рр.) – період трансформації та пошуку оптимальних варіантів адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей.

У Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року було визначено, що контроль за переміщенням культурних цінностей покладено на уповноважений державний орган – Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України, яка 2000 року стала правонаступницею Національної комісії з питань повернення в Україну культурних цінностей.

Слушною слід визнати позицію С. Кота, який зазначає, що ліквідація Національної комісії з питань повернення в Україну культурних цінностей і поєднання її функцій з Держслужбою контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України було помилковим кроком [78, с. 369]. Учений обстоює позицію, згідно з якою чинне на той час законодавство України передбачало паралельне існування цих двох структур як окремих одиниць із власними завданнями та компетенцією. Навіть власне назва цих двох установ свідчить про кардинально різний спектр покладених на них завдань і повноважень.

Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон утворено згідно з постановою КМУ «Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через

державний кордон» від 7 лютого 2000 року № 221 [148]. Повноваження цієї служби було визначено в постанові КМУ «Про затвердження Положення про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон» від 20 червня 2000 року [131].

У зазначеному Положенні було закріплено статус Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон, яку визначено як урядовий орган державного управління у сфері контролю за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей, який діє в складі МКУ і йому підпорядковується.

У межах своєї компетенції та відповідно до визначених у Положенні повноважень Державна служба брала участь у реалізації державної політики у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей; вживала заходів із захисту національних інтересів, пов'язаних з переміщенням культурних цінностей, запобігання втраті культурних надбань, заподіяння шкоди міжнародному престижу України; узагальнювала практику застосування законодавства про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, розробляла пропозиції щодо його вдосконалення і вносила їх на розгляд Міністра культури і мистецтв; разом з іншими державними органами запобігала незаконному переміщенню культурних цінностей і передачі права власності на них; забезпечувала проведення державної експертизи культурних цінностей, заявлених до вивезення (тимчасового вивезення), та під час повернення після тимчасового вивезення тощо [131].

Із закріпленням на державному рівні статусу Служби як урядового органу державного управління у сфері контролю за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей, який діяв у складі МКУ і йому підпорядковувався, її функції передбачали також зобов'язання щодо налагодження контрольно-дозвільної системи з вивезення та ввезення культурних цінностей, спрямованої на запобігання правопорушенням у сфері

незаконного переміщення культурних цінностей і передачі прав власності на них, недопущення втрат історико-культурної спадщини [181, с. 73].

Особливістю досліджуваного періоду є утворення окремих урядових консультативних і дорадчих органів, зокрема у сфері обігу культурних цінностей. Так, 12 січня 2001 року при Державній службі контролю було утворено Міжвідомчу раду з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, яка стала тимчасовим консультативно-дорадчим органом КМУ, утвореним з метою підготовки пропозицій стосовно формування і реалізації державної політики щодо вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей [149].

Основними завданнями Міжвідомчої ради було визнано такі: сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, підготовка пропозицій про формування і реалізацію державної політики щодо вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, удосконалення нормативно-правової бази з питань, що належать до її компетенції [149]. Свою діяльність Міжвідомча рада припинила 2013 року. Варто констатувати, що ліквідація 103 урядових консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів (зокрема й Міжвідомчої ради з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей) мала на меті впорядкування їх діяльності, а також оптимізацію кількості консультативних, дорадчих та інших допоміжних урядових органів [141].

8 червня 2000 року було прийнято Закон України «Про охорону культурної спадщини», відповідно до ч. 1 ст. 13 якого МКУ активно розпочало формувати Державний реєстр нерухомих пам'яток України. Внесенню до цього реєстру підлягають об'єкти культурної спадщини незалежно від форм власності за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки. Як вказують дослідники, останній фактично замінив Державний реєстр національного культурного надбання, хоча є значно вужчим за своїм складом і жодним чином не може бути йому повноцінною

заміною [92]. Таким чином, на сьогодні й досі не сформовано Державний реєстр національного культурного надбання, а наявний лише Державний реєстр нерухомих пам'яток України. Така ситуація жодним чином не сприяє збереженню й забороні вивозу за кордон унікальних культурних цінностей.

VI період (з 2010 року донині) – новітній період адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей.

Цей період розпочався одразу після прийняття Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року. На виконання зазначеного Указу в березні 2011 року КМУ приймає постанову, у якій серед переліку ліквідованих центральних органів виконавчої влади була й Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон [142].

Наслідком ліквідації центрального органу виконавчої влади стало те, що в сучасних умовах функції контролю за вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей виконує МКУ.

Найважливішими нормативними актами, що слугують підґрунтям адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні, є Конституція України, Митний кодекс України, Цивільний кодекс України, Податковий кодекс України, закони України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV, «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР, «Про культуру» від 14 жовтня 2010 року № 2778-VI, «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року № 1805-III, «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 року № 1626-IV тощо. У вказаних нормативно-правових актах урегульовано засадничі питання формування та здійснення державної політики у сфері обігу культурних цінностей, компетенцію та повноваження відповідних органів публічної адміністрації, які є основними суб'єктами реалізації покладених на них обов'язків.

Спеціальним законом у сфері обігу культурних цінностей в Україні є Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV [124]. Зазначений нормативно-правовий акт регулює відносини, пов'язані з вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей, і спрямований на охорону національної культурної спадщини та розвиток міжнародного співробітництва України у сфері культури.

Нормативну основу адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні, крім законів, становлять численні підзаконні адміністративні правові акти, що видаються суб'єктами, уповноваженими визначати, проводити, формувати й реалізовувати державну політику в досліджуваній сфері, а також міжнародні правові акти і міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надала ВРУ.

До них належать акти Президента України, постанови КМУ, акти МКУ, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Найважливішими підзаконними нормативно-правовими актами у сфері обігу культурних цінностей слід визнати:

1) постанови КМУ:

– постанова КМУ «Про затвердження зразка свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України» від 20 червня 2000 року № 984;

– постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення» від 26 серпня 2003 року № 1343;

– постанова КМУ «Про затвердження Порядку видачі свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей або відмови в його видачі, переоформлення, видачі дубліката, анулювання» від 25 листопада 2015 року № 963;

2) накази міністерств:

– наказ МКУ «Про затвердження зразків заяв щодо видачі, переоформлення, видачі дубліката, анулювання свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України та повідомлення про відмову в його видачі» від 14 квітня 2014 року № 210;

– наказ Міністерства культури і мистецтв України «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України» від 22 квітня 2002 року № 258;

– наказ МКУ «Про утворення Експертно-фондової ради з питань безоплатної передачі вилучених або конфіскованих культурних цінностей, обернених відповідно до закону в дохід держави» від 6 жовтня 2017 року № 1005;

– наказ Міністерства культури і мистецтв України, Міністерства внутрішніх справ України «Про оперативний обмін інформацією щодо культурних цінностей, оголошених у національний та міжнародний розшук» від 10 серпня 2004 року № 517/885;

– наказ МКУ «Про затвердження Переліку державних установ, закладів культури, інших організацій, яким надається право проведення державної експертизи культурних цінностей» від 31 березня 2017 року № 267;

– наказ МКУ «Про затвердження форм та порядків ведення реєстрів культурних цінностей» від 3 вересня 2013 року № 819;

– наказ МКУ «Про затвердження зразків бланків паспортів на смичковий музичний інструмент і смичок» від 27 червня 2017 року № 555.

Отже, адміністративно-правовим регулюванням у сфері обігу культурних цінностей слід вважати засновану на приписах законів та інших нормативно-правових актів діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо забезпечення належного порядку вивезення (тимчасового вивезення), ввезення (тимчасового ввезення) та повернення культурних цінностей. Становлення системи законодавства України у сфері обігу культурних цінностей розпочалося після проголошення незалежності України, пройшло

складні та неоднозначні етапи і на сьогодні сформовано у вигляді чіткого переліку нормативно-правових актів, які регулюють різноманітні питання щодо вивезення, ввезення, тимчасового вивезення, переміщення тих об'єктів, що підпадають під категорію «культурні цінності» [115, с. 97].

У нашому дослідженні ми чітко розмежуємо поняття шанобливого ставлення до пам'яток культури, їх охорону та державне регулювання цих процесів, наявність розгалуженої системи нормативно-правових актів, системи державних органів, що здійснюють контроль і нагляд у вказаній сфері; існування державних реєстрів, обліків та баз цих культурних цінностей.

Ретроспективний аналіз генези розвитку адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей дозволив виокремити такі основні його періоди: I період (XVIII ст. – 1917 р.) – зародження ідеї про державну охорону пам'яток культури та перші спроби її реалізації; II період (1917–1921 рр.) – створення національної системи охорони культурних цінностей у період Української революції; III період (1922–1991 рр.) – становлення адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей у радянський період; IV період (1991–1999 рр.) – зародження адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей у незалежній Україні; V період (2000–2010 рр.) – період трансформації та пошуку оптимальних варіантів адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей; VI період (з 2010 року донині) – новітній період адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей.

Ідея створення відповідної системи державних органів, які б регулювали процес обігу культурних цінностей, виникла в політиці російського уряду ще в XIX ст. Проте відсутність власної незалежної держави не дала змоги реалізувати вітчизняну практику з цього питання. Така можливість виникла в період 1917–1921 рр., коли на території українських земель діяли національні уряди з різними формами державного правління. Сукупність внутрішніх і зовнішніх факторів перенесло проблему

створення дієвого порядку обігу культурних цінностей на останні позиції. Виняток становила Українська Держава, оскільки в цей період активізувалася увага до питання охорони й повернення культурних цінностей.

Простежити витоки та зародження сучасного розуміння адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей можна в радянський період: було прийнято перші законодавчі акти, утворено державні та громадські організації, здійснено спроби організувати облік усіх наявних культурних цінностей. Водночас варто констатувати й негативні наслідки цього періоду: занепад релігійних культурних цінностей, жорстка політика стосовно окремих етнічних груп, що проживали на території СРСР, військові дії тощо.

Після проголошення незалежності перед нашою державою постала значна кількість концептуально нових проблем, вирішенням яких почали активно займатися новостворені державні органи в царині обігу культурних цінностей. Сучасний період розвитку адміністративно-правового регулювання означений досить розгалуженою системою нормативно-правових актів у сфері обігу культурних цінностей, значною кількістю міжнародних договорів і конвенцій, ратифікованих ВРУ.

1.3. Система суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні

Ключовим елементом адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні є його суб'єкти, які реалізують державну політику у вказаній сфері. Важливе значення відіграє правовий статус кожного окремого суб'єкта в досліджуваній сфері, а також його компетенція, форми й методи державного контролю, адміністративні процедури його здійснення.

Теоретичні аспекти визначення суб'єкта адміністративного права й адміністративних правовідносин, їхнього правового статусу та правосуб'єктності у своїх наукових розробках розглядали такі вчені-адміністративісти: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Колпаков, А. Мельник,

С. Стеценко та інші. Питання визначення системи суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей на сьогодні є недостатньо дослідженим, що зумовлено постійними процесами оптимізації системи органів виконавчої влади, які передусім передбачають ліквідацію, реорганізацію, утворення та зміну підпорядкування системи центральних органів виконавчої влади (служб, інспекцій, агентств).

Категорію «система» науковці тлумачать з різних позицій. На підставі аналізу наявних поглядів на цю дефініцію, А. Коротких виокремив такі основні її властивості: є цілісною категорією, що уособлює функціонування її складових; передбачає взаємозалежність складових між собою, причому розташування елементів виключає інстанційну структурованість; відсутність одного з елементів унеможлиблює розгляд системи загалом; єдина цільова спрямованість як окремих елементів, так і системи загалом, яка полягає в дотриманні імперативних приписів у визначеній сфері правовідносин [76, с. 78].

Ключовими елементами будь-якої системи є суб'єкти, без яких (навіть одно з них) неможливим є функціонування системи як цілісної категорії.

Передусім слід розкрити зміст поняття «суб'єкт». У тлумачному словнику української мови це поняття визначено таким чином: 1) особа, група осіб, організація, яким належить активна роль у певному процесі, акті; 2) особи чи організація як носій певних прав та обов'язків [27, с. 1408].

У загальній теорії адміністративного права суб'єктом визнають носія (фізичну чи юридичну особу) прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, який здатен реалізовувати надані права, а покладені на нього обов'язки – виконувати [47, с. 226].

Ключовими елементами цього поняття у теорії права, зокрема адміністративного, є певний обсяг прав та обов'язків, якими наділений окремий суб'єкт у сфері свого функціонування. Саме через правову регламентацію встановленого кола адміністративних прав та обов'язків

суб'єктів реалізуються його повноваження. Адміністративними обов'язками слід вважати сукупність зобов'язань перед приватними особами, державою та суспільством, що встановлені нормами адміністративного права та інших галузей права; адміністративними правами – прописану адміністративним законодавством міру дозволеної поведінки щодо виконання поставлених обов'язків стосовно забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб та публічного інтересу держави й суспільства загалом [4, с. 85]. Натомість адміністративними повноваженнями є нормативно визначені можливості (права) та зобов'язання (обов'язки) суб'єкта публічної адміністрації здійснювати адміністративну діяльність у різноманітних її виявах [90, с. 188].

Отже, *система суб'єктів з обігу культурних цінностей* – це сукупність державних органів, компетенцією яких є забезпечення контролю та нагляду за порядком ввезення, вивезення та тимчасового вивезення культурних цінностей і реалізовується шляхом встановлення окремих прав та обов'язків таких органів [117, с. 193].

У чинному національному законодавстві визначено коло суб'єктів, на яких покладено здійснення нагляду й контролю в досліджуваній сфері. З огляду на те, що органи виконавчої влади становлять чітку ієрархічну систему, можна виокремити декілька рівнів суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей з відповідними повноваженнями.

Перший рівень системи суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні представлений КМУ як найвищим органом виконавчої гілки влади. Основні завдання, принципи діяльності, склад і порядок формування КМУ регламентовані відповідним Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року № 794-VII [139]. Аналіз повноважень КМУ дає змогу розподілити їх на загальні та спеціальні. До загальних ми можемо віднести вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів, соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, а також інших важливих сферах діяльності держави.

Натомість спеціальні повноваження у сфері культури в законодавстві визначені як такі, що пов'язані із забезпеченням проведення державної політики у сферах культури, етнонаціонального розвитку України і міжнаціональних відносин, охорони історичної та культурної спадщини.

Згідно із законодавчими положеннями, КМУ здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства. Відповідно, на другому рівні в системі суб'єктів передбачено діяльність профільного міністерства. На сьогодні МКУ є первинним і основним суб'єктом, який здійснює нагляд і контроль за дотриманням порядку вивезення, ввезення і повернення в Україну культурних цінностей.

МКУ – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ. Згідно п. 1 Положення про Міністерство культури України, МКУ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії [134].

У структурі апарату МКУ діє відділ з питань переміщення культурних цінностей. Крім того, у складі МКУ функціонує експертно-фондова рада з питань безоплатної передачі вилучених або конфіскованих культурних цінностей, обернених відповідно до закону в дохід держави, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим органом Мінкультури, що утворюється для розгляду питань про безоплатну передачу вилучених або конфіскованих культурних цінностей, обернених відповідно до закону в дохід держави, для постійного зберігання в державну частину музейного, бібліотечного та архівного фондів або релігійним організаціям [133].

Основним завданням МКУ визнано забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних

цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин [134].

Для реалізації поставленого завдання у сфері обігу культурних цінностей МКУ наділено такими повноваженнями:

- здійснення нормативно-правового регулювання у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин, кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті шляхом прийняття різноманітних підзаконних актів у межах своєї компетенції;

- визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин, кінематографії, відновлення і збереження національної пам'яті.

Важливим аспектом діяльності МКУ у сфері обігу культурних цінностей є видача свідоцтв на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей. Зразок такого свідоцтва затверджено постановою КМУ від 20 червня 2000 року № 984 [125].

МКУ складає переліки культурних цінностей, які вивозять (тимчасово вивозять), і встановлює режим їх вивезення; веде бази даних щодо переміщених культурних цінностей. У контексті цього завдання варто зауважити, що на сьогодні в Україні не створено вичерпного переліку всіх культурних цінностей, що знаходяться на території нашої держави та за її межами. Вказане питання було порушено одразу після проголошення незалежності України, проте донині такого реєстру ще не створено (на сьогодні існує лише Державний реєстр нерухомих пам'яток України).

Крім того, МКУ вирішує питання щодо безоплатної передачі вилучених або конфіскованих культурних цінностей, обернених відповідно до закону в дохід держави, для постійного зберігання в державну частину

музейного, бібліотечного та архівного фондів або релігійним організаціям; організовує роботу, пов'язану з виявленням та веденням обліку на території України культурних цінностей інших держав, сприяє вирішенню питань про їх повернення відповідно до законодавства України; оприлюднює інформацію в Україні та за її межами про факти втрати або крадіжки культурних цінностей.

Ще одним напрямом роботи МКУ є затвердження порядку оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей та здійснення контролю за їх переміщенням через державний кордон України, а також переліку державних установ, закладів культури, інших організацій, яким надається право проведення державної експертизи культурних цінностей.

Як було зазначено вище, до 2011 року вирішення питань, пов'язаних з поверненням культурних цінностей в Україну, було компетенцією Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України, яка входила до системи центральних органів виконавчої влади і, відповідно, становила третій рівень у системі суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей [113, с. 118]. У зв'язку з реорганізацією системи центральних органів виконавчої влади вказану Службу було ліквідовано, а всі функції покладено на Департамент культурної спадщини та культурних цінностей МКУ (згодом – Управління охорони культурної спадщини).

Констатовано, що відсутність на сьогодні центрального органу виконавчої влади, який би здійснював контроль і нагляд за обігом культурних цінностей, є негативним явищем. Зосередження всіх повноважень у вказаній сфері лише на профільному міністерстві суттєво обмежує функції центральних органів влади, які зазначені в базовому Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV. Зокрема, ст. 10 вказаного нормативного акта деталізує повноваження центрального органу виконавчої влади, що

забезпечує формування державної політики у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей [124].

Компетенцію центрального органу виконавчої влади з обігу культурних цінностей умовно можна поділити на дві складові: у сфері забезпечення державної політики з вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, а також у сфері реалізації державної політики.

Перша складова конкретизується в таких процедурних аспектах, як затвердження порядку оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням; переліку державних установ, закладів культури, інших організацій, яким надається право проведення державної експертизи культурних цінностей; переліку товарів, на які видається свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України; складання переліків культурних цінностей, що вивозяться (тимчасово вивозяться), і встановлення режиму тимчасового вивезення [124].

Реалізація державної політики у сфері обігу культурних цінностей передбачає: ведення баз даних на переміщені культурні цінності; організація роботи з виявлення та обліку на території України культурних цінностей інших держав; сприяння поверненню чужих культурних цінностей до відповідних країн; розгляд клопотань власників культурних цінностей; прийняття рішень щодо можливого вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей; проведення реєстрацію ввезених (тимчасового ввезених) культурних цінностей.

Із зазначеного випливає, що за відсутності центрального органу виконавчої влади, який би здійснював окремі функції з реалізації державної політики з обігу культурних цінностей, вказані повноваження на сьогодні цілком належать до компетенції МКУ.

Аналізуючи положення Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI, варто зазначити, що безпосередня реалізація державної політики в певній сфері покладена на

центральні органи виконавчої влади, які знаходяться в структурі міністерства та створюються залежно від виконання публічних функцій як агентства, служби та інспекції. Так, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. Якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади становлять контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними актами законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція (п. 2 ст. 17) [151].

Таким чином, доцільним слід визнати утворення центрального органу виконавчої влади саме у вигляді державної служби, безпосереднім завдання якої стане надання адміністративних послуг у сфері обігу культурних цінностей. Повноваження Державної служби з обігу культурних цінностей як центрального органу виконавчої влади варто розподілити на такі основні групи: координаційні, сервісні, регулятивні та інформаційні. Пропонуємо конкретизувати та наповнити кожен із вказаних груп повноважень таким змістом.

1. Координаційні повноваження:

- участь у реалізації державної політики у сфері обігу культурних цінностей;
- вжиття заходів щодо захисту національних інтересів, пов'язаних з переміщенням культурних цінностей та запобігання їх втраті;
- співпраця з іншими державними органами у сфері запобігання незаконному обігу культурних цінностей;

- здійснення необхідних заходів для повернення викрадених, незаконно вивезених і неповернутих культурних цінностей;

- розробка та реалізація програм і планів скоординованих дій щодо виявлення, обліку та повернення в Україну культурних цінностей разом з іншими організаціями України та інших країн;

- розробка та реалізація заходів, що спрямовані на забезпечення виконання міжнародних угод з питань запобігання незаконному переміщенню культурних цінностей.

2. Сервісні повноваження:

- забезпечення проведення державної експертизи культурних цінностей, заявлених до вивезення (тимчасового вивезення), та під час повернення після тимчасового вивезення;

- видача свідоцтв на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей;

- проведення реєстрації ввезених (тимчасового ввезених) культурних цінностей;

- розробка та встановлення разом з іншими державними органами (Державна фіскальна служба України) порядку реєстрації культурних цінностей, що ввозяться або вивозяться з України;

- забезпечення додержання порядку переміщення культурних цінностей через митний кордон України.

3. Регулятивні повноваження:

- узагальнення практики застосування законодавства про вивезення (тимчасове вивезення), ввезення (тимчасове ввезення) та повернення культурних цінностей;

- розробка пропозицій щодо вдосконалення законодавства та внесення їх на розгляд МКУ;

- підготовка пропозицій про укладення міжнародних договорів України з питань обігу культурних цінностей та подання їх до МКУ.

4. Інформаційні повноваження:

- створення баз даних культурних цінностей;
- інформування громадськості про факти втрат і крадіжок культурних цінностей;
- налагодження контактів з українцями, які проживають за межами України, щодо пошуку та повернення культурних цінностей;
- підготовка матеріалів для засобів масової інформації щодо розшуку та повернення культурних цінностей в Україну;
- проведення науково-методичного та інформаційного консультування діяльності організацій, пов'язаних з обігом культурних цінностей [150].

Важливим завданням, що постає перед державними органами у сфері обігу культурних цінностей у сучасних умовах розвитку нашої держави, є питання про повернення культурних цінностей, які на сьогодні перебувають на території тимчасово окупованих областей України та на території анексованого півострова Крим. На нашу думку, необхідним є створення окремого підрозділу в межах Державної служби з обігу культурних цінностей, який би займався розв'язанням цієї актуальної проблеми. За інформацією Українського незалежного центру політичних досліджень, на момент окупації в Криму налічувалось 6 історико-культурних заповідників, 300 тисяч музейних експонатів, близько 14 тис. пам'яток культури [42], зокрема включений у список Всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО національний заповідник «Херсонес Таврійський». Як вказують фахівці, у зв'язку з окупацією Криму і частини Донбасу кількість музейних установ в Україні зменшилася більше ніж на 70 одиниць, а втрати предметів державної частини Музейного фонду України становлять від 1 млн до 1 млн 200 тис. одиниць. Під час бойових дій у м. Донецьку було цілком зруйновано краєзнавчий музей, багато речей утрачено назавжди. Але це неповна інформація [118, с. 184].

У грудні 2015 року МКУ ініціювало формування електронного реєстру цінностей, які перебувають на території Криму, а також у тимчасово окупованих частинах Донбасу. Як вказує М. Дячук, цей реєстр необхідний

для оприлюднення, у тому числі на міжнародному рівні, права України на об'єкти свого культурного спадку [42]. Проте така робота є недосконалою та несистемною. На новостворену службу має бути покладено завдання з моніторингу та ведення реєстру культурних цінностей, які перебувають на вказаних вище територіях України. Крім того, пропонуємо затвердити форму такого реєстру та порядок його ведення за аналогією з іншими наявними реєстрами, що затверджені наказом МКУ від 3 вересня 2013 року № 819 [138].

Ще однією можливою проблемою визначення компетенцій центрального органу виконавчої влади у сфері обігу культурних цінностей є уникнення їх дублювання. З цього приводу Л. Анохіна зазначає, що дублювання компетенції може спричинити таке явище, як конкуруюча компетенція, коли відповідні суб'єкти будуть одночасно реагувати на один і той самий факт правопорушення або, навпаки, не реагувати, покладаючись на дії один одного. Водночас науковець зауважує, що подібне перетинання компетенції трапляється рідко, а отже, наявні між суб'єктами зв'язки слід вважати позитивними, адже вони дають змогу оперативно реагувати на факт правопорушення завдяки множинності відповідних суб'єктів [16, с. 53].

Наступним суб'єктом у сфері обігу культурних цінностей є ДФС, яка на сьогодні фактично єдина становить третій рівень у системі суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей. ДФС є центральним органом виконавчої влади, що утворений рішенням КМУ від 21 травня 2014 року в результаті проведених протягом 2010–2014 рр. процесів оптимізації системи органів виконавчої влади.

Ретроспективний аналіз вказаних вище процесів з оптимізації органів виконавчої влади дає підстави стверджувати, що ДФС було утворено шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. З 22 липня 2015 року ДФС підпорядковується Міністерству фінансів України.

Досліджуючи правовий статус ДФС, науковці виокремлюють такі чотири ключові напрями державної діяльності:

- у податковій сфері;
- у сфері державної митної справи;
- з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску [51, с. 52].

Повноваження ДФС закріплені у відповідному Положенні, затвердженому постановою КМУ [132]. Аналіз усіх видів адміністративних послуг ДФС (їх, згідно з Положенням, налічується 93) дозволяє виокремити здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю щодо товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також контролю за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України як основне та визначальне у досліджуваній нами сфері.

Система органів ДФС України чітко диференційована і поділена на структурні частини, кожна з яких має свою сферу функціонування. Кожен окремий орган у системі органів ДФС наділений чітко визначеним колом повноважень, що відповідає цілям і завданням його роботи.

Так, у структурі ДФС функціонує Департамент організації митного контролю та оформлення, безпосереднім завданням якого є організація здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю щодо товарів, які переміщують через митний кордон України, а також контролю за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України [35].

Реалізація цього завдання передбачає дотримання та правову регламентацію окремих митних режимів, що можуть застосовуватися до культурних цінностей. З огляду на наявність переліку митних режимів, який міститься в Митному кодексі України, а також на підставі аналізу норм Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року до об'єктів, що підпадають під категорію культурних цінностей, можуть бути застосовані такі митні режими, як експорт, імпорт, тимчасове (ввезення, вивезення) та транзит.

Як було вже зазначено, з 1 грудня 2018 року єдиним органом, що видає свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України, є МКУ. Така ситуація призводить до того, що місцеві органи виконавчої влади фактично не представлені в системі суб'єктів з обігу культурних цінностей. Наслідком цього є певна централізація функцій у сфері обігу культурних цінностей у межах лише органу виконавчої влади – МКУ. Вбачаємо за доцільне децентралізувати повноваження МКУ у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей з метою спрощення адміністративних процедур у досліджуваній сфері, а також для забезпечення належної якості надання адміністративних послуг. Децентралізація, на нашу думку, передбачатиме отримання адміністративних послуг у сфері обігу культурних цінностей з мінімальними фінансовими та матеріальними затратами, забезпеченню територіальної доступності для суб'єктів, які бажають вивезти (тимчасово вивезти) і повернути культурні цінності.

Для досягнення зазначеної мети доцільно: 1) утворити на рівні місцевих державних адміністрацій у межах структурних підрозділів з питань культури відділи з питань обігу культурних цінностей, 2) частково передати повноваження Мінкультури з видачі свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України структурним підрозділам з питань культури виконавчих органів місцевих рад регіонального рівня.

Зазначені кроки у реформуванні системи суб'єктів з обігу культурних цінностей дадуть можливість, чітко розмежувати повноваження у досліджуваній сфері з урахуванням визначеного кола адміністративно-правових відносин у сфері обігу культурних цінностей, до яких належать: публічно-сервісні, контрольні та юрисдикційні. На сьогодні зазначений перелік повноважень фактично зосереджений в межах в межах окремо взятого центрального органу виконавчої влади, що впливає певна централізацію функцій у сфері обігу культурних цінностей у межах лише органу виконавчої влади, а по-друге йде в супереч усталеним канонам щодо необхідності розподілу публічно-сервісних та контрольних повноважень між суб'єктами публічної адміністрації.

Таким чином, суб'єктами з обігу культурних цінностей слід визнати систему органів публічної адміністрації, до компетенції яких належить забезпечення та реалізація державної політики у сфері обігу культурних цінностей шляхом встановлення відповідних прав та обов'язків таких органів.

Враховуючи систему суб'єктів з обігу культурних цінностей, слід запропонувати наступні класифікаційні критерії поділу суб'єктів, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей: 1) залежно від обсягу повноважень щодо вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей (загальні, основні, додаткові, залучені); 2) залежно від форми участі у формуванні або реалізації державної політики у сфері обігу культурних цінностей; 3) залежно від масштабів діяльності (міжнародні та національні); 4) залежно від території, на яку поширюється компетенція певного органу (центральної й територіальної)

Спроба систематизації суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей дозволяє констатувати, що в сучасних умовах розвитку української держави, вказана система має рівневу, ієрархічну структуру, яка представлена

органами виконавчої влади, що реалізують політику у сфері обігу культурних цінностей.

У сучасних умовах функції контролю за вивезенням, ввезенням і поверненням культурних цінностей виконує МКУ, одним із пріоритетних завдань якого є забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей. Основні повноваження МКУ в досліджуваній сфері чітко сформульовані у відповідних нормативних актах.

Таким чином, доцільним є створення центрального органу виконавчої влади у сфері обігу культурних цінностей (Державної служби України з обігу культурних цінностей) з чітко визначеними повноваженнями у вказаній сфері. У структурі цієї служби слід передбачити спеціальний підрозділ, безпосереднім завданням якого стане облік і моніторинг культурних цінностей, які опинилися на території анексованого півострова Крим, а також тимчасово окупованих частин Донецької та Луганської областей. Для ефективної діяльності вказаного вище підрозділу необхідно визначити й затвердити форму та порядок ведення реєстру культурних цінностей, що перебувають на анексованих й окупованих територіях України.

Висновки до першого розділу

Узагальнення теоретико-методологічних засад дослідження адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні дало змогу дійти таких висновків [108; 111; 112; 113; 114; 115; 117].

Культурні цінності в нормативних документах розглядаються досить широко та багатоаспектно. Кожен нормативно-правовий акт, у тому числі міжнародні конвенції чи рекомендації, пропонує власне тлумачення культурних цінностей, визначає перелік матеріальних об'єктів (предметів), що до них належать, яке не є універсальним і вичерпним. Це призводить до неправильного застосування вказаного терміна під час використання його в практичній діяльності.

Доведено, що культурні цінності є об'єктом адміністративно-правового регулювання, оскільки суспільні відносини, які виникають з приводу їх вивезення, ввезення та повернення в Україну, урегульовані нормами адміністративного права і спрямовані на створення сприятливого правового поля, необхідного для підтримання міжнародних культурних зв'язків, щодо предметів, які мають художнє, історичне, етнографічне, наукове значення та підлягають збереженню, відтворенню й охороні відповідно до законодавства України.

Надано визначення поняття «адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей», яким запропоновано розуміти комплекс адміністративно-правового інструментарію, за допомогою якого уповноважені органи держави визначають відповідний порядок обігу культурних цінностей, з урахуванням, передусім, публічного інтересу для відтворення й нарощування художнього, історичного, етнографічного та наукового значення та міждержавних культурних зв'язків.

Ознаки культурних цінностей варто розподіляти на загальні та специфічні. Загальними ознаками культурних цінностей слід визнати: унікальність; суспільна значущість на рівні окремої країни чи світової спільноти; історична, художня, наукова значущість; незамінність. Наявність в об'єкта вказаних ознак виокремлює культурні цінності від інших об'єктів на загальнокультурному рівні.

Специфічні ознаки дають змогу застосовувати до них особливі адміністративні процедури обігу. До них належать: матеріальна вартість; обов'язковий порядок державної реєстрації; особливий правовий режим регулювання та обігу; порядок звернення до компетентних органів; регламентованій процедурі видачі необхідних документів встановленого зразка.

