

Н.П. Українець

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО ВИВЕЗЕННЯ, ВВЕЗЕННЯ ТА ПОВЕРНЕННЯ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ»: ТЕХНОЛОГІЯ УХВАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

У статті досліджується діяльність Верховної Ради України у сфері реституційної політики періоду незалежності України. Зокрема, автором реконструйовано технологію прийняття Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 1999 р.

***Natalia Ukrainets. Law of Ukraine On the Removal, Import and Restitution of Cultural Values: Methodology of the Political Decision-Making.** The article is devoted to the post 1991 activity of the Verkhovna Rada of Ukraine in the field of the restitution policy. The author reconstructs the methodology of the decision-making with regard to the Law on the Removal, Import and Restitution of Cultural Values (1999).*

Протягом століть в Україні було створено чималу кількість культурних та історичних цінностей, але значна їх частина загинула під час війн або була вивезена за кордон, інша, особливо культового призначення, була цілеспрямовано знищена. За останні роки значно почастишали й спроби викрадення культурних та історичних цінностей з музеїв, храмів та незаконне вивезення їх за кордон. Законодавча неврегульованість питань, пов'язаних із вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей призводила до функціонування тіньового ринку культурних та історичних цінностей, до незворотної втрати Україною значної кількості матеріальних і духовних надбань нашого народу.

Звичайно, Україна, яка після розпаду колишнього СРСР стала незалежною державою, зіткнулася з особливо гострою проблемою — відсутністю та неврегульованістю власної законодавчої бази у сфері реституції, а її створення потребувало часу. Можливо, тому в Україні тривалий час ще діяв Закон УРСР від 13 липня 1978 р. «Про охорону та використання пам'яток історії та культури», окремі норми якого, без сумніву, були застарілими і не відповідали викликам часу. Здобувши незалежність, Україна розпочала формування державної політики, зокрема й у галузі міжнародного обміну культурними цінностями. Наша держава поступово й наполегливо включається в європейський та загальносвітовий процес, визнаючи свою позицію щодо гострої проблеми реституції втрачених або незаконно переміщених пам'яток культури.

Разом з тим, відбувається процес поглиблення та спеціалізації законодавства відповідно до практичних потреб, що їх висуває життя. З огляду на це, прийняття Верховною Радою України Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» (№1068–XIV від 21 вересня 1999 р.) було важливим кроком у напрямі розбудови цивілізованих відносин у галузі обміну культурними цінностями. Закон заклав підвалини для подальшого розвитку і вдосконалення правового поля України у частині захисту національно-культурних інтересів. Як зазначено в преамбулі: «Цей Закон регулює відносини, пов'язані з вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей, і спрямований на охорону національної культурної спадщини та розвиток міжнародного співробітництва України у сфері культури»¹.

Для того, щоб зрозуміти, яким чином ухвалювався зазначений Закон, а також поглянути на механізм законотворчості, процедуру ухвалення та етапи проходження Закону, звернемося до аналізу архівних документів, які й понині не введені до наукового обігу. Уперше досліджуване питання було внесено до плану роботи Верховної Ради України ще влітку 1995 р. Проект Закону України, який мав назву «Про переміщення культурних цінностей через державний кордон України» вже у липні поточного року було розіслано на погодження 13 міністерствам та відомствам України. Аналіз пропозицій та зауважень, які надійшли у профільну Комісію* (лист Міністерства культури України №9-412/14

* До 1998 р. Комітети Верховної Ради України мали назву Комісій.

від 30.11.1995 р. до голови Комісії з питань культури і духовності М. Косіва) засвідчував, що, крім редакційної правки, проект Закону потребував ряд принципових змін та доповнень. Зокрема, це стосувалося питань права власності (Міністерство юстиції), узгодження тексту з відповідними міжнародними документами (Міністерство закордонних справ), зміни назви Закону (Державний митний комітет — запропонував змінити назву на Закон України «Про культурні цінності»), ліцензування зовнішньоекономічної діяльності установ, що торгують культурними цінностями (Нацкомцінностей), уточнення завдань, компетенції, складу та правового статусу Міжвідомчої ради з питань переміщення культурних цінностей через державний кордон України (НАН України), повернення культурних цінностей, що тимчасово вивозяться з України (Головархів), непоширення дії Закону на авторів сучасних творів або осіб, що мають авторське право* (ДААСП України) та ряд інших².

