

ПРАВО

Теорія та історія держави і права

УДК 94(477) «18»:008(095)

Олена Денисенко *

ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА СТАНОВЛЕННЯ ПАМ'ЯТКООХОРОННОГО
ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

На основі архівних документів розглядається процес підготовки закону про охорону історико-культурної спадщини в Українській Державі (1918 р.). У статті аналізується діяльність державних установ і громадських організацій.

Ключові слова: закон, пам'ятка, охорона, історико-культурна спадщина, Українська Держава.

Денисенко Е. А. Историческая ретроспектива становления памятниковоохранного законодательства в Украине.

На основании архивных документов рассматривается процесс подготовки закона об охране историко-культурного наследия в Украинской Державе (1918 г.). В статье анализируется деятельность государственных и общественных учреждений.

Ключевые слова: закон, памятник, охрана, историко-культурное наследие, Украинская Держава.

Denysenko O. A. Historical retrospective to creation law on the protection of historical and cultural monuments in Ukraine.

On the basis of archives the process of formation the Law of protection the historical and cultural heritage in the Ukrainian State of 1918 has been considered. The activity of the state institutions and public organizations are analyzed in this article.

Keywords: law, monument, protection, historical-cultural heritage, Ukrainian Hetman State.

У сучасних умовах становлення і розвитку незалежної Української держави, Гетьманат Павла Скоропадського як державотворчий проект доби Української революції 1917–1921 рр. залишається об'єктом дослідницьких інтересів учених. Сучасний вітчизняний історіографічний процес відзначається контрверсійністю оцінок діяльності гетьмана і в цілому гетьманату [1, с. 9-27]. Більшість дослідників констатують факт проведення зваженої національної політики в галузі культурного будівництва, охорони і збереження історико-культурної спадщини [2]. Історико-правовий аспект до проблем охорони і збереження пам'яток характерний для публікацій В.І. Акуленка, С.І. Кота, О.О. Нестулі [3].

У надзвичайно короткий термін у складних умовах австро-німецької окупації, попри небажання соціалістичних партій брати участь у конструктивній співпраці з урядом, Гетьманат збагатив українське державотворення цінним і повчальним досвідом. Відродження і розвиток української культури відносилися до пріоритетних напрямів урядової політики. Залучення до справи національного культурного будівництва висококваліфікованих фахівців дозволило в короткий проміжок часу вирішити низку проблем в пам'яткоохоронній справі – по створенню державної системи охорони пам'яток, підготовці кадрів, розробці законодавчих актів, вперше поставити питання про повернення і реституцію національних культурних цінностей.

Державна система охорони пам'яток, започаткована в роки Української революції, мала ґрунтуватися на законодавчій базі, яка б не суперечила міжнародним правовим нормам. Утвердження нового міжнародно-правового статусу України мало сприяти підписанню мирного договору між Українською Державою і РСФРР, до якого повинна була увійти і стаття про повернення національних реліквій українського народу з російських сховищ. Розробка принципів повернення і реституції культурних цінностей, підготовка статей договору, а також розробка теоретичних підвалин у пам'яткоохоронній сфері вимагало їх законодавчого закріплення. Важливу роль у визначенні чіткої системи державного управління пам'яткоохоронною галуззю, встановленні юридичної регламентації сфери охорони, збереження й дослідження пам'яток мали відіграти прийняття закону про охорону пам'яток старовини та відповідних нормативних актів.

Незважаючи на те, що ці питання завжди знаходилися у полі зору наукової і культурної громадськості, законодавча база була у стадії розробки, не був розроблений понятійно-термінологічний апарат. В проектах законодавчих актів по-різному тлумачився термін «пам'ятка старовини», не було чіткого визначення рухомих і нерухомих пам'яток, видової приналежності пам'яток. У жодному з

документів не акцентувалася увага на питанні повернення і реституції культурних цінностей, не порушувалася проблема відповідальності держави за охорону і збереження пам'яток, руйнацію об'єктів культурної спадщини, недбалого відношення до них з боку власників тощо.

У той же час, досвід і певні напрацювання у галузі охорони і збереження пам'яток старовини існували. Питання розробки концептуальних засад у пам'яткоохоронній сфері, підготовка закону про охорону пам'яток завжди були в центрі уваги наукової і культурної громадськості Російської імперії. На Археологічних з'їздах, у наукових, пам'яткоохоронних і краєзнавчих товариствах дискутувалися теоретичні проблеми в пам'яткоохоронній сфері, предметом обговорення були заходи по збереженню пам'яток старовини. Це підтверджують проекти «Заходів по збереженню пам'ятників старовини», запропоновані на I-му Археологічному з'їзді у 1869 р., «Правила збереження історичних пам'ятників» 1876 р., проект Закону «Про охорону пам'ятників старовини в Росії», підготовлений Московським Археологічним товариством у 1911 р. та низка інших документів [4, с. 80, 96, 133, 181].

