

9. Грегори Р. Еволюція учреджений омбудсмана в Великобританії та в скандинавських країнах [Електронний ресурс] / Р. Грегори, Н. Швэрцлер. – Режим доступу: www.ombu.ru/topic.php?doc=20.

10. Фадеева В. А. Конституційно-правовий статус Уповноваженого при Президенті Російської Федерації по захисту прав підприємців: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. А. Фадеева. – Пенза, 2016 – С. 193.

11. Bureau of Citizenship and Immigration Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bcis.gov/>

12. Веб-сайт Федерального уповноваженого з питань міграції, біженців і інтеграції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundesregienmg.de/Webs/Breg/DE/Bundesregienmg/BeauftragtefuerIntegration/beauftragte-fuer-integration.html>

13. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. – Berlin: Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. – (Juni 2010). – S. 356.

14. Аасс Джером-Фр. Обзор службы федеральных омбудсманов Бельгии / Д. Ф. Аасс // Омбудсманы мира. – Ташкент: Узбекистон миллий энциклопедияси, 2006. – С. 144–147.

** Агеев Александр Дмитриевич – викладач кафедри конституційного права та теорії держави і права Міжрегіональної академії управління персоналом.*

Стаття надійшла до редакції 28.02.2017 р.

УДК 342(477)

Олександр Єпіфанов *

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню проблем удосконалення конституційно-правового регулювання охорони культурної спадщини. Проаналізовано механізм реалізації конституційно-правових стандартів охорони культурної спадщини у національній правовій системі України. На підставі проведеного аналізу визначено оптимальні шляхи вдосконалення законодавства про охорону культурної спадщини у сучасних умовах конституційної модернізації. Наголошується, що загальна конституційна модернізація суспільства неможлива без удосконалення правового механізму захисту культурних пам'яток та культурних надбань нації.

Ключові слова: культурна спадщина, імплементація, конституційно-правові стандарти, правова охорона, конституційне право.

Епіфанов А. В. Проблемы совершенствования нормативно-правового регулирования охраны культурного наследия в контексте конституционной модернизации.

Статья посвящена исследованию проблем совершенствования конституционно-правового регулирования охраны культурного наследия. Проанализирован механизм реализации конституционно-правовых стандартов охраны культурного наследия в национальной правовой системе Украины. На основании проведенного анализа определены оптимальные пути усовершенствования законодательства об охране культурного наследия в современных условиях конституционной модернизации. Отмечается, что общая конституционная модернизация общества невозможна без совершенствования правового механизма защиты культурных памятников и культурных ценностей нации.

Ключевые слова: культурное наследие, имплементация, конституционно-правовые стандарты, правовая охрана, конституционное право.

Yepifanov O. V. Problems of improving the legal regulation of the protection of cultural heritage in the context of constitutional modernization.

The article is devoted to the study of the problems of improving the constitutional and legal regulation of cultural heritage protection. The mechanism for implementing constitutional and legal standards for the protection of cultural heritage in the national legal system of Ukraine is analyzed. On the basis of the analysis, the optimal ways of improvement of legislation on the protection of cultural heritage in modern conditions of constitutional modernization have been determined. It is noted that the general constitutional modernization of society is impossible without the improvement of the legal mechanism for the protection of cultural monuments and cultural values of the nation.

Keywords: cultural heritage, implementation, constitutional law standards, legal protection, constitutional law.

Актуальність дослідження. На сучасному етапі українське суспільство знаходиться у стані всебічної модернізації конституційного ладу з метою вдосконалення правового регулювання суспільних відносин, оптимізації механізмів забезпечення конституційних прав громадян, адаптації національної правової системи до європейської політико-правової моделі соціуму.

