

УДК 341.24 (477)

Административно-правовое регулирование охраны и сохранения культурного наследия в Украине: теоретико-правовой аспект

Кудерская Надежда Ивановна

Кандидат юридических наук, доцент, докторант,
Одесский государственный университет внутренних дел,
65014, Украина, Одесса, ул. Успенская, 1;
e-mail: N43942@i.ua

Аннотация

Раскрыты теоретические положения, цель и сущность административно-правового регулирования охраны и сохранения материального культурного наследия в Украине; охарактеризован его механизм; рассмотрены его элементы и определены недостатки; исследована система субъектов публичного администрирования, которая осуществляет регламентирование охраны и сохранения материального культурного наследия, методы, принципы и формы их деятельности.

Ключевые слова

Культурное наследие, охрана, сохранение, административно-правовое регулирование, механизм административно-правового регулирования, публичная администрация.

Введение

Значение культурного наследия для всего общества, признание его одним из объектов национальной

безопасности Украины обуславливают публично-правовой характер правового регулирования общественных отношений, которые возникают при охране и сохранении ее объектов. Од-

нако продолжающееся ныне разрушение ценных достопримечательностей истории, архитектуры, градостроения, садово-паркового искусства и др., разграбление могильников и древних городищ, разворовывание музейных предметов из хранилищ, расположенных в объектах культурного наследия и т.п. подчеркивают несоответствие административно-правового регулирования общественных отношений в этой сфере. Осмыслению административно-правового регулирования и его механизма посвящены работы таких известных ученых-административистов, как В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, Д.Н. Бахрах, В.В. Галунько, Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, Ю.А. Тихомиров и др., но административно-правовое регулирование охраны и сохранения культурного наследия Украины, его механизм требуют дополнительного исследования.

Административно-правовое регулирование охраны и защиты объектов культурного наследия в Украине

Административно-правовому регулированию в сфере охраны и сохранения культурного наследия подлежат отношения, которые складывают-

ся в процессе деятельности публичной администрации, направленной на их реализацию и обеспечение с соблюдением интересов общества и государства. Это урегулирование является собой процесс последовательного использования административно-правовых методов и средств для достижения целей регулирования действий участников общественных отношений и публичного администрирования в исследуемой сфере, а именно представляет комплексную системную деятельность, которая осуществляется со стороны государства и уполномоченных властных органов. Для государства деятельность в этой сфере является ее обязанностью и осуществляется постоянно, систематически и планомерно, а само государство является основным субъектом такой деятельности¹. Реализация этой обязанности проявляется преимущественно в двух основных направлениях: 1) в соответствующем нормативно-правовом регулировании этого аспекта деятельности государства и его уполномоченных органов; 2) в применении предусмотренных в нормативно-правовых актах комплексов организационных, экономиче-

1 Шестак В.С. Адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави. – Х.: НікаНова, 2011. – С. 378-380.

ских, информационных, идеологических и других мероприятий, которые направлены на охрану и сохранение культурного наследия².

Административно-правовое регулирование охраны и сохранения культурного наследия в Украине это осуществленное государством с помощью административно-правовых средств, определенных действующим законодательством Украины об охране культурного наследия, целеустремленное воздействие на общественные отношения этой сферы с целью их организации, благоустройства, стабилизации, обеспечения как осуществления охраны и сохранения культурного наследия, так и создания условий, для реализации физическими и юридическими лицами своих прав, свобод и публичных законных интересов, в частности права на доступ к объектам культурного наследия, их изучение, законное использование и т.п. Основной целью этого административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине является создание стабиль-

ности управленческих отношений в уже организованной и упорядоченной системе охраны культурного наследия для надлежащего осуществления охраны и сохранения культурного наследия, повышения достоверности реализации прав, свобод и законных интересов всех субъектов в этой сфере. В самом предмете заложена объективная необходимость обособленной такой административно-правовой регламентации, а предметом этого административно-правового регулирования являются управленческие отношения в уже организованной и упорядоченной такой системе. Именно содержимое однородной группы этих отношений определяет в конечном итоге саму специфику этого административно-правового регулирования.

Выделяются присущие этому административно-правовому регулированию следующие признаки: 1) целеустремленный государственно-властный характер, поскольку оно является определенным регулятором общественных отношений этой сферы, который упорядочивает их с помощью выполнения, применения и соблюдения административно-правовых норм законодательства Украины об охране культурного наследия,

2 Гевель К. Проблеми та перспективи державного управління сферою збереження та охорони історико-культурної спадщини в Україні // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – № 2(2). – С. 1-7.