Визначено основні ознаки адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей, а саме: 1) реалізація публічного інтересу, який

виявляється у відтворенні й нарощуванні художнього, історичного, етнографічного та наукового співробітництва на міждержавному рівні; 2) публічний (відкритий) характер, який має відповідне нормативне закріплення; 3) перелік адміністративно-правових інструментів, необхідних для досягнення ефективного обігу культурних цінностей; 4) узгодженість інтересів (приватних і публічних) усіх суб'єктів правовідносин у сфері обігу культурних цінностей з метою вирішення суспільно важливих завдань; 5) стабільність і прогнозованість адміністративних процедурних дій, пов'язаних з обігом культурних цінностей; 6) зобов'язальний характер, що передбачає отримання різноманітних документів дозвільного характеру; 7) наявна система правових гарантій.

Дослідження класифікації культурних цінностей є необхідним для пізнання всієї широти застосування цього поняття та встановлення співвідношення між різними їх видами в кожному окремому випадку. Культурні цінності поділяються на такі основні види: 1) залежно від єдності з навколишнім середовищем: рухомі та нерухомі; 2) залежно від економічного критерію: матеріальні та нематеріальні (духовні); 3) за ступенем значущості: цінності світового, національного та місцевого значення; 4) залежно від оборотоздатності: ті, що перебувають у вільному обороті; обмежені в цивільному обороті (обмежено оборотоздатні культурні цінності); ті, що виключені з обороту.

Відсутність чіткого розподілу культурних цінностей на певні види в чинному законодавстві дає підстави стверджувати, що на сьогодні не існує їх вичерпного переліку, що, відповідно, дає змогу доповнювати цей перелік з урахуванням розвитку культури та суспільства.

Адміністративно-правовим регулюванням у сфері обігу культурних цінностей слід визнати засновану на приписах законів та інших нормативно-правових актів діяльність спеціально уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення належного обігу культурних цінностей. Сутність адміністративно-правового регулювання у сфері, що розглядається,

можна з'ясувати через визначення завдань, які постають перед державою у процесі його здійснення, а також через окреслення специфічних рис механізму його організації.

Гене́за адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в Україні та передумови його становлення у правових пам'ятках різних історичних періодів невід'ємно пов'язані з основними етапами формування та становлення адміністративно-правових відносин на українських землях.

Простежити витоки та зародження сучасного розуміння адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей можна в радянський період: було прийнято перші законодавчі акти, утворено державні та громадські організації, здійснено спроби організувати облік усіх наявних культурних цінностей. Водночас варто констатувати й негативні наслідки цього періоду: занепад релігійних культурних цінностей, жорстка політика стосовно окремих етнічних груп, що проживали на території СРСР, військові дії тощо.

Після проголошення незалежності перед нашою державою постала значна кількість концептуально нових проблем, вирішенням яких почали активно займатися новостворені державні органи в царині обігу культурних цінностей.

Наведено класифікаційні критерії поділу суб'єктів, які беруть участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей: 1) залежно від обсягу повноважень щодо вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей (загальні, основні, додаткові, залучені); 2) залежно від форми участі у формуванні або реалізації державної політики у сфері обігу культурних цінностей; 3) залежно від масштабів діяльності (міжнародні та національні); 4) залежно від території, на яку поширюється компетенція певного органу (центральної й територіальної).

На сьогодні розроблено дієвий адміністративно-правовий механізм регулювання культурних цінностей, що дає змогу ефективно та на належному рівні здійснювати контроль і нагляд за обігом культурних цінностей в Україні. Водночас відсутність спеціального органу в системі центральних органів виконавчої влади, який би безпосередньо займався питаннями обігу культурних цінностей в Україні, є суттєвим недоліком у системі суб'єктів таких органів.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ВИВЕЗЕННЯ, ВВЕЗЕННЯ ТА ПОВЕРНЕННЯ В УКРАЇНУ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

2.1. Адміністративні процедури оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України

В умовах реформування науки та галузі адміністративного права адміністративні процедури виокремлюють в окремий інститут права з притаманними лише йому поняттями, термінами й нормами. З огляду на важливість та актуальність дослідження адміністративних процедур, деякі вчені навіть обговорюють можливість формування окремої галузі права адміністративних процедур [23, с. 7]. Причому дослідники зауважують, що вивчення адміністративних процедур розпочалося лише в ХХ ст. і до цього часу не досліджувалося ні радянською, ні вітчизняною наукою [14, с. 152].

Попри відносну новизну вказаного поняття, варто зазначити, що на сьогодні вже здійснено чимало загальнотеоретичних досліджень з цієї проблеми. Так, адміністративні процедури є предметом наукового аналізу таких провідних вітчизняних і зарубіжних учених-адміністративістів, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, О. Бандурка, Д. Галлиган, В. Галуцько, Є. Демський, О. Кузьменко, В. Тимощук та ін.

Розглядаючи змістове наповнення поняття «адміністративні процедури», варто зазначити, що термін «процедура» походить від лат. *procedo* й означає «проходжу, просуваюсь». У юридичній науці процедурою вважають «особливий, нормативно встановлений порядок здійснення юридичної діяльності, що забезпечує реалізацію норм матеріального права й матеріальних правовідносин, який охороняється від порушення правовими санкціями» [26, с. 22].

Як ми вже зазначали, дефініція «адміністративна процедура» є відносно новою у вітчизняній науці адміністративного права. Саме тому на

сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, який би містив законодавче визначення цієї категорії. Водночас обговорення тривають на рівні окремих законопроектів. Так, у проекті Адміністративно-процедурного кодексу України було запропоновано таке визначення: адміністративна процедура – визначений законодавством порядок адміністративного провадження, яке передбачає сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його зверненням до виконання [154].

Розглянемо наукові підходи до визначення адміністративної процедури, що існують у доктрині адміністративного права. Так, на думку В. Галуцька, адміністративні процедури – це встановлений законодавством порядок розгляду та розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [5, с. 276]. В. Тимошук тлумачить адміністративну процедуру як законодавчо встановлений порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [2, с. 24]. На думку Н. Губерської, адміністративна процедура – це нормативно встановлений порядок послідовно здійснюваних дій органів публічної адміністрації, спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосуванням заходів примусу [31, с. 24]. Наведені визначення адміністративних процедур дають змогу констатувати таку їхню визначальну рису, як встановлення нормами адміністративного права певного послідовного порядку дій, що здійснюються компетентними органами публічної адміністрації.

Аналіз наявних підходів до розуміння поняття «адміністративна процедура» дає змогу сформулювати таке тлумачення: адміністративна процедура – це встановлений нормами адміністративного права порядок

розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [116, с. 103].

З огляду на багатоманітність визначень адміністративних процедур, необхідно виокремити найбільш істотні ознаки досліджуваного поняття. Зокрема, колектив авторів наводить такі ознаки адміністративних процедур: базуються на нормах чинного законодавства; визначають порядок розгляду адміністративних справ; упорядковують повсякденну діяльність суб'єктів публічного адміністрування; спрямовані на реалізацію та захист прав, свобод і законних інтересів окремої фізичної та юридичної особи; завершуються ухваленням адміністративного акта [4, с. 200].

Ю. Фролов основними ознаками адміністративних процедур вважає такі [189, с. 696]:

1) публічний характер та особливий суб'єктний склад – адміністративна процедура здійснюється в публічній сфері, безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації та супроводжується використанням відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів;

2) нормативний характер – адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб;

3) індивідуальний характер – прийняте в справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації;

4) безспірний характер – предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, у яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації;

5) стадійний характер – передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що вихідною точкою кожного наступного етапу є правовий результат попереднього;

б) особлива спрямованість – адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, її мета полягає в забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкта правовідносин у сфері державного управління; адміністративна процедура завершується прийняттям відповідного нормативного акта, обов'язкового для виконання.

З огляду на широкі можливості застосування адміністративних процедур та їх багатовекторний характер, виокремлюють декілька критеріїв їх класифікації. Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» [4, с. 201–202] пропонують таку класифікацію адміністративних процедур.

1. Залежно від того, хто є ініціатором адміністративної процедури:

– заявні адміністративні процедури, які виникають виключно за наявності заяви правосуб'єктної особи до суб'єкта публічного адміністрування та мають на меті забезпечення реалізації своїх прав і свобод або сприяння в реалізації законних інтересів;

– втручальні адміністративні процедури, які виникають за ініціативи суб'єкта публічної адміністрації, за наявності для цього правових підстав.

2. Залежно від складності здійснення адміністративних процедур:

– прості адміністративні процедури, що полягають у вчиненні суб'єктом публічного адміністрування певних одноразових дій, які дозволяють завершити процедуру й ухвалити адміністративний акт;

– складні адміністративні процедури, які потребують здійснення складних нелінійних дій з можливим залученням спеціалістів, експертів, перекладачів тощо.

3. Залежно від кількості осіб, які претендують на отримання певного соціального результату: одноособові та конкурсні процедури.

4. Залежно від сутності адміністративні процедури бувають: реєстраційні, дозвільні, інспекційні, екзаменаційні, акредитаційні, ліцензійні тощо.

Будь-яка адміністративна процедура має внутрішню структуру, будову. З огляду на багатоаспектність поняття адміністративної процедури, логічним є її розуміння як сукупності окремих складових, якими і можуть вважатися стадії. Перш ніж розглянути стадії адміністративної процедури з оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України, необхідно здійснити загальнотеоретичний аналіз вказаного поняття.

У науці адміністративного права стадії адміністративної процедури тлумачать як послідовно взаємозмінні операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративної процедури [4, с. 221]. Окремі вчені вважають, що стадія є найголовнішим елементом у структурі адміністративної процедури, яку в найбільш загальному вигляді визначають як певний період, ступінь у розвитку відповідного процесу, що має власні якісні особливості [176, с. 339]. Значно більше уваги дослідженню стадії приділено в адміністративно-процесуальній науці. Зокрема, чимало сучасних учених у сфері адміністративного процесу визначають стадію як відносно відокремлену, обмежену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується певним колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах [1, с. 214; 17, с. 192].

Щодо кількості стадій адміністративної процедури серед учених немає однастайності. Так, Д. Бахрах, виокремлює три стадії адміністративної процедури: перша – це стадія збору необхідної інформації, її фіксування й аналізу; друга – прийняття обґрунтованого акта – закінчується оформленням рішення, що передбачає його остаточне редагування, підписання, присвоєння акта порядкового номера та ін.; доведення рішення до відома виконавців, зацікавлених осіб є початком його виконання, що становить зміст третьої стадії адміністративної процедури [20, с. 608–609].

З огляду на плюралізм думок стосовно кількості стадій адміністративної процедури, вважаємо за доцільно навести слушну тезу Н.

Губерської про те, що кількість стадій адміністративної процедури залежить від конкретних обставин [32, с. 13]. Водночас дослідниця зауважує, що існують загальні стадії, притаманні всім адміністративним процедурам. Ідеться, зокрема, про стадію відкриття адміністративної справи; стадію розгляду адміністративної справи; стадію перегляду адміністративної справи; стадію виконання рішення в справі [32, с. 14].

У контексті сучасних тенденцій розвитку науки адміністративного права найбільш ґрунтовним видається виокремлення таких стадій адміністративної процедури: підготовка справи до розгляду; розгляд і вирішення справи; оформлення адміністративного акта, його доведення до відома адресатів та заінтересованих осіб; перегляд адміністративного акта [4, с. 221]. Саме на такі стадії адміністративної процедури ми будемо спиратися в нашому подальшому дослідженні.

Розглянемо більш детально вказані вище стадії адміністративної процедури у контексті процедури оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України.

Підготовка справи до розгляду як перша стадія адміністративної процедури передбачає такі етапи (підстадії):

1. Подача заяви (клопотання) на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з території України.

Заява (клопотання) подається заявником особисто або через представника і підлягає обов'язковій реєстрації відповідно до правил діловодства в день її надходження до державного органу.

Зразок заяви на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з території України має чітко встановлену форму, яка затверджена наказом МКУ «Про затвердження зразків заяв щодо видачі, переоформлення, видачі дублікату, анулювання свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України та повідомлення про відмову в його видачі» від 14 квітня 2014 року № 210 [126].

Подати заяву (клопотання) на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України на сьогодні можна лише в письмовій (паперовій) формі. Для вдосконалення цього етапу адміністративної процедури вважаємо за доцільне регламентувати можливість подачі документів в електронному вигляді на сайті відповідного органу публічної адміністрації з дотриманням вимог законодавства про електронні документи й електронний документообіг.

З огляду на перелік необхідних документів, можна констатувати реальну можливість подачі всіх необхідних документів в електронному вигляді, що значно оптимізує вказаний процес, передусім для осіб, які звертаються для отримання такого дозволу.

2. Перевірка наданих заявником документів.

Чинне національне законодавство містить вичерпний перелік документів, які необхідно надати разом із заявою (клопотанням). Так, відповідно до п. 2.1 Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженої наказом Міністерством культури і мистецтв України від 22 квітня 2002 року № 258, до клопотання додають [128]:

– документ, що посвідчує заявника: для фізичної особи – паспорт громадянина України, тимчасове посвідчення особи громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний паспорт, службовий паспорт, посвідчення особи моряка, посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон; для юридичної особи – копія довідки про присвоєння коду за ЄДРПОУ. Таким чином, подати заяву на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей має право лише громадянин України, що є цілком виправданим, оскільки це унеможливує зловживання в процесі вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України іноземцями;

– документ, що підтверджує право власності заявника на культурні цінності.

Крім того, для різних об'єктів, що підпадають під ознаки культурних цінностей, передбачено окремий перелік додаткових документів. Так, у разі вивезення смичкових інструментів і смичків додатково надають паспорти на них установленого зразка. Під час вивезення музичних інструментів подають два примірники списків згідно з додатком 3 до Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженої наказом Міністерством культури і мистецтв України від 22 квітня 2002 року № 258; друкованих видань – згідно з додатком 4 до Інструкції; предметів філателії – згідно з додатком 5 до Інструкції; по два примірники кольорових фотографій кожної культурної цінності, розміром 13x18 см (крім предметів філателії, нумізматики, боністики та фалеристики, надання фотографій на які не потрібно) [128]. Наявність додаткових документів для подачі клопотання пояснюється особливістю тих чи інших об'єктів культурних цінностей.

Останній документ, необхідний для отримання дозволу на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з території України, – це висновок державної експертизи.

Для того, щоб вивезти з території України культурні цінності, необхідно з'ясувати, чи дійсно предмети, що плануються для вивезення або тимчасового вивезення, дійсно є культурними цінностями. Належність предметів до культурних цінностей визначається за результатами державної експертизи культурних цінностей. Відсутність довідки про проходження державної експертизи унеможлиблює реалізацію адміністративної процедури щодо вивезення культурних цінностей з України. Крім того, відмова власника подати на державну експертизу заявлені до вивезення культурні цінності розглядають як відмову власника від їх вивезення. *Проведення*

державної експертизи культурних цінностей становить другу стадію досліджуваної нами адміністративної процедури [108, с. 72].

Правову основу проведення державної експертизи культурних цінностей в Україні становить низка міжнародних і національних нормативно-правових актів, а саме:

– Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності, від 14 листопада 1970 року [70];

– Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV [124];

– постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення» від 26 серпня 2003 року № 1343 [137];

– наказ Міністерства культури і мистецтва України «Про затвердження Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України» від 22 квітня 2002 року № 258 [128];

– наказ МКУ «Про затвердження Переліку державних установ, закладів культури, інших організацій, яким надається право проведення державної експертизи культурних цінностей» від 31 березня 2017 року № 267 [129].

З-поміж вказаних вище підзаконних актів визначення експертизи культурних цінностей містять Порядок проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення, затверджений постановою КМУ від 26 серпня 2003 року № 1343, та Інструкція про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затверджена наказом Міністерством культури і мистецтв України від 22 квітня 2002 року № 258.

Згідно з Порядком проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення, експертиза – це всебічний

аналіз і вивчення культурної цінності об'єктів, заявлених до вивезення, тимчасового вивезення та повернутих в Україну після тимчасового вивезення, а також вилучених митними або правоохоронними органами, конфіскованих за рішенням суду й обернених відповідно до закону в дохід держави, за результатами яких складається експертний висновок [137].

В Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України зазначено, що експертизою є вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного предмета, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності й результати яких оформляють у вигляді експертного висновку [128].

Порівняльний аналіз наведених визначень дає змогу констатувати їх певну відмінність і неоднозначність у тлумаченні. Зокрема, у них взято до уваги різні ознаки та різну мету проведення експертизи.

Порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України передбачає декілька видів експертиз: попередню, первинну, повторну, додаткову, контрольну наукову й науково-технічну. Розглянемо зміст законодавчо закріплених видів державних експертиз. Як вказують Л. Андрушко та З. Лильо-Откович, експертна діяльність активно сприяє науковому вивченню культурних цінностей – артефактів національної історії, матеріальних носіїв ідеалів народу, а також специфічного товару на світовому ринку [15, с. 451]. На їхню думку, експертна діяльність набуває особливого значення саме зараз, коли Україна стає східним кордоном ЄС, що передбачає необхідність приведення у відповідність до загальноєвропейських стандартів наявних методів контролю за переміщенням культурних цінностей через митний кордон України [15, с. 453].

Не вдаючись до детального аналізу вказаних видів державної експертизи (адже це сягає за межі предмета нашого дослідження), визначимо

основну мету проведення кожної з них. Так, попередню експертизу мистецтвознавці проводять для визнання об'єкта культурною цінністю або предметом культурного призначення серійного чи масового виробництва на підставі норм атрибуції та критеріїв його художньої, історичної, етнографічної та наукової значущості [137].

Визначаючи коло суб'єктів, які можуть проводити попередню експертизу, В. Настюк та І. Тулянцева стверджують, що ними можуть бути уповноважені Державної служби контролю – посадові особи, призначені компетентним органом виконавчої влади, або мистецтвознавці – посадові особи, що наділені, крім повноважень оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей, також повноваженнями щодо здійснення контролю за вивезенням і ввезенням культурних цінностей у пункті пропуску через митний кордон України. Фахівці зауважують, що основним завданням такої експертизи є встановлення на підставі норм атрибуції критеріїв художньої, історичної, етнографічної та наукової значущості об'єкта дослідження або визнання такого об'єкта предметом культурного призначення серійного чи масового виробництва [95].

Експертиза може також бути первинною та повторною. Первинну експертизу проводять для підготовки обґрунтованого експертного висновку щодо об'єкта експертизи. Натомість повторну експертизу здійснюють у разі виявлення порушення вимог під час проведення первинної експертизи або за наявності обґрунтованих претензій заявника до експертного висновку первинної експертизи [137].

В окремих випадках можливим є проведення також додаткової експертизи, зокрема в разі виникнення нових наукових підстав для характеристики об'єкта.

Контрольну наукову і науково-технічну експертизу проводять з метою перевірки висновків первинної експертизи за ініціативи суб'єктів експертизи, зацікавлених у спростуванні окремих положень, частин або загалом висновків раніше проведених експертиз.

Крім того, за ступенем складності її поділяють на просту і складну. Проста експертиза не потребує вивчення додаткової спеціалізованої літератури (аукціонні каталоги, монографії, енциклопедії, довідники, архівні матеріали), поглибленого фізично-хімічного аналізу з використанням спеціальної технології. Складна експертиза передбачає вивчення додаткової спеціалізованої літератури (аукціонні каталоги, монографії, енциклопедії, довідники, архівні матеріали) та/або поглиблений фізично-хімічний аналіз з використанням спеціальної технології [137].

Суб'єктами проведення всіх інших видів експертизи (крім попередньої) можуть бути лише експерти тих державних установ, перелік яких визначено наказом МКУ «Про затвердження Переліку державних установ, закладів культури, інших організацій, яким надається право проведення державної експертизи культурних цінностей» від 31 березня 2017 року № 267 [129].

Розкривши основні положення всіх видів державних експертиз культурних цінностей, варто вказати, що їх наявність зумовлена, по-перше, специфічністю окремих об'єктів, що підпадають під категорію культурних цінностей; по-друге, метою та особливостями її проведення.

Ініціювати проведення державної експертизи культурних цінностей може будь-яка фізична або юридична особа, яка подала відповідну заяву на її проведення до уповноваженого на це органу. Строк проведення експертизи визначений законодавством, він залежить від ступеня її складності та становить до 30 календарних днів від дати прийняття заяви та об'єктів на експертизу (п. 14 Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України [128]).

Одним з найбільш важливих питань адміністративних процедур щодо вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України є визначення суб'єктів проведення державної експертизи культурних цінностей. Її проводять державні установи, заклади культури, інші організації, яким надано право проводити таку експертизу згідно з

Переліком, затвердженим наказом МКУ від 31 березня 2017 року № 267 [129]. Аналіз вказаного підзаконного акта дає змогу констатувати, що державну експертизу культурних цінностей проводять на підставі їх предметної належності: предмети образотворчого мистецтва, предмети декоративно-ужиткового мистецтва, меморіальні пам'ятки, рукописні книги та друковані видання, предмети нумізматики, фалеристики, медальєрики, предмети філателії, холодна та вогнепальна зброя, предмети техніки, музичні інструменти, предмети археології, природничі пам'ятки, архівні документи, включаючи кіно-, відео-, фоно-, фотодокументи.

На нашу думку, проведення державної експертизи культурних цінностей у визначених установах та організаціях покладає на них низку додаткових обов'язків, які полягають у тому, що кожного року до 1 лютого необхідно є подача звіту про проведення експертизи, а також затвердження персонального складу працівників, які безпосередньо проводитимуть державну експертизу культурних цінностей у кожній установі. З метою оптимізації вказаного етапу адміністративної процедури щодо вивезення культурних цінностей з України вбачаємо за доцільне створити інформаційні сторінки на сайтах державних закладів для надання необхідної інформації щодо процедури проведення експертизи культурних цінностей.

Проведення державної експертизи культурних цінностей є платною адміністративною послугою, розмір плати за здійснення якої державні установи, заклади культури, інші організації визначають самостійно. Розміри плати (тарифи) за проведення державної експертизи культурних цінностей, затверджені постановою КМУ від 26 серпня 2003 року № 1343, застосовуються для проведення державної експертизи культурних цінностей структурними підрозділами державних органів [137].

Якщо за результатами державної експертизи культурних цінностей визначено, що предмети є культурними цінностями, то необхідно отримати свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України. Отримання свідоцтва і є третім етапом досліджуваної

нами адміністративної процедури вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей – *оформлення адміністративного акта (видача свідоцтва)*.

Вказаний документ фактично є юридичною підставою для дозволу на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України. Варто зазначити, що законодавче визначення поняття «свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України» відсутнє. У проекті постанови КМУ «Про затвердження Порядку оформлення права на вивезення та тимчасове вивезення культурних цінностей» від 3 січня 2012 року зазначено, що свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України – дозвільний документ встановленого зразка, який підтверджує право власника на вивезення або тимчасове вивезення заявлених культурних цінностей і який є підставою для пропуску вказаних у ньому культурних цінностей через митний кордон України [156]. Слід зауважити, що цей вид дозвільного документа є строковим і, відповідно до чинного законодавства, на сьогодні видається на шість місяців. Вважаємо за доцільне нормативно закріпити визначення вказаного вище поняття, що дозволить уникнути неузгодженості в оформленні та в процедурі видачі.

Порядок видачі свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей або відмови в його видачі, переоформлення, анулювання, затверджений постановою КМУ від 25 листопада 2015 року № 963 [136], визначає процедуру видачі (відмови у видачі) суб'єкту господарювання, переоформлення, анулювання свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей. Суб'єктом господарювання в цьому контексті слід вважати будь-яку юридичну особу незалежно від організаційно-правової форми та форми власності чи фізичну особу, яка займається господарською діяльністю. Таким чином, отримати свідоцтво про право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей може як фізична, так і юридична особа.

Вказаний порядок передбачає, що суб'єкт господарювання, який має намір вивезти або тимчасово вивезти з території України культурні цінності, або уповноважена ним особа подає письмову заяву про видачу свідоцтва до центру надання адміністративних послуг. У контексті проведення адміністративно-правової реформи в Україні, однією з пріоритетних векторів якої є діяльність центрів надання адміністративних послуг, варто передбачити реальну можливість отримання свідоцтв про право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України на місцевому рівні діяльності таких центрів.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», вивозити культурні цінності без свідоцтва заборонено [124]. Вказана норма прямо пов'язана з Конвенцією про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності, від 14 листопада 1970 року, що ратифікована Указом Президії Верховної Ради УРСР від 10 лютого 1988 року № 5396-XI [70].

З метою запобігання незаконному вивезенню (тимчасовому вивезенню) культурних цінностей з території України 2013 року було затверджено Реєстр культурних цінностей, на які видано свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України, зразок якого затверджений наказом МКУ від 3 вересня 2013 року № 819 [121]. Вказаний Реєстр культурних цінностей є інформаційним ресурсом МКУ, який ведеться з використанням інформаційних технологій та електронного документообігу. Визначити на сьогодні кількість вивезених або тимчасового вивезених культурних цінностей з території України неможливо, оскільки дані, що вносяться до Реєстру культурних цінностей, належить до інформації з обмеженим доступом.

На першій стадії адміністративної процедури щодо оформлення свідоцтва на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України необхідно враховувати й той факт, що законодавство містить перелік

заборонених для вивезення об'єктів. Так, відповідно до ст. 14 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», вивезенню не підлягають: 1) культурні цінності, занесені до Державного реєстру національного культурного надбання; 2) культурні цінності, включені до Національного архівного фонду; 3) культурні цінності, включені до Музейного фонду України [124].

На сьогодні на рівні законопроекту запропоновано розширити перелік заборонених до вивезення культурних цінностей. Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 3 законопроекту «Про переміщення через державний кордон України культурних цінностей» (автори законопроекту – І. Подоляк, М. Княжицький, В. Сюмар, І. Гринів, І. Геращенко, О. Сотник, А. Шкрум, М. Іонова), забороні на вивезення з території України мають підлягати [155]: 1) культурні цінності, внесені до Державного реєстру національного культурного надбання; 2) культурні цінності, внесені до державної частини Музейного фонду України; 3) документи Національного архівного фонду; 4) рухомі предмети, пов'язані з нерухомими об'єктами культурної спадщини та пам'ятками археології, які внесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України; 5) інші археологічні знахідки та археологічні предмети; 6) культурні цінності, що знаходяться в національному й міжнародному розшуку (крім випадків повернення таких культурних цінностей до країн, які оголосили їх розшук); 7) культурні цінності, щодо яких центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері переміщення та повернення культурних цінностей, приймає рішення про внесення до Державного реєстру національного культурного надбання або про відмову внесення. Таким чином, можна констатувати, розширення заборонених до вивезення культурних цінностей можна визнати суттєвим чинником попередження незаконного вивезення вказаних об'єктів з території України.

Для всебічного та об'єктивного розуміння, на нашу думку, слід розкрити особливості вказаних у Законі переліків, що містять заборонені до вивезення (тимчасового вивезення) культурні цінності.

Державний реєстр національного культурного надбання створений 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 нього можуть бути внесені такі об'єкти: пам'ятки історії, археології, містобудування і архітектури, мистецтва, документальні пам'ятки. Цей перелік не є вичерпним. До реєстру можуть бути внесені й інші об'єкти, що становлять виняткову цінність з огляду історії, культури, етнології чи науки. Положення про Державний реєстр національного культурного надбання деталізує заборону щодо вивезення таких об'єктів із вказівкою на те, винятком може бути лише їх тимчасове експонування за кордоном з дозволу в кожному окремому випадку відповідного органу [130].

Національний архівний фонд – це сукупність архівних документів, що відображають історію духовного і матеріального життя Українського народу та інших народів, мають культурну цінність і є надбанням української нації [146]. Згідно із Законом України «Про Національний архівний фонд та архівні установи», документи Національного архівного фонду є культурними цінностями, що постійно зберігаються на території України або згідно з міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надала ВРУ, підлягають поверненню в Україну [146]. Порядок внесення документів до Національного архівного фонду України затверджує КМУ.

Музейний фонд України охоплює всі музейні надбання України. Відповідно до Закону України «Про музеї та музейну справу», це – сукупність окремих музейних предметів, колекцій і зібрань, які постійно зберігаються на території України, незалежно від їх походження та форм власності, а також музейних предметів і музейних колекцій, що знаходяться

за межами України і є власністю України або відповідно до міжнародних договорів підлягають поверненню в Україні [145].

З цього випливає, що на сьогодні існує три окремі затвержені переліки, у яких можуть міститися відомості про об'єкти, що є культурними цінностями та які заборонені для вивезення (тимчасового вивезення). Така ситуація суттєво ускладнює процес видачі свідоцтв на вивезення чи їх заборону. Крім того, єдиного Державного реєстру національного культурного надбання донині не сформовано. Міністерство культури України на сьогодні активно працює над створенням Державного реєстру нерухомих пам'яток України, перелік об'єктів якого оприлюднено на офіційному вебсайті Міністерства. Натомість цей сайт взагалі не містить відомостей про Державний реєстр національного культурного надбання [92]. Вважаємо за доцільне активізувати роботу щодо створення єдиного, уніфікованого переліку культурних цінностей, які заборонені для вивезення (тимчасового вивезення), а також узгодити правові колізії стосовно існування Державного реєстру національного культурного надбання та Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Формування уніфікованого переліку культурних цінностей можна реалізувати на основі відомостей наявних баз даних, а також шляхом його постійного оновлення відповідними органами різних рівнів суб'єктів.

Вище ми наводили перелік культурних цінностей, вивезення яких заборонено українським законодавством. Проте вказана заборона не має абсолютного характеру, оскільки вивезення таких об'єктів можливе в окремих випадках. Такі культурні цінності можуть бути тимчасово вивезеними з території України для:

- експонування на виставках;
- реставрації;
- проведення наукової експертизи;
- у зв'язку з театральною, концертною та іншою артистичною діяльністю.

Аналіз зарубіжного законодавства з питань тимчасового вивезення культурних цінностей засвідчує, що поряд із вказаними вище підставами для тимчасового вивезення, можуть бути й такі: організація та проведення релігійних обрядів і церемоній (Російська Федерація), консервація (Канада), охорона (Канада), особисте використання (Російська Федерація). Відсутністю підстав для тимчасового вивезення означене спеціальне законодавство Білорусі, Молдови, Польщі, Фінляндії, ФРН та ін.

Підставою для тимчасового вивезення культурних цінностей з території України є свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей. Порядок видачі вказаного документа чітко регламентовано. У країнах ЄС для тимчасового вивезення розроблено так звану стандартну ліцензію (поряд із відкритою та загальною, тобто генеральною), яка видається на тимчасове вивезення (експорт) з метою відчуження окремих культурних об'єктів. Ліцензію оформлюють на декілька об'єктів однакової категорії культурних цінностей, які направляють/повертають в одне й те саме місце призначення, в іншому випадку оформлюють окремі ліцензії на кожний об'єкт [195].

Для тимчасового вивезення культурних цінностей з території України обов'язковим, окрім свідоцтва, є погодженням з МКУ (щодо культурних цінностей, занесених до Державного реєстру національного культурного надбання та/або включених до Музейного фонду України) або з Укрдержархівом (щодо культурних цінностей, включених до Національного архівного фонду) відповідно до законів України «Про музеї та музейну справу» від 29 червня 1995 року № 249/95-ВР та «Про Національний архівний фонд та архівні установи» від 24 грудня 1993 року № 3814-ХІІ.

Особливістю адміністративної процедури тимчасового вивезення культурних цінностей з території України є чітко встановлений часовий критерій. Тимчасовість у цьому контексті означає, що такі культурні цінності мають бути повернені. Варто зауважити, що чинне законодавство не містить жодних часових обмежень для тимчасового вивезення культурних цінностей.

Проект закону «Про переміщення через державний кордон України культурних цінностей» від 8 лютого 2018 року № 8021 передбачає часові обмеження лише в разі тимчасового вивезення культурних цінностей для реставраційних робіт. Так, згідно з ч. 5 ст. 5, загальний строк митного режиму «переробка за межами митної території» з метою реставрації культурних цінностей за кордоном не може перевищувати 1826 днів [155]. На нашу думку, необхідним є доповнення чинного законодавства в контексті встановлення чітких часових обмежень у разі тимчасового вивезення культурних цінностей таким чином: у випадку тимчасового вивезення для експонування на виставках – на період проведення виставки; для проведення наукової експертизи – на період наукової експертизи за умови, що такий період не перевищує розумні строки; для реставрації – на період до 5 років; у зв'язку з театральною, концертною та іншою артистичною діяльністю – на період театральних гастролей, концертів, чітко визначених затвердженням їх графіком.