Підводячи підсумки обговорення проблеми збереження пам'яток старовини в Росії на I Археологічному з'їзді, голова Московського археологічного товариства О.С. Уваров запропонував проект заходів по збереженню пам'яток старовини, в якому наголошувалося на необхідності з'ясування загальної кількості пам'яток, визначення способу їх збереження і захисту. За документом, пам'ятки старовини входили до 4-х розрядів: пам'ятки архітектури і археології; писемності, тобто рукописи і стародруки; виокремлювалися пам'ятки живопису – ікони, розписи на стінах. До четвертого розряду відносилися пам'ятки скульптури, різьблення, вироби із золота, срібла, міді і заліза. Як видно за документом, окрему групу становили пам'ятки народної творчості. В той же час, поняття «пам'ятки історії» в зазначеному документі не згадується. Під охорону держави пропонувалося взяти, в першу чергу, пам'ятки першого і третього розрядів, які найбільше потерпали від погодних умов, а також не завжди продуманої діяльності людей. Пам'ятки писемності, у більшості своїй, знаходилися під охороною, оскільки вони зберігаються у бібліотеках. Таким чином, у документі розглядалися як рухомі пам'ятки, що зберігалися в архівах, бібліотеках і музеях, так і нерухомі – пам'ятки археології, архітектури і живопису[4, с.81-82].

У роботі II Археологічного з'їзду, який проходив в 1871 р. у Санкт-Петербурзі, першим у порядку денному стояло питання про прийняття заходів по збереженню пам'яток. На з'їзді була широко представлена українська делегація вчених з Києва, Одеси, Харкова та ін., які брали активну участь в обговоренні питання [5, с.146]. Проаналізувавши стан справ з охороною пам'яток в Росії, ознайомившись з досвідом країн Західної Європи в 1877 р., члени Особливої комісії, обраної з'їздом, підготували проект «Правил по збереженню історичних пам'яток». У документі визначалися основні види пам'яток, які підлягали охороні: пам'ятки архітектури; пам'ятки живопису і ліплення; вироби ремесел, промислів; пам'ятки писемності, стародруки та ін. У документі акцентувалася увага, що названі види охоплюють досить широке коло пам'яток – кургани, могили, вали, земляні насипи, кам'яні баби (скульптури), кам'яні знаряддя праці, стародавні споруди, ікони, стінописи, епіграфічні пам'ятки, церковне і ужиткове начиння – тобто все те, що заслуговує збереження, пам'ятки археологічні, історичні, мистецькі [5, с.149].

Крім теоретичних напрацювань комісія виступила з ініціативою створити «Імператорську комісію по збереженню історичних пам'яток», залучивши до співпраці з нею наукові товариства, академічні установи, вищі навчальні заклади, відомих наукових і культурних діячів. Її метою була координація діяльності навчальних закладів. До проекту «Правил по збереженню історичних пам'яток» додавалися пропозиції, зокрема, по створенню округів, у тому числі 4-х археологічних округів на теренах України [5, с. 150]. Брак коштів у державній скарбниці і розбіжності між членами Комісії стали на перешкоді прийняття «Правил збереження історичних пам'яток».

У проекті Закону «Про охорону пам'ятників старовини в Росії» 1911 р. кількість груп пам'яток з чотирьох збільшилася до п'яти:

- 1) архітектури, до яких відносилися споруди, вали, кургани, насипи, монументи на честь різних осіб і історичних подій;
- 2) живопису;
- 3) скульптури – статуї, барельєфи, горельєфи;
- 4) прикладного мистецтва, які включали вироби народних промислів, предмети церковного, воєнного і домашнього ужитку, тканини, монети, одяг;
- 5) писемності і друку, які склалися з рукописів, актів, гравюр, книг з гравюрами і різних стародруків [6, с. 80, 96, 133, 181].

Аналіз зазначених документів дає підстави констатувати, що в них розглядався широкий спектр пам'яток як рухомих, так і нерухомих. Разом з тим, чіткий поділ пам'яток за окремими видами був

відсутній. Поза увагою розробників законодавчих документів, проекту Закону «Про охорону пам'ятників старовини в Росії» 1911 р. залишалися пам'ятки історії – історичні споруди, поховання, пам'ятні місця, пов'язані з пам'ятними історичними подіями або визначними діячами.