Окремі аспекти проблеми були порушені у листі голови Комісії М. Косіва №06-7/14-484 від 19.10.1995 р. до віце-прем'єр-міністра України І. Кураса. Вони стосувалися не лише змістової частини проекту Закону, але й вирішення ряду організаційних і фінансових питань (ставилося питання про виділення через Мінкультури 180–200 млн крб. на його розробку).

Зокрема, суттєвою вадою первісного тексту законопроекту Комісія вважала те, що він враховував лише ідентичний закон Російської Федерації, а законотворчість інших країн у цій сфері залишилася поза увагою розробників. Також у листі було зроблено акцент на необхідності опрацювання та застосування у законопроекті відповідних міжнародних нормативних актів. Зокрема, зазначалося: «Тільки в ЮНЕСКО розроблено близько 10 документів, які мають пряме відношення до цієї справи. Слід врахувати аналогічні закони провідних західних держав, а також країн, з якими Україна має спільні кордони. Це дасть змогу уникнути багатьох ускладнень при ввезенні та вивезенні культурних цінностей, які виникають через ряд розбіжностей в трактуванні законами різних країн одних і тих же положень міжнародних нормативних актів. А для того,

* Пропонувалося занести до переліку культурних цінностей, що не підлягають вивезенню з України, лише мистецькі твори, рукописи, книги, видані до 1945 року.

щоб проект Закону набув належної міжнародної ваги та актуальності, при його доопрацюванні потрібно уважно вивчити двосторонні міжнародні угоди України (особливо з сусідніми країнами) в галузі культурного співробітництва...»³.

Згодом Мінкультури на базі попереднього проекту Закону підготувало та погодило із зацікавленими міністерствами і відомствами проект Закону України за новою назвою «Про вивезення і ввезення культурних цінностей»^{*} і листом №9-163/13 від 01.02.1996 р. за підписом Міністра Д. Остапенка надіслало його до Кабінету Міністрів. У процесі підготовки документа були враховані зауваження і пропозиції зацікавлених міністерств і відомств, висновки науково-правової експертизи Інституту держави і права ім. В.Корецького НАН України. У листі підкреслювалося, що вже у новій редакції Закону, на відміну від попередньої, положення узгоджувалися з чинним законодавством України, а саме — з Основами законодавства України про культуру, Законами України «Про національний архівний фонд і архівні установи», «Про бібліотеки і бібліотечну справу», «Про музеї та музейну справу», «Про авторське право і суміжні права», Митним кодексом України та іншим чинним законодавством України та нормативними актами. Також законопроект врахував досвід розвинутих європейських країн, вимоги міжнародних угод і конвенцій, зокрема рекомендацій ЮНЕСКО.

Згідно з довідкою про погодження законопроект був схвалений Міністерствами економіки, фінансів, юстиції, закордонних справ, Держмиткомом, Держкомкордоном, Головархівом, Нацкомцінностей, ДААСП України. Також зазначений проект Закону було погоджено з віце-прем'єр-міністром І. Курасом⁴.

Законопроект супроводжувала велика пояснювальна записка Д. Остапенка. У ній зазначалося, що чинне українське законодавство не охоплює широке коло проблем, які виникають у зв'язку з вивезенням культурних цінностей за межі України або їх ввезенням на територію України. Також відсутнє чітке правове визначення понять та категорій культурних цінностей, що є національним надбанням України, вивезення (тимчасового вивезення), ввезення, в тому числі незаконного, а також регламентація процедур та механізмів оформлення переміщення культурних цінностей

^{*} Проект Закону спочатку мав таку назву і не враховував повернення культурних цінностей.