обеспечивается административным принуждением со стороны уполномоченных властных органов; 2) имеются предмет и сфера административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине, что осознается субъектами этой сферы и обществом; 3) направленность на достижение основной цели этого регулирования – охрана и сохранение культурного наследия; 4) наиболее характерные обязательства, предписания и запреты, которые издаются уполномоченными наделенными властью участниками регулируемых отношений в соответствии с определенной компетенцией; 5) подавляющая односторонность властно-правового волеизъявления одного из участников отношений – уполномоченного в исследуемой сфере субъекта публичной администрации; 6) эти субъекты публичной администрации уполномочены законом самостоятельно издавать правовые нормы в исследуемой сфере, но на подзаконной основе; 7) имеет организационный и упорядоченный характер из-за осуществления регулирования с помощью определенных правовых элементов, а именно методов, средств, механизма административно-правового регулирования и т.п., прежде всего на

основе реализации административно-правового метода регулирования; 8) не наделенные властью физические и юридические лица непосредственно между собой не взаимодействуют в публичном аспекте, хотя связаны деятельностью субъекта публичной администрации в этой сфере; 9) связанность в единую сбалансированную систему охраны культурного наследия; 10) имеет ряд определенных стадий, которые предусматривают в первую очередь правовую регламентацию общественных отношений, возникновение субъективных публичных прав и юридических административных обязанностей, их реализацию и т.п.

Способы административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине соответствуют общему распределению таких административно-правовых норм: а) разрешительных или уполномочивающих, например, «Украинское общество охраны памятников истории и культуры способствует привлечению широких слоев населения к участию в охране культурного наследия, осуществляет пропаганду культурного наследия и законодательства об его охране, общественный контроль за его сохранением, использованием, консервацией,

реставрацией, реабилитацией, музеефикацией и ремонтом, способствует работе органов охраны культурного наследия»; б) запрещающих, примером чего может быть: «достопримечательности, их части, связанное с ними движимое и недвижимое имущество запрещается сносить, изменять, заменять, перемещать (переносить) на другие места»; в) обязывающих, например, «все владельцы достопримечательностей, только что обнаруженных объектов культурного наследия или их частей, или уполномоченные ими органы (лица) независимо от форм собственности на эти объекты обязаны заключить с соответствующим органом охраны культурного наследия охранный договор»³; другие. Применение того или другого способа административно-правового регулирования зависит от типа этого регулирования, на формирование которого влияет содержание правовых отношений. Типы административно-правового регулирования в исследуемой сфере обусловлены определенным сочетанием разрешений, запретов

и обязательств: разрешительный для властных субъектов властных полномочий, их должностных лиц⁴ и общерешительный для частных лиц.

Содержание административно-правового регулирования в исследуемой сфере определяется: а) принятием новых административно-правовых норм в соответствии с потребностями общества и государства. Так, в течение 2012 года Министерство культуры Украины активно работало над усовершенствованием законодательной базы об охране культурного наследия и в настоящее время завершает работу над тремя законопроектами: проектом Закона Украины «О национальном культурном наследии», направленным на реализацию государственной стратегии в сфере охраны культурного наследия, систематизацию законодательства об охране культурного наследия и др.; проектом Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины относительно реализации государственной политики в сфере вывоза, ввоза и возвращения культурных ценностей», разработанного в соответствии со ст. 4 Закона Украины «О разрешительной системе в сфере

3 Про охорону культурної спадщини: Закон України: від 08.06.2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>

4 Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 6, 19.

хозяйственной деятельности»; проектом Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно охраны культурного наследия», разработанного на выполнение поручения Кабинета Министров Украины от 18.10.2010 г. № 62636/1/1-10 о завершении выполнения всех заданий относительно дерегуляции предпринимательской деятельности и др.⁵; б) закреплением на основании осуществления публичного администрирования в сфере охраны культурного наследия наиболее целесообразных общественных отношений, например, 10 октября 2012 года было принято Постановление Кабинета Министров Украины № 929 «О внесении объектов культурного наследия национального значения в Государственный реестр недвижимых достопримечательностей Украины», в который в 2012 году было занесено 1439 достопримечательностей, из них 1292 – местного значения, 147 – национального значения, или другое, на основании Приказа Министерства культуры Украины от 11.05.2012 г. № 476 «Об образовании Музейного совета при Министерстве культуры

Украины» начал свою деятельность Музейный совет, который работает как консультативно-совещательный орган Министерства культуры Украины, а также в этом году утверждены границы и режимы использования исторических ареалов для 28 исторических населенных мест и т.п.⁶; в) охраной урегулированных правом общественных отношений, которые отвечают требованиям объективных законов развития общества и государства, в том числе и установление ответственности за нарушение требований законодательства об охране культурного наследия, за уклонение от подписания охранных договоров на объекты культурного наследия, нарушение режима их использования, нарушения режима историко-культурного заповедника или историко-культурной заповедной территории, проведения ремонтных, реставрационных, реабилитационных работ, изменение назначения этих объектов, ее частей и элементов, осуществление надписей, отметок на них, на их территории и в их охранной зоне без письменного разрешения соответствующего органа охраны культурного наследия, уклонение от передачи в установленном порядке найденных во время археологических

5 Звіт Міністерства культури України за 2012 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua>

6 Там же.

