

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Каткова Тетяна Геннадіївна

УДК 342.951:351.85 (477)

**ДІЯЛЬНІСТЬ ОВС УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ЗАХИСТУ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2008

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

Науковий керівник доктор юридичних наук, професор,
Бандурка Олександр Маркович,
Київський міжнародний університет,
радник ректора

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент
Кравцова Тетяна Миколаївна,
Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх
справ,
професор кафедри юридичних дисциплін;

кандидат юридичних наук,
Угровецький Олег Петрович,
Інститут підготовки юридичних кадрів
для Служби безпеки України
Національної юридичної академії
імені Ярослава Мудрого,
старший науковий співробітник

Захист відбудеться «22» листопада 2008 р. о «10.00» на засіданні спеціалізованої вченої ради
Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080,
м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету
внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27.

Автореферат розісланий «20» жовтня 2008 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. П. Рябченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Захист культурної спадщини є одним із пріоритетних напрямків культурної політики усіх держав світу, яка здійснюється під егідою ЮНЕСКО.

Україна приєдналася до ЮНЕСКО 12 травня 1954 р., ратифікувавши ряд міжнародно-правових актів з охорони культурної спадщини, зокрема: Конвенцію «Про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту» від 14 травня 1954 р., Конвенцію «Про заходи, спрямовані на незаконні вивезення, ввезення та передачу права власності на культурні цінності» від 14 листопада 1970 р., Конвенцію «Про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини» від 16 листопада 1972 р., Конвенцію «Про охорону підводної культурної спадщини» від 6 листопада 2003 р.

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

Проблемам охорони культурної спадщини за різних часів приділяли увагу у своїх дослідженнях українські та зарубіжні вчені – юристи, зокрема Е. Александров, В. Л. Базанов, М. М. Богуславський, Л. Н. Галенська, Т. В. Курило, І. Е. Мартиненко, О. І. Мельничук, Н. В. Михайлова, О. С. Мільчуцька, В. Я. Настюк, В. М. Первушин, С. А. Приданов, О. П. Сергєєв, В. К. Шкарупа, О. В. Щемелева, С. П. Щерба, а також фахівці у галузі охорони культурної спадщини: В. І. Акуленко, Ю. О. Венедін, Л. І. Душкіна, С. В. Іванов, В. І. Ключко, С. А. Чукот, Н. І. Мінаєва. Втім, комплексного дослідження адміністративно-правових аспектів діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини не проводилося. Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становили загальнотеоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі адміністративного права та теорії управління – В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, О. М. Бандурки, І. Л. Бачіло, Ю. П. Битяка, О. Ф. Долженкова, Л. В. Ковалю, О. М. Ключова, Т. О. Коломєць, А. Т. Комзюка, С. О. Кузнєченка, С. В. Петкова, В. М. Плєшкіна, О. П. Угровецького та ін.

Саме на ОВС України, які здійснюють договірну охорону культурної спадщини, виявлення та розслідування правопорушень, злочинів проти культурного надбання, міжнародний розшук культурних цінностей, законами держави покладений обов'язок захищати права громадян, власність, інтереси держави, а у випадку злочинних зазіхань на культурну спадщину України чи культурні цінності, які перебувають у власності окремих громадян, застосовувати заходи примусу до правопорушників.

Але стан роботи ОВС України з питань захисту культурної спадщини залишається незадовільним. Досі не створений повний банк даних викрадених культурних цінностей та банк даних наявних культурних цінностей незалежно від форм власності, майже не ведеться робота у регіонах на нововиявлених об'єктах культурної спадщини з попередження нелегальних розкопок, потребує вдосконалення взаємодія з державними органами охорони культурної спадщини, іншими правоохоронними органами, а також з громадянами, які колекціонують предмети надбання, та спеціалістами-істориками, мистецтвознавцями.

Масштаби пограбувань культурної спадщини в Україні вказують також на необхідність створення спеціального відділу боротьби зі злочинами проти культурної спадщини у структурі ОВС України на рівні Міністерства внутрішніх справ України та Управлінь внутрішніх справ в областях.

Для поліпшення діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини нагальним є прийняття відомчих нормативно-правових актів, а саме: про взаємодію правоохоронних органів України під час виявлення, розкриття та розслідування злочинів, які посягають на культурні цінності; про взаємодію ОВС України з органами державної влади під час виявлення нових об'єктів культурної спадщини.

Усе це та відсутність на монографічному рівні праць, присвячених комплексному адміністративно-правовому дослідженню проблем захисту органами внутрішніх справ України культурної спадщини, обумовило актуальність обраної теми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано у рамках планів наукових досліджень Міністерства внутрішніх справ України (п. 1.1 Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період з 2004 до 2009 р., затверджених Наказом МВС України від 5 липня 2004 р. № 755; п. 2.1 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006 – 2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства, наукових розробок та узагальнень практики його реалізації визначити сутність, зміст та правові засади діяльності органів внутрішніх справ України по захисту культурної спадщини, розробити науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства та ефективності діяльності по захисту культурної спадщини органів внутрішніх справ та їх взаємодії з іншими правоохоронними органами, суб'єктами обігу та охорони культурної спадщини.