через митний та державний кордон України. Законодавчо не визначені органи контролю вивезення та ввезення культурних цінностей. Між тим, активізація міжнародного культурного співробітництва та зростання інтересу до України у міжнародному співтоваристві супроводжується активною виставковою, концертною та іншою діяльністю українських культурних та наукових установ, юридичних та фізичних осіб. Відповідно, значна частина об'єктів, що мають історичну, наукову або культурну цінність, постійно переміщується через кордони нашої держави. Водночас на фоні загального зростання попиту на антикваріат стійкою є тенденція до збільшення кількості незаконного вивезення та контрабанди культурних цінностей з території України, про що свідчить досвід роботи митних та правоохоронних органів. Викликає тривогу зростання кількості зухвалих крадіжок цінностей з музеїв, бібліотек, архівів, інших державних сховищ, а також тих, що належать релігійним громадам.

У той же час, у документі наголошувалося, що саме введення цього Закону в дію дасть змогу взяти під державний контроль переміщення культурних цінностей з території України та на територію України, здійснювати ефективний захист національних культурних надбань.

Після розгляду у відповідних підрозділах 23 липня 1996 р. Кабінет Міністрів подав у порядку законодавчої ініціативи проект Закону «Про вивезення і ввезення культурних цінностей» на розгляд Верховної Ради України (реєстр. №0932). Слід зазначити, що у листі до Верховної Ради №28–1927/4 від 22 липня 1996 р. Прем'єр-міністром П. Лазаренком наголошувалася нагальна потреба у збереженні культурних цінностей України. «У музеях України зібрані унікальні культурні надбання народу, що налічують більш як 10 млн пам'яток. Чимало таких цінностей знаходиться у 46 діючих державних історико-культурних заповідниках, в архівах, бібліотеках, приватних колекціях. Водночас відсутність належної законодавчої бази спричиняє негативні тенденції в справі вивезення і ввезення культурних цінностей. Допускаються факти розкрадання музейних та інших культурних цінностей, контрабанди, незаконного вивезення за кордон унікальних колекцій, що мають історичну, художню, наукову цінність. Лише за останні 5 років митними та правоохоронними органами затримано понад 10 тис. предметів музейного значення під час незаконного вивезення їх за межі України»⁵, — зазначалося у листі.

Відповідною резолюцією першого заступника Голови Верховної Ради України О. Ткаченка від 23.07.1996 р. цей лист було розписано на М. Косіва, В. Буткевича, О. Жира, В. Мухіна з проханням внести в установленому порядку законопроект на розгляд Верховної Ради України і цього ж дня сектор реєстрації законопроектів зареєстрував це подання (реєстр. №2455)⁶.

Відтоді розпочався процес проходження законопроекту у стінах вищого законодавчого органу держави. Насамперед, було підготовлено висновок науково-експертним управлінням Секретаріату Верховної Ради (лист №368/16 від 13.08.1996 р.), де підкреслювалося, що автори проекту не прописали, а лише задекларували механізм повернення історико-культурних цінностей, які з тих чи інших причин опинилися за її межами, хоча ця проблема, враховуючи багатовікове бездержавне існування та численні війни на терені України, є одним з першочергових завдань, яке зафіксовано у Ст.54 і 66 Конституції України. Управління підкреслює й те, що у проекті недостатньо забезпечено право громадян на володіння, користування і розпорядження культурними та історичними цінностями, що є їхньою власністю (Див.: Ст.41 Конституції України). Ст.28, 29, 30 проекту Закону значною мірою ревізують це конституційне право. А деякі положення, наприклад Ст.6 і 7 (про вивезення та ввезення культурних цінностей, що містять дорогоцінні метали і дорогоцінне каміння та зброї, яка є культурною цінністю) лише декларуються, бо не мають відповідного правового розв'язання.

Управління також вважало за необхідне термін «культурні цінності» замінити на дефініцію «культурні та історичні цінності», як таку, що повніше розкриває зміст предмета. І тому пропонувало змінити назву проекту Закону на «Про повернення в Україну культурних та історичних цінностей та порядок їх вивезення та ввезення».

Протоколом №53 від 4 вересня 1996 р. Комісією (голова Комісії — М. Косів) вирішено запропонувати Верховній Раді України схвалити законопроект у першому читанні⁷.