разведок, раскопок движимых предметов, связанных с недвижимыми объектами культурного наследия, на постоянное хранение в музеи (государственные фондохранилища), в которых хранятся музейные предметы и музейные коллекции, являющиеся государственной собственностью и принадлежащие к государственной части Музейного фонда Украины, а также за невыполнение законных требований должностных лиц органов охраны культурного наследия относительно устранения нарушений требований законодательства об охране культурного наследия или создание препятствий для их деятельности виновные лица привлекаются к административной ответственности в соответствии с законом⁷; г) вытеснение из памятникоохранной сферы общественных отношений, которые не соответствуют современным требованиям. Так, в Законе Украины «О культуре»⁸ наблюда-

ется непонятное и безосновательное разграничение понятий «культурные ценности» и «культурное наследие», то есть в данном Законе применяется понятие «культурные ценности» в определении Закона Украины «О вывозе, ввозе и возвращении культурных ценностей»⁹, который признает ими объекты материальной и духовной культуры, имеющие художественное, историческое, этнографическое и научное значение и подлежащие сохранению, воссозданию и охране, в соответствии с законодательством Украины с конкретизацией перечня исключительно движимых объектов. Исходя из такого утверждения, в частности недвижимые объекты культурного наследия не являются культурными ценностями, что не соответствует действительности.

Выделяются в исследуемой сфере такие основные стадии административно-правового регулирования: 1) регламентация управленческих отношений, а именно издание соответствующих нормативно-правовых актов, которые включают административно-правовые нормы; 2) возникновение субъективных прав и

7 Про охорону культурної спадщини: Закон України: від 08.06.2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>

8 Про культуру: Закон України: від 14.12.2010 р. № 2778-VI // Офіційній вісник України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>

9 Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України: від 21.09.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.

юридических обязанностей у конкретных субъектов на основе действия этих нормативно-правовых актов, которые включают административно-правовые нормы; 3) их реализация в конкретных административно-правовых отношениях в исследуемой сфере, когда эти права и обязанности осуществляются ими на практике, воплощаются в их фактическом поведении, а в качестве факультативных – применение; 4) их защита при условии нарушения прав, свобод и законных интересов, при публичном администрировании, при наличии спора относительно охраны и сохранения культурного наследия.

Административно-правовое регулирование, как известно, является динамичным процессом действия административного права на общественные отношения, а его механизм выступает в качестве системы административно-правовых средств, которые обеспечивают действенность и эффективность этого процесса¹⁰. Каждый элемент механизма административно-правового регулирования исполняет специфическую роль в урегулировании поведе-

ния людей и общественных отношений, но одновременно эти элементы выступают как юридические средства административно-правового регулирования. Механизм административно-правового регулирования реализуется во внешней исполнительной и распорядительной деятельности властных субъектов, а также внутренней организационной их деятельности в исследуемой сфере, а все виды государственной деятельности (выявление, учет, охрана, сохранение, т.п. объектов материального культурного наследия), которые коррелируются соответствующими правоотношениями в исследуемой сфере, должны иметь свое достаточное и надлежащее закрепление. Основными признаками механизма административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине можно назвать такие: 1) он является частью всего механизма административно-правовой регуляции, а также механизма правового регулирования; 2) объединяет все явления правовой действительности, определенные законодательством Украины об охране культурного наследия: средства (нормы права и принципы права, объединенные в нормативно-правовых актах, в частности в Конституции Украи-

10 Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. // Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – 2-е вид., перероб. и доп. – Х.: Право, 2003. – С. 117.

ны¹¹, Законах Украины «Об охране культурного наследия»¹², «Об охране археологического наследия»¹³, «О музеях и музейном деле»¹⁴, других); способы (разрешение, обязательства, запрещения); формы (соблюдение, выполнение, использование, применение); 3) выступает их взаимосвязанной и взаимодействующей системой; 4) является динамической частью административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине, предназначенной для приведения в действие его необходимых элементов; 5) результатом его действия является установление упорядоченности общественных отношений в сфере охраны и сохранения культурного наследия.

11 Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

12 Про охорону культурної спадщини: Закон України: від 08.06.2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>

13 Про охорону археологічної спадщини. Закон України від 18.03.2004 р. № 1626-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 26. – Ст. 361.

14 Про музеї та музейну справу: Закон України: від 29.06.1995 р. № 249/95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 25. – Ст. 191.