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

- визначити поняття культурної спадщини за міжнародним та українським законодавством;
- з'ясувати правові основи діяльності ОВС України у сфері захисту культурної спадщини;
- визначити напрями діяльності та структуру ОВС України з питань захисту культурної спадщини;
- дослідити форми та методи діяльності ОВС України у сфері захисту культурної спадщини;
- визначити особливі умови діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини;
- розкрити зміст міжнародного співробітництва ОВС України з питань захисту культурної спадщини;
- охарактеризувати взаємодію ОВС України з іншими правоохоронними органами України у сфері боротьби з нелегальним обігом культурних цінностей, а також із громадськими об'єднаннями та громадянами у сфері обігу та охорони культурної спадщини;
- сформулювати рекомендації, спрямовані на вдосконалення адміністративного законодавства у сфері захисту культурної спадщини.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові аспекти діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини.

Методи дослідження. В основу методології дисертаційного дослідження покладено комплексний підхід до аналізу діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини, визначення її сутності, а також ролі ОВС як суб'єкта охорони культурної спадщини серед інших правоохоронних органів України. При визначенні поняття культурної спадщини за міжнародним та національним законодавством застосовувався логіко-семантичний метод (1.1). Функціональний метод дозволив визначити правові основи діяльності суб'єктів охорони культурної спадщини, форми та методи, а також особливі умови діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини (1.2, 2.2, 2.3, 2.4). Використання структурного методу дозволило дослідити структуру та напрями діяльності з питань захисту культурного надбання органами внутрішніх справ України (2.1). Порівняльно - правовий метод використовувався при дослідженні структури ОВС України та зарубіжного досвіду діяльності спеціальних поліцейських підрозділів, метою яких є захист культурних цінностей, а також при дослідженні питань міжнародного співробітництва (2.1, 3.1, 3.2). За допомогою загальнонаукового методу логічного аналізу розглянуто взаємодію ОВС України з державними органами, громадськими організаціями та громадянами у сфері обігу культурних цінностей та охорони культурної спадщини (3.2, 3.3).

Емпіричну базу дослідження становлять аналітичні та статистичні матеріали щодо кількості пам'яток культурної спадщини, а також стану їх охорони, попередження та розкриття незаконних посягань на культурні цінності. У процесі виконання дисертаційної роботи проведено аналіз

наукової літератури та нормативних актів, які стосуються теми дослідження, що дає підстави говорити про його об'єктивність і обґрунтованість.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що вперше у вітчизняній юридичній науці проведено комплексне монографічне дослідження адміністративно-правових аспектів діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини. У результаті такого дослідження сформульовано ряд нових наукових положень, висновків, рекомендацій, а саме:

уперше: докладно досліджено поняття культурної спадщини за українським та міжнародним законодавством; надано аналіз конвенцій ЮНЕСКО у сфері охорони культурного надбання і визначено правові прогалини вітчизняного законодавства у цій сфері;

визначено напрями діяльності ОВС України у сфері захисту культурної спадщини; обґрунтовано доцільність створення у складі служби карного розшуку МВС України спеціальних підрозділів по боротьбі зі злочинами, які посягають на культурну спадщину;

запропоновано створити в МВС України: 1) Централізований електронний банк даних вітчизняних спеціалістів та експертів у сфері охорони культурної спадщини та обігу культурних цінностей для ефективної співпраці з правоохоронними органами; 2) Реєстр наявних культурних цінностей державних закладів культури, культових закладів та приватних колекцій із врахуванням розробок маркування культурних цінностей;

надано класифікацію надзвичайних ситуацій залежно від об'єктів зберігання культурних цінностей;

запропоновано використовувати у профілактичній роботі ОВС України міжнародні етичні кодекси торгівлі культурними цінностями;

удосконалено: визначення правових основ діяльності ОВС України у сфері захисту культурної спадщини у сучасний період розвитку української державності;

визначення форм взаємодії ОВС України з іншими правоохоронними органами України у сфері боротьби з нелегальним обігом культурних цінностей, а також взаємодії з громадськими об'єднаннями та громадянами у сфері обігу та охорони культурної спадщини;

методи діяльності ОВС України: переконання та примус – у сфері захисту культурної спадщини;

визначення особливих умов діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини під час збройних нападів, пожеж, повені, масових отруєнь людей тощо;

правила безпеки в діяльності ДСО при МВС України з питань охорони об'єктів культурної спадщини в надзвичайних ситуаціях, а також в діяльності міліції під час оглядів та обшуків на небезпечних об'єктах, де зберігаються або виявлені культурні цінності;

набуло подальшого розвитку визначення форм діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини залежно від специфіки сфери її охорони, зокрема доведено вважати

адміністративним договором – договір між ДСО при МВС України з музеями та іншими об'єктами культури;

пропозиції щодо створення окремого розділу у КУпАП, який би містив відповідальність за порушення у сфері охорони пам'яток та повністю відповідав положенням про адміністративну відповідальність Закону України «Про охорону культурної спадщини»;

характеристика міжнародного співробітництва ОВС України у сфері захисту культурної спадщини; наведено пропозицію створити банк даних зарубіжних спеціалістів у сфері культурної спадщини та передбачити порядок проведення мистецтвознавчих досліджень закордонними фахівцями.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичну, так і практичну цінність:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшої розробки проблем здійснення діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини, а також взаємодії правоохоронних органів у сфері захисту культурного надбання;

- у правотворчості – у результаті дослідження сформульовано ряд пропозицій щодо удосконалення законодавства, зокрема прийняття Інструкції «Про взаємодію правоохоронних органів України в розкритті та розслідуванні злочинів, пов'язаних із посяганням на культурні цінності», а також внесення змін та доповнень до Інструкції «Про порядок вилучення, обліку, зберігання та передачі речових доказів у кримінальних справах, цінностей та майна органами дізнання, досудового слідства і суду»;

- у правозастосовній сфері використання одержаних результатів дозволить удосконалити роботу ОВС України з питань захисту культурної спадщини, покращити їх взаємодію з іншими правоохоронними органами та суб'єктами обігу та охорони культурної спадщини;

- у навчальному процесі матеріали дисертації доцільно використовувати при підготовці підручників та посібників із дисциплін «Адміністративне право України», «Правова охорона культурної спадщини».