Свої висновки до цього законопроекту подали також інші профільні Комісії Верховної Ради — з питань законності і правопорядку (голова — О. Жир), з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин (голова — С. Кіяшко).

Закон пройшов також наукову апробацію в Інституті держави і права ім. В. Корецького НАН України. Зокрема, у висновку, підготовленому доктором юридичних наук В. Акуленком, під-

креслювалося, що принципового звучання набула думка про оголошення мораторію «на будь-яке повернення німецьких культурних цінностей і ... розгляд відповідного закону «Про право власності на культурні цінності, переміщені на територію України внаслідок Другої світової війни», як подібне мало місце у Державній Думі Російської Федерації ... оскільки вчинені акції про передачу таких цінностей німецькій стороні офіційними особами України з політичних мотивів не розв'язують непростой міжнародної проблеми, але створюють прецедент»⁸.

21 лютого 1997 р. цей проект Закону було внесено на розгляд сесії Верховної Ради України. Доповідачем з цього питання на сесії було визначено міністра культури і мистецтв України Д. Остапенка (доповідь зробив Л. Новохатько — заступник міністра), а співдоповідачем — голову підкомісії Комісії з питань культури і духовності М. Жулинського.

У своїй доповіді Л. Новохатько наголосив, що законопроект є першим документом, який всебічно охоплює коло питань, пов'язаних з культурними цінностями, і зазначив, що на шляху до здобуття незалежності Україна зазнала катастрофічних втрат культурних цінностей. «На превеликий жаль, з відновленням державності Україна і досі втрачає свої національні скарби»⁹, — зазначив доповідач. Іншою проблемою, яку також виокремив депутат, є недостатнє фінансування охорони культурних цінностей.

Загалом, у доповідях та співдоповідях були охарактеризовані структура та зміст законопроекту, проаналізовано його окремі статті та саму ідеологію документа. Ряд дискусійних питань та цікавих думок виявили обговорення та запитання народних депутатів (Я. Кендзьор, Б. Олійник, В. Білоус, В. Свято, Т. Кияк, В. Яворівський, М. Косів).

Так, під час обговорення депутат В. Білоус поставив таке запитання доповідачу: «Чи не вважаєте Ви, що ми теж повинні прийняти відповідний закон, тільки не такий, як Ви пропонуєте, а більш жорсткий? Те, що є на території України, має бути її власністю. Я маю на увазі й Чорноморський флот, тому що парламент ніяк не може повернутися до питання про виведення російських військ із території України»¹⁰. На що Л. Новохатько зауважив: «...ми повинні тут іти за рекомендаціями європейського, світового законодавства і за тими рекомендаціями і внесками, які є... Та чи варто йти на політичні ускладнення через культурні цінності — це вирішувати політикам, а не митцям»¹¹.

Заступник голови Комісії з питань ядерної політики та ядерної безпеки В. Свято висловив свої міркування на промову М. Жулинського, зазначивши: «... в народі кажуть: «Коли коней вкрали, тоді і стодолу закрили» ... я веду до того, що ми займаємося питанням ліквідації наслідків і витрачаємо на це великі зусилля — фізичні, економічні... Але є два попередніх компоненти, а саме: прогнозування й запобігання, тобто профілактика, недопущення цих наслідків»¹². На що М. Жулинський відповів: «Верховною Радою прийнято багато законів ... інша справа, що ці закони сьогодні виконуються недостатньо ... і що саме виконання законів не на належному рівні. В цьому законопроекті є відповідна стаття, якою передбачено цілий комплекс заходів, що дають можливість законодавчо відрегулювати всі ці дуже складні і дуже тонкі проблеми»¹³. Ще одна проблема, яку виокремив доповідач, торкалася колекцій культурних цінностей, до яких можуть входити предмети надзвичайно високої мистецької цінності, і водночас такі, що не мають мистецької цінності, зазначивши: «... недавно в пресі з'явилася інформація про те, як у Єгипті було припинено вивезення надзвичайно важливих історичних і культурних цінностей у вигляді так званого ширвжитку. Тобто контрабанда сьогодні діє дуже хитро, і це є міжнародна проблема»¹⁴.