Элементы этого механизма имеют соответствующее закрепление в административном праве, так как указанная отрасль права регулирует общественные отношения управленческого характера, которые складываются в сфере исполнительной и распорядительной деятельности органов исполнительной власти, внутренней организационной деятельности других государственных органов, а также в процессе осуществления общественными организациями, их органами внешних юридически властных полномочий¹⁵. Так, административно-правовые нормы в сфере охраны и сохранения культурного наследия с присущими им признаками правовых норм (общеобязательность, формальная определенность, обеспечение ее выполнения государственным принуждением и др.) выражают регулятивную роль административного права, а именно: 1) обеспечивают необходимое благоустройство и функционирование как системы государственного управления охраной культурного наследия, так и отдельных ее звеньев, рационального их взаимодействия, в частности в Законе Украины «Об охране культурного наследия»; 2) определяют тот или

15 Агатов А.Б. Административное право России: Учебник. – М., 2004. – С. 20-21.

другой вариант надлежащего, то есть соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, которые действуют непосредственно в сфере публичного администрирования, выполняют тот или иной объем функций, например, органы охраны культурного наследия областных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций, или общественные организации, которые задевают своими действиями интересы этой сферы, например, Украинское общество охраны памятников истории и культуры; 3) действуя в сфере публичной администрации, прежде всего предназначены для ее обеспечения, т.е. проведения в жизнь требований законодательства Украины об охране культурного наследия, в частности в Законе Украины «Об охране культурного наследия» в разделе «Управления охраной культурного наследия»; 4) определяя пределы надлежащего поведения в сфере публичного администрирования, устанавливают и обеспечивают режим законности и государственной дисциплины в общественных отношениях; 5) невзирая на отсутствие систематизирования из-за размещения в разных по юридической силе нормативно-правовых актах: законах, подзаконных

нормативно-правовых актах публичной администрации, в том числе органов местного самоуправления, являются актом правотворчества, элементом компетенции уполномоченных властных субъектов исследуемой сферы; б) регулируют общественные отношения, которые возникают по поводу осуществления общественными организациями управленческих функций, делегированных им уполномоченными государственными органами, например, Украинскому обществу охраны памятников истории и культуры¹⁶. Существующая система правовых норм исследуемой сферы, соединенная действующими нормативно-правовыми актами, выступает основой формирования и приведения в действие, непосредственного функционирования административно-правового механизма регулирования охраны и сохранения материального культурного наследия, который по характеру юридического закрепления имеет признаки системности и комплексности. Однако, можно говорить о его недостаточной полноте из-за существенных недостатков

16 Про охорону культурної спадщини: Закон України: від 08.06.2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>

законодательства Украины об охране культурного наследия, например, отсутствует законодательное определение критериев отнесения к объектам культурного наследия в Украине, которые необходимы для формирования этого наследия.

Административные правоотношения (возникающие и индивидуализирующиеся на основании административно-правовых норм общественные связи между лицами (-ом) и субъектами (-ом) властных полномочий в сфере охраны и сохранения культурного наследия) характеризуются наличием субъективных юридических прав и обязанностей, а также поддерживаются (гарантируются) принуждением со стороны государства. В них конкретизируются характер, права и обязанности их участников, определяется конкретный круг лиц, на который распространяется действие этих норм в определенный момент. Кроме того, административно-правовые отношения не могут возникать без участия субъекта, наделенного юридически-властными полномочиями, в частности отмеченного в разделе «Управление охраной культурного наследия» Закона Украины «Об охране культурного наследия»¹⁷, а другой стороной

¹⁷ Там же.

могут быть все другие возможные субъекты (участники) этих правоотношений. Такие отношения возникают по инициативе любого субъекта административного права, а также по инициативе любой из сторон, при этом согласие другой стороны не является обязательным условием их возникновения, а соответствующие действия здесь осуществляются сторонами согласно требованиям закона, например, относительно осуществления доступа к объектам культурного наследия¹⁸. Административно-правовые отношения могут существовать лишь при условии их урегулирования нормами административного права. В исследуемой сфере огромное количество существующих общественных отношений не приобрели своего определения этими нормами, например, охрана и сохранение движимых объектов культурного наследия при осуществлении публичной торговли на художественном (арт-) рынке.

Важнейшими средствами механизма административно-правового регулирования являются акты реализации прав и обязанностей, которые направлены на достижение необходимого реального поведения всех субъектов исследуемой сферы, качественного

¹⁸ Там же.