За доби визвольних змагань робота над розробкою концептуальних підвалин у пам'яткоохоронній справі, понятійно-термінологічним апаратом, законодавчою базою в пам'яткознавстві була продовжена. Підготовлений М. Біляшівським проект «Закону про охорону пам'яток старовини і мистецтва», вперше розглянутий у січні 1918 р. на засіданні відділу охорони пам'яток старовини, включав низку нових положень на відміну від попередніх документів. Згідно проекту Закону передбачалася державна власність на всі види пам'яток, створення єдиного центрального органу охорони історико-культурної спадщини – Центрального комітету охорони пам'яток старовини і мистецтва, пізніше – відділу охорони пам'яток старовини Головного управління мистецтва і національної культури. У Законі з'явилося поняття громадської і приватної власності, йшлося про особливості здійснення власності на пам'ятки історії та культури. Так, пам'ятки без дозволу відповідних державних структур, які ними опікувалися, не підлягали передачі приватним особам, продажу або вивозу за межі держави. Приватні колекції, які мали український національний характер, визначну історичну, наукову, мистецьку цінність або були внесені до спеціальних реєстрів, також знаходилися під охороною держави, і їх доля вирішувалась за узгодженням з відповідними пам'яткоохоронними органами.

Принципово новим було положення про заборону знесення, перебудови, реставрації пам'яток старовини будь-якої власності без дозволу відділу охорони пам'яток. Вперше в пам'яткоохоронному законодавстві була не лише передбачена, але й конкретизована винагорода за передачу державі знайдених пам'яток приватними особами. В першу чергу, це стосувалося пам'яток археології, а також приватних колекцій творів мистецтва. За Законом передбачались санкції проти його порушників у вигляді штрафів, конфіскації майна у власність держави, ув'язнення, запроваджувався інститут інспекторів з охорони пам'яток, у функції яких входили контроль за дотриманням виконання Закону [7, с. 52].

Чіткого ж поділу пам'яток за видами і окремими групами в проекті Закону не передбачалося. Разом з тим, зазначалося, що під охороною держави знаходилися «могили, городища, замчища, церкви, вали, й окремі місця, що мають археологічне чи історичне значення, пам'ятки старого будівництва – руїни, замки, вежі, церкви, костьоли, синагоги, дзвіниці, каплиці, будинки й інші забудови; внутрішнє убранство церков, костьолів, синагог, іконостасів, ікони, утвар» [7, с. 50]. В проекті Закону розглядалися чотири види нерухомих пам'яток – археології, історії, архітектури і мистецтва, а також рухомі – речові і писемні пам'ятки. Важливо, що в переліку пам'яток з'явилося поняття «пам'ятки історії» та «пам'ятні історичні місця». На жаль, автори Закону обійшли увагою писемні пам'ятки і пам'ятки народної творчості, що, на нашу думку, за відсутності в той час закону про архіви і музеї, було невиправдано.

26 квітня 1918 р. на засіданні відділу охорони пам'яток старовини і мистецтва відбулося обговорення проекту Закону. Після висловлених зауважень щодо поділу пам'яток на окремі групи, удосконалення термінологічного апарату, було прийнято рішення про доопрацювання Закону, проект якого був розісланий в товариства, наукові інституції для обговорення. Робота над Законом продовжувалася і за доби Директорії. В остаточному варіанті у проекті Закону «Про охорону пам'яток старовини і мистецтва» була передбачена стаття про передачу під нагляд держави архітектурних, археологічних, архівних, музейних, бібліотечних та інших історико-культурних скарбів українського народу, тобто всього комплексу рухомих і нерухомих пам'яток [8, с. 213].

До періоду визвольних змагань відносяться витоки державної політики щодо повернення культурних цінностей в Україну. Підписання Брестських угод зафіксувало необхідність укладання українсько-російського мирного договору на міжнародно-правому рівні. У ході переговорів були створені сім комісій, на яких розглядалися політичні, фінансові, економічні, територіальні, транспортні, культурні взаємовідносини між двома державами. Міжвідомча комісія, конституйована 5 червня 1918 р. у Культурну комісію при Українській мировій делегації, виробила конкретний план діяльності у справі повернення культурних цінностей, заклала підґрунтя у розробці принципів повернення і реституції пам'яток, почала створювати відповідну правову базу у вирішенні цих питань. Перед Культурною комісією при Українській мировій делегації стояло складне завдання не тільки механічно скласти списки культурних цінностей, але й виробити загальні принципи, на яких мали базуватися українські вимоги щодо повернення культурних цінностей з Росії. В цей час не існувало міжнародно-правових документів та напрацьованого міжнародного досвіду вирішення подібних проблем на міждержавному рівні. Складний процес вироблення механізмів повернення культурних цінностей завершився прийняттям принципу розмежування. При обчисленні кількості речей, на які претендувала Україна,

виходили з відношення кількості українського населення до населення Російської імперії. Згідно цього було ухвалено рішення про передачу Україні п'ятої частини пам'яток загальноросійських історико-культурних збірок [9, с. 121–131]. Застосування принципу розмежування при поділі культурних цінностей викликало неоднозначну оцінку серед фахівців, громадських, наукових і культурних діячів України, більшість з яких вважали, що механічний поділ пам'яток призведе до руйнації колекцій, які створювалися за певним планом і упродовж значного проміжку часу.