Говорячи про важливість ухвалена цього законопроекту, голова підкомісії Комісії з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин В. Яворівський наголосив: «Я розумію, яким дріб'язковим і несуттєвим він може виглядати, скажімо, на тлі тих законопроектів, які ми розглядали вчора, — про народні дружини або там про призупинення падіння надоїв молока і таке інше. На превеликий жаль, нам усе доводиться робити навздогін. Ми лише сьогодні прийняли в першому читанні проект Закону про радіаційну безпеку, радіаційний захист. Через 10 років після того, як рвонув Чорнобиль! Знову ж таки, приймаємо Закон про призупинення падіння тоді, коли вже все впало і практично нічого зупиняти. Запропонований проект Закону не випадає з цього ряду, тому що приймаємо ми його тоді, коли практично все найцінніше, що можна було вивезти з України, уже вивезено»¹⁵.

Голова Комісії М. Косів висловив пропозицію внести до проекту Закону не лише культурні цінності, а й те, що може бути названо історичною цінністю, і запропонував змінити його назву на «Закон про повернення культурних цінностей в Україну та про вивезення і ввезення культурних та історичних цінностей і надбань

держави», наголошуючи, що це жодним чином не руйнує правової бази цього Закону, а тільки її розширює. Також він підкреслив необхідність вироблення чіткішого механізму реституції культурних цінностей в Україні як у міжнародній, так і національній правовій базі. Щодо проблеми створення цивілізованого ринку мистецтва, пов'язаних з нею спрощення процедури і розробку чіткої правової бази, він зазначив: «Іноді художник, який хоче продати свою картину (... митці нині опинилися в жалюгідних умовах), не може цього зробити, хоча ця його робота далеко не шедевр, який мав би залишитися в національній скарбниці»¹⁶.

Підсумки дискусії підбив Голова Верховної Ради України О. Мороз, який, попрохавши підтримати пропозицію розробників цього законопроекту, сказав: «Я просив би, шановні депутати, зважити на те, що така скрута економічна, а ми обговорюємо такий законопроект. Мине час, зросте добробут людей, але те, що ми зараз закладаємо, в правовому відношенні буде надзвичайно корисним для держави і для народу»¹⁷. Згодом питання було поставлено на голосування, за результатами якого проект Закону було схвалено в цілому 243 голосами народних депутатів¹⁸.

Згідно з результатами голосування 21 лютого 1997 р. О. Мороз підписав Постанову Верховної Ради України №105/97-ВР «Про проект Закону України «Про вивезення і ввезення культурних цінностей», відповідно до якої проект було схвалено у першому читанні та доручено Комісії з питань культури і духовності з урахуванням пропозицій і зауважень постійних Комісій доопрацювати документ та внести його на розгляд Верховної Ради»¹⁹.

Уже 24 лютого 1997 р. листом №06-7/12-74 Комісія звернулася до голів постійних Комісій з проханням надіслати свої пропозиції та зауваження до проекту Закону України «Про вивезення і ввезення культурних цінностей» до другого читання²⁰. Відповідно до цього рішення свої пропозиції щодо законопроекту надіслав ряд Комісій (з питань оборони і державної безпеки, з питань законності і правопорядку, з питань ядерної політики і ядерної безпеки, з питань екологічної політики, з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування). Голова Нацкомцінностей О. Федорук також направив листа з пропозиціями голові Комісії М. Косіву (№28/126 від 10 квітня 1997 р.), у якому зазначив, що у цьому законопроекті не врегульована проблема повернення культурних цінностей з території України під час втрати нею незалежності, в період Першої і Другої світових воєн, а також правовий

статус переміщених культурних цінностей інших держав на територію України. Крім того, він запропонував доповнити законопроект окремим розділом «Повернення незаконно вивезених і незаконно ввезених культурних цінностей» та рядом статей, спрямованих загалом на утвердження пріоритету повернення в Україну незаконно вивезених культурних цінностей²¹.