осуществления охраны и сохранение культурного наследия. Настоящие акты включаются в этот механизм как средство индивидуализации прав, обязанностей и видов ответственности, указанных в законодательстве Украины об охране культурного наследия. При этом основными формами реализации прав и обязанностей является использование возможностей, предоставленных административно-правовыми нормами, выполнение обязывающего правового предписания, соблюдение правовых запрещений. Эффективность административно-правового регулирования общественных отношений, как известно, зависит от успешного использования всех элементов этого механизма, которые включаются в процесс регулирования в определенной последовательности. Действенность его, как известно, зависит от эффективности его элементов (стадий), их наличия или отсутствия. Так, отсутствие принятых административно-правовых норм относительно определенного направления регулирования, является основанием отсутствия как административно-правовых отношений (индивидуализации их положений) относительно него, так и самого механизма административно-правового регулирования из-за его телеологической

(целевой) направленности. Например, охрана и сохранение движимых объектов культурного наследия как предметов торгога не нашли своего определения в законодательстве Украины об охране культурного наследия, а потому осуществляются на собственное усмотрение и собственными силами их владельцев, арт-дилеров, работников публичной торговли, другими.

Механизм административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине – это система всех административно-правовых средств, с помощью которых обеспечивается результативное правовое воздействие (государственное влияние) на административно-правовые отношения, которые возникают в процессе реализации охраны и сохранения материального культурного наследия, в частности при выявлении, учете, охране, сохранении, консервации, реставрации, музеефикации и т.п. объектов материального культурного наследия, путем наиболее оптимального сочетания государственных, общественных и индивидуальных интересов в исследуемой сфере в процессе осуществления деятельности (административных обязательств) публичной администрацией. Содержательным признаком та-

кого механизма является определение целей административно-правового регулирования, к которым отнесена известная обязанность публичного администрирования средствами административного права: 1) предупредить противоправное посягательство на права, свободы и публичные законные интересы физических и юридических лиц; 2) не допустить нарушения физическими и юридическими лицами прав, свобод и публичных законных интересов третьих лиц; 3) пресечь нарушение прав, свобод и публичных законных интересов физических и юридических лиц; 4) применить все предусмотренные компетенцией меры по возобновлению прав, свобод и публичных законных интересов физических и юридических лиц; 5) обеспечить привлечение виновных лиц к административной или другого типа юридической ответственности. Таким образом, целью механизма административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине является обеспечение свободного движения государственных, общественных и индивидуальных законных интересов в исследуемой сфере. При этом содержание механизма административно-правовой регуляции заключается в

создании условий для свободного движения государственных, общественных и индивидуальных законных интересов при должном осуществлении охраны и сохранения культурного наследия, в частности права на доступ к объектам культурного наследия, их изучение, и законное использование и тому подобное путем эффективного и всестороннего использования всех его элементов. Этот механизм является системой разных по своей природе и функциям юридических средств, которые позволяют достичь названной его цели (формальный признак).

Административно-правовой организации публичного администрирования в сфере охраны культурного наследия свойственен комплексный характер, а именно наличие типичных элементов общей публичной администрации и особенностей, характерных для данной сферы. Под взаимодействием правоохранительных органов и уполномоченных субъектов публичной администрации в этой сфере следует понимать основанную на законодательстве Украины в конкретных законодательно определенных организационных формах и порядке, которые координируются и контролируются соответствующим уполномоченным органом, согласо-

ванную в целях, по месту и времени, длительности и т.п., необходимую их совместную деятельность относительно общего решения поставленных перед ними задач по противодействию нарушениям в сфере охраны и сохранения культурного наследия, укреплению в ней законности и правопорядка. Принципы деятельности субъектов публичной администрации в исследуемой сфере законодательно не закреплены, но, по нашему мнению, они должны быть следующими и должны приобрести законодательное закрепление: 1) общими: а) верховенство права и обеспечение соблюдения прав, свобод и законных интересов всех физических и юридических лиц; б) объективности – принятие административных решений и другие официальные действия субъекта публичной администрации должны быть беспристрастными, объективными; в) пропорциональности – пределы административного решения, как и средства его осуществления, должны отвечать необходимым и обоснованным целям администрирования; г) открытости, прозрачности, не злоупотребления властью – субъектам публичной администрации запрещается осуществлять функции публичной администрации, если у них нет предоставленных зако-

нами необходимых полномочий, или принимать административные решения для достижения других не установленных законами целей; д) служебного сотрудничества – субъекты публичной администрации при подготовке административных решений при необходимости предоставляют друг другу необходимую информационную и другую помощь; е) эффективности – субъект публичной администрации при принятии и осуществлении решений выделенные ему ресурсы использует экономно, достигает результатов с наименьшими расходами; ё) subsidiarity – решения субъектов публичной администрации должны приниматься и осуществляться на том уровне системы публичной администрации, на котором они являются наиболее эффективными; ж) законности – соблюдения при принятии и осуществлении решений действующего законодательства Украины, осуществления деятельности, в пределах и посредством способов, определенных законами Украины; з) четкая определенность и детерминированность компетенции каждого субъекта публичной администрации, в частности центральных органов исполнительной власти, которые обеспечивают формирование и