Особистий внесок здобувача. Усі сформульовані в дисертації положення та висновки обґрунтовані на базі особистих теоретичних та практичних досліджень автора. У співавторстві з О. М. Бандуркою опубліковано статтю «Особливості розслідування злочинів, які посягають на нерухому культурну спадщину України», особистий внесок здобувача – 80 відсотків. У дисертації ідеї та розробки, які належать іншим авторам, не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені дисертантом на науково-практичних конференціях: «Міжнародне співробітництво в боротьбі зі злочинністю» (Харків, 2003), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2005), «Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації

управління» (Харків, 2005), «Питання реформування кримінального судочинства» (Донецьк, 2005), «Захист прав людини: національний та міжнародний досвід» (Дніпропетровськ, 2005), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2006), «Правові механізми запобігання та подолання соціальних конфліктів» (Севастополь, 2006), а також на засіданнях кафедри адміністративної діяльності ОВС України Харківського національного університету внутрішніх справ.

Публікації. Основні положення та результати дисертації опубліковано у семи статтях у фахових наукових журналах та збірниках наукових праць, у шести тезах доповідей на науково-практичних конференціях, а також у науковому виданні «Діяльність ЮНЕСКО у сфері збереження культурної спадщини: правові аспекти».

Структура дисертації. Дисертація складається із вступу, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, додатків і списку літератури. Повний обсяг дисертації становить 196 сторінок. Додаток № 1 та додаток № 2 займає 15 сторінок. Список використаних джерел складається із 296 найменувань і становить 30 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначаються її зв'язок з науковими програмами, темами, мета і завдання дослідження, викладається наукова новизна та практична значущість одержаних результатів.

Розділ 1 «Правові основи захисту культурної спадщини» складається з двох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Поняття культурної спадщини за міжнародним та українським законодавством»* дисертантом визначено основні теоретичні положення і сформульовано поняття культурної спадщини. У дисертації досліджено точки зору вітчизняних (В. І. Акуленка, І. П. Магазинщикова, О. І. Мельничук, С. А. Чукут) та зарубіжних (Е. Александрова, М. М. Богуславського, Ю. О. Венедіна, Л. Н. Галенської, Л. І. Душкіної, М. Є. Кулешової, І. Е. Мартиненко, О. П. Сергеева та ін.) вчених щодо визначення поняття культурної спадщини, а також положення Конвенції ЮНЕСКО «Про охорону всесвітньої культурної спадщини» від 16 листопада 1972 р. Автором розглянуто концепцію, яка визначає культурну спадщину як частину загальної спадщини людства, обґрунтовану юристами- міжнародниками. На об'єкти всесвітньої культурної спадщини не має поширюватися національний суверенітет, як на Місяць (на інші небесні тіла, Міжнародний район морського дна, відкрите море, Антарктика). Також автором розглянута концепція неподільності природи та культурної спадщини, взаємозв'язку об'єктів культурного надбання та оточуючого середовища. Оновлення (ревіталізація) історичних міст і селищ, відродження життя історичних кварталів, як невід'ємної частини сучасних полісів,

потребує удосконалення законів та підзаконних актів, які стосуються діяльності ОВС України у сфері захисту культурної спадщини.

На підставі аналізу положень Конституції України, Гаазької конвенції 1954 р. «Про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту», Конвенції ЮНЕСКО 1970 р. «Про заходи, спрямовані на заборону і запобігання незаконному вивезенню, ввезенню та передачу права власності на культурні цінності», вітчизняного законодавства у сфері охорони культурної спадщини автором доведено, що прийнятий 8 червня 2000 р. Закон України «Про охорону культурної спадщини», який визначає поняття та правовий режим охорони культурної спадщини і стосується тільки нерухомих об'єктів, породжує невідповідність існуючим підзаконним актам. А це унеможлиблює охорону рухомих об'єктів (предметів) культурної спадщини у випадках посягань у межах держави, а не при їх вивезенні через кордон. Автором запропоновано внести доповнення до цього Закону, а саме включити рухомі предмети, які становлять історичну, наукову, художню цінність, до переліку об'єктів культурної спадщини, та привести у відповідність цих доповнень положення КК України, ЦК України, КУпАП.

У підрозділі 1.2 «Правові основи діяльності ОВС України у сфері захисту культурної спадщини» досліджується система управління органами культурної спадщини України у зв'язку із створенням ефективної моделі їх взаємодії з ОВС України у сфері охорони культурної спадщини.