Як свідчить аналіз порівняльних таблиць до законопроекту, вдосконалення нормотворчого акта відбувалося за кількома напрямками. По-перше, пропонувалося скорегувати саму назву Закону й основний акцент зробити на реституції культурних цінностей. Зокрема, С.М. Ніколаєнко запропонував назвати Закон так само, як він звучить у чинній редакції, і додати до нього спеціальний розділ «Повернення і реституція культурних цінностей», де слід визначити державний механізм, процедуру подібних акцій і правовий статус переміщення цінностей, а саме:

1) українських цінностей, що в різні історичні періоди і з різних причин опинилися протизаконно за кордоном;

2) так званих трофейних цінностей, вивезених з території Німеччини в Україну у період 1945–1946 рр.

У свою чергу, В. Білоус запропонував назвати Закон «Про повернення в Україну культурно-історичних цінностей та порядок їх ввезення та вивезення» і доповнити законопроект новим розділом «Про повернення в Україну культурних та історичних цінностей».

По-друге, були проблеми термінологічного наповнення. В першому читанні культурні цінності визначалися як цінності світського або релігійного характеру, а за поправкою В. Журавського, яка була врахована, культурні цінності — це об'єкти матеріальної і духовної культури (Ст.1 чинного Закону). Інші депутати — О. Яковенко та М. Жулинський запропонували доповнити цю статтю окремим терміном «родинні цінності» (родинні цінності — культурні цінності, що мають характер особистих чи родинних предметів, документів власника, а також ті, що перейшли у його власність шляхом успадкування відповідно до законодавства України). Але вже у наступній поправці до Закону визначення скоротили «родинні цінності — культурні цінності, що мають характер особистих або родинних предметів»²².

По-третє, були певні неузгодженості юридичного характеру. С. Пхиденко запропонував визначити правовий статус власників культурних цінностей, замінивши «будь-які особи» на «юридичні та фізичні особи», а також окреслив роль законодавчих та судових

органів, як України, так і іноземних держав, у поверненні культурних цінностей, хоча попередня редакція передбачала, що повернення незаконно ввезених культурних цінностей здійснюється не лише відповідно до законодавства України або за рішенням суду (чинна норма), а й міжнародних договорів (вилучено). Зауваження О. Кожушка торкалися того, що «...не слід змішувати повноваження судової і виконавчої влади і наділяти управління при Кабінеті Міністрів правами юридичної особи»²³. Цю позицію підтримав і П. Шейко, наголосивши, що це «...обмежує права всіх власників культурних цінностей і суперечить Ст.6, 22 Конституції України»²⁴. Також порушувалися питання права власності на культурні цінності та права ними розпоряджатися. В попередній редакції розділ V «Запобігання незаконній передачі прав власності на культурні цінності» передбачав, що вивезення культурних цінностей з України може здійснюватися тільки власником цих цінностей або уповноваженою ним особою в порядку, встановленому законодавством України. Не допускалася передача власником культурних цінностей прав володіння, користування і розпорядження зазначеними культурними цінностями, а також продаж цінностей, якщо ці дії могли сприяти незаконному їх вивезенню²⁵. Цю норму було вилучено поправками Б. Кожина та В. Журавського. А депутат О. Яковенко зазначив: «У запропонованому варіанті норма дії статті обмежує конституційні права громадянина ... і яким чином власник при продажу культурних цінностей може передбачити, що в подальшому (через 5–15 років, наприклад) вони можуть бути беззаконно вивезені»²⁶, — цю поправку було спочатку відхилено, а згодом враховано. А депутатами О. Кожушко та П. Шейко було запропоновано: «... державні органи України мали право придбати культурну цінність без порушення прав власника»²⁷.

По-четверте, окремий інтерес становили питання, пов'язані з уточненням фіскальних та управлінських засад дії цього документа. А саме — до статті «Сплата мита на культурні цінності» було внесено поправку депутата Б. Кожина: «Дія цієї статті не поширюється на культурні цінності — експонати виставок, що ввозяться або вивозяться», обґрунтовуючи це так: «Для України, яка прагне бути цивілізованою і правовою державою, митні тарифи призведуть до обмеження ввозу світових культурних цінностей на її територію. Таким чином, ми позбавляємо наш народ можливості ознайомитися із досягненнями світової культури»²⁸. А депутат В. Білоус у листі до Комітету №341/2 від 05.03.1997 р.