Таким чином, адміністративною процедурою слід вважати встановлений нормами адміністративного права порядок розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. З огляду на те, що адміністративна процедура становить певний алгоритм (порядок) дій, адміністративні процедури щодо вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей охоплює такі стадії: підготовка справи до розгляду як перша стадія адміністративної процедури (подача заяви (клопотання) на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з території України; перевірка документів, що подаються заявником); розгляд і вирішення справи (проведення державної експертизи); оформлення адміністративного акта (видача свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей).

Обґрунтовано, що адміністративні процедури щодо вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей передбачають три стадії: 1)

підготовка справи до розгляду, яка включає подачу заяви (клопотання) на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з території України; перевірку поданих заявником документів; 2) розгляд і вирішення справи шляхом проведення державної експертизи культурних цінностей; 3) оформлення адміністративного акта (видача свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей).

2.2. Адміністративні процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну

Загальновідомо, що Україна є багатою на визначні пам'ятки в багатьох сферах мистецтва, культури, архітектури, науки тощо. Перебування українських земель під владою інших держав протягом тривалого історичного періоду, відсутність власних національних органів і системи законодавства у сфері захисту та збереження культурних цінностей призводило до того, що значна кількість культурних пам'яток вивозилась з території України. Здобувши незалежність, наша держава стала повноправним членом міжнародного співтовариства і приєдналась до багатьох міжнародних та європейських конвенцій у сфері захисту та збереження культурних цінностей як національного, так і загальносвітового значення. Ратифікацією таких конвенцій та угод Україна взяла на себе зобов'язання стосовно належної законодавчої регламентації процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на свою територію.

Правовою основою ввезення культурних цінностей в Україну є: Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI, Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI, Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV тощо.

Перш ніж розпочати детальний аналіз адміністративної процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну, необхідно

визначити поняття «ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей». Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV, ввезенням культурних цінностей є фактичне переміщення юридичними чи фізичними особами з будь-якою метою через митний кордон України культурних цінностей з території іноземної держави в Україну без зобов'язання їх зворотного вивезення з України. Натомість тимчасове ввезення культурних цінностей – це обумовлене угодою переміщення юридичними чи фізичними особами з будь-якою законною метою через митний кордон України культурних цінностей з території іноземної держави в Україну із зобов'язанням їх зворотного вивезення з території України в обумовлений угодою термін [124]. Проект Закону «Про переміщення через державний кордон України культурних цінностей» від 8 лютого 2018 року № 8021 пропонує таке розуміння досліджуваних нами понять: ввезення культурних цінностей на територію України – фактичне ввезення культурних цінностей з території іноземної держави на територію України без зобов'язання їх зворотного вивезення з території України; тимчасове ввезення культурних цінностей на територію України – фактичне ввезення культурних цінностей з території іноземної країни на територію України для конкретних цілей та на встановлений строк із зобов'язанням їх зворотного вивезення до завершення цього строку без будь-яких змін за винятком поліпшення стану культурних цінностей за результатами реставраційних робіт [155]. Порівняльний аналіз вказаних визначень дає змогу визначити такі їх відмінності. Проект закону «Про переміщення через державний кордон України культурних цінностей» уникає визначення терміна «митний кордон України», включаючи лише поняття «територія України». Крім того, проект містить більш розширене тлумачення тимчасового ввезення культурних цінностей на територію України, зокрема тут зазначено, що зміни в об'єктах, які ввозять тимчасово, можливі за умови проведення реставраційних робіт.

Ключове значення під час ввезення культурних цінностей в Україну має належно виписана в нормативно-правових актах адміністративна процедура їх ввезення. Таким чином, *адміністративними процедурами ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну є встановлений нормами адміністративного права порядок розгляду органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ щодо реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у зв'язку із ввезенням (тимчасовим ввезенням) культурних цінностей на територію України.*

Стадійність адміністративної процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України полягає у виокремленні таких основних її стадій.

1. *Подача свідоцтва на право ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну.*

Відповідно до чинного національного законодавства для того, щоб культурні цінності були ввезені на законних підставах на територію України, необхідна наявність дозвільного документа, якщо він передбачається тією країною, звідки вивозиться об'єкт. Таким дозвільним документом законодавець називає свідоцтво про право ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей на територію України. Ця норма Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV спричиняє низку проблем. По-перше, форму такого свідоцтва не визначено в жодному нормативно-правовому акті. По-друге, незрозумілим залишається те, яким чином діяти особі, що бажає ввезти на територію України культурну цінність, у разі якщо видача такого документа не передбачена законодавством країни походження культурної цінності, або іноземець не був належним чином поінформований про необхідність, не знав про особливості митного контролю культурних цінностей на території України і вчасно не звернувся до свого консульства. По-третє, необхідно встановити, чи підпадає під документ дозвільного характеру митна

декларація, на підставі якої будь-які товари, що ввозяться, випускаються у вільний обіг або інший адміністративний акт.

За відсутності такого свідоцтва ввезені цінності підлягають затриманню митними органами України до встановлення їх власника й одержання його доручення щодо подальшого переміщення або використання цих цінностей. Таке доручення має бути підтвержене дипломатичним представництвом або консульською установою країни, громадянином якої є власник культурних цінностей [87].

Митне та податкове законодавство України передбачає певну процедуру дозволу на переміщення культурних цінностей через державний кордон. Так, пропуск та оподаткування культурних цінностей, які ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України, здійснюється таким чином. Товари (за винятком підакцизних), сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 1 000 євро, що ввозяться громадянами на митну територію України в ручній поклажі та/або в супроводжуваному багажі, не підлягають письмовому декларуванню. Якщо сумарна фактурна вартість становить понад 1 000 євро та/або загальна вага перевищує 50 кг, товар підлягає письмовому декларуванню та оподатковується ввізним митом за ставкою 10 % і податком на додану вартість за ставкою, встановленою Податковим кодексом України. Також письмовому декларуванню підлягають цінності, виготовлені 50 і більше років тому, незалежно від їх вартості та способу переміщення через митний кордон України (ст. 374 Митного кодексу України) [91].

У контексті вдосконалення першої стадії адміністративної процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України, на нашу думку, необхідними є:

– законодавче врегулювання розуміння сутності поняття «свідоцтво на право ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України», яким слід вважати документ, що засвідчує право власника

культурної цінності або особи, яка має необхідні дозвільні документи, ввозити (тимчасово ввозити) культурні цінності на територію України;

– встановлення зразка такого свідоцтва з обов'язковими його реквізитами. До його розробки повинні бути залучені спеціалісти у сфері адміністративного, митного й податкового законодавства;

– законодавче врегулювання питання суб'єктів, що мають право видавати свідоцтва на право ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України;

– видача свідоцтва на право ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей має здійснюватися митними органами України після перевірки наданих документів зі сторони ввезення, а також перевірки на факт перебування культурної цінності серед переліку заборонених для ввезення;

– уніфікація на рівні дво- та багатосторонніх договорів з іншими державами необхідності видачі їх компетентними органами свідоцтв на ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей на територію України.

2. Наступною стадією адміністративної процедури є *реєстрація культурних цінностей, які ввозяться (тимчасово ввозяться) на територію України*.

У спеціальному законодавчому акті досліджуваної проблеми зазначено, що культурні цінності, які ввозяться в Україну, підлягають реєстрації в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, Міністерством юстиції України разом з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики [124].

Реєстрацією культурних цінностей, що ввозяться (тимчасово ввозяться) на територію України, слід визнати внесення компетентним органом виконавчої влади до бази даних культурних цінностей, відомостей про культурні цінності, що ввозяться (тимчасово ввозяться) на територію України та підлягають відповідному митному режиму.

Необхідність проведення реєстрації культурних цінностей зумовлює проблему функціонування бази даних (реєстру) тих об'єктів, що ввозяться на територію України. На нашу думку, такий реєстр може існувати в електронному форматі та бути доступним для тих державних органів, які безпосередньо беруть участь у процедурі ввезення культурних цінностей в Україну.

Повертаючись до проблеми суб'єктів реєстрації культурних цінностей, що ввозяться на територію України, варто вказати, що ними є: МКУ як єдиний на сьогодні центральний орган у системі органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ввезення культурних цінностей; Міністерство юстиції України та ДФС.

У першому розділі дисертації було зазначено, що ДФС є центральним органом виконавчої влади, у структурі якого функціонує Департамент організації митного контролю та оформлення, безпосереднім завданням якого є організація здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю щодо товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також контролю за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України. Відповідно до листа МКУ від 16 січня 2012 року № 93/22/14-12, ввезені культурні цінності на територію України підлягають митному декларуванню, яке і є фактичним реєстром цих товарів [86]. З цього випливає, що ДФС на сьогодні виконує роль реєстраційного органу щодо ввезених культурних цінностей в Україну, а процедура реєстрації прирівнюється до митного декларування.

З огляду на митне законодавство, митне декларування можна визначити як заявлення за встановленою формою (письмовою, усною, шляхом учинення дій) точних відомостей про товари, мету їх переміщення через митний кордон України, а також відомостей, необхідних для здійснення їх митного контролю та митного оформлення (ст. 252 Митного кодексу України) [91]. Його можуть застосовувати як у письмовій, так і в

електронній формі. У вказаному вище листі МКУ зазначено, що необхідності у веденні додаткової реєстрації культурних цінностей, які ввозять на митну територію України, немає. Таким чином, функція реєстрації ввезених культурних цінностей не дублюється.

На сьогодні не прийнято відповідного порядку державної реєстрації культурних цінностей, які ввозять (тимчасово ввозять) на територію України, що є значною прогалиною в порядку застосування адміністративних процедур у вказаній сфері. Вважаємо за доцільне розробити та прийняти Порядок про державну реєстрацію культурних цінностей, що ввозяться (тимчасово ввозяться) на територію України, з урахуванням таких ключових положень:

– власник культурної цінності чи особа, уповноважена на її ввезення (тимчасове ввезення), для отримання свідоцтва про державну реєстрацію культурної цінності завчасно, але не пізніше ніж за п'ять робочих днів до ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України подає до Департаменту організації митного контролю та оформлення (що функціонує в структурі ДФС) письмову заяву (клопотання) про необхідність такого ввезення (тимчасового ввезення), а також перелік необхідних документів;

– вказаний перелік документів залежить від виду об'єкта, що ввозиться, і має бути підготовлений у двох екземплярах;

– обов'язково вказується опис культурних цінностей, який складається в довільній формі, із зазначенням автора твору, назви, місця і часу створення, матеріалу й техніки виконання, розмірів (ваги), оцінки вартості (страхової, оцінної вартості) культурної цінності;

– подається два комплекти кольорових фотографій кожної культурної цінності розміром не менш ніж 13x18 см;

– свідоцтво на право вивезення культурних цінностей держави, з якої вони вивозяться, якщо це передбачено законодавством цієї держави;

– перелік документів обов'язково складають українською мовою. У разі, якщо перелік складено іноземною мовою, до нього додають переклад українською, завіреним у встановленому законодавством порядку.

Департамент організації митного контролю та оформлення звіряє інформацію, що міститься в переліку з відомостями про культурні цінності, щодо яких оголошено розшук. Посадова особа Державної служби контролю зобов'язана перевірити наявність культурної цінностей, що ввозиться (тимчасово ввозиться) в переліку об'єктів, які перебувають у розшуку. У разі, якщо виникла підозра, що заявлена до ввезення (тимчасового ввезення) культурна цінність оголошена в міжнародний чи національний розшук, інформацію про таку культурну цінність негайно передають митному органу, у зоні діяльності якого планується здійснення митного оформлення, а також до Національного центрального бюро Інтерполу в Україні, інших правоохоронних органів. Усі подальші дії регламентуються митним і кримінальним законодавством України.

За результатами перевірки уповноважений орган робить висновок щодо можливості ввезення культурних цінностей (проставляється відбиток штампа «Дозволено до ввезення в Україну»).

З огляду на те, що одним із завдань Департаменту організації митного контролю та оформлення є уніфікація із суміжними державами переліків пунктів пропуску через державний кордон України, через які здійснюється переміщення окремих категорій товарів, що сприятиме міжнародній торгівлі та поліпшенню привабливості України як транзитної держави у сфері ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України [34].

Оформлений належним чином комплект документів передається відповідному органу для прийняття рішення та видачі свідоцтва на ввезення (тимчасове ввезення) культурної цінності на територію України.

Нами вже було зазначено, що митне законодавство встановлює віковий ценз для культурних цінностей, що ввозяться на митну територію України.

Зокрема, ті об'єкти, що виготовлені 50 і більше років тому, не підлягають оподаткуванню митними платежами [91]. У разі, коли підтверджувальні документи відсутні або існують підстави сумніватися в правдивості віку культурної цінності, виникає потреба в проведенні експертизи таких об'єктів для встановлення належності товарів до предметів, що мають художню, історичну або археологічну цінність, а також визначення року виготовлення культурних цінностей для ухвалення рішення про звільнення їх від оподаткування митними платежами.

Зазначену експертизу проводять за аналогією з тією, про яку йдеться в підрозділі 2.1 дослідження, а перелік державних установ, установ культури, інших організацій, яким надається право проводити державну експертизу культурних цінностей, затверджено наказом МКУ від 31 березня 2017 року № 267 [129].

Слід зауважити, що затверджені Методичні рекомендації з проведення державної експертизи культурних цінностей на сьогодні вже втратили чинність, а нових так і не було розроблено. Відсутність акта рекомендаційного характеру суттєво ускладнює адміністративну процедуру обігу культурних цінностей в Україні. Фактично ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей в Україні регулюється митним та частково податковим законодавством. Зазначене підтверджує нагальність потреби в розробленні та прийнятті оновлених методичних рекомендацій з проведення державної експертизи культурних цінностей.

Завершальна стадія досліджуваної нами адміністративної процедури – *видача адміністративного акта (дозволу, свідоцтва) на ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей на територію України.*

Наявність свідоцтва про державну реєстрацію культурних цінностей, що ввозяться (тимчасового ввозяться) на територію України, є підставою для переміщення через митний кордон і здійснення митного оформлення культурних цінностей. Це свідоцтво видають у двох екземплярах. Примірники свідоцтва, переліку та комплект фотографій (якщо їх подають)

залишаються в справах митного органу; другі екземпляри – у власника чи уповноваженої особи, яка ввозить культурні цінності.

Наслідком браку нормативно-правового забезпечення проходження державної реєстрації на право ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну є відсутність зразка такого свідоцтва. З одного боку, наявність чітко встановленого зразка значно полегшило б вказану процедуру, а з іншого – видача такого свідоцтва має бути передбачена законодавством тієї країни, звідки переміщуються культурні цінності.

Чинне законодавство містить встановлені обмеження щодо ввезення культурних цінностей в Україну. Так, зокрема, забороняється ввезення культурних цінностей, щодо яких оголошено розшук, а також будь-які контрафактні примірники творів [124]. Тобто можна констатувати, що це обмеження стосується не конкретних видів культурних цінностей за об'єктною належністю, а врахується, передусім, їх статус і законність ввезення. Вказані культурні цінності підлягають вилученню органами доходів і зборів з метою повернення їх у встановленому порядку власнику.

На думку В. Гулкевича, незаконним ввезенням культурних цінностей в Україну є ввезення культурних цінностей іноземних держав, щодо яких оголошено розшук; ввезення культурних цінностей іноземних держав без необхідного свідоцтва на право їх вивезення з тієї чи іншої держави [33, с. 50].

Розглядаючи адміністративну процедуру ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України, слід зазначити недоліки законодавчого регулювання строків ввезення культурних цінностей. Так, варта уваги ст. 108 Митного кодексу України. Попри те, що цей Закон чітко не визначає встановленого строку тимчасового ввезення, у ньому встановлено, що він не може перевищувати трьох років з дати поміщення товарів (культурних цінностей – уточ. авт.) у вказаний митний режим [91]. Єдиним уточненням, що має бути застосоване до культурних цінностей,

зважаючи на їх особливий статус, є неможливість продовження такого строку як для інших категорій товарів.

Отже, адміністративні процедури щодо ввезення та тимчасового ввезення культурних цінностей в Україну включають такі стадії: подача свідоцтва на право ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну; реєстрація культурних цінностей, які ввозяться (тимчасового ввозяться) на територію України; видача адміністративного акта (дозволу, свідоцтва) на ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей на територію України. В окремих випадках, передбачених митним законодавством, необхідним є проведення державної експертизи культурних цінностей, що ввозяться на митну територію нашої держави, що становить окрему стадію досліджуваної нами процедури.

На підставі проведеного аналізу адміністративних процедур щодо ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України пропонуємо такі заходи щодо оптимізації адміністративних процедур у сфері ввезення культурних цінностей:

- удосконалення законодавчої бази шляхом прийняття Положення про ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей;
- розробка та ухвалення Методичних рекомендацій щодо переміщення культурних цінностей;
- правова регламентація проведення державної реєстрації культурних цінностей, що ввозяться нормами адміністративного законодавства;
- активізація роботи щодо внесення до Державного реєстру національного культурного надбання всіх об'єктів, які належать до категорії культурних цінностей, особливо тих, що ввозяться на територію України;
- здійснення наукового обліку втрачених цінностей, а також тих, що перебувають на території України.

2.3. Адміністративні процедури повернення культурних цінностей

Актуальність дослідження питання адміністративних процедур повернення культурних цінностей для України не викликає сумнівів, адже протягом усієї історії нашої держави ми неодноразово стикалися з проблемою вивезення та повернення українських культурних цінностей. Пояснюється така ситуація тим фактом, що українські землі тривалий час перебували під владою інших держав. Після здобуття незалежності наша держава відновила (після подій Української революції 1917–1921 рр.) та активізувала процес повернення культурних цінностей, що були втрачені з різних причин протягом тривалого періоду.

Різноманітні аспекти повернення культурних цінностей в Україну висвітлено в працях учених численних наукових сфер. Зокрема, цю проблему у своїх доробках розкривали історики (О. Денисенко, С. Кот, О. Лупандін, О. Нестуля, Є. Ярошенко та ін.), мистецтвознавці (Л. Калашникова, О. Федорук, М. Яцишин та ін.), правознавці (В. Акуленко, О. Котис, Т. Курило, О. Мельничук, О. Менська, Н. Українець, Ю. Шемшученко та ін.).

Зарубіжні фахівці зауважують, що в сучасних умовах розвитку міжнародних підходів до ставлення та охорони культурних цінностей сформувалися дві принципово протилежні тенденції. Відповідно до першої, інтернаціональної, або космополітичної, пам'ятки культури розглядають як складову загальнолюдської культури, незалежно від того, яка країна володіє правом власності на неї. Важливими аспектами цього підходу є лише відповідний облік таких об'єктів, а також захист від руйнування та пограбування [225, с. 323].

Друга тенденція ґрунтується на тому, що культурні цінності є невід'ємною частиною національної культурної спадщини. Принциповим для неї є повернення втрачених або незаконно вивезених до країн їхнього походження культурних цінностей, а також встановлення контролю за їхнім ввезенням, вивезенням та передачею права власності на них [225, с. 323].

Аналіз чинного законодавства, наявної системи органів державного контролю та нагляду за обігом культурних цінностей в Україні дає змогу стверджувати, що більш прийнятною для збереження національних інтересів є саме друга тенденція. Крім того, вона відповідає нашій системі права, а також свідомості українського суспільства.

У літературі здійснено спробу сформулювати хронологічні етапи втрат Україною культурних цінностей [7]:

1. Період перебування України в складі Російської імперії (1654–1917 рр.).
2. Період визвольних змагань українського народу (1917–1921 рр.).
3. Період перебування України в складі СРСР (1922–1991 рр.).

Особливого значення ця проблема набула після Другої світової війни, що не лише призвела до численних людських і матеріальних втрат для нашої держави, а й негативно позначилась на значній кількості культурних цінностей [107, с. 156].

Проте, як зазначають дослідники, на жаль, далеко не всі історико-художні цінності вдалося повернути на Батьківщину. За післявоєнний час вони розійшлися світом, стали об'єктом купівлі й продажу, політичних інтриг і спекулятивних махінацій. Нині багато з них знаходяться в державних і приватних колекціях у ФРН, Іспанії, Аргентині та інших країнах. В. Акуленко, посилаючись на дані відомого письменника радянського періоду Ю. Семенова, який займався роботою з пошуку культурних цінностей, викрадених фашистами під час Другої світової війни, називає 330 000 творів мистецтва та історичних пам'яток, які залишилися на Заході [12, с. 20].

Зазначене вище підтверджує актуальність нашого дослідження, адже на сьогодні перед державою постало завдання не лише регламентувати процедуру обігу культурних цінностей, які знаходяться в Україні, а й активізувати процес повернення цінностей, що були втрачені в різні історичні періоди.

Кожен із зазначених вище етапів в історії України ознаменувався значною кількісною втратою культурних цінностей. Реально регламентувати процес повернення та розпочати його втілювати вдалося лише після здобуття незалежності України. Водночас ця проблема має глибокі історичні витоки.

У науковій літературі зазначено, що «приєднання значної частини території України до складу Російської імперії супроводжувалося масованим вивезенням з її території культурних цінностей, які концентрувалися в установах та музеях Москви і Петербурга. Цілеспрямованого характеру цей процес набув з початку XVIII століття у зв'язку з реформами Петра I» [79, с. 160]. Тривале перебування українських земель у складі Російської імперії зумовило, крім інших негативних наслідків, і втрату значної кількості культурних цінностей, передусім рухомих.

Цілком закономірно, що одразу після утворення першої національної влади 1918 року Україна вперше порушила питання про повернення цінностей, що належать українському народу. Так, зокрема, було проведено офіційні переговори між УНР та РСФРР, що передбачалось умовами Брестського мирного договору. Результатом цих переговорів стала розробка проекту договору про умови та процедуру передачі археологічних і етнографічних колекцій, предметів музейного значення, творів мистецтва й архівів до українських закладів.

Зазначена проблема активізувалась і в період панування радянської влади.

Концептуально новий рівень процес повернення культурних цінностей набув 1991 року після розпаду СРСР. Причому варто наголосити, що ця проблема отримала значний резонанс і була одним з «головних гасел перших років української незалежності, що фігурувало у двосторонніх відносинах не менш гостро, ніж, зокрема, питання про Чорноморський флот колишнього СРСР» [79, с. 161].

Аналіз адміністративних процедур з повернення культурних цінностей, на нашу думку, передусім передбачає дослідження змісту поняття

«повернення культурних цінностей» як правової категорії. Як тотожні цьому поняттю вживають категорії «реституція» та «репатріація». Більш поширеним терміном, що характеризує досліджуваний процес, є «реституція культурних цінностей».

Слово «реституція» латинського походження («restitution» – повернення, відновлення). Поняття «*restitutio in integrum*» було сформульоване ще в римському праві як обов'язок відновлення стану речей, який існував на момент учинення протиправної дії чи заподіяння шкоди; відновлення первісного стану [19, с. 278].

За змістом реституція – це відшкодування правопорушником матеріальної шкоди в натурі (повернення неправомірно захопленого майна, художніх цінностей, транспортних засобів тощо). Концепція реституції не має в сучасній науці універсального значення. Відповідно до одного з підходів, реституція полягає у відновленні *status quante*, тобто ситуації, що існувала до вчинення протиправного діяння. Інший підхід визначає процес реституції як встановлення або відновлення ситуації, яка існувала б, якби протиправне діяння не було вчинене [60, с. 145].

У межах досліджуваної теми протиправним діянням визнано будь-які незаконні, протиправні дії, з якими пов'язується вивіз культурних цінностей з території України без проходження необхідної, чітко встановленої процедури; будь-які незаконні дії, пов'язані з насильницьким захопленням об'єктів, що підпадають під категорію культурних цінностей, а також відмову інших держав повернути на законних підставах культурні цінності на територію України.

Вказаний термін здебільшого використовують у цивільному та міжнародному праві, проте ним активно оперують і в інших галузях права, зокрема щодо адміністративної процедури повернення культурних цінностей.

Фахівці зазначають, що реституцією (поверненням) культурних цінностей можна вважати:

– особливу форму повернення майна історичного, наукового, художнього й іншого культурного значення, неправомірно вилученого та вивезеного державою, яка воює, з території свого супротивника під час збройного конфлікту або іншого міжнародно-протиправного діяння [10, с. 288–289];

– відновлення прав власності на культурні цінності в разі їх незаконного присвоєння. Передбачає повернення власникам (фізичним та юридичним особам) предметів історичного й культурного значення, втрачених ними внаслідок прямих чи опосередкованих наслідків воєнної окупації іноземною державою, викрадення та нелегального вивезення за межі території країни походження (де предмет культури було створено, знайдено або де він перебував на законних підставах) [81].

Узагальнюючи доктринальні підходи до розуміння поняття реституції культурних цінностей, Ю. Шемшученко в енциклопедичному виданні тлумачить її як специфічну форму повернення об'єктів культурної спадщини, які було нелегально вилучено та вивезено під час збройного конфлікту в окупаційних умовах [197].

У контексті реституції культурних цінностей реалізовується відповідна адміністративна процедура, тобто послідовність необхідних дій, реалізація яких має на меті досягнення визначеного ефекту або результату [195, с. 185]. Низка вчених-правознавців підкреслюють термінологічну тавтологію в баченні двоелементної структури поняття адміністративної процедури, що охоплює послідовні дії та відповідний результат. Прихильниками такого тлумачення є С. Братель, С. Бойко, Н. Галіцина, В. Колпаков та інші. Оскільки докладне вивчення сутності поняття адміністративної процедури сягає за межі завдань цього підрозділу дисертаційного дослідження, зупинимося на визначенні, яке превалує у фаховій літературі.

Деталізуючи авторський підхід до послідовності реалізації адміністративної процедури повернення культурних цінностей, на нашу думку, доцільно виокремити чотири стадії:

1. Встановлення реституційних правил (договори, декларації).
2. Ідентифікація культурних цінностей, що перебувають за кордоном і підлягають поверненню.
3. Ініціація процедури повернення культурних цінностей (звернення, запит, позов).
4. Реєстрація запиту та експертна перевірка культурних цінностей.
5. Передача культурних цінностей державою-держателем культурних цінностей та реєстрація факту ввезення їх на територію України.

Перша стадія – це *встановлення реституційних правил* або, інакше кажучи, налагодження міждержавного співробітництва щодо повернення культурних цінностей у нормативній площині.

У контексті розуміння міжнародної позиції стосовно визначення сутності повернення культурних цінностей варто звернутись до загальноновизнаних установчих актів у цій сфері. Зокрема, значення на міжнародному рівні мають конвенційні акти ЮНЕСКО та європейської спільноти.

Безпосередньо Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16 листопада 1972 року закріпила й посилила наявні раніше положення. У межах установлення загальноновизнаного порядку реституції було створено Міжурядовий комітет зі сприяння поверненню культурних цінностей країнам їх походження або їх реституції в разі незаконного присвоєння. Він складається з 22 членів, які обираються Генеральною конференцією ЮНЕСКО для сприяння двостороннім переговорам про реституцію будь-яких культурних цінностей, що мають фундаментальне значення з точки зору духовних цінностей і культурної спадщини народу держави-члена або асоційованого члена [72].

Так, Комітет експертів з питань створення Міжурядового комітету, що збирався 20–23 березня 1978 року в Дакарі, функціонував на основі низки принципів, які становили підґрунтя міжнародної політики в досліджуваній

сфері. Ключові засади повернення культурних цінностей і міждержавної взаємодії в цій сфері полягали в таких положеннях:

- право всіх народів на відновлення власності, що є частиною їхньої культурної спадщини, є етичним принципом;

- метою є повернення до країни походження культурних цінностей, які мають фундаментальне значення з позиції духовної цінності та культурної спадщини народу;

- поняття країни походження неоднозначне, тим паче до нього додаються параметри часу й простору. Перебіг історії, зміна природних кордонів і державних спадкоємств дають країнам, які захопили культурні цінності, можливим засобом усунення претензій на реституцію;

- зважаючи на базисні обмеження (відсутність інформації, психологічні труднощі та юридичні перешкоди), міжнародне співробітництво заохочує двосторонні переговори й технічне співробітництво, які могли б повернути країнам, обмеженим у реалізації можливості повернення культурних цінностей, статус належного заявника [209].

Таким чином, базуючись на останньому пункті Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16 листопада 1972 року, відмітимо нормотворчу тенденцію урегулювання процесів з повернення культурних цінностей в Україну на підставі двосторонніх договорів. Причому міжнародна спільнота стимулює установлення конструктивних і консенсусних зв'язків між країнами в цій сфері.

Зауважимо, що більшість таких договорів було укладено Україною з Німеччиною, Польщею, Угорщиною та Російською Федерацією, оскільки абсолютна більшість незаконно вивезених культурних цінностей перебуває саме на території цих держав унаслідок воєнних конфліктів на етапах історичного розвитку. Водночас доцільно також розглянути питання закордонних українських діаспор, зокрема американської, канадської та ізраїльської, завдяки співпраці з якими до України було повернуто значну частину культурних цінностей.

Систематизація двосторонніх угод дає змогу класифікувати їх таким чином:

1. За суб'єктом співробітництва:

– міжурядові (Угода між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки про охорону і збереження культурної спадщини від 4 березня 1994 року [185], Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі культури, науки і освіти від 28 серпня 1995 року [184], Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про культурне співробітництво від 15 лютого 1993 року [187]);

– міжвідомчі (Договір про співробітництво між Державним комітетом архівів України та Меморіальним музеєм Голокост Сполучених Штатів Америки від 29 березня 2005 року [40]).

2. За формою вираження:

– договір (Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво у справі охорони та повернення втрачених і незаконно переміщених під час Другої світової війни культурних цінностей від 25 червня 1996 року [184]);

– декларація (Спільна декларація про основи відносин між Україною і Федеративною Республікою Німеччина від 9 червня 1993 року, зокрема п. 4 ст. 13 [177]);

– концепція (Концепція підготовки та проведення двосторонніх переговорів між Україною та Російською Федерацією з питань повернення та реституції культурних цінностей (1997) [79, с. 168]).

Отже, міжнародна спільнота основною формою співпраці в питаннях повернення культурних цінностей визнала підписання двосторонніх договорів, які становлять ключову ланку в цій сфері. Наразі Україна налагодила якісні комунікації для ефективного співробітництва. Вивчивши міждержавну нормотворчу діяльність у сфері реституції культурних

цінностей, можемо виокремити її як перший етап адміністративних процедур.

У межах другої стадії – *ідентифікації культурних цінностей*, що перебувають за кордоном і підлягають поверненню, передусім необхідно уточнити, що має бути визначено як культурне майно. Ідентифікація власності є попереднім питанням для всіх юридичних проблем, пов'язаних з реституцією культурних цінностей. Зауважимо, що наразі важко встановити уніфіковане нормативне визначення культурних цінностей. На нашу думку, доцільним було б встановлювати та закріплювати дефінітивний аспект у договірних відносинах держав з метою уникнення непорозумінь у подальших процедурах повернення культурних цінностей.

У контексті ідентифікації культурних цінностей необхідно також згадати їх облікові бази даних. Відповідно до міжнародних стандартів, ідентифікація об'єкта культурної спадщини реалізовується сьогодні шляхом методичного моніторингу дослідження колекцій культурного надбання. Технічно-інформаційну базу управління колекціями становлять спеціальні платформи на кшталт британського Spectrum, що використовується в усьому світі [208].

Особливу увагу варто звернути на активну литовську політику оцифрування культурних цінностей. Ці заходи реалізуються на підставі концепції цифровізації культурної спадщини Литви, стратегії оцифрування культурної спадщини Литви, стратегії збереження цифрового контенту та стратегії доступу, а також програми оцифрування та збереження цифрової культурної спадщини на 2015–2020 роки [153]. На підставі цих актів здійснюється переведення унікальних і цінних об'єктів культурної спадщини в цифрову форму та відповідно і їх систематизація в єдину облікову базу, доступну для широкого загалу. Інститути культурних цінностей країни накопичують і зберігають цінні об'єкти культурної спадщини, що важливо для збереження самобутності й культурної самобутності Литви, для розвитку науки, освіти і мистецтва, для зміцнення суспільної творчості і згуртованості.