Правовими основами діяльності ОВС України у сфері захисту культурної спадщини є Конституція України, Основи законодавства про культуру, Закон України «Про міліцію», КУпАП, КК України та КПК України. Автор зазначає, що Закон України «Про охорону культурної спадщини» визначає органи охорони культурної спадщини за адміністративно-територіальним устроєм і не уточнює, які саме державні органи належать до спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини. На підставі аналізу діючого законодавства автор надає перелік державних органів охорони культурної спадщини: Міністерство культури і туризму, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Державний комітет архівів України, Державний комітет України у справах національностей та релігій, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Інститут археології НАН України. Дисертант акцентує увагу на тому, що зараз в Україні нерухома культурна спадщина перебуває в управлінні двох урядових структур, які часто дублюють покладені на них функції, а саме: пам'ятки археології, історії, монументального мистецтва – у підпорядкуванні Державної служби з питань національної культурної спадщини при Мінкультури України; пам'ятки архітектури, містобудування, садово-паркового мистецтва та історичні ландшафти – Міністерства регіонального розвитку та будівництва України. Такий дуалізм управління нерухомою спадщиною ускладнюється ще й тим, що ведення обліку культових споруд здійснює Державний комітет України у справах національностей та релігій. А об'єктами

археологічної спадщини, доки не створені органи охорони культурної спадщини на місцях, фактично керують органи Інституту археології НАН України, які санкціонують проведення археологічних досліджень за кваліфікаційними документами «відкритими листами» Інституту без отримання дозволу Державної служби з питань національної культурної спадщини. Аналізуючи діяльність органів охорони рухомими культурними цінностями, автор доходить висновку про необхідність створення при Мінкультури департаменту у справах музеїв з метою удосконалення моделі управління музейною справою.

Головною проблемою взаємодії ОВС України із зазначеними державними органами культурної спадщини є відсутність належного обліку нерухомих об'єктів культурної спадщини та рухомих культурних цінностей. Якщо з'ясується, що пам'ятка не перебуває на обліку, то в адміністративному чи кримінальному провадженні відмовляється за відсутністю складу правопорушення або злочину, оскільки необхідним є встановлення збитків від протиправних дій. Автором обгрунтовано необхідність прискорення формування Державного реєстру національного культурного надбання.

Розділ 2 «Сутність та зміст організації діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Напрямки діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини» на основі теоретичних положень, розроблених і досліджених у працях провідних вчених у галузі державного управління (В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, І. Л. Бачило, Ю. П. Бітяка, В. Г. Вишнякова та ін.) та в роботах, присвячених розробці функцій та структури ОВС (О. М. Бандурки, О. М. Ключова, А. Ф. Майдікова, В. Ф. Сухорева, Г. О. Туманова, В. М. Плішкіна та ін.) дисертантом визначені напрями діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини. До них автор відносить попереджувальний, охоронний, адміністративний, виконавчий, оперативно-розшуковий, кримінально-процесуальний, міжнародного співробітництва і детально розглядає діяльність усіх служб ОВС у кожному зазначеному вище напрямі, зосереджуючи увагу на проблемних питаннях, які виникають у діяльності ОВС України.

Незадовільний стан охорони об'єктів культурної спадщини призводить до того, що кількість злочинів у цій сфері зростає, а частина їх так і залишається нерозкритими. Автор досліджує зарубіжний досвід створення і діяльності спеціалізованих підрозділів, до функцій яких належать попередження, розкриття та розслідування злочинів проти спадщини (Команди карабінерів по захисту культурної спадщини в Італії; Центрального бюро по боротьбі із крадіжками творів та предметів мистецтва у Франції; спеціалізованих підрозділів для боротьби із злочинними посяганнями на історичні та культурні цінності в Росії). У роботі висловлено пропозиції щодо створення аналогічних підрозділів в Україні і наведено аргументи на користь організації такого підрозділу саме у структурі ОВС України, тому що головною метою пропонованої служби є

попередження злочинів на території України, запобігання пограбуванню музеїв та археологічних місць, а не припинення переміщення культурних цінностей через державний кордон та їх міжнародний розшук. Створення спеціалізованого підрозділу при Департаменті карного розшуку МВС України, а також при УВС в областях дозволить прискорити формування Державного реєстру національного культурного надбання (його нерухомої частини), удосконалити електронну базу даних викрадених культурних цінностей, розробити методику ідентифікації культурних цінностей та їх оцінки, а також методику розслідування злочинів проти культурної спадщини.

У підрозділі 2.2 «Форми діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини» дисертантом досліджено форми діяльності відповідно до визначених у підрозділі 2.1 напрямків.

Науково-теоретичну основу дослідження форм діяльності ОВС України склали наукові праці в галузі теорії управління та адміністративного права – К. К. Афанасьєва, Ю. П. Битяка, В. В. Зуй, І. П. Голосніченка, Т. М. Кравцової, Л. В. Коваля, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюка, В. К. Колпакова, С. В. Кувакіна, В. М. Плішкіна, С. А. Резанова, Ф. Д. Фіночка та ін. Стосовно сфери охорони культурної спадщини органами внутрішніх справ автор розглядає такі форми діяльності: видання нормативних актів управління; застосування норм; укладення адміністративних договорів; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій.

Аналіз нормотворчої діяльності МВС України дозволяє дійти висновку про недостатню регламентованість взаємодії підрозділів МВС України з іншими правоохоронними органами саме у боротьбі з правопорушеннями проти спадщини, визначеними в адміністративному та кримінальному законодавстві. Автор пропонує проект Інструкції «Про взаємодію правоохоронних органів України в розкритті та розслідуванні злочинів, пов'язаних із посяганнями на культурні цінності».