реализуют государственную политику в сфере охраны культурного наследия, органа исполнительной власти Автономной Республики Крым, областных, районных, Киевской и Севастопольской городских государственных администраций, исполнительного органа сельского, поселкового, городского совета; и) ответственности – субъект публичной администрации несет ответственность в установленном законами порядке, как и возмещение имущественного и/или неимущественного убытков, которые возникли в результате их незаконных актов, действий или бездействия; др. и 2) специфическими, которые присущи сфере охраны и сохранения культурного наследия: надлежащее осуществление охраны и сохранения культурного наследия; обеспечение права на доступ физических и юридических лиц к объектам материального культурного наследия, их изучение и законное использование, экскурсионное посещение, т.п.

Формы деятельности публичной администрации относительно охраны и сохранения материального культурного наследия являются способами внешнего выражения (оформления) содержания этой деятельности в ее динамике, то есть в процессе прак-

тического функционирования субъектов публичной администрации памятникоохранной сферы, которая осуществляется в пределах их компетенции для выполнения поставленных перед ними задач и влечет за собой определенные последствия. Субъекты публичной администрации в соответствии с их компетенцией устанавливают правила поведения, запрещения, ограничения на совершение определенных действий, регулируют деятельность предприятий всех видов собственности, регистрируют общественные объединения и их уставы, выполняют требования законодательства путем предписывающих, контрольных, наблюдательных полномочий и т.п., при этом правовые формы такой деятельности всегда связаны с осуществлением властных полномочий правоустанавливающего, правоприменительного, регулятивного и правоохранительного характера. Цели, задачи и функции этих субъектов практически реализуются в правовых актах различного характера и содержания. Выбор конкретной формы деятельности зависит от компетенции определенного субъекта публичной администрации, его назначения и функций управленческой деятельности, содержания и характера разреше-

мых вопросов, целей управляющего влияния, особенностей конкретного объекта управления. К правовым принадлежат формы, использование которых влечет возникновение юридических последствий. Такие формы выступают как юридические факты и могут формировать административно-правовые отношения.

Относительно деятельности публичной администрации под методом понимается способ или прием практической реализации (осуществление) ее субъектами задач и функций в повседневной деятельности на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных пределах и в соответствующей форме. Методы публичного администрирования являются определенными способами практического выполнения субъектами публичной администрации своих административных обязанностей, которые соответствуют характеру и объему предоставленной им компетенции. При этом методы административно-правового регулирования распространяются на всех участников общественных отношений, включая субъекты публичной администрации, в то время как методы администрирования используются только субъектами властных полномочий. В методах

публичного администрирования находят соответствующее отражение методы административно-правового регулирования, которые не приводят к их отождествлению, хотя в своем правовом выражении метод публичного администрирования может совпадать с методом правового регулирования. Главным критерием их разграничения являются: метод административно-правового регулирования – функция административного права; метод публичного администрирования – функция субъекта властных полномочий (публичной администрации)¹⁹. В исследуемой сфере в основном используются как классический (императивный) административно-правовой метод, которому присущи властные предписания с нормами-запретами, так и особенный, который кроме присущих классическому включает альтернативную возможность выбора поведения в пределах закона, а также и методы рекомендаций, автономии и равенства сторон, убеждения и принуждения. Правильное применение всех методов публичного администри-

19 Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. // Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – 2-е вид., перероб. и доп. – Х.: Право, 2003. – С. 108-109.

рования и их рациональное сочетание с учетом особенностей субъектов, финансовых и материально-технических возможностей обеспечит эффективность охраны и сохранения культурного наследия, а также рациональное функционирование всех субъектов публичной администрации при уменьшении препятствий в реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов относительно объектов культурного наследия.

Заключение

Административно-правовое регулирование охраны и сохранение культурного наследия в Украине это осуществляемое государством с помощью административно-правовых средств, определенных действующим законодательством Украины об охране культурного наследия, целеустремленное воздействие на общественные отношения этой сферы с целью их организации, благоустройства, стабилизации, обеспечения как осуществления охраны и сохранения культурного наследия, так и создания условий для реализации физическими и юридическими лицами своих прав, свобод и публичных законных интересов, в частности права на доступ к объектам

культурного наследия, их изучение, законное использование и т.п.