У цьому контексті вбачається, що у сучасній правовій державі охорона культурної спадщини в частині її принципів, стандартів та об'єктивності у формі культурних прав людини і громадянина має знаходити відображення саме на конституційно-правовому рівні з подальшим розвитком та деталізацією на рівні спеціальних галузей національної системи права, а тому відповідні питання потребують як належної регламентації у чинному законодавстві, так і посилення практичних механізмів реалізації конституційно-правових принципів охорони культурної спадщини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що зазначена проблематика досить ретельно розглядається у правовій літературі. Зокрема, можна відзначити праці М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, О. В. Зайчука, Б. Я. Кофмана, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка та інших дослідників.

Водночас у наявних дослідженнях відсутній комплексний аналіз шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання охорони культурної спадщини у загальному контексті конституційної реформи в Україні на сучасному етапі модернізації суспільних відносин, в умовах європейської міждержавної інтеграції та інтернаціоналізації найважливіших конституційно-правових стандартів забезпечення культурних прав людини і громадянина.

Мета статті – визначити основні проблеми та шляхи удосконалення нормативно-правового регулювання охорони культурної спадщини в Україні у контексті загальної конституційної модернізації суспільства.

Виклад основного матеріалу. Головною метою у сфері охорони культурної спадщини у сучасних умовах прийняття європейських правових стандартів та конституційної модернізації національної правової системи, як вбачається, є створення умов для організаційно-правового, фінансово-економічного та науково-виробничого забезпечення охорони культурної спадщини в інтересах динамічного соціально-економічного, культурного та духовного розвитку суспільства.

Слід зазначити, що з прийняттям у 2000 р. Закону України «Про охорону культурної спадщини» (далі – Закон) [1] виникли питання, які потребують удосконалення відповідної нормативно-правової бази з метою забезпечення належної комплексної реалізації державної культурної політики.

У першу чергу, слід зазначити, що в сучасних умовах конституційно-правового розвитку пам'ятку культури слід сприймати не як ізольований об'єкт, а як частину вулиці, міста, ландшафту, тієї обстановки, що історично склалася, в якій вона виникла або з якою була історично пов'язана.

Тому чинний спеціальний Закон у ст. 2 містить докладну класифікацію об'єктів культурної спадщини за двома критеріями: а) типами: споруди (витвори); комплекси (ансамблі); визначні місця; та б) видами: археологічні; історичні; монументального мистецтва; архітектури та містобудування; садово-паркового мистецтва; ландшафтні.

До споруд (витворів) Закон відносить твори архітектури та інженерного мистецтва разом з природними чи створеними людиною елементами, твори монументальної скульптури та монументального малярства, археологічні об'єкти, печери з наявними свідченнями життєдіяльності людини, будівлі або приміщення в них, що зберегли автентичні свідчення про визначні історичні події, життя та діяльність відомих осіб.

Комплексами (ансамблями) Закон називає топографічно визначені сукупності окремих або поєднаних між собою споруд різного призначення, що відзначаються своєю архітектурою та органічним зв'язком із ландшафтом.

Визначні місця – це топографічно визначені зони або ландшафти, природні, природно-антропогенні витвори, що донесли до нашого часу цінність з антропологічного, археологічного, естетичного, етнографічного, історичного, мистецького, наукового чи художнього погляду.

За видами об'єкти культурної спадщини поділяються на:

- археологічні – городища, кургани, залишки стародавніх поселень, стоянок, укріплень, військових таборів, виробництв, іригаційних споруд, шляхів, могильники, культові місця та споруди, мегаліти, наскальні зображення, ділянки історичного культурного шару, поля давніх битв, рештки життєдіяльності людини, що містяться під водою;

- історичні – будинки, споруди, їхні комплекси (ансамблі), окремі поховання та некрополі, визначні місця, пов'язані з важливими історичними подіями, з життям та діяльністю відомих осіб, культурою та побутом народів;

- монументального мистецтва – твори образотворчого мистецтва як самостійні (окремі), так і ті, що пов'язані з архітектурними, археологічними чи іншими пам'ятками або з утворюваними ними комплексами (ансамблями);

- архітектури та містобудування – історичні центри, вулиці, квартали, площі, архітектурні ансамблі, залишки давнього планування та забудови, окремі архітектурні споруди, а також пов'язані з ними твори монументального, декоративного та образотворчого мистецтва;

- садово-паркового мистецтва – поєднання паркового будівництва з природними або створеними людиною ландшафтами;

- ландшафтні – природні території, які мають історичну цінність.