При розгляді застосування норм права як приклад наводиться План оборони музею, який готується територіальним органом внутрішніх справ та підрозділом ДСО при МВС України відповідно до Інструкції з організації охорони державних музеїв, історико-культурних заповідників, інших важливих об'єктів культури підрозділами ДСО при МВС України.

Розглядаючи сутність договорів ДСО при МВС України із музеями згідно із діючим законодавством автор доводить, що саме вони є адміністративними договорами у сфері захисту культурної спадщини.

У підрозділі 2.3 «Методи діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини» розглядаються проблемні питання обрання оптимальних методів впливу щодо попередження та припинення правопорушень проти культурної спадщини, що забезпечить ефективну діяльність ОВС України у цьому напрямку. Автор зазначає, що основними методами адміністративної

діяльності ОВС з питань захисту культурної спадщини є переконання та примус, оскільки вони є універсальними. У дисертації автором надано класифікацію цих методів.

Розглядаючи складову адміністративного примусу – адміністративну відповідальність, автор зазначає, що діючим КУпАП не охоплені правопорушення щодо нововиявлених пам'яток, порядку їх обліку та реставрації; відсутній перелік правопорушень, що посягають на об'єкти культурної спадщини, критерії розмежування адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів у цій сфері, і пропонує створити окремий розділ у КУпАП, який би також містив і відповідальність за порушення у сфері охорони пам'яток та повністю відповідав би положенням про адміністративну відповідальність Закону України «Про охорону культурної спадщини». А саме передбачити у КУпАП настання відповідальності за невиконання законних розпоряджень чи настанов, інших законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини, щодо додержання законодавства про охорону культурної спадщини.

Слід зазначити, що ст. 222 КУпАП визначає перелік адміністративних проступків, справи про яких розглядають посадові особи міліції. До них не належать справи про порушення правил охорони і використання пам'яток історії та культури (ст. 92 КУпАП), а також справи про порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи (ст. 92-1 КУпАП). Справи про зазначені адміністративні правопорушення розглядають адміністративні комісії при виконавчих органах міських рад, а також адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад (ст. 218 КУпАП). Таким чином, міліція має право передавати матеріали про адміністративні порушення проти культурної спадщини до органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 92, 92-1 КУпАП. Автор зазначає, що для більш ефективної боротьби з адміністративними проступками проти спадщини доцільним було б надання міліції права накладати адміністративні стягнення за статтями 92, 92-1 КУпАП.

Також автор поділяє думку В. І. Акуленко стосовно поширення адміністративної відповідальності і на юридичних осіб, які порушують пам'яткоохоронне законодавство. Сприяє цьому положення Закону України «Про охорону культурної спадщини», яке передбачає застосування до юридичних осіб фінансових санкцій (які за змістом і за характером відповідають сутності адміністративних штрафів).

У підрозділі 2.4 «Особливі умови діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини» автором доведено, що за умов нестабільності сучасного світу, загрози тероризму, природних та техногенних катастроф, міжнаціональних конфліктів питання збереження культурної спадщини набувають особливого значення.

На основі теоретичних положень Конституції України, законів України «Про міліцію», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про захист населення і територій від надзвичайних

ситуацій техногенного та природного характеру» і наукових розробок О. М. Бандурки, М. О. Громова, Ю. В. Дубка, С. О. Кузніченка, В. А. Лаптія, А. Ф. Майдикова, Ю. Х. Мартишова та ін., які присвятили свої праці діяльності ОВС в особливих умовах, автором надано класифікацію: 1) надзвичайних ситуацій, які трапляються на об'єктах культурної спадщини чи об'єктах, де зберігаються культурні цінності, нововиявлених пам'яток; 2) можливих наслідків їх виникнення (руйнування будівель та споруд, пожежі, збройні напади, інфекційні захворювання та масові отруєння людей, вибухи). Відповідно до кожної ситуації автором розроблено перелік конкретних дій ОВС з метою збереження культурної спадщини, попередження та ліквідацію негативних наслідків надзвичайних ситуацій. Дисертант вважає за необхідне прийняття спільної інструкції щодо координації дій МВС, МНС та Мінкультури при виявленні нових об'єктів спадщини з метою запобігання надзвичайним ситуаціям.

Розділ 3 «Взаємодія ОВС України з державними органами, громадськими організаціями та громадянами у сфері захисту культурної спадщини» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «Взаємодія ОВС України із іншими правоохоронними органами України у сфері боротьби із нелегальним обігом культурних цінностей» визначено, що завданнями такої взаємодії є недопущення пограбування музеїв, історико-культурних заповідників, архівів, бібліотек організованими злочинними угрупованнями та припинення випадків незаконного переміщення через державний кордон предметів, які становлять особливу історико-культурну цінність. Автор, спираючись на зарубіжний досвід та вітчизняні розробки, наголошує на необхідності створення Єдиного електронного каталогу викрадених предметів національного надбання, а також Державного реєстру наявних культурних цінностей України.