Механизм административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине – это система всех административно-правовых средств, с помощью которых обеспечивается результативное правовое воздействие (государственное влияние) на административно-правовые отношения, которые возникают в процессе реализации охраны и сохранения материального культурного наследия, в частности при выявлении, учете, охране, сохранении, консервации, реставрации, музеефикации и т.п. объектов материального культурного наследия, путем наиболее оптимального сочетания государственных, общественных и индивидуальных интересов в исследуемой сфере в процессе осуществления деятельности (административных обязательств) публичной администрацией.

Целью механизма административно-правового регулирования охраны и сохранения культурного наследия в Украине является обеспечение свободного движения государственных, общественных и индивидуальных законных интересов в исследуемой сфере, а его содержание заключается в

создании условий для такого движения при должном осуществлении охраны и сохранения культурного наследия, в частности права на доступ к объектам культурного наследия, их изучение, законное использование и т.п. путем эффективного и всестороннего использования всех его элементов.

В системе публичного администрирования сферы охраны и сохранения культурного наследия параллельно существуют несколько вертикальных структурных систем властных органов, которые сходны по своим государственно-управленческим функциям, структурам, механизмам, методам и средствам защиты, охраны и сохранения этого наследия и распределены по определенным направлениям (например, архивное, музейное, библиотечное, архитектурное, археологическое, естественное и другие) или пересекаются, имея относительно них общие органы (например, на местном уровне), которые в совокупности наделены единством целевого назначения, имеют иерархичность и многоуровневую внутреннюю организацию, определенные взаимосвязи между структурными звеньями, иное.

Формы деятельности публичной администрации относительно

охраны и сохранения материального культурного наследия являются способами внешнего выражения содержания этой деятельности в ее динамике, то есть в процессе практического функционирования субъектов публичной администрации сферы охраны и сохранения культурного наследия, которая осуществляется в пределах их компетенции для выполнения поставленных перед ними задач и влечет за собой определенные последствия.

Под воздействием правоохранительных органов и уполномоченных субъектов публичной администрации в этой сфере следует понимать основанную на законодательстве Украины в конкретных законодательно определенных организационных формах и порядке, которые координируются и контролируются соответствующим уполномоченным органом, согласованную в целях, по месту и времени, длительности и т.п., необходимую их совместную деятельность относительно общего решения поставленных перед ними задач относительно противодействия нарушениям в сфере охраны и сохранения культурного наследия, укрепления в ней законности и правопорядка.

Принципы деятельности субъектов публичной администрации в ис-

следуемой сфере законодательно не закреплены, но, по нашему мнению, они должны быть следующими и должны приобрести законодательное закрепление: 1) общими: а) верховенство права и обеспечения соблюдения прав, свобод и законных интересов всех физических и юридических лиц; б) объективности; в) пропорциональности; г) открытости, прозрачности, не злоупотребления властью; е) эффективности; ж) законности; з) четкой определенности и детер-

минированности компетенции каждого субъекта публичной администрации; и) ответственности, др. и 2) специфическими, которые присущи сфере охраны и сохранения культурного наследия: надлежащее осуществление охраны и сохранения культурного наследия; обеспечение права на доступ физических и юридических лиц к объектам материального культурного наследия, их изучение и законное использование, экскурсионное посещение, и т.п.

Библиография

1. Агатов А.Б. Административное право России: Учебник. – М., 2004. – 486 с.
2. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – 2-е вид., перероб. и доп. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
3. Гевель К. Проблеми та перспективи державного управління сферою збереження та охорони історико-культурної спадщини в Україні // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2009. – № 2(2). – С. 1-7.
4. Звіт Міністерства культури України за 2012 рік // Міністерство Культури України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua>
5. Конституція України: від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Кургузов В.Л. Историческая память и забвение в культурном пространстве как репрезентация прошлого в настоящем // «Белые пятна» российской и мировой истории. – 2013. – № 3-4. – С. 17-31.
7. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України: від 21.09.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 405.

8. Про культуру: Закон України: від 14.12.2010 р. № 2778-VI // Офіційній вісник України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>
9. Про музеї та музейну справу: Закон України: від 29.06.1995 р. № 249/95-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 25. – Ст. 191.
10. Про охорону археологічної спадщини. Закон України від 18.03.2004 р. № 1626-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 26. – Ст. 361.
11. Про охорону культурної спадщини: Закон України: від 08.06.2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>
12. Сиченко Н.С. «Наследие» как группа институций // Культура и цивилизация. – 2012. – № 1. – С. 48-63.
13. Шестак В.С. Адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави. – Х.: НікаНова, 2011. – 474 с.