Якщо проаналізувати викладені визначення об'єктів культурної спадщини, то можна дійти висновку про те, що класифікація цих об'єктів не носить вичерпного характеру, оскільки розширене тлумачення дає можливість поповнювати цей перелік з урахуванням розвитку культури та суспільства.

У той же час, при такому підході може бути краще врахована і практика роботи органів охорони культурної спадщини, які, беручи до уваги специфіку того чи іншого регіону України, можуть віднести певні об'єкти до числа таких, що охороняються, незалежно від того, передбачені вони в будь-якому переліку, чи ні. При цьому необхідною умовою має бути те, щоб відповідні об'єкти насправді були історичною, науковою чи іншою культурною цінністю.

Інституціональні питання про органи управління охороною культурної спадщини викладені у Розділі II Закону. Згідно із чинним Законом, державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади має чіткі повноваження у сфері охорони культурної спадщини.

Усі пам'ятки, які знаходяться на території України і мають історичну, наукову, художню чи іншу культурну цінність, охороняються державою. При цьому не має значення, кому культурна спадщина належить. Частіше за все вони належать державі, але можуть бути й у приватній власності (ст. 17 Закону).

Державна охорона культурної спадщини охоплює цілий комплекс заходів:

по-перше, це організація обліку;

по-друге, – державний контроль за тим, як ці пам'ятки охороняються та використовуються;

по-третє, це заходи, які попереджають їх необґрунтоване знесення, руйнацію чи переміщення, а також заходи, що оберігають пам'ятки культурної спадщини від руйнування та псування;

по-четверте, це встановлення відповідальності за порушення законодавства про охорону культурної спадщини.

Недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази у цій сфері на фоні економічних негараздів (недостатності бюджетного фінансування) загрожує масовою втратою культурних цінностей, зокрема, архітектурної спадщини, а тому при реалізації своєї бюджетної функції конституційні вищі органи влади України (насамперед, Верховна Рада та Кабінет Міністрів України) обов'язково мають враховувати виключну важливість охорони культурної спадщини, яка законодавчо, морально та матеріально є надбанням усього народу України, створеним інтелектуальними зусиллями та важкою фізичною працею багатьох поколінь.

Важливе місце в цьому комплексі бюджетно забезпечених видатків займає проведення реставраційних робіт, у тому числі й шляхом створення спеціальних науково-реставраційних виробничих майстерень, виділення грошових та матеріальних засобів для здійснення таких робіт.

Ансамблі і комплекси пам'яток історії та культури, які являють собою особливу історичну, наукову, художню чи іншу цінність, можуть бути оголошеними історико-культурними заповідниками. Для створення заповідника в кожному конкретному випадку повинно бути спеціальне рішення Кабінету Міністрів України. Охорона заповідника здійснюється на основі особливого для кожного з них положення. На наш погляд, створення заповідників у сучасних умовах суспільного розвитку – це досить дієвий захід охорони пам'яток.

Необхідно відзначити, що певні кроки у напрямку вирішення проблем правового забезпечення функціонування історико-архітектурної спадщини в нових ринкових умовах здійснюються шляхом налагодження публічно-приватного партнерства на рівні територіальних громад, що є безпосереднім завданням органів місцевого самоврядування, а тому є усі підстави відзначити і суттєве значення удосконалення муніципально-правових механізмів охорони культурної спадщини у сучасних умовах розвитку українського конституціоналізму, що ґрунтується на принципі конституційної децентралізації публічної влади [2, с. 85].

Одна з найважливіших вимог українського законодавства – встановлення обов'язкового державного обліку усіх без винятку пам'яток культурної спадщини, незалежно від того, в чийй власності вони знаходяться. Процедурі включення в Державний реєстр нерухомих пам'яток України та вилучення цих пам'яток з Реєстру присвячений Розділ III Закону.