У роботі розглянуто форми взаємодії ОВС України із Службою безпеки України, Державною прикордонною службою України, Державною митною службою України у сфері захисту культурної спадщини, а саме: проведення спільних засідань та оперативних нарад структурних підрозділів з метою розгляду проблем боротьби зі злочинами проти спадщини та прийняття погоджених рішень у цьому напрямі; проведення спільних операцій по розшуку та затриманню злочинців, які посягають на культурну спадщину; створення та робота міжвідомчих слідчо-оперативних груп по розслідуванню злочинів проти спадщини; створення робочих груп для підготовки законопроектів, пропозицій та змін і доповнень законодавства у сфері боротьби із злочинністю проти спадщини; взаємне оперативне інформування про відомі факти готування чи вчинення злочинів проти спадщини; взаємо обмін інформацією, що міститься в банках даних оперативно-розшукового, оперативно-довідкового призначення.

Автором запропоновано прийняття Інструкції «Про взаємодію правоохоронних органів України при виявленні, розкритті та розслідуванні злочинів, пов'язаних із посяганням на культурні цінності».

У підрозділі 3.2 «Міжнародне співробітництво ОВС України з питань захисту культурної спадщини» автором розглянуто проблемні питання взаємодії ОВС України з правоохоронними органами зарубіжних держав та Інтерполом у сфері боротьби із незаконними посяганнями на культурні цінності. Спираючись на наукові розробки Н. М. Ахтирської, О. М. Бандурки, В. С. Гуславського, О. І. Леженіної, І. В. Лешукової, В. Т. Маляренка, А. С. Мацка, В. П. Панова та інших, які досліджували проблеми діяльності Інтерполу та надання правової допомоги у кримінальних справах, а також на наукові праці М. М. Богуславського, В. Г. Горбачова та О. І. Гурова, О. С. Мільчуцької, С. А. Приданова та С. П. Щерби, які присвячені міжнародному співробітництву правоохоронних органів у сфері захисту культурної спадщини, дисертант визначає поняття міжнародного співробітництва у цій сфері. Автор досліджує правові основи такої взаємодії (положення міжнародних та регіональних конвенцій і угод, двосторонніх договорів, нормативних актів Інтерполу) і зосереджує увагу на характері і діяльності НЦБ Інтерполу в Україні. Автором доведено, що проблема оголошення в міжнародний розшук культурних цінностей полягає, по-перше, у недосконалій системі обліку предметів культурної спадщини в Україні (каталоги та опис експонатів мають, як правило лише музеї, а церкви не мають опису культурних цінностей, їх фотографій); по-друге, відсутність в Україні електронної міжвідомчої системи обліку викрадених культурних цінностей. Досліджуючи досвід роботи зарубіжних правоохоронних органів, автор зазначає, що труднощі у діяльності працівників ОВС України пов'язані із дефіцитом досвідчених спеціалістів у галузі правової охорони культурних цінностей і пропонує розглянути питання щодо виділення у структурі навчальних закладів МВС України підготовки окремих навчальних груп слухачів і курсантів для діяльності у сфері захисту культурної спадщини.

Особливу увагу автор приділяє організації та проведенню мистецтвознавчих експертиз за межами України у разі відсутності в Україні відповідних фахівців чи обладнання або у разі виявлення викрадених культурних цінностей в інших державах.

У підрозділі 3.3 «Взаємодія ОВС України із громадськими об'єднаннями та громадянами у сфері обігу та захисту культурної спадщини» дисертантом визначено громадські об'єднання, які займаються виставковою діяльністю та торгівлею культурними цінностями, та форми взаємодії міліції з громадськістю у вигляді координації та співробітництва.

Аналізуючи положення Правил торгівлі антикварними речами від 29 грудня 2001 р., автор зазначає, що ці правила не регламентують усього масштабу обігу культурних цінностей на території держави, і підтримує точку зору С.В. Іванова про необхідність розробки та прийняття Закону України «Про обіг культурних цінностей». Цей закон, на думку дисертанта, надасть можливість вирішити ряд проблем: розподілити обіг культурних цінностей на комерційний та некомерційний; запровадити прозору процедуру обігу культурних цінностей, визначити правила колекціонування культурних цінностей, легалізації наявних приватних колекцій. З урахуванням

позитивного досвіду Російської Федерації дисертант пропонує встановити порядок та вимоги ліцензування діяльності, пов'язаної з торгівлею антикваріатом.

З метою спрощення роботи працівників ОВС України, які розкривають і розслідують злочини проти культурної спадщини, автор вважає доцільним створення регіональних банків даних, які мають містити інформацію про реставраторів, мистецтвознавців, колекціонерів, працівників приватних закладів культури і торгівлі, які добровільно можуть співробітничати з правоохоронними органами, надавати консультації про стан охорони пам'яток та з інших питань щодо обігу культурних цінностей, брати участь у проведенні процесуальних і слідчих дій, провадити мистецтвознавчі експертизи.

Автор наголошує на необхідності налагодження взаємодії між дільничними інспекторами, на території обслуговування яких перебувають об'єкти культурної спадщини, та працівниками пам'яткоохоронних товариств.

Розглядаючи проблемні питання регулювання обігу історичної зброї, автор пропонує доповнити проект Закону України «Про зброю» нормами про порядок експонування зразків зброї, яка має історико-культурну цінність, у музеях, галереях та зберігання у їх сховищах; умовами зберігання зброї, яка має особливу історико-культурну цінність, що перебуває у державній та приватній власності; порядком передачі знайденої на місцях битв зброї громадянами до органів внутрішніх справ та її реєстрацію; положеннями про недопущення приведення зброї, яка має особливу історико-культурну цінність, у стан непридатний до пострілів.