Оцифрування дозволяє відкривати доступ до охоронюваних від громадськості культурних цінностей, отримувати їх використання через віддалений доступ. З огляду на це, вбачаємо такий підхід гідним впровадження. У процесі світової глобалізації можливість відслідковування культурних цінностей, їх ідентифікація, зокрема цифрова, є ефективною альтернативною формою збереження культурного надбання.

На нашу думку, національні заходи контролю та моніторингу за культурними цінностями, незаконно вивезеними за межі України, мають здійснюватися, серед іншого, у спосіб, який активує донині не охоплені методи.

Окреслюючи другу стадію адміністративних процедур щодо повернення, відмітимо, що в національному механізмі наявні суттєві недоліки адміністративної співпраці між центральними органами влади як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні.

Оптимізація функціонування виконавчої гілки влади в Україні, безперечно, стала перспективним кроком у подоланні інституційної нагромадженості та бюрократичної системи, однак деякі повноваження колишніх державних органів залишились вилученими із загальнодержавного механізму і не знайшли власне альтернативного вияву.

Ретроспектуючи сферу повернення культурних цінностей, звернемо увагу на діяльність Республіканської комісії з питань повернення культурних цінностей, які знаходяться за її межами.

Значне адміністративне навантаження в умовах поствоєнного періоду виконувалось цією державною службою у відомчому підпорядкуванні Міністерства культури УРСР. Робочі групи комісії реалізовували адміністративні заходи за предметними напрямками: архіви, музеї, бібліотеки, театр, кінематографія тощо [37].

З огляду на зазначене, пропонуємо створити спеціалізований суб'єкт виконавчої влади, який би став консультативною міжвідомчою платформою з питань реституції культурних цінностей України, – Консультативну раду з

питань реституції культурних цінностей. З метою комплексного ефективного реагування на потенційні для повернення об'єкти культурної спадщини за цією інституцією важливо закріпити повноваження з координації національної політики, включаючи вирішення питань міжнародної співпраці, міжвідомчої управлінської взаємодії під час реалізації адміністративних процедур, інформаційно-моніторингового забезпечення тощо.

До роботи національного консультативного органу з питань повернення культурних цінностей вважаємо за доцільне залучити представників центрального органу виконавчої влади у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, Міністерства юстиції України та Державної фіскальної служби України, а також установ збереження культурної спадщини: музеїв, архівів, бібліотек тощо. Крім того, у межах міжнародної співпраці доцільними стануть рекомендації спеціалістів Міністерства закордонних справ.

Таким чином, сутність етапу ідентифікації культурних цінностей полягає передусім у встановленні єдиного дефінітивного розуміння культурних цінностей, а також у моніторингу міжнародних баз. Перспективним кроком має стати становлення власних облікових баз, оснащення відповідних технічних платформ і проведення загальної інвентаризації культурного надбання з метою поновлення у праві власності України на зниклі об'єкти.

За умов, коли об'єкти культурної власності, що мають стати предметом позову української сторони, уже визначено, формується документальне підтвердження компетентним органом виконавчої влади, що *ініціює стадію репатріації та взаємодії* із зарубіжною країною.

У ст. 32 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV встановлено, що повернення відбувається на підставі запиту до країни, де перебувають національні культурні цінності України. Водночас Закон містить лише згадку про форму офіційного звернення [124]. Суб'єктами такого запиту можуть

бути власник культурної цінності, або ж держава в особі компетентних органів державної влади.

Зарубіжній практиці відома четверта стадія, так звана *реєстрація запиту та його експертної оцінки*.

Перший крок за британським шаблоном реєстрації запиту, який може бути використаний організаціями культурної спадщини для запису позову про реституцію або репатріацію, було здійснено щодо об'єкта їх колекції. Шаблон для реєстрації запиту на репатріацію об'єкта, що є культурною цінністю, повинен містити такі позиції:

- стисла інформація про вимогу, включаючи відомості про повноваження запитуючої сторони та їх підстави для подання позову, а також наявність всієї необхідної документації у визначеній формі;

- опис культурного об'єкта(-ів) музею, підкріплений матеріалами наявної документації музею, яка має включати об'єкт(и), його ідентифікаційний номер, походження та історію, його історію на час перебування під контролем музею, включаючи використання експозиції, стан та охорону, кредити, дослідження та використання навчальних заходів, будь-які плани на майбутнє матеріалів, що вже реалізуються музеєм;

- початкова оцінка значення об'єкта, що запитує, музею та в більш широкому контексті, наприклад національному / міжнародному / культурному/ релігійному значенні;

- огляд відповідних етичних та юридичних можливостей для можливого повернення об'єкта(-ів). Для цього здійснюється вивчення політики розвитку колекції музею, що є держателем і розпорядником об'єкта, а також будь-якої іншої відповідної організаційної політики.

Цей контрольний лист далі відправляють позивачеві як підтвердження факту прийняття заявки на розгляд установою-держателем культурної цінності. На підставі складеного акта можна переходити до наступного кроку, який має здійснити організація, – це зазвичай дослідження претензії та передача її відповідним керівним органам [193].

Таким чином, проходження четвертого етапу прийняття та верифікації заявки для розгляду запиту на повернення культурних цінностей слугує першим кроком до оперативного процесу та початку провадження безпосередніх адміністративних процедур. На нашу думку, у контексті загальної тематики дисертаційного дослідження варто взяти до уваги наявність цього етапу контрольної перевірки запиту на реституцію для національного механізму.

У разі схвалення запиту на повернення активується п'ята стадія адміністративних процедур, що полягає в безпосередній *передачі об'єктів культурної власності та їх реєстрації* в Україні.

Особливості процедури фізичного повернення культурних цінностей визначені Інструкцією про порядок оформлення права на тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2002 року [128]. Переміщення культурної власності через митний кордон контролює Державна фіскальна служба України. До 2011 року цю функцію виконувала Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон [142]. На нашу думку, важливу роль у співпраці із зарубіжними країнами (не лише стосовно фактичної передачі культурних цінностей, а загалом у процесі реституції) відіграють державні суб'єкти. Центральні органи виконавчої влади не лише реалізують управлінську функцію у відповідній сфері, а й слугують комунікативним міждержавним мостом.

З огляду на зазначене, нині нагальною є потреба у створенні державної управлінської інституції, покликаної координувати питання формування та реалізації державної політики щодо ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей.

Розглядаючи організаційні аспекти повернення, слід зауважити, що другою складовою останнього етапу є процедура реєстрації повернутих культурних цінностей в Україні.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV, об'єкти культурної власності, що ввозяться на територію України (у тому числі повернуті), мають бути зареєстровані в порядку, що регламентується профільним центральним органом виконавчої влади (Міністерство культури України), Міністерством юстиції України та Державною фіскальною службою [124].

Слід зауважити, що нині зазначений порядок відсутній, а отже, цю прогалину національного механізму необхідно усунути шляхом впровадження порядку реєстрації не лише ввезених, а й повернутих культурних цінностей відповідно до сучасних вимог. Доцільним є розроблення та затвердження Порядку реєстрації повернених культурних цінностей та внесення інформації щодо них у Державний реєстр культурних цінностей.

Водночас варті уваги сучасні альтернативні способи вирішення питання повернення культурних цінностей. Такі способи вирішення спорів дозволяють урахувувати «нелегальні фактори», яким може бути наприклад, питання «морального обов'язку», здатне допомогти сторонам знайти шлях до консенсусу.

Після Генеральної конференції ЮНЕСКО, що відбулась у Парижі 1978 року, було створено Міжурядовий комітет зі сприяння поверненню культурних цінностей своїм країнам походження або реституції в разі незаконного привласнення та негайно розпочав роботу з пошуку міждержавних рішень у конкретних випадках реституції або повернення [199]. Нещодавно було запропоновано розширити повноваження комітету з метою надання посередництва та примирення державам-членам [236].

Інші організації, такі як Міжнародна рада музеїв (ICOM) та Асоціація міжнародного права (ILA), залучені до питань повернення або реституції шляхом формулювання рекомендацій або резолюцій. Слід також згадати про роботу, що проводиться під егідою ООН, зокрема в межах Декларації про

права корінних народів [202]. Популяризація форумів, на яких обговорюються питання реституції, безперечно, сприяла розвитку практики й методів у цій сфері. Зміни в інституційному контексті впливають не лише на динаміку претензій і здатність заявників, а й на умови, за якими можна організувати повернення або реституцію.

Серед відомих практиці варіантів варто наголосити на застосуванні таких процедурних форм альтернативних способів повернення культурних цінностей:

1. Сторона, яка володіє активами, може зробити пожертву. Так, за посередництва Швейцарської Конфедерації в суперечці між кантонами Сент-Галл і Цюрихом щодо стародавніх рукописів Цюрих взяв на себе зобов'язання пожертвувати Сен-Галлу рукопис, який не було зазначено в заяві останнього [221].

2. Довгострокові кредити. Коли не передбачено простої або умовної реституції, сторони досить часто погоджуються на позику активів, реституція яких вимагається. І навпаки, реституція може бути узгоджена в обмін на позику стороні, від якої вони заявлені. Прикладом довгострокового кредиту є угода між Францією та Нігерією 2002 року про статуї Нок і Сокото, що передбачає визнання власності Нігерії на об'єкти в обмін на поновлення кредиту на 25 років на Музей Квай Бранлі [227].

3. Виготовлення реплік не може вважатися еквівалентом реституції. Однак це – техніка, яку можна використати як один з елементів виконання вимог стосовно реституції, що є однією з передумов дієвості складних механізмів повернення культурної власності.

Крім того, у ст. 5 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV передбачено потенційні альтернативні варіанти, зокрема закріплено повернення культурних цінностей в Україну шляхом:

– укладання договору купівлі-продажу з власником культурних цінностей;

- обміну на взаємовигідних засадах;
- отримання в дарунок.

Таким чином, заключна стадія адміністративної процедури повернення культурних цінностей реалізовується вже безпосередньо після їх прибуття на українську територію. Національна митна політика переміщення культурних цінностей через митний кордон сьогодні стимулює процеси реституції. Причому існують значні прогалини в реєстраційних аспектах. Питання обліку ввезених культурних цінностей впливає не лише на морально-етичне сприйняття державної політики та статусу на міжнародній арені, а й передусім на внутрішньоекономічне становище та попередження потенційних посягань на культурну власність. Саме тому проблема встановлення нормативно-правового регулювання інвентаризації та обліку культурних об'єктів залишається відкритою та вартою максимальної уваги з боку законодавця.

Висновки до другого розділу

З метою оптимізації адміністративної процедури щодо оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з території України, вбачаємо за доцільне [107; 108; 113; 116]:

- регламентувати процедуру подачі заяви (клопотання) з усіма необхідними документами для вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей в електронній формі з дотриманням вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг;
- уніфікувати й оновити наявні реєстри, що містять інформацію про культурні цінності в Україні;
- активізувати роботу зі створення єдиного Державного реєстру культурних цінностей, який би містив вичерпний перелік усіх об'єктів, що підпадають під вказану категорію, оскільки за майже 20 років існування Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», який чітко забороняє вивезення предметів, що занесені до

Державного реєстру національного культурного надбання, такий реєстр «де-факто» так і не почав існувати на практиці;

– розширити перелік культурних цінностей, вивезення яких підлягатиме забороні (або ж прописати більш складну процедуру їх вивезення), що сприятиме запобіганню незаконному вивезенню культурних цінностей з території України.

На підставі результатів аналізу адміністративних процедур щодо ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України пропонуємо такі заходи щодо оптимізації адміністративних процедур у сфері ввезення культурних цінностей:

– удосконалення законодавчої бази шляхом прийняття Положення про ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей, розробка та ухвалення Методичних рекомендацій щодо переміщення культурних цінностей;

– правова регламентація проведення державної реєстрації культурних цінностей, що ввозяться, нормами адміністративного законодавства;

– активізація роботи щодо внесенням до Державного реєстру національного культурного надбання всіх об'єктів, що підпадають під категорію культурних цінностей, особливо тих, що ввозяться на територію України; проведення наукового обліку втрачених цінностей, а також тих, що перебувають на території України.

Періодизація втрат Україною елементів культурного надбання охоплює три хронологічні етапи: перебування України в складі Російської імперії (1654–1917 рр.); визвольні змагання українського народу (1917–1921 рр.); перебування України в складі СРСР (1922–1991 рр.).

Адміністративні процедури реституції культурних цінностей становлять комплекс послідовних дій, спрямованих на позитивний результат. У межах дисертаційного дослідження адміністративних процедур запропоновано авторське бачення системного алгоритму повернення культурних цінностей в Україну. Механізм повернення культурних цінностей становлять п'ять взаємопов'язаних і послідовних позицій, а саме:

встановлення реституційних правил (договори, декларації); ідентифікація культурних цінностей, що перебувають за кордоном і підлягають поверненню; ініціювання процедури повернення культурних цінностей (звернення, запит, позов); реєстрація запиту та експертна перевірка культурних цінностей; передача культурних цінностей державою-держателем культурних цінностей і реєстрація за фактом ввезення їх на територію України.

Перспективним аспектом, що вартий уваги в процесі становлення інституту реституції культурної власності, є виникнення та активне поширення альтернативних форм повернення, найпопулярнішими з яких є дарунок, пожертвування, кредитні позики. Виготовлення реплік культурних об'єктів не може бути варіантом реституції, однак це – ефективний метод встановлення міждержавного консенсусу. Не менш важливими в процесі вдосконалення адміністративної процедури щодо повернення культурних цінностей є активізація міждержавного співробітництва, передусім шляхом укладення дво- та багатосторонніх угод у сфері захисту та збереження культурних цінностей, а також щодо їх повернення.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНІ

3.1. Міжнародні стандарти охорони національних культурних цінностей та їх упровадження в національну правову систему

Концепція світової спадщини передбачає спільну відповідальність за ідентифікацію, збереження та управління глобальним культурним надбанням. Одним із засобів реалізації відповідальності за охорону культурних цінностей є прийняття стандартів, включаючи міжнародні та регіональні конвенції, рекомендації, статuti та національну політику. Міждержавні стандарти становлять консенсусні документи щодо практичного втілення шляхів збереження світового культурного надбання, що формувалися починаючи з ХХ століття.

Перш ніж перейти до безпосередньої характеристики міжнародних стандартів охорони культурних цінностей, вважаємо за доцільне звернути увагу на категоріально-понятійний апарат, що використовується в цьому підрозділі дослідження. Зокрема, розглянемо підходи науковців до розуміння загальної дефініції міжнародної охорони культурних цінностей.

Так, на думку М. Богуславського, міжнародно-правова охорона культурних цінностей означає сукупність міжнародно-правових норм, що передбачають співробітництво держав у напрямі збереження та використання цих цінностей [22, с. 7–8]. Діяльність ЮНЕСКО як основного суб'єкта реалізації міжнародно-правової охорони культурних цінностей суто з правової позиції досліджує Т. Каткова [62]. Аналогічний підхід обстоює Ю. Юринець, підкреслюючи винятковість національної компетенції в досліджуваному питанні заходів охорони культурної спадщини як внутрішньоправової діяльності держави [198, с. 53].

Н. Кулакова вважає міжнародно-правову охорону ширшим поняттям, яке охоплює як нормативно-регламентаційні аспекти, так і організаційно-управлінські заходи, передбачені конвенційними та іншими актами [82, с. 220].

Визнаючи правові засади охорони культурного надбання значущим інститутом у загальній системі європейського права, англійський дослідник Алан Татам підкреслює їх вплив на взаємодію держав не лише в конкретній сфері, а й у межах взаємного інтеграційного співробітництва [179, с. 371]. Слід зауважити, що міждержавний обмін регламентаційним досвідом, термінологічними позиціями та функціональною підтримкою інституцій відіграють вагомую роль у формуванні національних стандартів охорони культурних цінностей [106, с. 132].

Таким чином, досліджуючи конвенційні особливості європейської охорони культурних цінностей, українські науковці сприймають останню як інструмент регулювання цих правовідносин, що конкретизує права та обов'язки держав і відображається у внутрішньоправових актах [11, с. 48].

Таким чином, наведені підходи дають змогу *визначити міжнародно-правову охорону культурних цінностей* як комплексну систему міжнародних та внутрішньодержавних нормативно-правових актів, якими передбачені основні засади організації та реалізації заходів охорони культурних цінностей, що приймаються владними суб'єктами міжнародного права в цій сфері.

Зазначені вище аспекти розуміння адміністративно-правового регулювання охорони культурних цінностей дають змогу визнати одним з пріоритетних напрямів державної політики у цій сфері встановлення та імплементацію основних міжнародних стандартів. Водночас, розглядаючи стандарти правового регулювання у сфері охорони культурних цінностей, передусім необхідно визначити поняття міжнародного стандарту.

Аналіз доктринальних тлумачень дефініції міжнародного стандарту варто розпочати з енциклопедичного блоку. Так, у юридичних енциклопедіях

вказану категорію визначено як стандартизовані норми, що регулюють поведінку суб'єктів міжнародного права в різних сферах їхньої взаємодії [197]; норми, прийняті міжнародною організацією [18, с. 437].

На думку В. Бринцева, стандарт – це вимога, що передбачена міжнародно-правовим актом та є обов'язковою для врахування в національному законодавстві [25, с. 51]. Досліджуючи вказане поняття, С. Голубок також акцентує на функціональному призначенні стандарту міжнародного права та вбачає його сутність у міждержавному консенсусі, еталоні загальноприйнятих норм, що мають універсальний характер [30, с. 113].

У процесі вивчення проблематики стандартизації міжнародний стандарт часто пов'язують з нормами інтегративного документа, що містить характеристики об'єкта в конкретній сфері, які мають бути імплементовані в національне законодавство [64, с. 410].

В. Третьякова розглядає міжнародно-правові стандарти як комплексне явище, що охоплює задекларовані чи закріплені універсальними або ж спеціальними актами принципи, норми, правові механізми, вимоги та рекомендації, які в контексті культурних цінностей можуть розглядатися такими, що орієнтовані на охорону й захист останніх [183, с. 136].

Міжнародні та європейські стандарти закономірно вважають дороговказами для внутрішньої політики держави, основоположними засадами (принципами, правилами, рекомендаціями тощо) формування та реалізації політики держав щодо утвердження та забезпечення загальноновизнаних цінностей, закріплених у міжнародних документах універсального й регіонального значення [77, с. 366].

Розглянувши актуальні доктринальні визначення міжнародного стандарту, слід звернути увагу на законодавче тлумачення поняття «стандарт». Так, згідно із Законом України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 року № 1315-VII, стандарт – це нормативний акт, суб'єктом прийняття якого є визнаний орган та який декларує правила та

характеристики визначеної діяльності з метою впорядкування конкретної сфери [147].

У контексті міжнародних договірних відносин і зобов'язань законодавець розуміє функціональне призначення стандартів як мінімальних вимог, що мають бути виконані й дотримані державами-учасницями міжнародного договору, обов'язковість виконання якого підтверджена відповідною згодою цих держав [142].

Таким чином, на нашу думку, *міжнародні стандарти у сфері охорони культурних цінностей* – це базисні правові засади міжнародної політики щодо охорони культурних цінностей, закріплені в міждержавному консенсусному акті, що має зобов'язальний імплементаційний характер.

Власне процес встановлення відповідності національного законодавства міжнародним загальноприйнятим актам іменують як стандартизацію. Крім того, стандартизація має на меті налагодження міждержавних стосунків у певній сфері. Глобально питання збереження світової культурної спадщини є одним з пріоритетних, а тому в цьому підрозділі дисертаційного дослідження наголошено на проблематиці досягнення злагодженості векторів державного та міжнародного адміністративно-правового регулювання охорони культурних цінностей.

Основною метою міжнародної та європейської стандартизації є сприяння обміну досвідом адміністративно-правового регулювання шляхом усунення національних регламентаційних бар'єрів у сфері охорони культурних цінностей. Значний теоретичний та практичний правовий базис, розроблений у цій сфері різними іноземними країнами, поки не може становити спільного підґрунтя, оскільки існують численні розбіжності не лише в методах адміністративного правозастосування, а й власне в термінології, що використовується.

Конкретна діяльність з міжнародної стандартизації має важливе значення для набуття спільного уніфікованого наукового підходу до розуміння сутності й досягнення визнаного світовими державами рівня у

сфері збереження культурних цінностей. Крім того, цей спільний підхід і використання стандартизованих методологій та процедур сприятимуть обміну інформацією, уникненню ризику дублювання норм і колізійності термінологічного апарату, а також слугуватимуть синергії міжнародних інституцій та діяльності в цій сфері експертів та фахівців.

Розглядаючи стандарти охорони й управління культурною спадщиною, слід наголосити на важливій ролі різноманітних міжнародних інституцій, відповідальних за прийняття фундаментальних актів у досліджуваній сфері.

Першою та найголовнішою з них є Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, або скорочено ЮНЕСКО (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – UNESCO). Не менш важливими суб'єктами нормотворчості стандартів є Міжнародна рада архівів (International Council on Archives – ICA), Міжнародна рада музеїв (International Council of Museums – ICOM), Міжнародна рада з охорони пам'яток та історичних місць (International Council on Monuments and Sites – ICOMOS); Рада Європи (Council of Europe), а також нещодавно створена міжнародна організація Міжнародний комітет Блакитного щита (International Committee of the Blue Shield – Blue Shield). Важливу роль у державному адміністративно-правовому регламентуванні охорони культурних цінностей відіграють національні уряди як суб'єкти формування та гармонізації стратегічної політики з міжнародними стандартами в цій сфері.

Огляд нормативно-правової основи у сфері охорони культурних цінностей варто розпочати з відомого Пакту Періха, або так званого Вашингтонського пакту, Червоного Хреста Культури [38]. Саме цей акт став першим і фундаментальним, яким було закладено підвалини майбутньої Гаазької конвенції. Крім того, Пакт Періха став єдиним документом з охорони культурних цінностей, проголошеним до Другої світової війни. Власне вказаний факт обумовлює його широке правозастосування, що не обмежується збройними конфліктами, а формує концепцію регулювання охорони культурних цінностей загалом. Зауважимо, що на законодавчому

рівні було вперше встановлено перелік об'єктів, що визначаються договором як культурні цінності, а також акцентовано на зобов'язанні впроваджувати необхідні охоронні заходи у внутрішнє законодавство.

Підписаний 15 квітня 1935 року у Вашингтоні міждержавний договір США та 20 країн Латинської Америки про охорону художніх і наукових закладів та історичних пам'яток став першим актом, що заклав ідею міжнародної регламентації охорони культурного надбання, включаючи дефінітивний і зобов'язально-імплементацийний аспекти [22, с. 7–8].

Як уже було зазначено, наступним кроком у міжнародному становленні бази охоронних стандартів щодо культурних цінностей стала Гаазька конвенція, прийнята ЮНЕСКО.

ЮНЕСКО є провідною міжнародною інституцією, що займається встановленням стандартів у сфері культурної спадщини. Заснована 1945 року як агентство ООН, вона включає 190 держав-членів, штаб-квартиру в Парижі, регіональні офіси та національні комітети по всьому світу [105].

Стандартні документи ЮНЕСКО – це переважно конвенції та рекомендації. Конвенції розробляються експертами, узгодженими державами-членами ЮНЕСКО через офіційний процес, потім підписуються та ратифікуються національними урядами на добровільній основі. Конвенції ЮНЕСКО, сприяючи встановленню міжнародних стандартів і налагодженню міждержавної взаємодії, захищають національний суверенітет кожної з держав-учасниць. Варта уваги відсутність примусу як складової договору, однак з метою дотримання юридичної обов'язковості міжнародних стандартів їхні умови мають бути адаптовані й закріплені державами-членами в національному законодавстві.

Основними конвенціями щодо охорони культурних цінностей і культурної спадщини є такі:

– Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту від 14 травня 1954 року [69];

– Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності, від 14 листопада 1970 року [70];

– Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16 листопада 1972 року [72];

– Конвенція про охорону підводної культурної спадщини від 2 листопада 2001 року [74];

– Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини від 17 жовтня 2003 року [73].

З-поміж конвенцій фундаментальною щодо захисту культурних цінностей визнано Конвенцію про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту, відому як Гаазька конвенція (далі – Конвенція 1954 року). Так, після підписання американськими державами Пакту Реріха 1935 року було здійснено спроби розробити більш комплексну конвенцію про охорону пам'яток і творів мистецтва під час війни. У 1939 році уряди Нідерландів представили проект конвенції, розроблений під егідою Міжнародного бюро музеїв. З огляду на початок Другої світової війни, подальші кроки було реалізовано. Після війни Нідерланди 1948 року внесли до ЮНЕСКО нову пропозицію щодо створення міжнародного акта. Генеральна конференція ЮНЕСКО 1951 року вирішила скликати комітет урядових експертів для розробки конвенції. Цей комітет зібрався 1952 року та передав свої проекти Генеральній конференції. Далі переглянуті проекти передали урядам на погодження. Міжурядова конференція, яка розробила та прийняла Конвенцію про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту, а також подальші закони, відбулася в Гаазі в період з 21 квітня до 14 травня 1954 року [8, с. 127].

У ст. 6 Гаазької конвенції 1954 року було встановлено ідентифікуюче позначення культурних об'єктів, охоронюваних нею. Згідно зі ст. 7 вказаного міжнародного стандарту, кожна з держав-учасниць зобов'язується створити спеціальну інституцію (службу або уповноважену особу) контролю за

дотриманням загальноновизнаних конвенційних засад охорони культурних цінностей. Крім того, положення Конвенції передбачають прийняття на національному рівні правових норм щодо притягнення до кримінальної або дисциплінарної відповідальності за порушення встановленого конвенційного порядку [69].

Значним кроком вперед стала Конвенція ЮНЕСКО 1970 року про засоби заборони та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності (далі – Конвенція 1970 року). Так, її положення надають привілейований статус об'єктам культури і накладають на держави зобов'язання захищати їх, пропонуючи низку конкретних заходів, спрямованих на здійснення такого захисту, зокрема проти крадіжок і грабежу. Попри те, що інструмент публічного права є обов'язковим для договірних держав, виконання деяких його положень також порушує питання приватного права. Водночас Конвенція 1970 року забезпечила можливість врегулювання питань визнання права країн на культурні цінності, що походять з їх територій, шляхом формування міжнародно-правового звичаю [70].

Крім того, з-поміж міжнародних стандартів варта уваги Конвенція про охорону світової культурної та природної спадщини, підписана в Парижі 16 листопада 1972 року.

1966 року Генеральна конференція ЮНЕСКО прийняла резолюцію 3.34, згідно з якою було видано доручення з вимогою координувати й забезпечувати міжнародне прийняття відповідних принципів і наукових, технічних і правових критеріїв для захисту культурних цінностей, пам'яток та об'єктів [160]. У заключних звітах експерти запропонували Генеральному директору підготувати міжнародну рекомендацію, яка може слугувати підґрунтям для створення або вдосконалення національних систем захисту, і підготувати міжнародну конвенцію або інші відповідні засоби для сприяння створенню міжнародної системи охорони пам'яток, груп будівель та об'єктів загального призначення. 1970 року Генеральна конференція, згідно з

резолюцією 3.412, доручила виконуючому обов'язки Генерального директора розробити міжнародну конвенцію та запропонувала йому скликати Спеціальний комітет, який мав би зайнятися вивченням і доопрацюванням проектів у досліджуваній сфері. Комітет завершив свою роботу з прийняттям проектів Конвенції про охорону культурної та природної спадщини та Рекомендацій щодо захисту на національному рівні культурної та природної спадщини у квітні 1972 року. Тексти було подано на XVII сесію Генеральної конференції 15 листопада 1972 року та прийнято вже наступного дня.

Т. Каткова підкреслює значущість Конвенції 1972 року як акта стосовно охорони культурної спадщини, що має універсальний характер [62, с. 50]. З-поміж дефінітивних і зобов'язальних норм щодо членів міжнародного співтовариства слід відзначити також таку важливу складову Конвенції 1972 року, як формування внутрішньодержавної системи адміністративно-правового регулювання охорони культурних цінностей відповідно до положень означеного міжнародного стандарту.

Таким чином, міжнародними стандартами Конвенції 1972 року визначено напрями національного впровадження практичних правотворчих та установчих заходів з метою забезпечення ефективної охорони культурних цінностей на території відповідної країни. Відповідно до ст. 5 конвенційного акта, можна окреслити такі стандартизаційні вектори національної імплементації, як:

- формування стратегічної політики щодо надання функціональної ролі культурних цінностей у суспільстві;
- створення та забезпечення функціонування національних охоронних інституцій виконавчої влади;
- удосконалення науково-технологічного потенціалу методологічної основи охорони й захисту культурних цінностей у державі;
- забезпечення реалізації національним механізмом заходів адміністративного впливу на виявлення, охорону та збереження культурних цінностей;

– популяризація культурної та природної спадщини шляхом створення просвітньо-комунікаційних центрів [72].

Крім конвенційного регулювання, ЮНЕСКО впродовж 1956–1980 рр. видала зазначені вище рекомендації з метою заохочення міжнародної та регіональної співпраці, передусім оптимізації управління культурною спадщиною на національному рівні.

Рекомендації, призначені для урядів, також були розроблені експертами й узгоджені через офіційну процедуру представниками держав-членів ЮНЕСКО. Рекомендації видавали з приводу численних проблематик, серед яких: міжнародні конкурси з архітектури та містобудування (1978) [119]; загальнодоступність музеїв (1960) [168]; збереження естетики і характеру ландшафтів і місць (1962); заборона та попередження незаконного експорту, імпорту та передачі культурних цінностей (1964); збереження культурних цінностей, які знаходяться під загрозою державних чи приватних робіт (1968) [163]; охорона культурного та природного надбання на національному рівні (1972) [165]; міжнародний обмін культурних цінностей (1976) [164]; збереження та сучасна роль історичних ансамблів (1976) [162]; захист рухомих культурних цінностей (1978) [166]; охорона і збереження рухомих зображень (1980) [167].

Попри те, що ці рекомендації мають здебільшого управлінське спрямування щодо збереження культурних цінностей, вони не були належним чином впроваджені на міжнародному та національному рівнях. Водночас посилення занепокоєння щодо впливу розвитку як на міські, так і на сільські культурні об'єкти, особливо на об'єкти всесвітньої спадщини, стимулювало відновлення інтересу з боку ЮНЕСКО та її держав-членів у рекомендаціях, що містять стандарти захисту та збереження їхньої автентичності.

Початок 2000-х років був означений новим витком конвенційного закріплення міжнародних стандартів охорони культурних цінностей, виданих ЮНЕСКО. Так, 2001 року було прийнято Конвенцію про захист підводної

культурної спадщини (далі – Конвенція 2001 року), що наразі налічує 56 держав-учасниць. Конвенція дозволяє державам краще ідентифікувати, досліджувати та захищати свою підводну культурну спадщину, забезпечуючи її збереження та стабільність для сучасного й майбутніх поколінь [74].

Конвенція 2001 року нині актуалізується у зв'язку Днем змін 2017, який було проведено в штаб-квартирі ЮНЕСКО. Цей захід передбачав низку зустрічей і заходів за участі держав-учасниць.

Міжнародні й національні експерти з усього світу мали на меті обговорення таких питань, як найкращі практики захисту підводної культурної спадщини, захисту в надзвичайних ситуаціях, відповідальність і доступ громадськості до охорони підводних культурних цінностей, внесок Конвенції 2001 року до досягнень ООН 2030, а також функціонування Науково-технічного консультативного органу (Scientific and Technical Advisory Body – STAB) [200].

Розглянемо більш детально повноваження та специфіку функціонування Науково-технічного консультативного органу. Консультативний орган є дванадцятим дорадчим органом, який було обрано нарадою держав-учасниць. Його місія полягала в наданні порад і рекомендацій Раді держав-учасниць з технічних питань, пов'язаних з реалізацією положень Конвенції 2001 року. Орган оцінює дотримання Правил додатка до Конвенції в усіх заходах, спрямованих на збереження підводної культурної спадщини. Крім того, ця міжнародна інституція сприяє формуванню стратегічного охоронного потенціалу, розробленню національного плану дій і координації державами-учасницями в процесі впровадження конвенційних приписів [55].