Над статтями до мирного договору працював колектив висококваліфікованих фахівців, що дозволило підготувати виважений, аргументований правовий документ. Діяльність Культурної комісії при Українській мировій делегації на переговорах двох держав привернула до проблеми повернення культурних цінностей увагу державних органів і широких кіл громадськості в Україні і за її межами. За участі фахівців права, архівної, бібліотечної і музейної справи, археологів, істориків, мистецтвознавців був підготовлений проект документу про повернення культурних цінностей, який знаменував початок вирішення складної проблеми між двома державами. Незважаючи на відчутну опозицію з боку не лише російських, а й українських наукових і культурних діячів до запропонованого принципу, саме принцип розмежування був покладений в основу діяльності Культурної комісії і залишався основним у її роботі при підготовці мирного договору між Українською Державою і РСФРР. Він був обов'язковий при вирішенні всіх питань і не підлягав обговоренню. Дотримання цього принципу підтверджувало право українського народу на всі здобутки, створені працею всіх народів колишньої Російської імперії, у тому числі і українського. Діяльність членів комісії сприяла утвердженню українського народу серед інших народів зі своєю самобутньою історією, мовою, звичаями, культурою.

Після тривалих дискусій на восьмому засіданні Культурної комісії 21 червня 1918 р., в основному, був схвалений проект основної статті про передачу культурних цінностей Україні, яку пропонувалося включити до російсько-українського мирного договору. Основна стаття регулювала загальні питання між двома державами і принципи повернення культурних цінностей, до додаткової статті включалися списки пам'яток для повернення. Основна стаття складалася з чотирьох розділів, в яких були розглянуті питання передачі Українській Державі культурних цінностей, що належали державі – «архівних, музейних, церковних, бібліотечних та інших культурних цінностей, що зберігаються або зберігалися в державних і націоналізованих збірках, а також конкретні речі, що являються власністю держави» [10, с. 63–64]. У документі окреслювалися пам'ятки, які повинні були повернутися в Україну: «речі, вивезені з території України до Росії, які мають значення для української культури, історії, мови, письменства та мистецтв; культурні цінності з поля мистецького походження з території бувшої Російської імперії в межах її на 1 серпня 1914 р., які стали державною власністю після 1654 р., в одній п'ятій частині їх загальної вартості» [10, с. 63]. Передбачалося повернення пам'яток, вивезених з Галичини під час Першої світової війни, але пізніше цей пункт був вилучений, оскільки ці землі входили до складу Австро-Угорщини.

У проекті статті передбачалося повернення в Україну одного комплексу всіх видань, які на підставі закону про цензуру, передавалися до центральних бібліотек, картографічних матеріалів про українські території; дублікатів речей, які належать Україні і характеризують її природу і народ, збірок речей українського характеру з наукових музеїв, кабінетів, повернення яких не порушує наукової цілісності російських збірок. Від російського уряду вимагалось повернення законним власникам усіх добровільно і примусово вивезених під час війни приватних, міських, земських, церковних, державних і взагалі всіх інших колекцій та окремих культурних цінностей сприяння поверненню приватних збірок, бібліотек та архівів і окремих культурних цінностей, право власності на які перейшло або перейде шляхом купівлі, заповіту та дару до Української Держави та її громадян [8, с. 213].

Аналізуючи пункти основної статті варто підкреслити, що в ній окреслювалися цілий комплекс питань про повернення культурних цінностей в країну їх походження, але в рамках добровільного процесу, щоб не зашкодити тим колекціям, які формувалися упродовж значного періоду. Разом з тим, у статті була піднята проблема реституції культурних цінностей, яка полягала у поверненні державою майна, пограбованого і незаконно вивезеного з окупованої її військами території іншої держави. У третьому розділі йшлося про фінанси і майно культурно-просвітницьких закладів, які згідно принципу розмежування повинні були передані Україні. Окремим розділом було оформлено зобов'язання російського уряду про сприяння складанню точних списків речей, що належали Україні. Окреслювалося широке коло досить складних питань про право приватної і державної власності при вирішенні проблеми реституції.