ВИСНОВКИ

У висновках сформульовано основні підсумки проведеного дослідження, наголошено на практичному значенні розробленої проблематики, визначено шляхи удосконалення діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини. Зокрема констатується що:

1. На підставі аналізу міжнародного та вітчизняного законодавства визначено поняття об'єктів культурної спадщини й обґрунтовано необхідність доповнення Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. переліком об'єктів рухомої культурної спадщини, до яких належать предмети і документи, що мають особливу історичну, художню та наукову цінність.

2. Враховуючи позитивний зарубіжний досвід та суттєві прогалини в діяльності ОВС України у сфері охорони культурної спадщини, запропоновано створення спеціальних підрозділів у складі служби Карного розшуку МВС України по боротьбі зі злочинами, які посягають на культурні цінності. Організувати у структурі навчальних закладів МВС України підготовку слухачів та курсантів до діяльності у сфері правової охорони культурних цінностей та міжнародного співробітництва у цьому напрямі.

3. Доповнити КУпАП положеннями про адміністративні правопорушення щодо нововиявлених пам'яток, порядок їх обліку та реставрації, передбачити перелік правопорушень, що посягають на об'єкти культурної спадщини, критерії розмежування адміністративних правопорушень та кримінальних злочинів у цій сфері.

4. Створити окремий розділ у КУпАП, який би передбачав відповідальність за порушення у сфері охорони пам'яток та повністю відповідав положенням про адміністративну відповідальність Закону України «Про охорону культурної спадщини».

5. З метою ефективнішого застосування адміністративних стягнень до порушників правил охорони та використання пам'яток історії та культури передати проведення адміністративного провадження за статтями 92, 92-1 КУпАП із компетенції адміністративних комісій органів місцевого самоврядування до компетенції посадових осіб міліції.

6. Сформувати в МВС України Державний реєстр наявних культурних цінностей України, які містяться у державних об'єктах культури, культових закладах та приватних колекціях з урахуванням вітчизняних розробок щодо маркування культурних цінностей.

7. На підставі дослідження напрямів діяльності ОВС України та взаємодії ОВС України із державними органами, громадськими організаціями та громадянами у сфері захисту культурної спадщини запропоновано:

7.1. Створити централізовані та регіональні банки даних, що мають містити інформацію про вітчизняних та зарубіжних фахівців різних галузей мистецтвознавства, історії, архітектури, колекціонерів, які дали згоду співпрацювати з ОВС України як спеціалісти та експерти, а також інформацію про всі культурні та культові заклади, зареєстровані приватні колекції, що перебувають на даній території.

7.2. Доповнити Інструкцію з організації охорони державних музеїв, історико-культурних заповідників, інших важливих об'єктів культури підрозділами Державної служби охорони при МВС України положенням щодо евакуації культурних цінностей з постраждалих приміщень (експозиційних залів чи фондосховищ) до фондосховищ інших музеїв чи сховищ, з якими є попередня домовленість, що у разі надзвичайних ситуацій вони надають допомогу у тимчасовому розміщенні експонатів до вирішення питання про постраждалі приміщення.

7.3. У Планах оборони кожного музею, які складаються територіальними органами внутрішніх справ, передбачити завчасне маркування фондів за ступенем черговості та необхідність ознайомлення працівників міліції охорони зі списками експонатів по кожному залу та сховищу з метою злагоджених дій при евакуації музею в екстремальних ситуаціях.

7.4. Впровадити розроблені автором дисертаційного дослідження Інструкцію «Про взаємодію правоохоронних органів України в розкритті та розслідуванні злочинів, пов'язаних із посяганням на культурні цінності» (Проект Інструкції – додаток № 1 до дисертації), та доповнення до

Інструкції «Про порядок вилучення, обліку, зберігання та передачі речових доказів у кримінальних справах, цінностей та майна органами дізнання, досудового слідства і суду» (Проект доповнень до Інструкції – додаток № 2).

7.5. Використовувати у профілактичній роботі ОВС України етичні кодекси, що прийняті міжнародними організаціями, зокрема Міжнародний етичний кодекс торгівців культурними цінностями, прийнятий Міжурядовим комітетом ЮНЕСКО у 1999 р.

7.6. Удосконалити взаємодію між дільничними інспекторами, на території обслуговування яких перебувають об'єкти культурної спадщини, та працівниками пам'яткоохоронних товариств шляхом здійснення сумісних рейдів щодо обстеження стану пам'яток, у тому числі переданих в оренду, а також проведення профілактичних бесід у школах з неповнолітніми та з матеріально відповідальними особами, власниками, користувачами пам'яток з метою попередження посягань на об'єкти культурної спадщини.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ

1. Каткова Т. Г. Діяльність ЮНЕСКО у сфері збереження культурної спадщини: правові аспекти / Т. Г. Каткова. – Х.: Титул, 2007. – 180 с.
2. Каткова Т. Г. Діяльність ОВС України по захисту культурної спадщини / Т. Г. Каткова // Наше право. – 2005. – № 1. – С. 91 – 96.
3. Каткова Т. Г. Право на вільний доступ до культурної спадщини: вітчизняний та зарубіжний досвід // Наук. вісн. Юрид. акад. М-ва внутр. справ: Збірник наукових праць. – 2005. – № 4(24). – С. 166 – 169.
4. Каткова Т. Г. Поняття культурної спадщини за міжнародним та українським законодавством / Т. Г. Каткова // Право і безпека. – 2005. – Т. 4, № 5. – С. 148 – 152.
5. Каткова Т. Г. Культурна спадщина України у Списку Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО / Т. Г. Каткова // Наше право. – 2006. – № 3 (ч. 1). – С. 29 – 32.
6. Каткова Т. Г. Особливості розслідування злочинів, пов'язаних із посяганнями на нерухому культурну спадщину / Т. Г. Каткова, О. М. Бандурка // Вісн. Акад. прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 38 – 43.
7. Каткова Т. Г. Організація діяльності Інтерполу в Україні щодо розшуку культурних цінностей / Т. Г. Каткова // Право і безпека. – 2006. – Т. 5, №3. – С. 22 – 25.
8. Каткова Т. Г. Підрозділи боротьби зі злочинами проти культурної спадщини у структурі МВС України – актуальна необхідність / Т. Г. Каткова // Право і безпека. – 2006. – Т. 5, № 4. – С. 57 – 60.