Administrative and legal regulation of the protection and preservation of cultural heritage in Ukraine: theoretical and legal aspect

Kuderskaya Nadezhda Ivanovna

PhD (Law), associate professor, doctoral candidate,
Odessa State University of Internal Affairs,
P.O. Box 65014, Uspenskaya str., No. 1, Odessa, Ukraine;
e-mail: N43942@i.ua

Abstract

Administrative and legal regulation of protection and preservation of cultural heritage in Ukraine is a purposeful action carried out with the help of state administrative legal means determined by the current monument protective legislation of Ukraine, directed at social relations in this sphere for the purpose of their organization, improvement, stabilization, provision of both implementation of the pro-

tection and preservation of cultural heritage and creation of the conditions for the enforcement of natural and legal persons rights, freedoms and public legitimate interests, in particular the right of access to cultural heritage, its study, legitimate use, etc.

The purpose of the mechanism of administrative and legal regulation of protection and preservation of cultural heritage in Ukraine is an ensuring of free movement of governmental, public and individual legitimate interests in the field studied. Its content implies the creating of conditions for such a movement with proper implementation of the protection and preservation of cultural heritage, particularly, the right of access to cultural heritage, its study, legitimate use, by means of the effective and universal use of all its elements.

Keywords

Cultural heritage, protection, conservation, administrative and legal regulation, mechanism of administrative and legal regulation, public administration.

References

1. Agatov, A.B. (2004), *Administrative Law of Russia: Textbook* [*Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik*], Moscow, 486 p.
2. Bityak, Yu.P., Boguts'kii, V.V., Garashchuk, V.M. (2003), *Administrative law of Ukraine: textbook for law schools and faculties. 2nd ed., revised and enlarged* [*Administrativne pravo Ukraïni: pidruchnik dlya yuridichnikh vuziv i fak. 2-e vid., pererob. i dop.*], Pravo, Kharkiv, 576 p.
3. Gevel', K. (2009), "Problems and prospects of public administration in the field of preservation and protection of historical and cultural heritage in Ukraine" ["Problemi ta perspektivi derzhavnogo upravlinnya sferoyu zberezhennya ta okhoroni istoriko-kul'turnoi spadshchini v Ukraïni"], *Publichne administruvannya: teoriya ta praktika*, No. 2(2), pp. 1-7.
4. Kurguzov, V.L. (2013), "Historical memory and oblivion in the cultural space as a representation of the past in the present" ["Istoricheskaya pamyat' i zabvenie v kul'turnom prostranstve kak reprezentatsiya proshlogo v nastoyashchem"], *Belye pyatna" rossiiskoi i mirovoi istorii ("White Spots" of the Russian and World History)*, No. 3-4, pp. 17-31.

5. "On Culture: the Law of Ukraine on 14.12.2010 No. 2778-VI" ["Pro kul'turu: Zakon Ukraïni: vid 14.12.2010 r. No. 2778-VI"], *Ofitsiinii visnik Ukraïni*, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>
6. "On Museums and Museum Affairs: the Law of Ukraine on 29.06.1995, No. 249/95-VR" ["Pro muzeï ta muzeïnu spravu: Zakon Ukraïni: vid 29.06.1995 r. No. 249/95-VR"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, 1995, No. 25, Art. 191.
7. "On the export, import and return of cultural property: the Law of Ukraine on 21.09.1999" ["Pro vivezennya, vvezennya ta povernennya kul'turnikh tsinnostei: Zakon Ukraïni: vid 21.09.1999 r."], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, 1999, No. 48, Art. 405.
8. "On the Protection of Cultural Heritage: the Law of Ukraine on 08.06.2000 No. 1805-III" ["Pro okhoronu kul'turnoi spadshchini: Zakon Ukraïni: vid 08.06.2000 r. No. 1805-III"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>
9. "On the Protection of the Archaeological Heritage. The Law of Ukraine on 18.03.2004 No. 1626-IV" ["Pro okhoronu arkeologichnoi spadshchini. Zakon Ukraïni vid 18.03.2004 r. No. 1626-IV"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, 2004, No. 26, Art. 361.
10. "Report of the Ministry of Culture of Ukraine for 2012" ["Zvit Ministerstva kul'turi Ukraïni za 2012 rik"], *Ukrainian Ministry of Culture*, available at: <http://mincult.kmu.gov.ua>
11. Shestak, V.S. (2011), *Administrative and legal groundwork for the implementation of the cultural function of the state* [Administrativno-pravove zabezpechennya realizatsii kul'turnoi funktsii derzhavi], NikaNova, Kharkiv, 474 p.
12. Sichenko, N.S. (2012), "Heritage" as a functional group of tourism" ["Nasledie" kak gruppа institutsii"], *Kul'tura i tsivilizatsiya (Culture and Civilization)*, No. 1, pp. 48-63.
13. "The Constitution of Ukraine on 28.06.1996, No. 254k/96-VR" ["Konstitutsiya Ukraïni: vid 28.06.1996 r. No. 254k/96-VR"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni (VVR)*, 1996, No. 30, Art. 141.