Як складова частина основної статті готувалася додаткова, в якій був перелік історико-мистецьких речей. Ретельно розглядалася кожна пропозиція, поза увагою не залишилася жодна пам'ятка, яка викликала дискусію серед членів комісії. Були підготовлені списки писемних і речових пам'яток, які

зберігалися в російських архівах, бібліотеках і музеях. На жаль, в силу незалежних від неї обставин, Культурна комісія не завершила роботу по зведенню всіх списків в один загальний і не долучила додаткову статтю до основної, яка була раніше подана на розгляд Української мирної делегації. Припинення мирних переговорів між двома державами не дозволило завершити розгляд питання про повернення в Україну культурних цінностей.

Набутий досвід, вагомий доробок комісії по підготовці загальних документів, принципів повернення культурних цінностей, списків пам'яток дозволяє зважено і професійно підходити до вирішення питань щодо повернення і реституції культурних цінностей в Україну з інших держав, брати участь у підготовці документів, що регулюють відносини між Росією і Україною у вирішенні проблеми повернення і реституції культурних цінностей. Незважаючи на різні оцінки щодо принципів, на яких Культурна комісія базувала свою роботу, неможливо заперечувати проти зібраного нею великого масиву документального матеріалу, що засвідчує величезний творчий потенціал українського народу. Своєю діяльністю комісія заклала підґрунтя для розуміння особливого значення національних реліквій у розбудові незалежної України.

Досвід у пам'яткоохоронній справі, формуванні державної охорони пам'яток старовини, законодавчих ініціатив по розробці пам'яткоохоронного законодавства, повернення і реституції культурних цінностей, набутий в ході визвольних змагань, осмислений і критично проаналізований, знайшов своє втілення у Законах України «Про охорону культурної спадщини» (2000 р.) і «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» (1999 р.), які спрямовані на охорону національної культурної спадщини та розвиток міжнародного співробітництва України з іншими державами у сфері культури.

Список використаних джерел:

1. Пиріг Руслан. Гетьманат Павла Скоропадського: між Німеччиною і Росією / Руслан Пиріг. – К., 2008. – С. 9–27.
2. Реєнт О. П. Українські визвольні змагання. 1917–1921 рр. / Реєнт О. П., Рубльов О. С. – К. : Видавничий дім «Альтернативи». 1999. – Т. 10; Нестуля О. О. Біля витоків державної системи охорони пам'яток культури в Україні (Доба Центральної Ради, Гетьманщини, Директорії) / О. О. Нестуля. – Київ; Полтава, 1994; Пам'яткознавчі студії в Україні : теорія і практика. – К., 2007; Григор'єва Т.Ф. З історії створення закону про збереження пам'яток старовини / Т.Ф. Григор'єва // Краєзнавство. – 2005. – № 4; 2008. – № 1–4; 2009. – № 3–4.
3. Акуленко В. І. Охорона пам'яток культури в Україні / В. І. Акуленко. – К., 1991; Кот С. І. Українські культурні цінності в Росії. Перша спроба повернення 1917–1918 / Кот С. І., Нестуля О. О. – К. : Видавничий дім «Соборна Україна», 1996.
4. Історико-культурна спадщина України (XIX ст. – поч. XX ст.): Збірник документів і матеріалів. – К., 1995. – С. 80, 96, 133, 181.
5. Григор'єва Т.Ф. З історії створення закону про збереження пам'яток старовини / Т.Ф. Григор'єва // Краєзнавство. – 2008. – № 1–4. – С. 146.
6. Історико-культурна спадщина України (XIX ст. – поч. XX ст.): Збірник документів і матеріалів. – К., 1995. – С. 80, 96, 133, 181.
7. Шлях. – 1918. – Ч. 1. – С. 52.
8. Нестуля О.О. Біля витоків державної системи охорони пам'яток культури в Україні / О.О. Нестуля. – Київ–Полтава, 1994. – С.213.
9. Кот С. І. Українські культурні цінності в Росії. Перша спроба повернення 1917–1918 / Кот С. І., Нестуля О. О. – К. : Видавничий дім «Соборна Україна», 1996. – С.121–131; Центральный державный архив вищих органів влади і управління, ф. 2601, оп. 1, спр. 58, арк. 3.
10. Договір (проект) між Українською Державою та РСФРР про передачу культурних цінностей України / Публікація І. Цибаровської–Римарович // Пам'ятки України. – 1994. – № 1–2. – С. 63–64.

** Денисенко Олена Анатоліївна – кандидат історичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін Навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ.*