АНОТАЦІЇ

Каткова Т. Г. Діяльність ОВС України з питань захисту культурної спадщини: адміністративно-правовий аспект. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2008.

Дисертація присвячена адміністративно-правовим аспектам діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини. У роботі досліджуються поняття культурної спадщини, правові засади діяльності органів охорони культурної спадщини та інших правоохоронних органів, а також форми взаємодії з ними; визначені напрями діяльності, форми та методи ОВС України у сфері захисту культурної спадщини.

Сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинних законів та підзаконних актів, присвячених охороні культурної спадщини, запропоновано прийняття низки інструкцій, які спрямовані на удосконалення діяльності ОВС України з питань захисту культурної спадщини.

Ключові слова: культурна спадщина, діяльність ОВС, антикваріат, взаємодія правоохоронних органів, управління культурою.

Каткова Т. Г. Деятельность ОВД Украины по вопросам защиты культурного наследия: административно-правовой аспект. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2008.

Диссертация является комплексным монографическим исследованием административно-правовых аспектов деятельности ОВД Украины по вопросам защиты культурного наследия. В работе дано определение понятия культурного наследия в соответствии с международным и национальным законодательством, автором предложено расширение понятия и дополнения действующего Закона Украины «Об охране культурного наследия» движимыми объектами культурного наследия (предметами и документами, которые имеют историческую и культурную ценность). Диссертант исследует правовые основы деятельности органов охраны культурного наследия Украины и других правоохранительных органов, формы взаимодействия ОВД Украины с ними по вопросам защиты культурного наследия. Также в диссертации детально рассмотрены формы и методы деятельности ОВД в сфере охраны культурных ценностей. Автором предложено предусмотреть в КУпАП отдельный раздел, нормы которого предусматривали бы порядок учета нововыявленных памятников, а также ответственность за административные правонарушения в сфере охраны культурного наследия, и полностью соответствовали бы положениям об административной ответственности Закона Украины «Об охране культурного наследия». Диссертантом обоснована необходимость принятия дополнений и изменений к действующим

подзаконным актам, а также принятие разработанной автором инструкции по взаимодействию в раскрытии и расследовании правонарушений, которые посягают на культурные ценности. В работе определены направления деятельности ОВД по вопросам защиты культурного наследия, а именно: предупредительное, охранное, административное, исполнительное, оперативно-разыскное, следственно-процессуальное и международного сотрудничества. Особое внимание в диссертации уделяется деятельности ГСО при МВД Украины, которая на договорных основах осуществляет охрану объектов культурного наследия, а также международному сотрудничеству и проблемам международного розыска культурных ценностей. Автором предложено создание специальных подразделений (в составе службы уголовного розыска при МВД Украины) по борьбе с преступлениями, посягающими на культурное наследие. Диссертантом обоснована необходимость формирования Государственного реестра культурных ценностей, которые находятся в государственных организациях культуры, частных коллекциях и культовых учреждениях с учетом отечественных разработок маркировки предметов культурного наследия.

Анализируя положения Правил торговли антикварными предметами от 29 декабря 2001 года, автор указывает, что эти правила не регламентируют всего масштаба оборота культурных ценностей на территории Украины, и обосновывает необходимость разработки и принятия Закона Украины «Об обороте культурных ценностей», который бы предусматривал прозрачную процедуру оборота культурных ценностей, правила коллекционирования и легализации частных коллекций, а также лицензирование торговли антиквариатом.

Ключевые слова: культурное наследие, деятельность ОВД, антиквариат, взаимодействие правоохранительных органов, управление культурой.

Katkova T.G. The Internal Affairs agencies' activity in the sphere of law cultural heritage protection: administrative law aspect. – Manuscript.

The dissertation on candidate's degree of legal science on specialty 12.00.07 – administrative law and administrative process; financial law; informational law – Kharkiv National University of Internal Affairs – Kharkiv, 2008.

The dissertation is devoted to administrative and legal aspects of Internal Affairs agencies' activity in the sphere of cultural heritage protection. The definition of cultural heritage, the system of cultural heritage legal protection by Internal Affairs agencies and law-enforcement agencies, their cooperation with Internal Affairs agencies are researched. The analysis of directions, forms and methods of Internal Affairs agencies' activity in the sphere of cultural heritage protection are determined.

The author makes a few proposals concerning the improvement Ukrainian legislation in the sphere of cultural heritage protection and suggests to accept the instructions which make better the activity of Internal Affairs agencies in combating cultural heritage crimes.

Key words: cultural heritage, Internal Affairs agencies' activity, antiques, cooperation of law-enforcement agencies, management of culture.