Крім загальновизнаних світових конвенційних актів, варті уваги регулятивні документи регіонального значення. Регіональні суб'єкти нормотворення також видають стандартні конвенції щодо збереження та охорони культурної спадщини. Європейська міждержавна взаємодія в цій

сфері набула нормативного відображення в документах ЄС, РЄ та інших інституцій європейського права.

У контексті розгляду установчих витоків європейської правової бази слід зауважити, що засади становлення та вектор синергії міждержавного регулювання були закріплені ще в ст. 3 Римського договору 1957, зокрема в положенні щодо стимулювання розвитку культур держав-членів [38]. Підкреслимо, що в цей період помітний вплив на напрям політичного спрямування щодо охорони культурних цінностей на міжнародній арені здійснила Гаазька конвенція 1954 року.

Низка актів була прийнята головними інституціями ЄЕС. Так, Рекомендація 75/65/ЄЕС про захист архітектурної та природної спадщини Комісії ЄЕС від 20 грудня 1974 року спонукала до прийняття ЮНЕСКО Конвенції 1972 року.

Крім того, варті уваги загальні політичні акти, які закріпили пріоритетність здійснення заходів щодо охорони та збереження культурних пам'яток. Одним з таких є Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі від 1 серпня 1975 року [48].

Питання стандартизації термінологічної концепції, створення спеціальної облікової бази, а також підтримки функціонування державних інституцій відображено в Резолюції Ради Міністрів культури ЄС 86/C 320/01 від 13 листопада 1986 року [228].

Однією з найважливіших європейських інституцій є Рада Європи, заснована 1949 року 36 країнами-членами.

Фундаментальною у європейському праві визнається Європейська культурна конвенція від 19 грудня 1954 року. Ця міжнародна конвенція визначає вихідні стратегічні аспекти європейської взаємодії у становленні спільного концепту та уніфікації дій стосовно охорони культурного надбання держав-учасниць [44].

Багатоаспектність культурних об'єктів, які потребували охорони, спонукала до прийняття міждержавних договорів за окремими напрямками.

Таким чином, галузеві конвенції РЄ стосуються: архітектурної спадщини (1985) [71]; археологічної спадщини (переглянута 1992 року) [43]; і європейського ландшафту (2000) [45].

Вказані результати стандартизаційно-нормотворчого процесу у Європі є значущими та спрямовані на внутрішньодержавну імплементацію. Виконання встановлених європейських стандартів пов'язане із формуваннями управлінських охоронних інституцій, становленням адміністративно-правового механізму контролю, а також досить значними фінансовими вливаннями до бюджету держав-учасниць для реалізації міжнародної політики у сфері збереження культурних цінностей. У контексті створення національної української стратегії та впровадження базисних приписів міжнародних стандартів В. Акуленко та В. Максимов відмічають двоєдиний вектор: законодавчий та інституційний [11, с. 48].

Крім урядових інституцій, слід виокремити незалежну міжурядову організацію, яка займається нормотворчою засадничою діяльністю щодо охорони культурних цінностей на міжнародному рівні – міжнародний інститут уніфікації приватного права УНІДРУА. Конвенція УНІДРУА 1995 року про викрадених або незаконно вивезені культурні об'єкти є одним з основних міжнародних конвенцій, яку було прийнято для боротьби з незаконним обігом культурних цінностей [234]. Укладачі Конвенції УНІДРУА змогли завжди розраховувати на співпрацю та допомогу ЮНЕСКО, на прохання якої було проведено роботу. Ця організація також активно брала участь як спостерігач на дипломатичній конференції і продовжує донині пропагувати Конвенцію УНІДРУА як інструмент доповнення до своєї Конвенції про заходи, спрямовані на заборону запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності 1970 року.

Слід також звернути увагу на дві ініціативи на регіональному рівні, які почалися після того, як Конвенція УНІДРУА була ще на стадії розробки. На обидва ці етапи значною мірою вплинули активні обговорення, які дозволили

оформити ефективні орієнтири для формулювання необхідних компромісних рішень. Постанова Ради Європейських Співтовариств від 9 грудня 1992 року № 3911/92 [212] про вивезення культурних товарів і Директива 93/7/ЄЕС від 15 березня 1993 року про повернення культурних об'єктів, незаконно вивезених з території держав-членів [211] (та їхні послідовні поправки) встановлюють захисні заходи щодо культурної спадщини держав-членів Європейського Союзу після завершення єдиного ринку та скасування внутрішньодержавного прикордонного контролю. Інша ініціатива стосується країн Співдружності і передбачає правила захисту культурних об'єктів від незаконного експорту, закріплені в Схемі захисту матеріальної культурної спадщини, прийнятої на Маврикії в листопаді 1993 року [226].

Конвенція 1995 року, з огляду на специфіку міжнародного приватного права в питанні про незаконну торгівлю викраденими або незаконно вивезеними товарами, стосується репатріації таких об'єктів, компрометуючої протилежні правові системи. Вказаний акт гарантує єдині норми приватного права і міжнародної процедури, які дозволяють застосовувати принципи, встановлені в Конвенції ЮНЕСКО про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності (1970). Ці дві конвенції є взаємодоповнювальними. Конвенція про викрадених або незаконно вивезених культурних об'єктів 1995 року також слугувала основою для європейського розвитку в цій галузі. Міжнародні принципи, встановлені Конвенцією 1995 року, були прийняті передусім Директивою 93/7/ЄЕС і пізніше – у редакції 2014 року (Директива 2014/60/ЄС) [210].

Системно окреслюючи міждержавний механізм охорони культурних цінностей, варто взяти до уваги нормативні акти неурядових міжнародних організацій, які не менш ґрунтовно визначають постулати громадськості в досліджуваній сфері.

Так, варта уваги Міжнародна рада з охорони пам'яток та історичних місць (International Council on Monuments and Sites – ICOMOS). Міжнародна

рада є неурядовою міжнародною організацією, що об'єднує практиків з питань культурної спадщини та видає стандартні документи у формі статутів. Заснована 1965 року, ICOMOS має штаб-квартиру в Парижі, національні комітети в 110 країнах і 21 міжнародний науковий комітет, функціонування якого спрямоване як на технічні, так і на навчальний аспекти. Діяльність ICOMOS включає трирічну міжнародну Генеральну Асамблею, періодичні засідання комітетів, програми обміну, публікації та інші форми поширення інформації. ICOMOS є офіційним радником та оцінювачем Комітету Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО щодо номінацій культурних об'єктів у Списку всесвітньої спадщини [61, с. 708].

Статути ICOMOS розробляються експертами і погоджуються між собою через офіційну процедуру. Очікується, що члени ICOMOS та інших практиків з культурної спадщини сприятимуть використанню статутів у роботі урядів.

Статути ICOMOS стосуються таких тем, як збереження та реставрація пам'яток (1964); історичні сади й ландшафти (1982); збереження історичних міст і міських територій (1987); охорона й управління археологічною спадщиною (1990); підводна культурна спадщина (1996); культурний туризм (1999); історичні дерев'яні конструкції (1999); побудована народна спадщина (1999).

Крім статутів, учасники засідання ICOMOS періодично видають декларації та резолюції. Національні комітети також можуть створювати статути. Серед статутного комплексу Австралійська хартія ICOMOS стосовно місць культурного значення 1999 року («Хартія Бурра») є на сьогодні найвпливовішою. Хартія містить практичне керівництво щодо розвитку, стандартів захисту та управління побудованим середовищем, яке передбачає керівництво щодо оцінки, захисту й управління ландшафтами та природними ознаками з культурним значенням.

Серед міжнародних неурядових організацій вирізняється відносно нова установа – Міжнародний комітет блакитного щита (International Committee of

the Blue Shield) створений 2016 року. Цей комітет став асоційованою платформою двох організацій – Асоціації національних комітетів Блакитного щита (ANCBS) та Міжнародного комітету Блакитного щита (ICBS) [99]. Комітет є консультативним органом ЮНЕСКО.

Діяльність Блакитного щита базується на міжнародних актах, спрямованих на захист матеріальної та нематеріальної спадщини в разі збройного конфлікту, рекомендацію заходів безпеки в мирний час, що регулюють поведінку збройних сил під час збройного конфлікту, а також щодо відповідальних за її знищення. Блакитний щит не лише сприяє національній ратифікації цих законів, а й заохочує їх упровадження в національне законодавство й національну практику в усьому світі [203].

Таким чином, у правовому контексті міжнародних стандартів Статут і нормативні документи асоційованого органу сприяють імплементації загальноновизнаних положень щодо охорони культурних цінностей.

Комплексний огляд стандартизаційних актів щодо охорони культурних цінностей міжнародного рівня відображає їх багатоаспектність. Констатує досить високий інтерес наукової спільноти до міжнародних стандартів, зокрема у сфері охорони культурних цінностей, слід звернути увагу на класифікаційні підходи науковців для створення системного бачення їх застосування.

Так, М. Ставнійчук розмежовує нормативно-правові стандарти за декількома критеріями, а саме за:

- суб'єктами створення (Рада Європи, Європейський Союз та ін.);
- галуззю правозастосування (адміністративне, цивільне, кримінальне право);
- зовнішньою формою (міжнародна правозастосовна практика, міжнародні договори та міждержавні консенсусні акти) [178].

Фундаментальною виглядає класифікація, яку пропонує О. Саленко, поділяючи міжнародні стандарти за такими критеріями:

- зміст і форма закріплення (стратегічні цілі, засади, норми);

- сфера застосування (універсальні, регіональні, партикулярні);
- юридична сила (імперативні, диспозитивні);
- спосіб утворення (звичаєві, договірні, прийняті міжнародними організаціями) [170, с. 265].

В. Бонтлаб також диференціює міжнародні стандарти залежно від способу їх нормативного закріплення, вирізняючи ті, що виникають шляхом видачі міжнародно-правового акта в результаті формалізації загальнозживаних звичаєвих норм, а також консенсусні міждержавні акти, що мають імплементаційний характер [24].

Вивчивши висвітлені в наукових працях класифікаційні підходи, можемо запропонувати *авторську систематизацію міжнародних стандартів охорони культурних цінностей* за такими критеріями:

- за формою: установчі документи, конвенції, статuti, рекомендації, стратегічні документи, що регулюють державну політику;
- за адміністративно-територіальним рівнем юридичної дії: міжнародні, регіональні;
- за метою прийняття: превенція неправомірних дій щодо культурних цінностей, охорона, захист, управління;
- за характером регулювання: базисні (Гаазька конвенція), спеціальні (Конвенція про захист підводної культурної спадщини);
- за способом створення: звичаєві, консенсусні, декларативні;
- за обов'язковістю імплементації: обов'язкові, факультативні (рекомендаційні);
- за стадійним маркером адміністративного впливу: загальні (конвенції, статuti) та ті, які приймають у процесі розвитку (рекомендації для становлення стратегічної політики держави в цій сфері, що мають бути імплементовані);
- за суб'єктом видачі: міжнародні урядові організації, міжнародні неурядові організації, консультативні органи.

Отже, міжнародне співтовариство регулярно впродовж тривалого часу й донині реагувало потребу в посиленні охорони культурних цінностей. Норми та заходи захисту культурних цінностей викристалізувалися, стабілізувалися і розвивалися. Підхід з позиції мультикультуралізму, удосконалення охоронних заходів і стандартів, зниження фактора військової необхідності, криміналізація злочинів проти культурних цінностей і більш чітке розширення правових норм для захисту культурних цінностей під час внутрішніх конфліктів є основними тенденціями законодавства про культурну власність у контексті міжнародного гуманітарного права. Попри посилення означених тенденцій, існує нагальна потреба в більш серйозному та інтенсивному застосуванні цих правових норм та адекватній нормативно-правовій превенції їх порушення, передусім у мирний час. На нашу думку, попередження має здійснюватися за допомогою міжнародного співробітництва та відповідних адміністративних дій, шляхом ефективного включення цих цінностей у національну та муніципальну правові системи та формування широкої громадської правосвідомості, спрямованої на підтримку загальносвітової політики збереження культурних цінностей.

3.2. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення й повернення національних культурних цінностей та шляхи його використання в Україні

Вітчизняне законодавство з питань вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей має чимало прогалин. Причинами такої ситуації слугує низка факторів, передусім брак необхідного правозастосовного досвіду в цій сфері. Це спонукає до вивчення практики врегулювання окресленого питання в зарубіжних країнах, що набуває особливої актуальності в контексті інтеграційних процесів, прагнення адаптувати власне законодавство до кращих світових стандартів.

Упродовж тривалого часу у Європейській спільноті захист та охорона культурної спадщини здійснювалися на підставі Конвенції ЮНЕСКО 1970

року. Починаючи з другої половини ХХ століття країни почали активно розробляти внутрішнє законодавство з метою запобігти незаконному вивезенню культурної спадщини. З 1993 року країни-учасниці ЄС підписують угоди про повернення об'єктів, незаконно вивезених з держави-члена. Крім міжнародних стандартів, законодавство щодо територіального переміщення культурних цінностей зарубіжних країн включає і національні аспекти регламентації. Юридичні норми в цій сфері поволи набували відповідної специфіки з огляду на еволюційно-історичні й економіко-правові фактори. Тобто переміщення культурних об'єктів на внутрішньому ринку країн-учасниць ЄС урегульовано національними правилами, які можуть відрізнятися від загальноприйнятих норм співтовариства.

Детальний аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання необхідно здійснити з урахуванням: галузевих норм і форм їх закріплення у відповідних державних актах; державних інституцій, що мають контрольні та дозвільні повноваження стосовно культурних цінностей; специфіки видачі дозвільних документів та їхніх форм, видів, суб'єктів юрисдикції тощо.

Розглянемо більш детально механізм адміністративно-правового регулювання вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей на прикладі окремих зарубіжних країн.

Однією з найбільш розвинутих країн світу в правовому аспекті є Німеччина. Німецькі національні положення про захист культурних цінностей є досить складними. Передусім привертає увагу дворівневий характер нормативно-правової бази. Тут розрізняють загальнофедеральне законодавство й законодавство федеральних земель стосовно вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей.

Очевидно, що загальнодержавні федеральні норми мають вищу юридичну значущість і слугують захисту німецьких культурних цінностей від нелегального експорту. Відповідно до п. 5а ч. 1 ст. 73 Конституції республіки (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG*),

конфедерація має юрисдикцію захищати німецьку культурну власність від вивезення за кордон. Крім того, норми передбачають зобов'язання сприяти охороні культурних цінностей інших держав через міжнародні угоди та європейські регламенти [219].

Тобто федеральний уряд відповідає, з одного боку, за захист національних культурних цінностей від неправомірного вивезення за кордон (Закон про захист культурних цінностей), а з іншого – за захист культурних цінностей іноземних держав, які були незаконно ввезені до Німеччини та повинні бути повернуті (Закон про реституцію культурних цінностей).

Захист німецької культурної спадщини від неправомірного вивезення до зарубіжних країн регулюється федеральним Законом про захист культурних цінностей – Gesetz zum Schutz von Kulturgut (KGSG). Цим актом регулюються питання захисту національних скарбів від неправомірного вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, розміщення на ринку культурних цінностей, повернення незаконно ввезених культурних цінностей, повернення незаконно вивезених культурних цінностей, а також зобов'язання з міжнародного кредитування.

Основний галузевий закон доповнюється статутними постановами федеральних земель, які більш детально встановлюють процедуру правозастосування експортних актів і подання заявок на їх отримання. Закон про захист культурних цінностей від неправомірного вивезення передбачає право федеральних земель на врегулювання експортного правозастосування регіональними постановами. У разі, коли уряди адміністративних земель не скористалися таким нормотворчим правом, Закон про захист культурних цінностей становить єдину правову основу для експортного правозастосування [218].

В адміністративно-правовому механізмі Німеччини посадовою особою, якій делеговано повноваження із формування та реалізації державної політики щодо вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, є Уповноважений з питань культури та засобів масової інформації

Федерального уряду. Саме Уповноважений приймає остаточне рішення про вивезення культурних цінностей за межі держави [103].

Крім цього, важливу роль у німецькому механізмі адміністративно-правового регулювання відіграє Конференція міністрів культури. Основним завданням цього колегіального органу є координація дій щодо покращення захисту від вивезення національних культурних цінностей за кордон. Попри те, що цей орган є добровільним інституційним утворенням в межах німецьких федеральних земель, значну кількість його рішень факультативного характеру було взято до уваги та впроваджено у виконавчо-розпорядчий механізм держави. Наприклад, у межах Спільних обговорень Конференції міністрів культури стосовно національних культурних цінностей було розроблено заходи з метою поліпшення практики реєстрації суспільної власності в культурному реєстрі федеральних земель [98].

Портал захисту культурних цінностей (www.kulturgutschutz-deutschland.de) як облікову базу спільними зусиллями підтримують федеральні органи виконавчої влади та урядові органи земель. Цей спеціалізований інтернет-ресурс містить базу даних національних культурних цінностей, яку може бути використано для пошуку та переліку рухомого майна, захищеного як культурний актив у Німеччині, ЄС та державах-членах Конвенції ЮНЕСКО про культурні цінності. Портал також уможлиблює пошук відповідних органів влади та контактних осіб з федеральних і відомчих органів земель.

У базі даних акумульовано таку інформацію:

- державні каталоги національної культурної спадщини;
- національні довідники цінних архівів;
- огляд рухомих пам'яток та інших охоронюваних об'єктів;
- огляд культурних цінностей, на які поширюються особливі права та обов'язки, пов'язані з правовідношенням «верховного родового володіння» [237].

Отже, відповідно до Закону про захист культурних цінностей, рухомі культурні активи є спеціально захищеними від неправомірного вивезення за кордон лише за умови, що вони зареєстровані в Переліку національних культурних цінностей або в Переліку національних цінних архівів та, відповідно, внесені до зазначеного вище реєстру.

Культурна цінність повинна бути зареєстрована, якщо її вивезення означатиме значні втрати для німецьких культурних цінностей. Архівний матеріал необхідно вводити, якщо він має важливе значення для німецької політичної, культурної та економічної історії. Відповідальною за реєстрацію є земля, у якій знаходиться культурний або архівний матеріал. Тому кожна федеральна земля веде облік національно цінних культурних цінностей та національно цінних архівів, тобто реєструє охоронювані об'єкти культури, що знаходяться на відповідній федеральній території. Зрештою на рівні країни формують два каталоги: вичерпний перелік національно цінних культурних цінностей і список національно цінних архівів. Працювати з цими довідниками має право Уповноважений з питань культури та засобів масової інформації Федерального уряду [218].

Рішення про експортну ліцензію приймає Уповноважений Федерального уряду з питань культури та ЗМІ. Перед прийняттям рішення він має заслухати призначену ним Комісію експертів, яка складається з п'яти членів – представників музеїв, виставкових центрів, архівів, бібліотек, наукових кіл, державних і приватних колекцій.

Крім того, митне законодавство передбачає контрольні повноваження митних органів, які забезпечують захист національно цінних культурних та архівних матеріалів від експорту до третіх країн або переданих державам-членам Європейського Співтовариства. Незаконне вивезення та передача культурного та архівного матеріалу, охопленого цим Законом, карається законом [54].

Будь-які культурні цінності, що походять з держави-члена ЄС або є об'єктами, передбаченими Конвенцією про заходи, спрямовані на заборону

та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності 1970 року, захищені власне цим документом як національне культурне надбання та вважаються вивезеними всупереч місцевому законодавству.

Водночас заборона на імпорт визначається виключно законодавством країни походження культурної цінності, тому так званий принцип списків був скасований через обмеження на імпорт [218].

Таким чином, німецький механізм захисту культурних цінностей ґрунтується на децентралізованій основі як у законодавчому, так і в інституційному аспекті [109, с. 105]. Власне фундаментальний закон про захист діє на території всієї держави. Однак нормотворча ініціатива також наявна в німецькій правовій системі захисту культурних цінностей. Зважаючи на історичні передумови й інші фактори, що обумовлюють відмінні регламентаційні підходи федеральних земель, у сучасних правових реаліях вважаємо метод нормотворчого транспонування виправданим та раціональним.

На нашу думку, у процесі реформування системи захисту культурних цінностей в Україні слід належним чином уніфікувати облікові дані щодо культурних цінностей. Наразі на законодавчому рівні доцільним є узгодження колізій щодо функціонування Державного реєстру національного культурного надбання, що повинен містити перелік археологічних, архітектурних, історичних, документальних пам'яток української культури, які в письмовому варіанті збережено в урядових архівних матеріалах. Адже його так і не введено в дію. На сьогодні функціонує лише Державний реєстр нерухомих пам'яток України та Державний реєстр наукових об'єктів, що становлять національне надбання, які не містять вичерпної інформації стосовно всіх об'єктів, що підпадають під категорію культурних цінностей.

Крім того, МВС України створили власний веб-ресурс, завдяки якому є можливість ознайомитись зі списком утрачених і викрадених культурних цінностей. Проте єдиної інформаційної автоматизованої бази об'єктів, що

становлять культурну цінність, сьогодні в Україні не існує. Цей аспект є суттєвим недоліком механізму охорони культурних цінностей. За німецьким форматом, доцільно було б створити уніфіковану базу культурних цінностей, у якій реєструвати об'єкти, що становлять особливе значення як національна спадщина в контексті вивезення їх за межі території України.

Попередньо обґрунтовуючи доцільність новели, пропонуємо створити в Україні автоматизовану централізовану базу облікових даних – Державний реєстр культурних цінностей. Цей веб-ресурс не лише міститиме вичерпний перелік об'єктів культурного національного надбання, а й слугуватиме передусім реєстраційною платформою для останніх. Доступ до реєстраційних процедур культурних цінностей має бути надано компетентним суб'єктам – центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення, повернення культурних цінностей та його територіальним підрозділам.

Результати аналізу німецького досвіду засвідчують представлену там оперативність подання заявки та прийняття рішення про можливість вивезення об'єктів, що становлять особливу національну цінність. Водночас, на протипагу чинному національному підходу, що значною мірою означений бюрократичним і процедурним затягуванням процесу вивезення, пропонований механізм має суттєві переваги. Необхідна наразі державна експертиза як окремий етап у дозвільній процедурі трансформується, адже культурні цінності будуть попередньо класифіковані на такі, що підлягають та не підлягають вивезенню за межі країни. Таким чином, вбачаємо за доцільне звернути увагу на цей позитивний і перспективний для імплементації в національну систему аспект зарубіжної практики.

Внутрішню специфіку адміністративно-правового регулювання вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей спостерігаємо також у Великій Британії. Національні правові основи щодо культурних цінностей у Сполученому Королівстві закріплені передусім у Законі про експортний контроль (Export Control Act) [217], наказі про експорт об'єктів

культурного інтересу (контролю) [232] та Законі про правопорушення в торгівлі з культурними об'єктами (проступки) [213].

У британському праві розрізняють культурні об'єкти, об'єкти культурного інтересу й національні скарби. Класифікація культурного активу як національного надбання здійснюється на основі трьох критеріїв Уеверлі, які не є взаємовиключними. З огляду на ці критерії, об'єкт повинен:

- мати загальнонаціональне та історичне значення об'єкта, який також може надходити з-за кордону, але має національне значення стосовно видатної особи, місця або події;

- мати відповідне естетичне та художнє наповнення;

- бути історичною науковою цінністю.

Водночас для вивчення питання вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей з Великої Британії, а отже, процедури видачі експортної ліцензії актуальним є поняття об'єкта культурного інтересу. Вказані об'єкти визначені каталогом категорій фундаментального культурного інтересу, до яких належать пам'ятки, створені за 50 років до потенційного експорту [46]. Саме ці об'єкти можуть бути експортовані зі Сполученого Королівства до будь-якого пункту призначення, крім тих, на які встановлено ембарго.

Стосовно заборонних норм експорту глава 9 Закону про експортний контроль 2002 року, встановлює загальну заборону на вивезення культурних цінностей, створених за 50 років до заявки на вивезення, за винятком:

- марок та інших філателістичних предметів;

- свідоцтва про народження, шлюб або смерть або інші документи, що стосуються особистих справ експортера або його дружини;

- листи або інші листи, написані експортером або його чоловіком/дружиною;

- товари, які повинні бути експортовані виробником або його чоловіком/дружиною, вдівцем/вдовою цієї особи [216].

Отже, за винятком вказаних об'єктів, нині можна здійснити вивезення за трьома видами стандартизованих дозволів на експорт. Перші два – відповідно до британського законодавства для внутрішньоєвропейських перевезень і третій – для тимчасового експорту в треті країни.

Для оперативного оформлення експортної документації існує відкрита загальна експортна ліцензія (Open General Export Licence (Objects of Cultural Interest)) на певні категорії об'єктів, що становлять культурний інтерес, з урахуванням певних їхніх вікових і ціннісних обмежень. Загальнодоступна генеральна ліцензія на експорт може застосовуватися відповідно до передбаченого списку Ради мистецтв до об'єктів, які вважають цінним національним надбанням.

Відкрита індивідуальна експортна ліцензія (Open Individual Export Licence) призначена, зокрема, для зарубіжних установ. Вона уможливорює тимчасове використання конкретних об'єктів культури Великої Британії та може бути видана на строк максимум три роки [192].

Спеціальна відкрита ліцензія поширюється на тимчасове вивезення в треті країни. Цей документ зазвичай видають на музичні інструменти або транспортні засоби з повторним вивезенням терміном на шість місяців на загальний строк три роки.

Якщо культурний об'єкт перевищує обмеження за віком і вартості для отримання відкритої експортної ліцензії (OGEL), необхідна окрема експортна ліцензія (Individual Export Licenses). Процедура видачі має низку особливостей. Експерт передусім здійснює оцінку об'єкта за критеріями Уеверлі. Наступним кроком є прийняття рішення ревізійною комісією про класифікацію об'єкта як національного надбання та встановлення розумної ринкової ціни. З огляду на це, державний секретар призупиняє процедуру подачі заявки на експорт на період зазвичай від чотирьох до дев'яти місяців, протягом якого потенційний покупець з Великої Британії може подати пропозицію. Зазначена країна в особі державного секретаря також має право купувати важливі культурні цінності, щоб зберігати їх.

Центральним органом виконавчої влади у сфері захисту культурних цінностей є Рада мистецтв, заснована 1946 року Королівською хартією, для пропагування та розвитку мистецтва і культури по всій країні. Рада мистецтв є невідомчим державним органом, що формує та реалізовує експортну політику щодо культурних цінностей, зокрема шляхом тлумачення галузевого законодавства в спеціалізованих роз'яснювальних публікаціях.

У структурі британської Ради функціонує відділ експортного ліцензування (Export Licensing Unit – ELU), що спеціалізується на видачі експортних ліцензій. Цей підрозділ є відповідальним за надання так званої суто британської ліцензії (ELU Form C) на вивезення культурних об'єктів за межі території ЄС. Вказана форма дозволу є актуальною в тих випадках, які виходять за межі юрисдикції дозвільних актів, передбачених законодавством ЄС [233, с. 5].

Таким чином, британський механізм передбачає можливість вивезення культурних цінностей за чотирма основними ліцензійними актами, які за обставин дії законодавства співтовариства мають юридичну силу в межах територій країн-учасниць ЄС [110, с. 104]. До переліку ліцензій входять відкрита загальна, відкрита індивідуальна, спеціальна відкрита та окрема експортні ліцензії. Окрім означених дозвільних актів Сполученого Королівства, спеціальне значення має британська ліцензія, яка регламентує порядок експорту культурних цінностей до країн, що не є учасницями європейського співтовариства. На нашу думку, у контексті гармонізаційних процедур національному законодавцю варто звернути увагу на британську систему ліцензійних документів, адже Україна, провадячи мультинаціональну міжнародну політику та прагнучи до налагодження культурних зв'язків, має враховувати цей аспект експортних питань.

Наступною країною, вартою уваги в межах вивчення адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей, є Франція. Тут основний законодавчий акт – Кодекс французької культурної спадщини в

консолідованій редакції від 25 березня 2019 року. Згідно зі ст. L111-1 вказаного Кодексу, національними скарбами (*trésors nationaux*) є:

- об'єкти з колекцій французьких музеїв;
- публічні архіви та історичні архіви;
- об'єкти, класифіковані як історичні пам'ятки;
- інші об'єкти, які є частиною публічної власності відповідно до статті L 2112-1 Загального кодексу про державну власність (*Code de la propriété des personnes publiques*) [207];

- об'єкти, що становлять значний інтерес для національної спадщини з історичної, художньої або археологічної точки зору [206].

Французькі положення щодо культурних цінностей, окрім часових та ціннісних меж, встановлених Регламентом Ради (ЄС) № 116/2009 від 18 грудня 2008 року щодо експорту культурних товарів, встановлює власні критерії класифікації культурних цінностей [159].

Якщо об'єкти ще не було класифіковано як культурні цінності, Генеральна Дирекція з питань національної спадщини може відмовити у видачі свідоцтва терміном на 30 місяців та ініціювати відповідну процедуру класифікації, висунути вимогу здати археологічні знахідки або подати пропозицію щодо придбання об'єкта.

Національні скарби (*trésors nationaux*) можуть бути вивезені тільки тимчасово з метою реставрації, оцінки, виставки або музейного кредиту з експортною ліцензією та з обов'язковим зазначенням дати повернення у Францію.

На тих, хто намагається експортувати або спробувати експортувати національне надбання, або хто намагається виконати або спробувати експортувати його тимчасово без відповідної ліцензії на експорт, накладають штраф розміром близько 450 000 євро. Це також стосується експорту культурних товарів, для яких існує застереження у вигляді негативного сертифіката [206].

Специфічним слід визнати інституційний дозвільно-експортний механізм у Франції. Так, відповідальність того чи іншого органу державної влади за видачу ліцензії визначається категорією культурних цінностей, зазначеною в додатку 1 до Кодексу французької культурної спадщини. Причому варто зауважити, що центральним органом у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей є Генеральна Дирекція з питань національної спадщини в структурі Міністерства культури і комунікацій Франції.

Таким чином, залежно від законодавчих критеріїв класифікації культурних цінностей, дозвільна діяльність щодо їх вивезення реалізовується таким чином:

- Служба музеїв Франції (Service des Musées de France) [57] – щодо більшості категорій культурних об'єктів;

- Служба національної спадщини (Service du Patrimoine) [58] – культурні цінності виключно французького походження;

- Міжвідомча служба архівів Франції (Le service interministériel des Archives de France (SIAF)) [53] – культурні цінності, що становлять надбання мережі архівів Франції;

- Служба книг і читання (Service du Livre et de la Lecture) [56] – експорт монет, гравюр, фотографій, інкунабул, книг і карт, а також колекцій монет.

Слід наголосити, що у Франції застосовують предметний підхід до видачі експортних дозволів відомчими органами виконавчої влади. Такий механізм, у своєму чинному форматі, в українських правових реаліях запровадити неможливо. Однак передбачений у Законі України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV центральний орган виконавчої влади структурно повинен містити підрозділи за означеними у французькому варіанті напрямками. Відповідно, відділи (управління) мають бути наділені повноваженнями координації заходів, спрямованих на ідентифікацію та

проведення реєстраційних дій об'єктів, що за визначеними законодавством критеріями можуть вважатися культурними цінностями.

Крім того, французький законодавець досить чітко врегульовує всі аспекти захисту культурних цінностей. Деталізуючи питання єдиного законодавчого акта стосовно культурних цінностей у контексті вдосконалення української нормативно-правової бази, варто взяти за зразок Кодекс французької культурної спадщини (*Code du patrimoine*). Звертаючи увагу на структурну побудову французького кодексу, підкреслимо чітке методичне закріплення положень стосовно режиму вивезення культурних цінностей, реституційних процедур, їх викупу й обміну між державними організаціями. Крім того, у Кодексі деталізовано статус і сферу повноважень центральних органів влади. Останній блок присвячений диферентним категоріям культурних цінностей та їх захисту, а саме: архівам, бібліотекам, музеям, археологічним пам'яткам тощо. На нашу думку, євроінтеграційні гармонізаційні процеси у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей мають здійснити значний трансформаційний вплив на національні правові основи. Проте вважаємо, що одним з необхідних наразі кроків, у тому числі з метою систематизації наявних актів, є прийняття уніфікованого документа – Кодексу про культурні цінності України. Цей нормативно-правовий акт має стати базовим регулятивним актом у сфері забезпечення збереження та охорони культурних цінностей в Україні.