Власне, в процесі обліку здійснюється ідентифікація об'єкта як пам'ятки, оскільки на практиці, на нашу думку, та чи інша культурна чи історична цінність починає розглядатися як пам'ятка з моменту її реєстрації в Державному реєстрі. Тому цей Закон встановлює порядок здійснення обліку, регулює інші найбільш суттєві сторони правовідносин, що виникають при цьому.

Закон особливо виділяє визначення категорії пам'ятки:

а) національного значення, занесення якої до Реєстру (вилучення з нього) відбувається постановою Кабінету Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини. Проте існує правова колізія, а саме: для правового статусу пам'ятки культури необхідне застосування адміністративних, кримінальних та майнових санкцій. Інакше такі правові норми, як державно-владні розпорядження, перестають виконувати належну функцію щодо охорони пам'яток у суспільстві. Процедура взяття пам'яток культури під державну охорону не стала системою в діяльності відповідних державних органів, що дає підстави зробити висновок про недотримання принципу законності у цій галузі;

б) місцевого значення – рішенням центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини за поданням відповідних органів охорони культурної спадщини або за поданням Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських організацій, до статутних завдань яких належать питання охорони

культурної спадщини. Передбачене також вилучення пам'ятки з Реєстру, яке може здійснюватися лише у випадку її руйнації внаслідок стихійного лиха та неможливості її відновлення, і пам'ятки археології, в разі її повного дослідження та відсутності об'єктів культурної спадщини.

Нормотворча техніка європейських держав виробила три правові шляхи охорони пам'яток: об'єктивний, суб'єктивний та класифікаційний.

За об'єктивним – правова охорона охоплює тільки ті пам'ятки, перелік яких викладено в законі.

За суб'єктивним – вона залежить від попереднього встановлення пам'яткового характеру кожного предмета компетентними адміністративними органами.

Найпоширенішою є класифікаційний шлях, який становить певну модифікацію об'єктивного. Суть його полягає в тому, що правовий акт замінює визначення поняття «пам'ятки» положенням: «пам'ятками є те, що занесено до спеціального списку (реєстру)» [3, с. 168].

Закон про охорону культурної спадщини передбачає, що «пам'ятки, їхні частини, пов'язане з ними рухоме та нерухоме майно забороняється зносити, змінювати, переміщувати (переносити) на інші місця» (ст. 22). У виняткових випадках це можливо, але з особливого дозволу Кабінету Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини у випадках, коли неможливо зберегти пам'ятку на місці та лише за умови проведення комплексу науково обґрунтованих заходів із вивчення та фіксації пам'ятки (охоронних досліджень). При цьому, проведенню цих робіт повинні передувати також заходи щодо фіксації пам'ятки, проведення обмірів, складення креслення та ін.

Забезпеченню принципу фізичного збереження пам'ятки слугує також ст. 47 Закону. Вона зобов'язує фізичних та юридичних осіб, що заподіяли шкоду пам'ятці історії та культури або її охоронній зоні, відшкодувати шкоду, завдану пам'ятникові, та відновити його територію. Проте, відшкодування заподіяної шкоди чи відновлення пам'яток не звільняє винних у їх руйнації від фінансових санкцій за такі дії, їх розмір та вид дій, за здійснення яких вони накладаються, передбачені у ст. 44 Закону.

Засобом продовження існування пам'ятки, її збереження є своєчасна консервація, реставрація, реабілітація, музеїфікація, ремонт та пристосування пам'ятки. Ці роботи, як зазначено у ст. 26 Закону, проводяться лише з відома державних органів охорони пам'яток та під їх контролем, за наявності письмового дозволу та на підставі погодженої з ними науково-проектної документації. Фінансування всіх заходів з реставрації, консервації і ремонту пам'яток здійснюється за рахунок коштів користувача чи власника пам'ятки, а також за рахунок спеціальних коштів на фінансування охорони культурної спадщини. Фінансування таких робіт здійснюється лише за наявності підстав їх проведення та відсутності у власника відповідних коштів на виконання розпорядження про реставрацію, консервацію чи відновлення пам'ятки.