запропонував взагалі зняти ввізне мито на ввезення культурно-історичних цінностей. У попередній редакції законопроекту навіть була окрема стаття 39 «Пільги щодо сплати мита», яка передбачала, що у окремих випадках фізичним чи юридичним особам, що передали в дарунок Україні культурні цінності, можуть надаватися пільги щодо сплати мита у разі вивезення цими особами аналогічних культурних цінностей.

Також у попередній редакції була норма щодо продажу культурних цінностей, якщо вони не передані для постійного зберігання державним музеям, архівним установам, бібліотекам, іншим державним сховищам культурних цінностей або релігійним об'єднанням, а кошти від реалізації зазначених культурних цінностей (порядок розподілу і використання цих коштів мав визначати Кабінет Міністрів) мали передаватися державному органу, що забезпечив їх затримання чи конфіскацію — Мінкультури, Головархіву.

По-п'яте, депутати В. Журавський, С. Пхиденко пропонували посилити міжнародний контекст нового законопроекту. Зокрема, В. Журавський запропонував доповнити статтю 1 частиною другою такого змісту: «Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що містяться в законодавстві України про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, то застосовуються правила міжнародного договору»²⁹.

По-шосте, ряд народних депутатів, підкреслюючи проблему зловживання службовим становищем працівниками дипломатичного корпусу, почали вносити до проекту відповідні поправки та уточнення. Згідно з пропозицією С. Пхиденка зі статті 17 законопроекту, яка мала назву «Порядок вивезення культурних цінностей особами, які володіють дипломатичними привілеями та імунітетом», було вилучено слово «привілеї» (тобто дипломатичний корпус було позбавлено додаткових переваг під час перетину кордону, а залишили лише імунітет, який є обов'язковою нормою для здійснення повноважень). О. Кожушко запропонував уточнення: «В окремих випадках за підозрою в порушенні цього Закону і чинного законодавства України ... особистий вантаж зазначених осіб може бути підданий митному огляду відповідно до митного законодавства України і міжнародних угод (чинна норма ст.18). Необхідність внесення цього уточнення П. Шейко обґрунтував так: «Зазіхання» на «дипломатичні привілеї» може тлумачитись як порушення не лише чинного законодавства України, а й між-

народних угод, що призведе до непередбачених наслідків, можливо, й для нашої держави»³⁰. Але ці зауваження були відхилені. Б. Губський (лист № 1 від 1 квітня 1999 р. до голови Комітету Л. Танюка) запропонував таку редакцію: «Порядок вивезення з території України культурних цінностей особами, що володіють дипломатичними привілеями чи імунітетом, регулюється відповідно до Міжнародної конвенції з консульських зносин та міжнародних угод, ратифікованих Україною у встановленому порядку»³¹. Щодо тимчасового вивезення цінностей, то стаття 21 у попередній редакції передбачала окремий пункт: «Клопотання про надання права на тимчасове вивезення культурних цінностей може бути також відхилене, якщо Україна не має дипломатичних відносин з державою, до якої передбачено здійснити тимчасове вивезення культурних цінностей»³². Цю норму було вилучено.

По-сьоме, жвавий інтерес депутатів викликало питання компетенції державних органів регулювання і контролю за вивезенням, ввезенням та поверненням культурних цінностей. Зокрема, С. Ніколаєнко запропонував повернути Нацкомцінностей попередній статус, обґрунтовуючи це так: «В державних інтересах, зокрема в реалізації міжнародних програм України, доцільно відновити в Законі попередній статус Національної комісії з питань повернення в Україну культурних цінностей, підпорядкувати її Кабінету Міністрів України, надавши їй відповідних повноважень ефективно впливати на процеси ввезення, вивезення, передачі права власності і повернення культурних цінностей»³³. А з боку О. Кожушка були досить гострі заперечення щодо створення Міжвідомчої ради з питань вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей. Він наголосив: «...її створення потребує додаткових витрат, а виконання координації робіт можна покласти на Міністерство культури і мистецтв України, Головне архівне управління при Кабінеті Міністрів»³⁴. Пропозицію було відхилено, так само як і зауваження ще одного народного обранця П. Шейка, який зазначив, що «...не варто утворювати за бюджетні гроші ще один новий апарат, необхідність в якому не доводить ані цей законопроект, ані стан в культурі та державі»³⁵.