Захист культурних цінностей у Бельгії передбачено Законом «Про повернення культурних об'єктів, які незаконно вивезені з держави» (*Loi relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers*) від 28 жовтня 1996 року [223] (зі змінами від 23 травня 2016 року) [222].

Крім документів загальнонаціонального регулювання, у Бельгії діють також акти регіонального значення стосовно вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей. Так, на території федерації Валлонія-Брюссель діє Декрет про рухоме культурне майно та нематеріальну

спадщину Французької громади від 11 липня 2002 року в редакції від 27 вересня 2006 року. Федерація Валлонія-Брюссель видає ліцензії на вивезення культурних цінностей, що розміщуються у Валлонії і столиці Брюсселя. В останньому випадку заявник може також прийняти рішення про подачу заяви до Фламандського співтовариства.

Крім того, Декрет від 11 липня 2002 року передбачає, що власність, класифікована Федерацією Валлонії та Брюсселя як скарб, не може бути предметом остаточного експорту. Стосовно будь-яких культурних цінностей дозвіл на вивезення може бути відхилено урядом, якщо виявиться, що вивезення відповідної власності може завдати серйозної шкоди культурній спадщині Федерації [214].

За видачу експортної ліцензії відповідають регіональні спільноти – територіальним органам Федерації Валлонія-Брюссель або Фламандського співтовариства. Умови вивезення культурних цінностей залежать від того, до якого мовного співтовариства належить бельгійський держатель культурних цінностей.

Згідно з Декретом від 11 липня 2002 року, існує загальна заборона на постійне вивезення таких культурних цінностей Федерації Валлонія-Брюссель, які класифікуються як національне надбання. Уряд може відмовити в експорті, якщо останній пов'язаний з ризиком заподіяння значної шкоди культурній спадщині Федерації Валлонія-Брюссель.

Центральним урядовим суб'єктом, що формує та реалізовує політику щодо культурних цінностей є Міністерство культури, дитинства та освіти Бельгії [102]. Однак головними суб'єктами федеральних адміністративних територій стосовно вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей є спеціалізовані дорадчі колективні органи – комісії.

Отже, значну роль в експортних питаннях Федерації Валлонія-Брюссель відіграє Консультативна комісія по рухомій спадщині (*la Commission consultative du Patrimoine culturel mobilier*), що є дорадчим органом з питань вивезення, ввезення та повернення рухомих культурних

цінностей. Станом на 2018 рік до складу Комісії входили такі представники культурно-наукового середовища Бельгії:

- три експерти, що мають компетенцію або досвід у таких напрямках: доісторична, протоісторична або стародавня культурна спадщина; художня або історична спадщина середньовіччя та сучасності; художня або історична спадщина XIX та XX століть; наукова або технічна спадщина; етнологічна спадщина; архіви;

- три експерти, які є членами наукового підрозділу університету;

- два експерти, що мають компетенцію або досвід у консерваційному відновленні культурних пам'яток;

- один фахівець з науковим ступенем, ліцензією на правничу діяльність або ступенем магістра права;

- два професійні експерти, що обіймають посаду керівника музею, визнаного франкомовною громадою;

- два уповноважені представники зацікавлених громадських організацій;

- чотири представники ідеологічних і філософських напрямів [219].

Відповідно до Декрету від 11 липня 2002 року, роль і завдання Консультативної комісії по рухомій культурній спадщині полягає в наданні міністрові культури рекомендацій або пропозицій щодо: політики охорони культурної спадщини; класифікація значущих культурних цінностей, погодження дозвільних запитів на авторизацію, експорт або ввезення класифікованого культурного майна. Декрет також надає комісії повноваження висловлювати колективну позицію щодо заяв на експортний дозвіл або тимчасове переміщення культурних цінностей французької громади та повідомляти в разі відмови у видачі ліцензії з підстав, що можуть завдати серйозної шкоди культурній спадщині французької громади [214].

Таким чином, інституційна бельгійська система у сфері переміщення культурних цінностей є децентралізованою за умов специфіки адміністративно-територіального устрою країни. Причому регіональні комісії

мають не лише дорадчий характер повноважень, а є відповідальними за видачу експортних ліцензій. На нашу думку, ґрунтовним та всебічно наповненим є штатний склад регіональних комісій, який було б доцільно перейняти для створення уповноважених територіальних підрозділів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей в Україні.

У Данії порядок експорту культурних цінностей урегульовано Законом «Про захист культурних цінностей у Данії» від 4 червня 1986 року № 332 з поправками (Bekendtgørelse af lov om sikring af kulturværdier i Danmark) [201], а також адміністративним наказом від 11 червня 1987 року № 404 з поправкою «Про охорону культурних цінностей в Данії» від 1 січня 2010 року [216]. Реституційні процедури передбачені в Законі «Про повернення викрадених або незаконно вивезених культурних цінностей» [224].

У розділі 2 Закону «Про захист культурних цінностей у Данії» з метою встановлення, що вважається культурними цінностями, придатними до вивезення за межі країни, встановлено чіткі часові межі. Відтак, до культурних об'єктів належать:

- культурні об'єкти періоду до 1660 року;
- культурні об'єкти, яким понад 100 років і вартістю не менш як 100 000 датських крон;
- фотографії (незалежно від віку) вартістю не менш як 30 000 датських крон.

Слід зауважити, що монети й медалі становлять виняток з цього правила. Однак, в окремих випадках Міністр культури за поданням Комісія по культурних цінностях може прийняти рішення, за яким дія закону розповсюджуватиметься також і на ті культурні об'єкти, які не відповідають загальним віковим і вартісним умовам.

На нашу думку, подібну норму доцільно впровадити в національне законодавство. Відсутність нормативно-правового закріплення часових

ліцензійних вимог до об'єктів, що становлять культурну цінність, унеможлиблює правильне правозастосування дозвільно-експортних норм. Таким чином, пропонуємо внести зміни до чинного Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV шляхом трансформації ст. 14 «Культурні цінності, що не підлягають вивезенню з України». Відповідно, варто доповнити вказану статтю позицією «Вивезенню з України підлягають:» та вказати на підставі історико-культурного дослідження культурні цінності, ураховуючи часовий фактор та періодизацію становлення українського культурного надбання, які можуть бути вивезені через державний митний кордон. Відповідальність за організацію та проведення історико-культурного дослідження для встановлення часових ліцензійних меж пропонуємо покласти на спеціально утворену Національну комісію, прикладом якої може стати аналогічний суб'єкт виконавчої влади Данії.

Деталізуючи інституційний аспект регулювання експортного порядку в Данії, звернемо увагу на спеціальний державний орган – Датську комісію з експорту культурних активів.

Комісія складається з п'яти осіб та є відповідальною за прийняття рішень про видачу ліцензій на експорт. Склад Комісії сформований з директорів Національної галереї, Національного музею, Датського національного архіву, Королівської датської бібліотеки, а також п'ятого члена – директора недержавного музею (ця посада призначається Міністром культури строком на чотири роки) [68].

У контексті запозичення датського досвіду варто наголосити на необхідності впровадження в Україні центрального органу виконавчої влади із вказаними за датським зразком аналогічними національними посадовими позиціями з метою ефективного й виваженого прийняття потенційних рішень про переміщення об'єктів значущої культурної спадщини.

Прикладом ефективного транспонування європейського законодавства до національних норм можна вважати інтегрований нідерландський Закон

про спадщину від 1 липня 2016 року, який усунув фрагментацію старого законодавства. Основною метою Закону про спадщину є запобігання втраті доступу до культурного світу Нідерландів. Переважно охороняються приватні об'єкти, що становлять культурну цінність. Об'єкти в публічних колекціях не включаються, оскільки вони вважаються захищеними, за умов їх внесення до Списку Закону про спадщину Міністерства освіти, культури і науки, та не можуть експортуватися без дозволу [215].

Основними владними органами є Міністерство освіти, культури і науки Нідерландів та Інспекція культурної спадщини (Erfgoedinspectie), яка керується Міністерством [97]. Причому власне дозвіл на вивезення об'єктів культурної спадщини надає нідерландський податковий департамент (митниця) – Центральний офіс з імпорту та експорту (CDIU або Central Dienst In-en Uitvoer), який консультує Інспекція культурної спадщини. Таким чином, слід зазначити, що дозвільні повноваження у сфері обігу об'єктів культурної спадщини надані митному органу, а галузевий владний суб'єкт має лише консультативні функції, що відрізняється від попередніх досліджених країн в частині розподілу прав між суб'єктами публічної адміністрації [204].

Особливої актуальності на сьогодні щодо законодавчих новел в Україні набуває питання процедурних дій стосовно вивезення та ввезення культурних цінностей з окупованих територій. Відповідно до ст. 6.11 нідерландського Закону про спадщину, міністр зобов'язаний затримувати культурні цінності, що ввозяться до країни з окупованої території. Крім того, він повинен взяти контроль за об'єктом культури за своєю власною ініціативою, коли встановлено факт прибуття останнього до Нідерландів. Культурне майно, яке вже знаходиться в Нідерландах, міністр конфіскує лише на прохання органів влади окупованої території, або коли існує обґрунтована позиція, що такий запит буде зроблено.

Після конфіскації культурних цінностей міністр подає цивільний позов про їх реституцію (ст. 6.15 Закону про спадщину). За погодження із судом

культурні цінності мають бути повернені власнику або ж має бути виплачено грошову еквівалентну компенсацію за них [230, с. 156–157].

На нашу думку, необхідно доповнити національний галузевий Закон «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року нормою, яка б регламентувала питання ввезення на територію України об'єктів культурної спадщини з окупованих територій АР Крим, Донецької та Луганської областей. Причому слід урахувати історико-політичні передумови, міжнародні й загальнонаціональні положення стосовно реституційних процедур. Крім того, варто створити уповноважений відповідальний підрозділ центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей або уповноважену особу з питань ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей з окупованих територій, якому надати повноваження законодавчих пропозицій, урегулювання спірних питань і представництва в судових інстанціях від імені держави.

Ще однією країною, що входить до європейського концепту охорони культурних цінностей, є Австрія. Регламентацію вивезення предметів культури передбачено в розділі 3 (§ 16 і далі) Закону про охорону пам'яток.

В Австрії Закон про охорону пам'яток (BGBl № 533/1923) регламентує порядок обігу культурних цінностей. Крім заборони на знищення і зміну, він включає заборону на експорт, що стосується певних рухомих культурних цінностей. З огляду на те, що Австрія є членом ЄС, під час експорту культурних цінностей необхідно дотримуватися додаткового законодавства Європейського Союзу [205].

Австрійським центральним органом виконавчої влади у сфері експортно-імпортних правовідносин щодо культурних цінностей є Федеральний офіс пам'яток. Структурно офіс функціонує у форматі відділів і департаментів, одним з яких є Департамент рухомих пам'яток [104].

Вказаний підрозділ відповідає за трансфер культурної спадщини. Цей функціональний напрям включає обробку заявок на постійне вивезення

предметів культури, а також запити на тимчасове вивезення на виставки, концерти, реставрації та в інших цілях. Повернення лише тимчасово вивезених культурних цінностей контролюється зазначеним вище суб'єктом публічної адміністрації так само, як і в разі їх збереження в Австрії. У департаменті здійснюють поглиблений аналіз аукціонних товарів з точки зору їх значення для вітчизняного культурного фонду. За необхідності ініціюють процедуру недостатнього захисту об'єктів художнього, історичного та/або культурно-історичного значення, шляхом якої має бути забезпечено їх постійне місце перебування в Австрії. Крім того, функціонування підрозділу передбачає підтримку та постійне оновлення відомчого архіву, включаючи базу даних експорту [52].

Відповідно до § 15 галузевого Закону про охорону пам'яток (BGBl № 533/1923), функціонує спеціальний Консультативний комітет з пам'яток. Цей орган консультує Федеральний офіс пам'яток щодо вирішення питань охорони та збереження пам'яток, які потенційно розглядають як ті, що мають бути вивезені за кордон. На прохання федерального міністра освіти, мистецтва і культури та Федерального офісу пам'яток член Консультативного комітету надає експертний висновок, а також в апеляційному провадженні за запитом Федерального адміністративного суду або адміністративного суду земель за видачу експертного висновку.

Постійних членів Ради призначає федеральний міністр освіти, мистецтва і культури з числа представників відповідних наук (історія мистецтв, архітектура, історія, археологія, просторове планування, ділове адміністрування тощо) строком на шість років. Федеральний міністр економіки, сім'ї та молоді, Федеральна палата інженерів і Сенат мистецтв можуть направити одного постійного члена. Залежно від характеру і місця розташування кожної з пам'яток, представник федеральної землі та муніципалітету також є непостійним позаштатним членом консультативного органу. У разі розгляду питання об'єктів культури церковної власності представник відповідної юридично визнаної церкви або релігійної громади, і,

якщо можливо, також представники асоціацій, метою яких є збереження культурних об'єктів (у тому числі місцевого значення) також долучаються до роботи в комітеті [205].

Таким чином, підкреслимо необхідність за австрійським прикладом утворення консультативної інституції при центральному органі виконавчої влади у сфері охорони культурних цінностей. Цей суб'єкт має реалізовувати функцію платформи оцінки експортних можливостей того чи іншого культурного об'єкта, який забезпечить обґрунтоване прийняття рішення щодо вивезення або ввезення культурних цінностей.

Вартий уваги і досвід таких країн, як Польща та Болгарія. Польську правову основу становлять Закон про охорону та збереження пам'яток від 23 липня 2003 року [235], а також постанова Міністра культури та національної спадщини від 18 квітня 2011 року про переміщення пам'яток за кордоном [229].

Польський тематичний каталог об'єктів, які підлягають захисту від перевезення за кордон, має відкритий характер. У законі перелічено 14 груп предметів і категорія «інші». У положеннях, що стосуються експорту, зазначено такі категорії товарів: археологічні пам'ятники, архітектурні та внутрішні архітектурні елементи, картини, мозаїки, графіка і плакати, скульптури і статуї, фотографії, фільми і негативи, рукописи, книги, карти, партитури, колекції та об'єкти з зоологічних, ботанічних, мінералогічних або анатомічних колекцій, колекцій історичного, палеонтологічного, етнографічного і нумізматичного значення, а також транспортних засобів.

Причому абсолютну заборону на вивезення законодавець встановлює щодо пам'яток, які занесені до реєстру, є складовими державних колекцій, що знаходяться в державній скарбниці, місцевих органах влади та інших організаційних підрозділах, які включені в сектор державних фінансів, а також які знаходяться в кадастрах музеїв або в колекції національної бібліотеки [235].

Управлінський механізм експортного контролю та видачі дозволів на вивезення представлений у Польщі Міністерством культури і національної спадщини. Водночас дозволи на тимчасове вивезення і тимчасовий виїзд за кордон надають консерватори воєводств [101].

Цікавим є елемент системи видачі дозволів за адміністративною міжвідомчою угодою. На підставі цього акта ліцензії на термінове вивезення культурних об'єктів за кордон можуть бути сформовані та надані деякими установами культури. Зокрема, такими суб'єктами є Вища дирекція державних архівів та Музей Сласка Опольського в Ополю [231].

Таким чином, польський досвід закріплення переліку об'єктів, що можуть бути вивезені за межі країни, також вартий уваги в імплементаційному контексті. Специфікою вирізняється визначення культурних об'єктів, заборонених до експорту, адже в переважній більшості останні занесені до державних реєстрів та облікових баз. Цей підхід стимулює становлення та розвиток вказаних аспектів у національному механізмі вивезення та ввезення культурних цінностей. Крім того, ґрунтовнішого дослідження потребує інститут видачі експортної ліцензії за адміністративною міжвідомчою угодою на локальному рівні з метою створення оптимізованого експортного механізму культурних цінностей в Україні.

Болгарська охорона культурної спадщини регулюється Законом про культурну спадщину 2009 року [49], постановою № 2 від 25 лютого 2014 року щодо експортної ліцензії, дозволу на тимчасове вивезення або вивезення рухомих культурних цінностей [93], а також постановою № 3 від 12 березня 2009 року про порядок визначення та реєстрації рухомих культурних цінностей [94].

Об'єкти культури, що охороняються, підпадають під визначення ст. 7 абзацу 1 закону про культурну спадщину, після того як вони були ідентифіковані як культурні цінності. Рухомі культурні цінності охоплюють археологічні, етнографічні, історичні, художні (усі твори мистецтва і

філателістичні твори), природні (особливо палеонтологічні об'єкти та мінеральні утворення) і технічні об'єкти, архіви, рукописи до кінця XVIII століття, рідкісні та цінні видання, літературні предмети.

Причому привертає увагу досить нетиповий перелік об'єктів культури, які за болгарським законодавством не вважають культурними цінностями, а саме:

- машинно-рельєфні монети й монетоподібні предмети;
- машинні об'єкти без підпису/знака або у незначній кількості виготовлені вироби;
- твори мистецтва, що належать їхнім авторам;
- твори мистецтва не старші 50 років;
- інші об'єкти антикваріату не старші 100 років.

Водночас існують винятки, зокрема щодо об'єктів, які мають особливе історичне, культурне або наукове значення, наприклад, стосовно особливо цінних або рідкісних предметів [49].

Постанова № 3 від 3 грудня 2009 року «Про порядок ідентифікації та реєстрації рухомих культурних цінностей» встановлює, що найбільш цінні культурні цінності мають статус національного багатства. Відповідальність за видачу експортних ліцензій несе Міністерство культури Болгарії, у складі якого функціонує Генеральний директорат «Інспекція з охорони культурної спадщини». Функцію безпосередньої видачі експортних ліцензій виконує Міністр культури [100].

Дослідивши адміністративно-правове регулювання експортно-імпортних правовідносин у Болгарії, необхідно акцентувати заборонну норму, що містить перелік культурних об'єктів, стосовно яких виключається можливість їх вивезення за межі країни. Специфіка такого переліку обґрунтовується як історичними, так й економічними факторами. У зв'язку з цим, у національному регламентаційному акті пропонуємо закріпити подібну норму, при цьому варто проаналізувати історико-культурні особливості

розвитку України та на підставі цього визначити позиції заборонного експортного списку.

Таким чином, на підставі узагальнення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей можна виокремити такі імплементаційні заходи для України. На підставі вивчення німецького формату функціонування цієї сфери доцільно створити уніфіковану базу облікових даних культурних цінностей, у якій варто реєструвати об'єкти, що становлять особливе значення як національна спадщина в контексті вивезення їх за межі території України, – Державний реєстр культурних цінностей. Цей веб-ресурс не лише міститиме вичерпний перелік об'єктів культурного національного надбання, а й слугуватиме передусім реєстраційною платформою для останніх. Доступ до реєстраційних процедур культурних цінностей має бути надано компетентним суб'єктам – центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері вивезення, ввезення, повернення культурних цінностей та його територіальним підрозділам.

Одним з необхідних наразі кроків, у тому числі з метою систематизації наявних актів, є прийняття уніфікованого документа – Кодексу про культурні цінності України. Цей кодекс має стати базовим регулятивним актом у сфері забезпечення збереження та охорони культурних цінностей в Україні (на зразок Кодексу французької культурної спадщини).

Інституційна бельгійська система у сфері переміщення культурних цінностей є децентралізованою за умов специфіки адміністративно-територіального устрою країни. Причому регіональні комісії мають не лише дорадчий характер повноважень, а також є відповідальними за видачу експортних ліцензій. На нашу думку, ґрунтовним і всебічно наповненим є штатний склад регіональних комісій, який було б доцільно перейняти для створення уповноважених територіальних підрозділів центрального органу

виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей в Україні.

Необхідно доповнити національний галузевий акт нормою, яка б регламентувала питання ввезення на територію України об'єктів культурної спадщини з окупованих та анексованих територій (АР Крим, частин Донецької та Луганської областей). Причому слід урахувати історико-політичні передумови, міжнародні й загальнонаціональні положення стосовно реституційних процедур. Крім того, варто створити уповноважений відповідальний підрозділ центрального органу або призначити уповноважену особу з питань ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей з окупованих територій, делегувавши повноваження законодавчих пропозицій, врегулювання спірних питань і представництва в судових інстанціях від імені держави.

Висновки до третього розділу

Проаналізувавши нормативно-правовий масив міжнародних стандартів з охорони культурних цінностей та здійснивши дослідження на основі доктринального й законодавчого підходів, дає змогу дійти низки висновків [106; 109; 110].

Міжнародно-правова охорона культурних цінностей є комплексною системою міжнародних і внутрішньодержавних нормативно-правових актів, якими передбачені основні засади організації та реалізації заходів охорони культурних цінностей, що приймаються владними суб'єктами міжнародного права в цій сфері.

З авторського погляду розуміємо міжнародні стандарти у сфері охорони культурних цінностей як базисні засади міжнародної політики щодо охорони культурних цінностей, закріплені в міждержавному консенсусному акті, що має зобов'язальний імплементаційний характер.

Система міжнародних стандартів з охорони культурних цінностей у світі формується вже протягом 50 років. Починаючи з прийняття Пакта

Реріха 1935 року було закріплено значну кількість регулятивних норм. Провідну роль у стандартизаційному нормотворенні відіграють суб'єкти міждержавного впливу у сфері збереження культурної спадщини, а саме ЮНЕСКО, Міжнародна рада архівів, Міжнародна рада музеїв, Міжнародна рада з охорони пам'яток та історичних місць, Рада Європи, Міжнародний комітет Блакитного щита та ін.

Міждержавні акти доцільно диференціювати за формою, територією дії, метою прийняття, характером регулювання, способом створення, обов'язковістю імплементації, стадією впливу, суб'єктом видачі.

Аналіз зарубіжного законодавства у сфері обігу культурних цінностей дозволяє констатувати такі можливі імплементаційні заходи до чинного вітчизняного законодавства:

1. У межах змін до чинного законодавства щодо вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей пропонуємо прийняття єдиного систематизованого акта, що має стати базовим регулятивним документом у сфері охорони культурних цінностей, а також експортно-імпортних процедур щодо останніх, – Кодекс про культурні цінності України.

2. До прийняття кодифікованого закону необхідно внести зміни до чинного Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» стосовно закріплення часових і ціннісних ліцензійних вимог до об'єктів, що становлять культурну цінність.

3. Вартий уваги та ґрунтовного дослідження інститут видачі експортної ліцензії за адміністративною міжвідомчою угодою на локальному рівні з метою створення оптимізованого експортного механізму культурних цінностей в Україні.

4. Наступним аспектом визнано трансформацію інституційної системи, яка полягає передусім у створенні й ефективному функціонуванні передбаченого Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» центрального органу виконавчої влади. Як було доведено на прикладі зарубіжних країн (досвід Бельгії, Німеччини, Франції),

можливим є формат консультативних дорадчих комісій, комітетів та інспекцій. Наявна тенденція до різної підвідомчості цих владних суб'єктів, а також території їх функціонування – як на загальнодержавному рівні, так і в межах окремих регіонів. Особливу увагу необхідно звернути на кадрово-штатний склад спеціалізованого владного суб'єкта, позаяк саме від компетентності посадових осіб залежатиме ефективність і точність прийнятих дозвільних актів на вивезення або ввезення культурного надбання України.

5. У межах інституційних трансформацій, необхідним вважаємо створення уповноваженого підрозділу або впровадження спеціальної посади уповноваженого з питань вивезення, ввезення, повернення культурних цінностей з окупованих територій.

6. З-поміж імплементаційних аспектів виокремлено створення державної консультативної інституції при центральному органі виконавчої влади у сфері охорони культурних цінностей. Цей суб'єкт має реалізовувати функцію платформи оцінки експортних можливостей того чи іншого культурного об'єкта, який забезпечить обґрунтоване прийняття рішення щодо вивезення або ввезення культурних цінностей.

7. Становлення правової основи потребує закріплення в галузевому акті заборонної експортної норми, яка містила б перелік культурних об'єктів, що потенційно не можуть бути вивезені за межі країни. У контексті вдосконалення національного механізму вважаємо цю норму перспективною, адже заборонені об'єкти здебільшого визначені в спеціальних державних реєстрах та облікових базах.

8. Доцільною, на нашу думку, є уніфікація облікових даних стосовно культурних цінностей шляхом створення автоматизованої бази даних – Державного реєстру культурних цінностей, що сприятиме спрощенню класифікаційних процедур та оперативній видачі дозвільно-експортних рішень.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні особливостей адміністративно-правового регулювання вивезення (тимчасового вивезення), ввезення (тимчасового ввезення) та повернення культурних цінностей. У результаті проведеного дослідження сформульовано окремі висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на досягнення поставленої мети дослідження, зокрема:

1. Культурні цінності як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це результати людської діяльності, охоронювані нормами адміністративного права, які є унікальними та незамінними, мають важливе історичне, наукове, художнє чи інше культурне значення для суспільства загалом чи окремої держави та підлягають збереженню, відтворенню й охороні суб'єктами публічної адміністрації відповідно до законодавства. Виокремлено загальні та спеціальні ознаки культурних цінностей. Загальними ознаками визнано: унікальність; суспільну значущість на рівні окремої країни чи світової спільноти; історичну, художню, наукову значущість; незамінність. Спеціальні ознаки виявляються у: фінансовій вартості; особливому адміністративно-правовому режимі їх регулювання та обігу; обов'язковому порядку державної реєстрації; порядку звернення до компетентних органів публічної адміністрації; регламентованій процедурі видачі необхідних дозвільних документів встановленого зразка (адміністративний акт).

2. Адміністративно-правовим регулюванням у сфері обігу культурних цінностей слід вважати засновану на приписах законів та інших нормативно-правових актів діяльність спеціально уповноважених суб'єктів щодо забезпечення належного порядку вивезення (тимчасового вивезення), ввезення (тимчасового ввезення) та повернення культурних цінностей.

Ретроспективний аналіз генези розвитку адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей дозволив виокремити такі основні його періоди: I період (XVIII ст. – 1917 р.) – зародження ідеї про державну охорону пам'яток культури та перші спроби її реалізації; II період (1917–1921 рр.) – створення національної системи охорони культурних цінностей у період Української революції; III період (1922–1991 рр.) – становлення адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей у радянський період; IV період (1991–1999 рр.) – зародження адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей у незалежній Україні; V період (2000–2010 рр.) – період трансформації та пошуку оптимальних варіантів адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей; VI період (з 2010 року донині) – новітній період адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей.

3. Визначено систему суб'єктів обігу культурних цінностей в Україні, зокрема визначено її як перелік державних органів, до компетенції яких належить здійснення контролю й нагляду за порядком ввезення, вивезення та тимчасового вивезення культурних цінностей шляхом встановлення окремих прав та обов'язків таких органів. Обґрунтовано доцільність створення Державної служби України з обігу культурних цінностей як центрального органу виконавчої влади, уповноваженого на здійснення дозвільної діяльності щодо надання публічно-сервісних послуг у сфері обігу культурних цінностей.

4. Виокремлено три стадії адміністративної процедури оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України: 1) підготовка справи до розгляду, що охоплює такі етапи (підстадії) – подача заяви (клопотання) на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з території України; перевірка документів, що подаються заявником; 2) проведення державної експертизи культурних цінностей, що передбачає розгляд і вирішення справи; 3) оформлення адміністративного акта (видача свідоцтва). Доведено доцільність активізації роботи щодо

створення єдиного, уніфікованого переліку культурних цінностей, які заборонені для вивезення (тимчасового вивезення), а також узгодження правових колізій стосовно існування Державного реєстру національного культурного надбання та Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

5. Адміністративні процедури ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей в Україну охоплюють такі стадії: подача свідоцтва на реалізацію права; реєстрація культурних цінностей, які ввозять (тимчасового ввозять) на територію України; видача адміністративного акта (дозволу, свідоцтва) на ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей на територію України. В окремих випадках, передбачених митним законодавством, необхідним є проведення державної експертизи культурних цінностей, які ввозять на митну територію нашої держави, що становить окрему стадію досліджуваної процедури. На підставі аналізу адміністративних процедур щодо ввезення (тимчасового ввезення) культурних цінностей на територію України запропоновано низку заходів з оптимізації адміністративних процедур у сфері ввезення культурних цінностей: удосконалення законодавчої бази шляхом прийняття Положення про ввезення (тимчасове ввезення) культурних цінностей; розробка й ухвалення Методичних рекомендацій щодо переміщення культурних цінностей; правова регламентація проведення державної реєстрації культурних цінностей, які ввозять, нормами адміністративного законодавства; активізація роботи стосовно внесення до Державного реєстру національного культурного надбання всіх об'єктів, що підпадають під категорію культурних цінностей, передусім тих, які ввозять на територію України; проведення наукового обліку втрачених цінностей, а також тих, що перебувають на території нашої держави.

6. Адміністративна процедура повернення культурних цінностей передбачає п'ять взаємопов'язаних і послідовних стадій, а саме: встановлення реституційних правил (договори, декларації); ідентифікація культурних цінностей, що перебувають за кордоном і підлягають

поверненню; ініціація процедури повернення культурних цінностей (звернення, запит, позов); реєстрація запиту й експертна перевірка культурних цінностей; передача культурних цінностей державою-держателем культурних цінностей та реєстрація після ввезення їх на територію України.

7. Концепція світової спадщини передбачає спільну відповідальність за ідентифікацію, збереження та управління глобальним культурним надбанням. Одним із засобів реалізації відповідальності за охорону культурних цінностей є прийняття стандартів, включаючи міжнародні та регіональні конвенції, рекомендації, статuti й національну політику.

З метою з'ясування особливостей міжнародних стандартів з охорони національних культурних цінностей та можливості їх упровадження в національну правову систему здійснено їх систематизацію за такими критеріями: 1) за формою: установчі документи, конвенції, статuti, рекомендації, стратегічні документи, що регулюють державну політику; 2) за адміністративно-територіальним рівнем юридичної дії: міжнародні, регіональні; 3) за метою прийняття: превенція неправомірних дій щодо культурних цінностей, охорона, захист, управління; 4) за характером регулювання: базисні (Гаазька конвенція), спеціальні (Конвенція про захист підводної культурної спадщини); 5) за способом створення: звичаєві, консенсусні, декларативні; 6) за обов'язковістю імплементації: обов'язкові, факультативні (рекомендаційні); 7) за стадійним маркером адміністративного впливу: загальні (конвенції, статuti) та ті, що приймаються в процесі розвитку (рекомендації для становлення стратегічної політики держави в цій сфері, що мають бути імплементовані); 8) за суб'єктом видачі: міжнародні урядові організації, міжнародні неурядові організації, консультативні органи.

8. Аналіз зарубіжного законодавства Німеччини, Великої Британії, Франції, Бельгії, Данії, Нідерландів, Австрії, Польщі, Болгарії у сфері обігу культурних цінностей дозволяє констатувати окремі можливі імплементаційні заходи щодо чинного національного законодавства: 1) на

прикладі Франції запропоновано прийняти єдиний систематизований акт, покликаний стати базовим регулятивним документом у сфері охорони культурних цінностей, а також експортно-імпортних процедур щодо останніх, – Кодекс про культурні цінності України; 2) з огляду на досвід Бельгії, Нідерландів, Австрії, запропоновано створити консультативно-дорадчі органи, інспекції та служби в частині розподілу контрольних, публічно-сервісних і консультативних повноважень; 3) на прикладі Німеччини запропоновано уніфікувати облікові дані стосовно культурних цінностей шляхом створення автоматизованої бази даних – Державного реєстру культурних цінностей, що сприятиме спрощенню класифікаційних процедур та оперативній видачі дозвільно-експортних рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административное право Украины : [учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю. Битяк, В. Богущкий, В. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков : Право, 2003. 576 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимощук. Київ, 2003. 496 с.
3. Адміністративне право України : підручник / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов та ін.]. Херсон : ХМД, 2013. Т. 1 : Загальне адміністративне право. 393 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.] / за заг.ред. В. В. Галуцька. Херсон, 2011. Т.1 : Загальне адміністративне право. 320 с.
6. Акуленко В. І. Міжнародне право охорони культурних цінностей та його імплементація у внутрішньому праві України : монографія. Київ, 2013. 608 с.
7. Акуленко В. Співробітництво держав СНД у сфері правонаступництва, збереження і повернення культурних цінностей. *Право України*. 2012. № 3–4. С. 194–209.
8. Акуленко В. І. Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту 1954 р.: актуальні питання імплементації і застосування. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова*. Серія 18: Економіка і право. 2010. Вип. 9. С. 126–138.