Закон про охорону культурної спадщини встановлює певні гарантії невинного знесення пам'яток. Проекти планування, забудови та реконструкції міст та інших населених пунктів, які мають пам'ятки історії, археології, містобудування і архітектури, монументального мистецтва, підлягають узгодженню з органами охорони пам'яток.

У той же час, як здається, відповідальність за руйнацію, пошкодження, недбайливе ставлення до об'єктів культурної спадщини потребує посилення юридичної відповідальності, в першу чергу – адміністративно-правової та кримінально-правової, що також шляхом належного застосування різних форм державного примусу має посприяти збереженню культурно-історичних пам'яток для сучасності та майбутніх поколінь громадян України.

Висновки. Таким чином, можна констатувати виключну важливість належного правового регулювання охорони культурної спадщини у сучасних умовах розвитку українського та світового конституціоналізму, адже усі найважливіші цінності суспільства мають закріплюватися та гарантуватися на рівні Основного Закону, а також гарантуватися і забезпечуватися відповідною компетенцією державних органів.

У той же час, конкретні практичні механізми охорони культурної спадщини потребують удосконалення на рівні галузевого законодавства, зокрема – бюджетного, адміністративного та кримінального. Такими напрямками удосконалення нормативно-правового регулювання охорони культурної спадщини у сучасних умовах конституційної модернізації суспільства, зокрема, мають стати узгодження чинних нормативно-правових актів між собою та з європейськими правовими стандартами, забезпечення бюджетного фінансування, посилення адміністративно-правової та кримінально-правової відповідальності за неналежне ставлення до історико-культурних пам'яток тощо.

Список використаних джерел:

1. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
2. Опалько Ю. В. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи / Ю. В. Опалько // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1. – С. 83–88.
3. Пивовар І. В. Культурна спадщина як об'єкт адміністративно-правової охорони / І. В. Пивовар // Науковий вісник КНУВС. – 2010. – № 1. – С. 165–173.

** Єпіфанов Олександр Володимирович – начальник управління охорони культурної спадщини Міністерства культури України, аспірант Інституту законодавства Верховної Ради України.*

Стаття надійшла до редакції 08.04.2017 р.

УДК 342.71/. 73+342.4 (477)

Андрій Медвідь *

ЗАРОДЖЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ КОНСУЛЬТАТИВНИХ ВИСНОВКІВ У МЕЖАХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

У статті досліджується зміст та значення доповнень, що вносяться до тексту Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Протоколом № 16. Детально аналізуються відмінності щодо кола суб'єктів та предмета консультативних висновків, які надаються Європейським судом з прав людини відповідно до ст. ст. 47–49 Конвенції, та передбачених Протоколом № 16.

Ключові слова: консультативні висновки, Європейський суд з прав людини, Протокол № 16 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

Медвідь А. Б. Возникновение и развитие института консультативных заключений в пределах полномочий Европейского суда по правам человека.

В статье исследуется содержание и значение дополнений, вносимых в текст Конвенции о защите прав человека и основных свобод Протоколом № 16. Детально анализируются различия в отношении круга субъектов и предмета консультативных заключений, предоставляемых Европейским судом по правам человека в соответствии со ст. ст. 47–49 Конвенции, и предусмотренных Протоколом № 16.

Ключевые слова: консультативные заключения, Европейский суд по правам человека, Протокол № 16 к Конвенции о защите прав человека и основополагающих свобод, Конвенция о защите прав человека и основополагающих свобод.

Medvid A. B. The origin and development of the institution of advisory opinions within the powers of the European court of human rights.

This article examines the content and significance of the additions made to the text of the Convention on the protection of human rights and fundamental freedoms Protocol No. 16. Details we