9. Акуленко В. І. Охорона пам'яток культури в Україні (1917–1990). Київ, 1991. 274 с.
10. Акуленко В. І. Терміни як межі міжнародно-правових понять «реституція» і «реституція культурних цінностей». *Праці Центру пам'яткознавства*. 2013. Вип. 24. С. 284–295.
11. Акуленко В. І., Максимов В. В. За принципом європейської спільності. Охорона культурних цінностей у конвенціях Ради Європи. *Політика і час*. 1999. № 4. С. 44–49.
12. Акуленко В. І., Юнак Н. Ш. Гуманізм і варварство: про врятування культурних цінностей у період Великої Вітчизняної Війни 1941–1945 рр. Київ, 1987. 48 с.
13. Александрова М. А. Культурные ценности как правовая категория. *Пакт Рериха: 70 лет* : материалы Междунар. науч.-практ. конф. СПб. : Рериховский центр СПбГУ, 2005. С. 173–186.
14. Алімов Р. С. Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Донецьк, 2002. 171 с.
15. Андрушко Л., Лильо-Откович З. Значення митної експертизи у збереженні історико-культурних цінностей України. *Вісник Львівської національної академії мистецтв*. 2015. Вип. 24. С. 450–463.
16. Анохіна Л. С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 182 с.
17. Бандурка О. Адміністративний процес : [підруч. для вищих навч. закл.] / О. Бандурка, М. Тищенко. Київ : Літера ЛТД, 2002. 288 с.
18. Барихин А. Б. Большая юридическая энциклопедия. М. : Кн. мир, 2010. 960 с.
19. Бартошек М. Римское право. Понятия, термины, определения. М., 1989. 448 с.
20. Бахрах Д. Административное право : [учебник для вузов] / Д. Бахрах, Б. Россинский, Ю. Стариков. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2007. 816 с.

21. Богуславский М. М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. М., 2005. 427 с.
22. Богуславский М. М. Международная охрана культурных ценностей. М. : Междунар. отношения, 1979. 192 с.
23. Бойко І. Базові категорії права адміністративних процедур. *Адміністративна процедура: особливості формування української концепції* : матеріали круглого столу (Харків, 15 верес. 2017 р.). Харків : Нац. акад. прав. наук України, 2017. С. 7–13.
24. Бонтлаб В. В. Поняття та ознаки міжнародних стандартів цивільного судочинства в умовах сьогодення. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2015. № 1 (11). URL : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15bvvvus.pdf>.
25. Бринцев В. Д. Система організаційного забезпечення судової влади України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2011. 520 с.
26. Васильев А. М. О правоприменении в процессуальной сфере. Проблемы соотношения материального и процессуального права. М. : Юрид. лит., 1980. 256 с.
27. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII, 1728 с.
28. Герасименко О. М. Дослідження сутності активів спадщини як категорії термінологічного апарату бухгалтерського обліку. *Технологический аудит и резервы производства*. 2016. № 6 (4). С. 4–9.
29. Годун Н. Ю. Правова культура: дефініція поняття. *Наше право*. 2015. № 1. С. 11–15.
30. Голубок С. А. Международно-правовые стандарты права на судебную защиту. *Правоведение*. 2007. № 1. С. 112–124.
31. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 34 с.

32. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття й види. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 32 (3). С. 11–15. (Серія «Право»).
33. Гулкевич В. Д. Об'єктивна сторона контрабанди культурних цінностей. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2017. Вип. 4. Т. 2. С. 49–53.
34. Департамент організації митного контролю та оформлення. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparats/department-organizatsii-mitnogo/zavdannya-i-funktsii/>.
35. Державна фіскальна служба України. URL: <http://blind.sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparats/department-organizatsii-mitnogo/zavdannya-i-funktsii/>.
36. Дерій В. А. Класифікація культурно-історичних цінностей та їх облік і аналіз на ринку антикваріату. *Економічний аналіз* : зб. наук. пр. / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярощук (голов. ред.) та ін. Тернопіль : Екон. думка, 2017. Т. 27. № 3. С. 19–25.
37. До засідання Колегії Державної думи України. Доповідь міністра культури України Л. Хоралець «Про розшук і повернення в Україну історичних і культурних цінностей», 1992. С. 1–2.
38. Договір про заснування Європейської Спільноти : міжнар. док. від 25 берез. 1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_017.
39. Договір про захист художніх і наукових закладів та історичних пам'яток (Пакт Реріха) : міжнар. док. від 15 квіт. 1935 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_191.
40. Договір про співробітництво між Державним комітетом архівів України та Меморіальним музеєм Голокост Сполучених Штатів Америки від 29 берез. 2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_088.

41. Долгов С. Культурные ценности как объекты гражданских прав и их защита: гражданско-правовой и криминалистический аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03; 12.00.09. М., 2009. 25 с.
42. Дячук М. Анексована спадщина: скільки культурних скарбів у Криму привласнила Росія? URL: http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=36:aneksovana-spadschina-sk-lki-kulturnih-skarb-v-u-krimu-privlasnila-ros-ya&catid=10&Itemid=214&lang=ua.
43. Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) (ETS N 143) : міжнар. док. від 16 січ. 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_150.
44. Європейська культурна конвенція : міжнар. док. від 19 груд. 1954 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_213.
45. Європейська ландшафтна конвенція : міжнар. док. від 20 жовт. 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154.
46. Загальна ліцензія на експорт (на об'єкти культурного інтересу) від 12 берез. 2015 р. URL: https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Open_general_export_licence_March_2015.pdf
47. Загальне адміністративне право : підручник / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.] ; за заг. ред. І. С. Гриценка. Київ : Юринком Інтер, 2015. 568 с.
48. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі : міжнар. док. від 1 серп. 1975 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_055.
49. Закон България за културното наследство от 10.04.2009. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135623662>.
50. Зверховська В. Ф. Види культурних цінностей за цивільним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2015. 212 с.

51. Зозуля І. В., Мироненко І. С. Види і форми діяльності Державної фіскальної служби України та правові засади їх реалізації. *Форум права*. 2017. № 1. С. 52–59.
52. Інформаційна сторінка Департаменту рухомих пам'яток Федерального офісу пам'яток Австрії. URL: <https://bda.gv.at/ueber-uns/fachbereich/bewegliche-denkmale/>.
53. Інформаційна сторінка Міжвідомчої служби архівів Франції. URL: <https://francearchives.fr/article/26287441>.
54. Інформаційна сторінка на сайті Уповноваженого з питань культури та ЗМІ. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kultur/fragen-und-antworten-zum-neuen-kulturgutschutzgesetz-422696>.
55. Інформаційна сторінка про Науково-технічний консультативний орган Європи. URL: <https://www.aquacosm.eu/project-information/scientific-and-technology-advisory-board-stab/>.
56. Інформаційна сторінка Служби книг та читання Франції. URL: <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Livre-et-Lecture/Service-du-Livre-et-de-la-Lecture>.
57. Інформаційна сторінка Служби музеїв Франції. URL: <http://www.culture.gouv.fr/Nous-connaître/Organisation/La-direction-generale-des-patrimoines/Service-des-Musees-de-France>.
58. Інформаційна сторінка Служби національної спадщини Франції. URL: <http://www.culture.gouv.fr/Nous-connaître/Organisation/La-direction-generale-des-patrimoines/Service-du-Patrimoine>.
59. Історико-культурна спадщина України (XIX ст. – поч. XX ст.) : зб. док. і матеріалів. Київ : [б. в.], 1995. 234 с.
60. Камишанський М. М. Компенсація та реституція: обрання адекватної форми відшкодування шкоди за міжнародне правопорушення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. № 24. С. 144–148. (Серія «Юриспруденція»).

61. Катаргіна Т. І. Міжнародна рада з питань охорони пам'яток і визначних місць. Енциклопедія історії України : у 10 т. Київ : Наук. думка, 2009. Т. 6 : Ла–Мі. С. 708.
62. Каткова Т. Г. Діяльність ЮНЕСКО у сфері збереження культурної спадщини: правові аспекти. Харків : [б. в.], 2007. 180 с.
63. Кизима В. В. Культурно-исторический прогресс. Киев, 1985. 214 с.
64. Кметюк А. О. Проблеми сучасної міжнародної стандартизації. *Міжнародні читання з міжнародного права пам'яті професора П. Є. Казанського* : матеріали IV Міжнар. наук. конф. Одеса : Фенікс, 2013. С. 409–412.
65. Коваленко О. В. Облік та контроль культурних цінностей в Україні : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.09. Київ, 2015. 302 с.
66. Коваленко О. В. Облік та контроль культурних цінностей в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.09. Київ, 2015. 22 с.
67. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.
68. Комітет культурних цінностей Данії. URL: <https://kulturvaerdier.kb.dk/en/home/>.
69. Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту від 14 трав. 1954 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_157.
70. Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності : міжнар. док. від 14 листоп. 1970 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_186.
71. Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи : міжнар. док. від 3 жовт. 1985 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_226.

72. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини : міжнар. док. від 16 листоп. 1972 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_089.

73. Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини : міжнар. док. від 17 жовт. 2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d69.

74. Конвенція про охорону підводної культурної спадщини : міжнар. док. від 2 листоп. 2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_c52.

75. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

76. Коротких А. Система суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні та перспективи її розвитку. *Публічне право*. 2013. № 3. С. 77–84.

77. Коршунова Н. В. Міжнародні та європейські стандарти державної політики. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (13). С. 360–370.

78. Кот С. З історії формування організаційних засад державної політики повернення та реституції культурних цінностей в незалежній Україні. *Історія України: маловідомі імена, події, факти* : зб. ст. 2010. С. 361–371.

79. Кот С. Проблеми повернення культурних цінностей в українсько-російських міждержавних відносинах (1991–2015 рр.). *Україна ХХ століття: культура, ідеологія, політика*. 2016. Вип. 21. С. 160–177.

80. Кот С. І. «Культурні цінності»: поняття і термін у контексті повернення та реституції предметів культури. *Праці Центру пам'яткознавства* : зб. наук. пр. 2011. Вип. 20. С. 21–22.

81. Кот С. І. Реституція культурних цінностей. *Енциклопедія історії України*. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S

&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERMS=0
&S21STR=Restytutsiia_kulturnykh.

82. Кулакова Н. В. Генезис міжнародного законодавства щодо охорони об'єктів культурної спадщини. *Право і суспільство*. 2015. № 2. С. 219–223.

83. Культура. *Політологічний енциклопедичний словник*. Київ, 1997. С. 179.

84. Культурна спадщина в контексті «Зводу пам'яток історії та культури України» / С. І. Кот (відп. ред.), Г. Г. Денисенко, Г. Ю. Івакін, Т. І. Катаргіна та ін. Київ : Ін-т історії України, 2015. 486 с.

85. Леванович Е. Б. Международное частное право : учеб. пособие. Минск, 2008. 360 с.

86. Лист Міністерства культури України від 16 січ. 2012 р. № 93/22/14-12. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v93_2734-12/print.

87. Лист-роз'яснення про особливості переміщення культурних цінностей через митний кордон України особами, що користуються дипломатичними привілеями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2072655-07>.

88. Ліщинська В. О. Культурні цінності в цивільному обороті України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 4. С. 111–113.

89. Медведев Е. В. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Казань, 2003. 30 с.

90. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

91. Митний кодекс України : Закон України від 13 берез. 2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

92. Мишак І. Нормативно-правове забезпечення формування державного реєстру національного культурного надбання та шляхи його вдосконалення в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства*

Верховної Ради України. 2014. № 4. С. 19–24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2014_4_6.

93. Наредба № 2 от 25 февруари 2014 г. за реда за издаване на разрешения за износ, временен износ и временно изнасяне на движими културни ценности и на сертификата. URL: <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=781E630015E51A93A1B2E521B19DB7E1?idMat=83538>.

94. Наредба № Н-3 от 03.10.2009 за реда за извършване на идентификация и за воденена регистъра на движими културни ценности. URL: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135655118>.

95. Настюк В. Я., Тулянцева І. В. Роль та значення висновків державної експертизи під час переміщення культурних цінностей через митний кордон України. *Вісник Академії митної служби України.* 2009. № 1. С. 98–104. (Серія «Право»).

96. Нестуля О. Визвольні змагання українського народу і охорона пам'яток культури (1917–1920 рр.). Полтава, 1993. 115 с.

97. Офіційний сайт Інспекції культурної спадщини Нідерландів. URL: <https://www.inspectie-oe.nl/>.

98. Офіційний сайт Конференції Міністрів Культури Німеччини. URL: <https://www.kmk.org/aktuelles/kulturminister-konferenz.html>.

99. Офіційний сайт Міжнародного комітету блакитного щита: веб-сайт. URL: <https://theblueshield.org/about-us/history/>.

100. Офіційний сайт Міністерства культури Болгарії. URL: <http://mc.government.bg/index.php?l=2>.

101. Офіційний сайт Міністерства культури і національної спадщини Польщі. URL: <http://www.mkidn.gov.pl/>.

102. Офіційний сайт Міністерства культури, дитинства та освіти Бельгії. URL: <http://greoli.cfwb.be/home/equipe.html>.

103. Офіційний сайт Уповноваженого з питань культури та засобів масової інформації Федерального уряду Німеччини. URL:

http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/Home/home_node.html;jsessionid=672B7EDA3EB31DDD9F2BA9BE027FFC0B.1_cid350.

104. Офіційний сайт Федерального офісу пам'яток Австрії. URL: <https://bda.gv.at/ueber-uns/fachbereich/bewegliche-denkmale/>.

105. Офіційний сайт ЮНЕСКО. URL: <https://whc.unesco.org/>.

106. Парагайло В. А. Международно-правовые стандарты охраны культурных ценностей и возможные пути их внедрения в национальную правовую систему. *Право и закон*. 2018. № 4. С. 131–136. (Кыргызская Республика).

107. Парагайло В. О. Адміністративні процедури щодо порядку повернення культурних цінностей в Україну. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 3. С. 156–160.

108. Парагайло В. О. Державна експертиза культурних цінностей в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 лют. 2019 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2019. С. 71–75.

109. Парагайло В. О. Досвід Німеччини у сфері обігу культурних цінностей: потенційні аспекти впровадження для України. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2018. С.101–106.

110. Парагайло В. О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. С. 123–127.

111. Парагайло В. О. Ознаки культурних цінностей як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми національного*

законодавства : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Кропивницький, 8 листоп. 2018 р.). Кропивницький : ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 120–123.

112. Парагайло В. О. Основні підходи до визначення поняття «культурні цінності» в нормативних актах та юридичній літературі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. Вип. 36. Т. 2. С. 64–67. (Серія «Юриспруденція»).

113. Парагайло В. О. Повноваження Міністерства культури України у сфері обігу культурних цінностей. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 груд. 2017 р.). Львів : Центр правн. ініціатив, 2017. Ч. 1. С. 117–120.

114. Парагайло В. О. Проблеми класифікації культурних цінностей в сучасній правовій доктрині. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7 (7). Ч. 1. С. 115–120.

115. Парагайло В. О. Система законодавства України про обіг культурних цінностей. *Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 3–4 листоп. 2017 р.). Дніпро : Правовий світ, 2017. С. 96–99.

116. Парагайло В. О. Особливості адміністративних процедур оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9 (283). С. 101–106.

117. Парагайло В. О. Система суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 3 (Vol. 2). Р. 190–196. (Словацька Республіка).

118. Переверзева Л. М., Колісник О. В. Створення страхового фонду документації на об'єкти культурної спадщини. *Архіви України*. 2017. Вип. 5–6 (310–311). С. 183–188.

119. Переглянута Рекомендація стосовно міжнародних конкурсів з архітектури та містобудування : Рекомендації від 27 листоп. 1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_816.

120. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

121. Порядок ведення Реєстру культурних цінностей, на які видано свідоцтво на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України : наказ Міністерства культури України від 3 верес. 2013 року № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1886-13?lang=en>.

122. Правова охорона культурних цінностей. Україна в міжнародно-правових відносинах / відп. ред. Ю. С. Шемшученко, В. І. Акуленко. Київ : Юрінком, 1997. Кн. 2. 863 с.

123. Приданов С. А., Щерба С. П. Преступления, посягающие на культурные ценности России: квалификация и расследование. М. : Юрлитинформ, 2002. 520 с.

124. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей : Закон України від 21 верес. 1999 р. № 1068-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1068-14>.

125. Про затвердження зразка свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2000 р. № 984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984-2000-%D0%BF>.

126. Про затвердження зразків заяв щодо видачі, переоформлення, видачі дубліката, анулювання свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей з території України та повідомлення про відмову в його видачі : наказ Міністерства культури України від 14 квіт. 2014 р. № 210. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/RE25279?an=1>.

127. Про затвердження Інструкції про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України : наказ

Міністерства оборони України від 23 берез. 2017 р. № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0704-17>.

128. Про затвердження Інструкції про порядок оформлення права на вивезення, тимчасове вивезення культурних цінностей та контролю за їх переміщенням через державний кордон України : наказ Міністерства культури і мистецтв України від 22 квіт. 2002 р. № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0571-02>.

129. Про затвердження Переліку державних установ, закладів культури, інших організацій, яким надається право проведення державної експертизи культурних цінностей : наказ Міністерства культури України від 31 берез. 2017 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0529-17>.

130. Про затвердження Положення про Державний реєстр національного культурного надбання : постанова Кабінету Міністрів України від 12 серп. 1992 р. № 466. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-92-%D0%BF>.

131. Про затвердження Положення про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон : постанова Кабінету Міністрів України від 20 черв. 2000 р. № 983. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/983-2000-%D0%BF> (втратила чинність).

132. Про затвердження Положення про Державну фіскальну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 21 трав. 2014 р. № 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п>.

133. Про затвердження Положення про Експертно-фондову раду з питань безоплатної передачі вилучених або конфіскованих культурних цінностей : наказ Міністерства культури України від 6 жовт. 2017 р. № 1005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1332-17>.

134. Про затвердження Положення про Міністерство культури України : постанова Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2014 р. № 495. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/495-2014-%D0%BF>.

135. Про затвердження Положення про Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей : постанова Кабінету Міністрів України від 18 берез. 1993 р. № 464. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-93-%D0%BF> (втратила чинність).

136. Про затвердження Порядку видачі свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення) культурних цінностей або відмови в його видачі, переоформлення, анулювання : постанова Кабінету Міністрів України від 25 листоп. 2015 № 963. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-2015-%D0%BF>.

137. Про затвердження Порядку проведення державної експертизи культурних цінностей та розмірів плати за її проведення : постанова Кабінету Міністрів України від 23 серп. 2003 р. № 1343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1343-2003-%D0%BF>.

138. Про затвердження форм та порядків ведення реєстрів культурних цінностей : наказ Міністерства культури України від 3 верес. 2013 р. № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1879-13?lang=ru>.

139. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

140. Про культуру : Закон України від 14 груд. 2010 р. № 2778-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.

141. Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 13 берез. 2013 р. № 180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/180-2013-%D0%BF>.

142. Про ліквідацію урядових органів : постанова Кабінету Міністрів України від 28 берез. 2011 р. № 346. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF>.

143. Про митний тариф : Закон України від 19 верес. 2013 р. № 584-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/584-18>.

144. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1906-15>.

145. Про музей та музейну справу : Закон України від 29 верес. 1995 р. № 249/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/95-%D0%B2%D1%80>.

146. Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24 груд. 1993 р. № 3814-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12>.

147. Про стандартизацію : Закон України від 5 черв. 2014 р. № 1315-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1315-18>.

148. Про утворення Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон : постанова Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2000 р. № 221. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2000-%D0%BF> (втратила чинність).

149. Про утворення Міжвідомчої ради з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей : постанова Кабінету Міністрів України від 12 січ. 2001 р. № 15. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2001-%D0%BF> (втратила чинність).

150. Про утворення Національної комісії з питань повернення в Україну культурних цінностей : постанова Кабінету Міністрів України від 28 груд. 1992 р. № 732. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1241-96-%D0%BF>.

151. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

152. Проблемы философии культуры: опыт исторически-материалистического анализа / В. М. Межуев, Н. С. Злобин, В. Ж. Келле ; под ред. В. Ж. Келле. М. : Мысль, 1984. 325 с.

153. Програма оцифрування та збереження цифрової культурної спадщини на 2015–2020 роки Литовської Республіки : програм. док. від

4 берез. 2015 р. URL: https://www.muziejai.lt/Aktualijos/images/2_metodinis_leidiny_naujas_89_111.pdf.

154. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

155. Проект закону «Про переміщення через державний кордон України культурних цінностей» від 8 лют. 2018 р. № 8021. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH66T00A.html.

156. Проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оформлення права на вивезення та тимчасове вивезення культурних цінностей» від 3 січ. 2012 р. URL: http://mincult.kmu.gov.ua/mincult_old/uk/publish/article/270930;jsessionid=0AEF6050BB728FDCD0F79A2588AE727C.app1.

157. Рабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права. Київ : Атіка, 1995. 170 с.

158. Разгон А. М. Охрана исторических памятников в дореволюционной России (1881–1917 гг.). *Труды НИИ музееведения*. М., 1957. Вып. 1. С. 73–121.

159. Регламент № 116/2009 Ради (ЄС) про експорт товарів культурного призначення від 18 груд. 2008 р. URL: [https://www.google.com/search?q=%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%BC+%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8+\(%D0%84%D0%A1\)+%E2%2F2009&aqs=chrome..69i57.1027j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%BC+%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8+(%D0%84%D0%A1)+%E2%2F2009&aqs=chrome..69i57.1027j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8).

160. Резолюція № 3.34 Генеральної конференції Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури «Збереження й популяризація культурної спадщини». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_728.

161. Рекомендації щодо охорони рухомих культурних цінностей : міжнар. док. від 28 листоп. 1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_727.

162. Рекомендація про збереження і сучасну роль історичних ансамблів : міжнар. док. від 26 листоп. 1976 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_726.

163. Рекомендація про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи приватних робіт : міжнар. док. від 19 листоп. 1968 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_723.

164. Рекомендація про міжнародний обмін культурними цінностями : міжнар. док. від 26 листоп. 1976 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_725.

165. Рекомендація про охорону на національному рівні культурної та природної спадщини : міжнар. док. від 16 листоп. 1972 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_724.

166. Рекомендація про охорону рухомих культурних цінностей : міжнар. док. від 28 листоп. 1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_727.

167. Рекомендація про охорону та збереження рухомих зображень : міжнар. док. від 27 жовт. 1980 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_270.

168. Рекомендація щодо найбільш ефективних заходів забезпечення загальнодоступності музеїв : міжнар. док. від 14 груд. 1960 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_243.

169. Романова Т. Процеси реституції пам'яток культури України у 90-ті рр. XX ст. *Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії*. 2011. Вип 14. С. 219–225.

170. Саленко О. В. Міжнародні стандарти у сфері судоустрою та статусу суддів, їх зміст і класифікація. *Національний юридический журнал: теорія и практика*. 2014. № 3. С. 263–269.

171. Світова спадщина ЮНЕСКО URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B2%D1%96%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D1%819D%D0%95%D0%A1%D0%9A%D0%9E.
172. Сергеев А. П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1990. 192 с.
173. Сергеев А. П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Ленинград, 1990. 40 с.
174. Сиволап Т. Е. Охрана памятников старины в России в конце XIX – начале XX в. (правительственная и общественная деятельность) : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.02. СПб., 1997. 30 с.
175. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2001. 656 с.
176. Социологический энциклопедический словарь / ред.-координатор Г. Осипов. М. : Инфра-М ; Норма, 1998. 488 с.
177. Спільна декларація про основи відносин між Україною і Федеративною Республікою Німеччина від 9 черв. 1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276_012.
178. Ставнійчук М. І. Роль міжнародних стандартів у захисті та розвитку демократичних принципів. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № 2. С. 15–23.
179. Татам Алан. Право Європейського Союзу: підручник для студентів вищих навчальних закладів. Київ : Абрис, 1998. 424 с.
180. Татіївська І. П. Інституційна діяльність України в галузі повернення та реституції культурних цінностей (1992–2011 рр.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 26.00.01. Київ, 2018. 20 с.
181. Татіївська І. П. Інституційна діяльність України в галузі повернення та реституції культурних цінностей (1992–2011 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 26.00.01. Київ, 2018. 379 с.

182. Теремецький В. І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони*. 2012. № 1 (35). С. 50–54. (Серія «Право»).
183. Третьякова В. Г. Про міжнародні біоетико-правові стандарти захисту біоетичних прав людини. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 135–139.
184. Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про співробітництво в галузі культури, науки і освіти : міжнар. док. від 28 серп. 1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/643_063.
185. Угода між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про охорону і збереження культурної спадщини : міжнар. док. від 4 берез. 1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_006.
186. Угода між Урядом України та Урядом Республіки Польща про співробітництво у справі охорони та повернення втрачених і незаконно переміщених під час Другої світової війни культурних цінностей : міжнар. док. від 25 черв. 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/616_120.
187. Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про культурне співробітництво : міжнар. док. від 15 лют. 1993 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276_056.
188. Федько К. Проблема визначення поняття культурних цінностей в Україні. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 105 (1). С. 109–114.
189. Фролов Ю. М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692–698.
190. ЦДАВО України. Ф. 2457, оп. 1, спр. 1, арк. 1–2.
191. Цуглаева Н. В. Гражданско-правовой оборот музейных предметов и коллекций : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Волгоград, 2003. 31 с.

192. Шаблон відкритої індивідуальної експортної ліцензії (Великобританія). URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/582127/17-oiel-euu-template.pdf.

193. Шаблон реєстрації запиту на позов репатріації культурного об'єкта (Британія). URL: <https://326gtd123dbk1xdkdm489u1q-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/10/Recording-a-Claim-Template.doc>.

194. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 514 с.

195. Щодо законодавчої бази країн – членів ЄС у сфері вивезення культурних цінностей та практики видачі дозвільних документів деякими зарубіжними країнами. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v_419649-07.

196. Юридична енциклопедія / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5. 736 с.

197. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: http://leksika.com.ua/13211106/legal/restitutsiya_kulturnih_tsinnostey.

198. Юринець Ю. Л. Міжнародно-правова охорона культурної спадщини в контексті міжнародних зобов'язань України. *Правничий вісник Університету «КРОК»*. 2011. Вип. 8. С. 53–62.

199. «Promote the return or the restitution of cultural property: Committee – Fund – UNESCO Conventions. *UNESCO* : [сайт]. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139407eb.pdf>.

200. 2001 Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage – Sixth Meeting of States Parties. *UNESCO* : [сайт]. URL: http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/underwater-cultural-heritage/dynamic-content-single-view/news/2001_convention_on_the_protection_of_the_underwater_cultural/.

201. Act No. 332 of 4 June 1986 on Protection of Cultural Assets in Denmark. URL: <https://kulturvaerdier.kb.dk/wp-content/arkiv/actno233of1986.pdf>.

202. Agreement dated April 27, 2006 between the Canton of Saint-Gall and the Canton of Zurich, with the Swiss Confederation as mediator. For the content of this agreement, see below, paragraph 43.

203. Articles of Association of National Committees of the Blue Shield on 6.04.2016. URL: https://theblueshield.org/wp-content/uploads/2018/06/statute-Amendments_BSI_2016.pdf.

204. Bulletin of Acts, Orders and Decrees of the Kingdom of the Netherlands. Act of 9 December 2015, Relating to the Combining and Amendment of Rules Regarding Cultural Heritage (Heritage Act). URL: <http://ehhf.eu/system/files/Dutch%20Heritage%20Act%202016.pdf>.

205. Bundesgesetz betreffend den Schutz von Denkmalen wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder sonstigen kulturellen Bedeutung Nr. 533/1923 vom 30.06.2019 URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung/Bundesnormen/10009184/DMSG%2c%20Fassung%20vom%2030.06.2019.pdf>.

206. Code du patrimoine. Version consolidée au 25 mars 2019. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT0000060742>.

207. Code général de la propriété des personnes publiques. Version consolidée au 31 décembre 2018. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT0000060702>.

208. Collections Trust. Офіційний сайт URL: <https://collectionstrust.org.uk/resource/recording-a-claim-for-restitution-or-repatriation-template/>.

209. Committee of Experts on the Establishment of an Intergovernmental Committee Concerning the Restitution or Return of Cultural Property, Dakar, 20-23 March 1978, Final Report, Paris, Unesco, 1978, 18 p.

210. Commonwealth Law Bulletin. Vol. 19. No. 4. Oct. 93, p. 2015.

211. Council Directive 93/7/EEC of 15 March 1993 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0007>.

212. Council Regulation (EEC) No 3911/92 of 9 December 1992 on the export of cultural goods. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31992R3911>.

213. Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/27/contents>.

214. Décret relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française. D. 11-07-2002. URL: http://www.patrimoineculturel.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=4127475a50901a4d2110ea8b0ad7be1c052235ec&file=fileadmin/sites/colpat/upload/colpat_super_editor/colpat_editor/documents/Decrets/Decret110702.pdf.

215. Erfgoedwet van 01-07-2016. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037521/2016-07-01>.

216. Executive Order No. 404 of 11 June 1987 on Protection of Cultural Assets in Denmark. URL: <http://kulturvaerdier.kb.dk/wp-content/arkiv/Order404.pdf>.

217. Export Control Act 2002. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/28/pdfs/ukpga_20020028_en.pdf.

218. Gesetz zum Schutz von Kulturgut. Ausfertigungsdatum: 31.07.2016. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/KGSG.pdf>.

219. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Art 73. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_73.html.

220. Liste des membres de la Commission consultative du Patrimoine culturel mobilier (22 octobre 2018). URL: http://www.patrimoineculturel.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=f9cd24216535fc4eb0ac7fb355c78e13fc2527a2&file=fileadmin/sites/colpat/upload/colpat_super_editor/colpat_editor/documents/Documents_Pat/Protection_d

u_patrimoine_culturel_mobilier/LISTE_DES_MEMBRES_DE_LA_COMMISSIO
N_CONSULTATIVE_DU_PATRIMOINE22102018.docx.

221. Loan contract of July 1, 1997, between the Museum of Art and History of the City of Geneva and the French state, represented by the Heritage Director of the Ministry of Culture.

222. Loi modifiant la loi du 28 octobre 1996 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers. Dossier numéro : 2016-05-04/09. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2016050409.

223. Loi relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers, Dossier numéro 1996-10-28/54. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1996102854.

224. Lov om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande. URL: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=131990>.

225. Merryman. The Public interest in Cultural Property, CaILR 77 (1989) 339 ff.

226. O’Keefe P. J. Mauritius Scheme for the Protection of Material Cultural Heritage, *International Journal of Cultural Property*. 1994. No. 2. Vol. 3. P. 295–300.

227. Press release by the French Ministry of Culture of February 13, 2002.

228. Resolution of the Ministers with responsibility for Cultural Affairs, meeting within the Council of 13 November 1986 on the protection of Europe’s architectural heritage. *Official Journal* C 320, 13/12/1986 P. 0001–0001. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41986X1213HTML>.

229. Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie wywozu zabytków za granicę URL:

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20110890510/O/D20110510.pdf>.

230. Salomons, A., & van der Vlies, I. (2017). Recht inzake cultuurgoederen. в I. van der Vlies (Ред.), Kunst, recht en beleid. Den Haag: Boom Juridisch. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/9999261/Hoofdstuk_4_van_Kunst_recht_en_beleid.pdf.

231. Statut Naczelnej Dyrekcji Archiwiszczy Państwowych 23 grudnia 2013. URL: https://www.archiwa.gov.pl/files/statut_2014.pdf.

232. The Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order 2003. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2003/2759/body/made>.

233. UK Export Licensing for Cultural Goods. Procedures and guidance for exporters of works of art and other cultural goods. An Arts Council England Notice. Issue 1. 2018. URL: https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/2018%20Guidance_for_exporters_issue_1_2018.pdf.

234. Unidroit convention on stolen or illegally exported cultural objects. Rome, 24 June 1995. URL: <https://www.unidroit.org/instruments/cultural-property/1995-convention>.

235. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nr 162 poz. 1568 URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20031621568/T/D20031568L.pdf>.

236. Working document for discussion on a strategy to facilitate the restitution of stolen or unlawfully exported cultural property, Thirteenth Session, UNESCO, Paris, February 7–10, 2005, CLT-2005/CONF.202/4.

237. Zweites Gesetz über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums der Justiz Vom 23. November 2007. URL: http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/AllesZumKulturgutschutz/Rechtsgrundlagen/NationalesRecht/FideikommissAufloesungsrecht/GesetzAufhebungFideikommiss-Aufloesungsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Парагайло В. О. Проблеми класифікації культурних цінностей в сучасній правовій доктрині. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7 (7). Ч. 1. С. 115–120.
2. Парагайло В. А. Международно-правовые стандарты охраны культурных ценностей и возможные пути их внедрения в национальную правовую систему. *Право и закон*. 2018. № 4. С. 131–136. (Кыргызская Республика).
3. Парагайло В. О. Основні підходи до визначення поняття «культурні цінності» в нормативних актах та юридичній літературі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. Вип. 36. Т. 2. С. 64–67. (Серія «Юриспруденція»).
4. Парагайло В. О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 2. Том 2. С. 115–122.
5. Парагайло В. О. Система суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 3 (Volume 2). P. 190–196.
6. Парагайло В. О. Адміністративні процедури щодо порядку повернення культурних цінностей в Україну. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 3. С. 156–160.
7. Парагайло В. О. Особливості адміністративних процедур оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей

з України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 9 (283). С. 121–127.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Парагайло В. О. Система законодавства України про обіг культурних цінностей. *Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпро, 3–4 листоп. 2017 р.). Дніпро : Прав. світ, 2017. С. 96–99.

9. Парагайло В. О. Повноваження Міністерства культури України у сфері обігу культурних цінностей. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 груд. 2017 р.). Львів : Центр прав. ініціатив, 2017. Ч. 1. С. 117–120.

10. Парагайло В. О. Досвід Німеччини у сфері обігу культурних цінностей: потенційні аспекти впровадження для України. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ : Центр прав. наук. досліджень, 2018. С. 101–106.

11. Парагайло В. О. Ознаки культурних цінностей як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми національного законодавства* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Кропивницький, 8 листоп. 2018 р.). Кропивницький : ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 120–123.

12. Парагайло В. О. Державна експертиза культурних цінностей в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 8–9 лют. 2019 р.). Одеса : Причорномор. фундація права, 2019. С. 71–75.

**СТАТИСТИЧНІ ДАНІ
ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
ЩОДО ОБСЯГУ ІМПОРТУ В УКРАЇНУ ТА ЕКСПОРТУ З УКРАЇНИ
КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ ПРОТЯГОМ 2015-2020 РР.**

Сумарний обсяг імпорту та експорту
у розрізі окремих товарних позицій за кодами УКТЗЕД
(тисяч доларів США)
за період з 01.01.2015 р. по 31.12.2015 р.

Код і найменування позиції товару за УКТЗЕД		Імпорт		Експорт	
		Вартість	Вага нетто, т	Вартість	Вага нетто, т
9701	Картини, малюнки та настелі, повністю виконані вручну; колажі	330	2	141	4
9702	Оригінали гравюр, естампів та літографій	1	0	0	0
9703	Оригінали скульптур і статуеток	37	2	97	2
9704	Марки поштові чи гербові, поштові знаки гашені, поштовий папір, крім 4907	0	0	20	0
9705	Колекції та предмети колекціонування	143	4	32	12
9706	Предмети антикваріату віком понад 100 років	130	0	0	0

Сумарний обсяг імпорту та експорту
у розрізі окремих товарних позицій за кодами УКТЗЕД
(тисяч доларів США)
за період з 01.01.2016 р. по 31.12.2016 р.

Код і найменування позиції товару за УКТЗЕД		Імпорт		Експорт	
		Вартість	Вага нетто, т	Вартість	Вага нетто, т
9701	Картини, малюнки та настелі, повністю виконані вручну; колажі	955	4	146	9
9703	Оригінали скульптур і статуеток	57	1	27	1
9704	Марки поштові чи гербові, поштові знаки гашені, поштовий папір, крім 4907	0	0	9	0
9705	Колекції та предмети колекціонування	103	6	1	0
9706	Предмети антикваріату віком понад 100 років	191	0	0	0

Сумарний обсяг імпорту та експорту
у розрізі окремих товарних позицій за кодами УКТЗЕД
(тисяч доларів США)
за період з 01.01.2017 р. по 31.12.2017 р.

Код і найменування позиції товару за УКТЗЕД		Імпорт		Експорт	
		Вартість	Вага нетто, т	Вартість	Вага нетто, т
9701	Картини, малюнки та настелі, повністю виконані вручну; колажі	489	2	149	12
9702	Оригінали гравюр, естампів та літографій	3	0	0	0
9703	Оригінали скульптур і статуеток	80	1	69	8
9704	Марки поштові чи гербові, поштові знаки гашені, поштовий папір, крім 4907	0	0	22	0
9705	Колекції та предмети колекціонування	96	2	0	0
9706	Предмети антикваріату віком понад 100 років	89	0	0	0

**Сумарний обсяг імпорту та експорту
у розрізі окремих товарних позицій за кодами УКТЗЕД
(тисяч доларів США)
за період з 01.01.2018 р. по 31.12.2018 р.**

Код і найменування позиції товару за УКТЗЕД		Імпорт		Експорт	
		Вартість	Вага нетто, т	Вартість	Вага нетто, т
9701	Картини, малюнки та пастелі, повністю виконані вручну; колажі	1405	2	188	19
9702	Оригінали гравюр, естампів та літографій	38	0	4	0
9703	Оригінали скульптур і статуеток	193	5	659	7
9704	Марки поштові чи гербові, поштові знаки гашені, поштовий папір, крім 4907	0	0	30	0
9705	Колекції та предмети колекціонування	234	5	0	0
9706	Предмети антикваріату віком понад 100 років	197	0	0	0

**Сумарний обсяг імпорту та експорту
у розрізі окремих товарних позицій за кодами УКТЗЕД
(тисяч доларів США)
за період з 01.01.2019 р. по 31.12.2019 р.**

Код і найменування позиції товару за УКТЗЕД		Імпорт		Експорт	
		Вартість	Вага нетто, т	Вартість	Вага нетто, т
9701	Картини, малюнки та пастелі, повністю виконані вручну; колажі	942	3	347	23
9702	Оригінали гравюр, естампів та літографій	15	0	0	0
9703	Оригінали скульптур і статуеток	566	4	173	12
9704	Марки поштові чи гербові, поштові знаки гашені, поштовий папір, крім 4907	5	0	40	0
9705	Колекції та предмети колекціонування	293	10	0	0
9706	Предмети антикваріату віком понад 100 років	144	1	0	0

**Сумарний обсяг імпорту та експорту
у розрізі окремих товарних позицій за кодами УКТЗЕД
(тисяч доларів США)
за період з 01.01.2020 р. по 31.12.2020 р.**

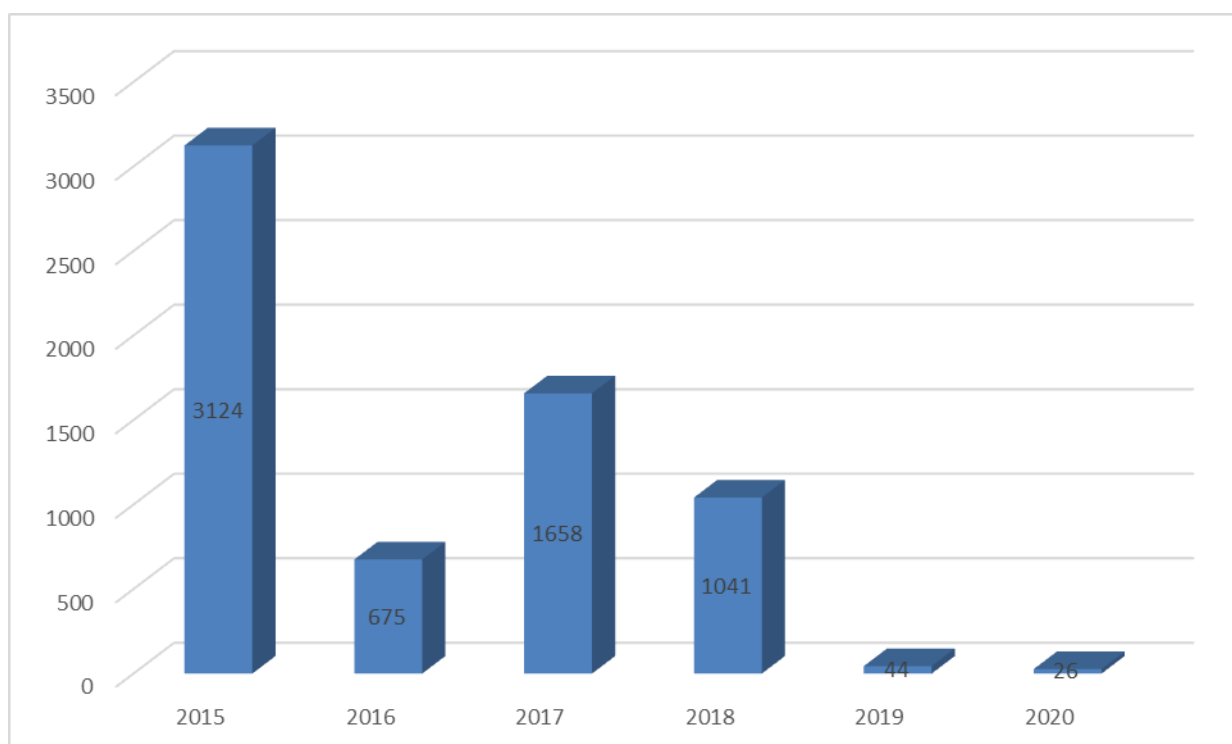
Код і найменування позиції товару за УКТЗЕД		Імпорт		Експорт	
		Вартість	Вага нетто, т	Вартість	Вага нетто, т
9701	Картини, малюнки та пастелі, повністю виконані вручну; колажі	2648	2	168	17
9702	Оригінали гравюр, естампів та літографій	15	0	0	0
9703	Оригінали скульптур і статуеток	214	3	360	24
9704	Марки поштові чи гербові, поштові знаки гашені, поштовий папір, крім 4907	149	0	18	0
9705	Колекції та предмети колекціонування	860	12	12	0
9706	Предмети антикваріату віком понад 100 років	117	0	0	0

**СТАТИСТИЧНІ ДАНІ МІНІСТЕРСТВА КУЛЬТУРИ ТА
ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ПОВЕРНЕННЯ
КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ В УКРАЇНУ ПРОТЯГОМ 2015-2020 РР.**

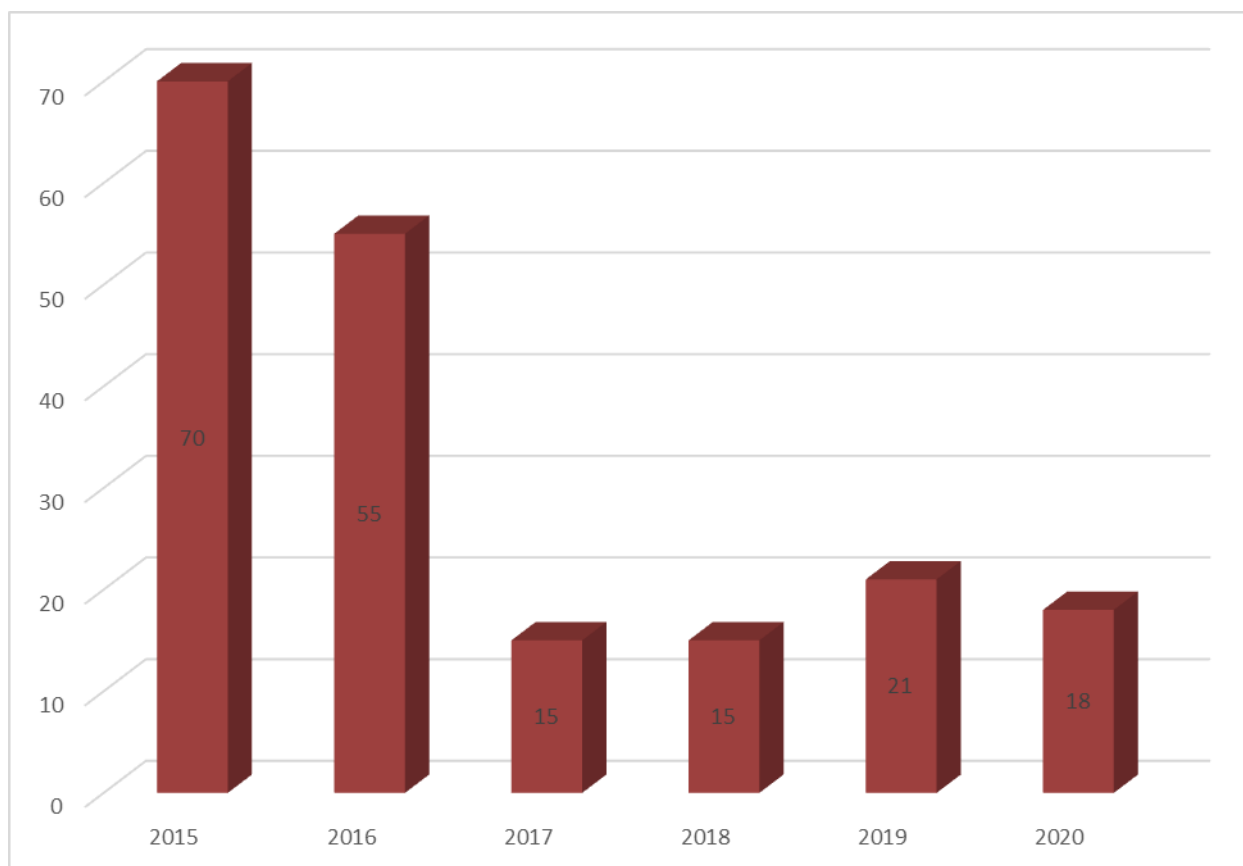
Рік	Культурні цінності повернуті в Україну	З якої країни повернуті культурні цінності
2015	Ікона «Собор Святих», (кін. ХІХ – поч. ХХ ст.) ікона «Свята Варвара», (кін. ХІХ – поч. ХХ ст.)	Болгарія
2016	Меч вікінгів, Х ст.	Естонія
2017	–	–
2018	Картина Сергія Васильківського «Етюд з будинком» (кін. ХІХ – поч. ХХ ст., дерево, олія, 36x24 см), незаконно вивезена під час Другої світової війни	Німеччина
	Предмети археології, незаконно вивезені з України, які були атрибутовані фахівцями Інституту археології НАН України як вироби часів Київської русі й золотоординської доби (13 одиниць)	Королівство Нідерланди
2019	Грамота Петра І 1708 року на поставлення митрополита Іоасафа Кроковського, незаконно вивезена під час Другої світової війни	Німеччина
	Картина Михайла Микитовича Паніна (1876–1963) «Таємний виїзд Івана Грозного перед опричиною» (1911 р., полотно, олія, 2,25 x 2,85 м)	США м. Александрія, штат Вірджинія
2020	Картина французького художника ХVІІІ ст. П'єра Луї Гудро (PierreLouisGoudreaux (1694–1731) «Закохані»	США м. Нью-Йорк, штат Нью-Йорк

**СТАТИСТИЧНІ ДАНІ
МІНІСТЕРСТВА КУЛЬТУРИ ТА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ
УКРАЇНИ ЩОДО ВИВЕЗЕННЯ (ТИМЧАСОВОГО ВИВЕЗЕННЯ),
ВВЕЗЕННЯ І ПОВЕРНЕННЯ В УКРАЇНУ КУЛЬТУРНИХ
ЦІННОСТЕЙ ПРОТЯГОМ 2015-2020 РР.**

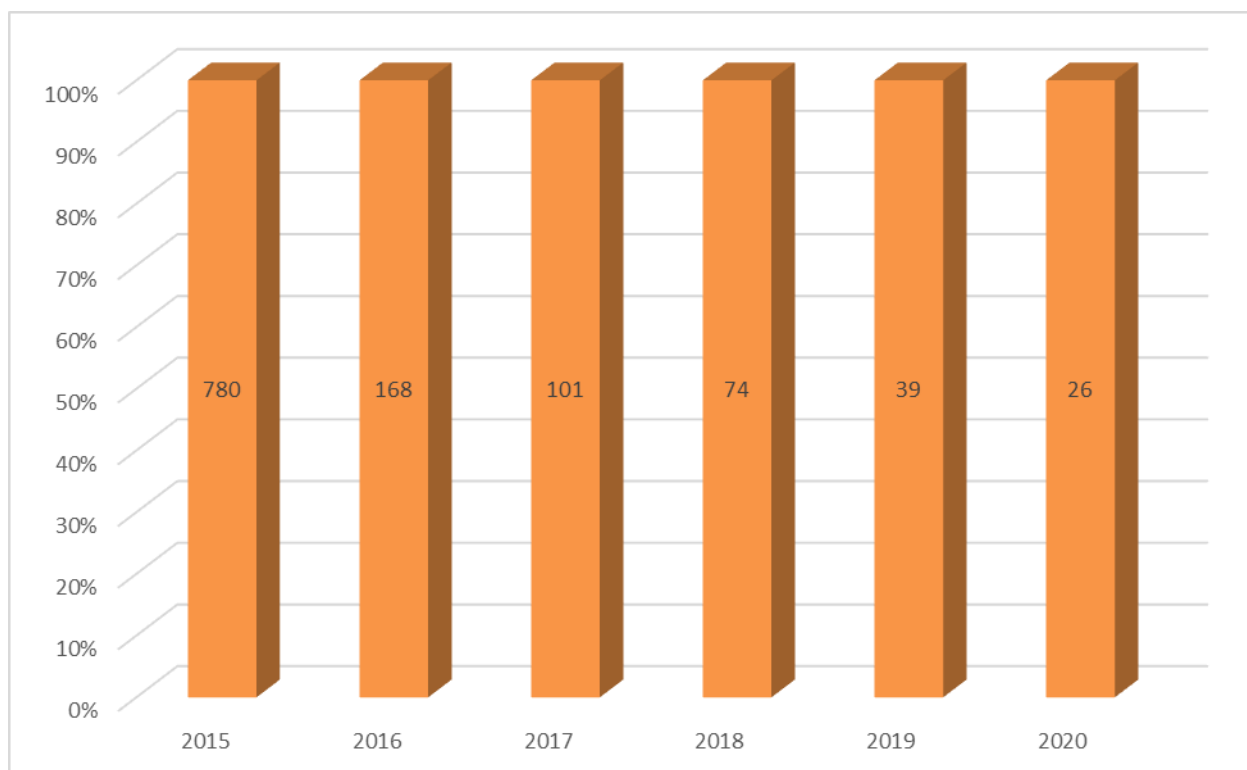
**Кількість звернень отримання
Свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення)
культурних цінностей з території України**



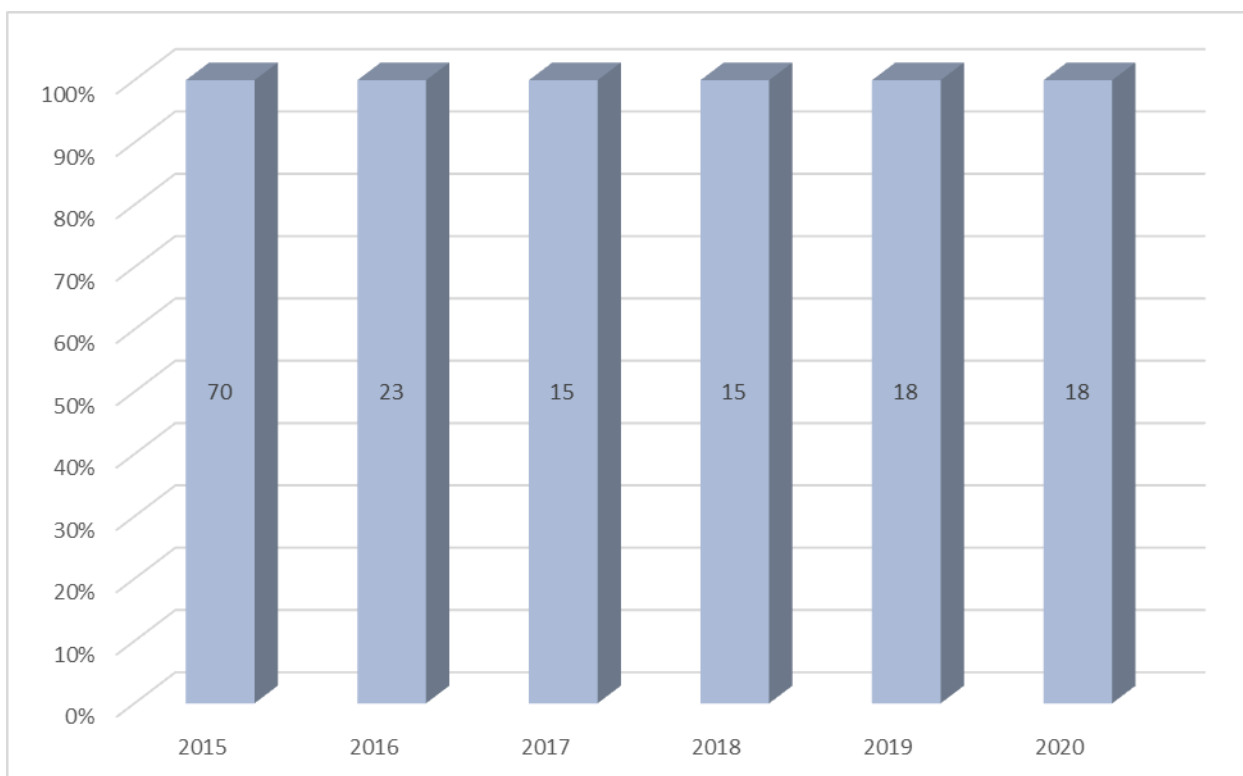
**Кількість звернень юридичних осіб для оформлення
Свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення)
культурних цінностей з території України**



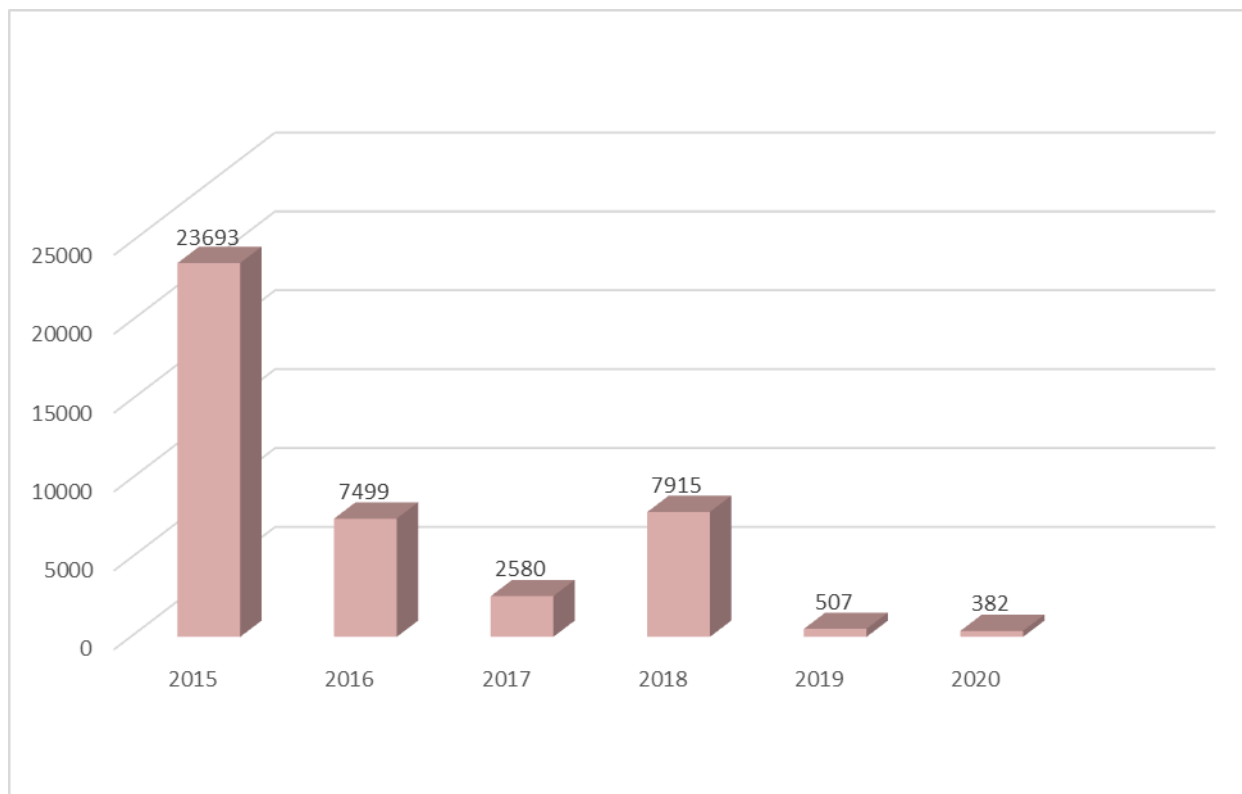
**Загальна кількість виданих
Свідоцтв на право вивезення (тимчасового вивезення)
культурних цінностей з території України**



**Загальна кількість виданих юридичним особам
Свідоцтв на право вивезення (тимчасового вивезення)
культурних цінностей з території України**



**Кількість культурних цінностей,
на вивезення або тимчасове вивезення яких видано
Свідоцтва на право вивезення (тимчасового вивезення)
культурних цінностей з території України**



Акти впровадження


**ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА**

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/615-1-15„28” чудес 2018 р.**АКТ**
впровадження у практичну діяльність Інституту законодавства Верховної Ради України результатів дисертації Парагайло Віталія Олександрович на тему «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україні культурних цінностей»

Повідомляємо спеціалізованій вченій раді, що наукові положення, розроблені здобувачем кафедри поліцейського права Національної академії внутрішніх справ Парагайло Віталієм Олександровичем під час підготовки дисертації за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право на тему: «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україні культурних цінностей», які стосуються удосконалення вітчизняного адміністративного законодавства, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень, наукову та практичну значимість та можуть бути використані Інститутом законодавства Верховної Ради України при підготовці відповідних законопроектів.

Зокрема, заслуговує на увагу обґрунтована Парагайло В.О. необхідність прийняття єдиного систематизованого акту, що має стати базовим регулятивним документом у сфері охорони культурних цінностей, а також експортно-імпортних процедур щодо останніх – Кодекс про культурні цінності України.

Крім того, запропоновано необхідність внесення змін до чинного Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» стосовно закріплення часових та ціннісних ліцензійних вимог до об'єктів, що складають культурну цінність.

Наступним аспектом є трансформація інституційної системи, яку вбачаємо, насамперед, у створенні та ефективному функціонуванні, передбаченого Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» центрального органу виконавчої влади. Як було вивчено на прикладі зарубіжних країн, можливим є формат консультативних дорадчих комісій та комітетів, інспекцій.

Висновки та рекомендації Парагайло Віталія Олександровича прийняті до уваги Інститутом законодавства Верховної Ради України і будуть враховуватися при підготовці експертно-аналітичних матеріалів для відповідних Комітетів Верховної Ради України, з метою удосконалення чинного адміністративного законодавства України.

Директор,
академік НАН України

О. Л. Копиленко

ЗАТВЕРДЖУЮ

Перший заступник директора
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат історичних наук, доцент
І.М. Пекарєв
«18» *листопада* 2019 р.

А К Т

впровадження результатів дисертацій здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук Парагайло Віталія Олександровича на тему «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей» у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: заступника директора з наукової роботи Науково-дослідного інституту публічного права, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Куркової К.М., склала цей акт про те, що матеріали дисертації Парагайло Віталія Олександровича на тему «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права як основа для подальших досліджень щодо адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей і використовуються Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Використання результатів дисертації сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності наукових працівників наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Парагайло Віталія Олександровича на тему «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

**Заступник директора
з наукової роботи
Науково-дослідного інституту
публічного права,
кандидат юридичних наук, доцент**

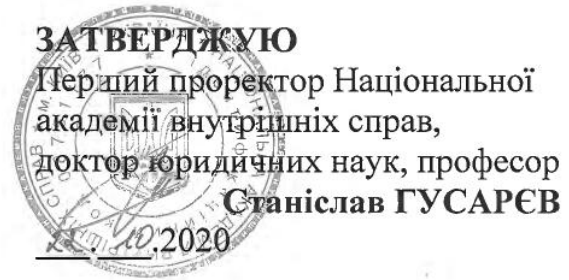


Л.В. Сорока

**Завідувач відділу
науково-правових експертиз та законопроектних робіт,
Науково-дослідного інституту публічного права
кандидат юридичних наук, старший дослідник**



К. М. Куркова



АКТ
впровадження результатів дисертації
здобувача кафедри поліцейського права
Парагайла Віталія Олександровича
на тему «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення,
ввезення та повернення в Україну культурних цінностей»
в освітній процес Національної академії внутрішніх справ

Комісія в складі: начальника навчально-методичного відділу Колодейчак Станіслави Іванівни (голова комісії), завідувача кафедри публічного управління та адміністрування, кандидата юридичних наук, доцента Пастуха Ігоря Дмитровича, завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Кулікова Володимира Анатолійовича склала цей акт про те, що результати дисертації здобувача кафедри поліцейського права Парагайла Віталія Олександровича на тему «Адміністративно-правове регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення в Україну культурних цінностей» впроваджені в освітній процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації застосовуються в освітньому процесі під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять для здобувачів вищої освіти з навчальних дисциплін «Адміністративне право і процес», «Публічне адміністрування», «Контрольна діяльність публічної адміністрації», «Порівняльне адміністративне право», «Адміністративна реформа в Україні», «Сучасні аспекти адміністративного права», «Державне управління», «Публічна служба».

2. Результати дисертації Парагайла Віталія Олександровича відображені в наукових статтях і матеріалах науково-практичних конференцій для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел рекомендовано такі публікації:

1. Парагайло В.О. Проблеми класифікації культурних цінностей в сучасній правовій доктрині. *Юридичний бюлетень*. 2018. Випуск 7 (7). Ч. 1. С. 115–120.

2. Парагайло В.О. Основні підходи до визначення поняття «культурні цінності» в нормативних актах та юридичній літературі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2018. Випуск 36. Том 2. С. 64–67.

3. Парагайло В.О. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання порядку вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Випуск 2. С. 123–127.

4. Парагайло В.О. Система суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 3 (Volume 2). P. 190–196. (Словацька Республіка).

5. Парагайло В.А. Международно-правовые стандарты охраны культурных ценностей и возможные пути их внедрения в национальную правовую систему. *Право и закон*. 2018. № 4. С. 131–136. (Кыргызская Республика)

6. Парагайло В.О. Особливості адміністративних процедур оформлення права на вивезення (тимчасове вивезення) культурних цінностей з України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. №9 (283). С. 101–106.

7. Парагайло В.О. Адміністративні процедури щодо порядку повернення культурних цінностей в Україну. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 3. С. 156–160.

8. Парагайло В.О. Система законодавства України про обіг культурних цінностей. *Чинники розвитку юридичних наук у XXI столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Дніпро, 3–4 листопада 2017 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2017. С. 96–99.

9. Парагайло В.О. Повноваження Міністерства культури України у сфері обігу культурних цінностей. *Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Львів, 15–16 грудня 2017 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. Ч. 1. С. 117–120.

10. Парагайло В.О. Досвід Німеччини у сфері обігу культурних цінностей: потенційні аспекти впровадження для України. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи: Міжнародна науково-практична конференція*, м. Київ, 9–10 березня 2018 р. К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С.101–106.

11. Парагайло В.О. Ознаки культурних цінностей як об'єкта адміністративно-правового регулювання. *Актуальні проблеми національного законодавства*: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Кропивницький, 8 листопада 2018 року. Кропивницький: ПОЛІМЕД-Сервіс, 2018. С. 120–123.

12. Парагайло В.О. Державна експертиза культурних цінностей в Україні: адміністративно-правовий аспект. *Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8–9 лютого 2019 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 71–75.

3. Зазначені праці підтвердили високий теоретичний і навчально-методичний рівень, практичну доступність і доцільність за результатами використання під час підготовки та проведення всіх видів занять.

Голова комісії



Станіслава КОЛОДЕЙЧАК

Члени комісії:



Ігор ПАСТУХ



Володимир КУЛІКОВ