Наступне. Окремим питанням, що активно обговорювалося, було функціонування державної експертизи. Попередньою редакцією передбачалося, що порядок проведення державної експертизи культурних цінностей встановлюється Мінкультури та Головархівом, а з урахуванням поправки В. Журавського було визначено, що цей

порядок та розміри плати за неї затверджується Кабінетом Міністрів. Депутат П. Шейко наполягав на поправці «державної експертизи, що не завдасть ушкоджень», яку було відхилено в зв'язку з тим, що це враховується підзаконними актами, а А. Коропенко пропонував статтю 12 доповнити таким абзацом: «Державна експертиза — це постійно діючий орган із спеціалістів при Міністерстві культури і мистецтв та підпорядкованих йому територіальних органів (чи орган створюваний в разі потреби)», обґрунтовуючи це так: «По-перше. Необхідно дійсно в законопроекті відтворити державницьку позицію щодо наших культурних цінностей. По-друге. Культурні цінності знаходяться на всій нашій великій території в музеях державних, народних, громадських, архівах, бібліотеках тощо і є потреба в постійно діючому органі Державної експертизи ... як органу дійсно висококваліфікованого, котрий повинен стояти незалежно на захисті культурних цінностей не тільки під час вивезення і ввезення їх, а постійно»³⁶. Зауваження Б. Кожина, що «Реалізація статті призведе до зайвої бюрократичної тяганини»³⁷, не було підтримано М. Лавриненком та Ю. Бубликом, які запропонували третій абзац статті 14 викласти в такій редакції: «Вивезення культурних цінностей без зазначених свідоцтва та акту забороняється», обґрунтовуючи так: «Це доповнення потрібне для виключення можливості шахрайства»³⁸.

І останнє. Вносилися правки щодо авторських та суміжних прав. Б. Кожин наголосив, що в чинній редакції Закон забороняє вивозити виготовлені власними руками культурні предмети, що є обмеженням прав власника і суперечить Конституції України, але згодом за поправкою В. Мухіна, яка спочатку була відхилена, Комітет запропонував прописати у преамбулі «дія цього Закону не поширюється на сучасні сувенірні вироби, предмети культурного призначення серійного та масового виробництва». А М. Жулинський пропонував викласти цю норму так: «Фізичні чи юридичні особи, які вивозять за життя автора або протягом 50 років після його смерті створені ним твори, що мають наукову, художню, історичну, етнографічну та іншу культурну цінність, зобов'язані підтвердити законність володіння ними»³⁹.

Цікавою є також стаття, яка не знайшла відображення у чинному Законі й мала назву «Заохочення осіб, які сприяють поверненню культурних цінностей в Україну» і передбачала, що «дарунку може бути присвоєно ім'я дарителя в установленому законодавством порядку»⁴⁰.

Підсумовуючи, слід зазначити, що помітна роль у вдосконаленні законопроекту та його змістовому наповненні під час другого читання належала саме М. Жулинському. Аналіз документа засвідчує, що він є, по суті, автором цілого ряду статей (4, 5, 6, 8, 9), які у його редакції увійшли у майбутній Закон. У першому читанні, відповідно до попередніх пропозицій депутата, чинна стаття 4 «Культурні цінності, що підлягають поверненню в Україну» (змінити назву за поправкою М. Жулинського) містила: «Поверненню в Україну підлягають:

- культурні цінності, незаконно вивезені з території України;
- культурні цінності, які мають особливе значення для історії та культури України і є невідчужуваними національними реліквіями;
- культурні цінності, вивезення яких стало прямим або опосередкованим наслідком втрати Україною державної незалежності, війн, збройних конфліктів та іноземних окупацій;
- культурні цінності, пов'язані з історією та культурою України, щодо яких існує загроза їх фізичному існуванню;
- культурні цінності, вивезення яких порушило цілісність цінностей, що перебувають в Україні і складають разом з ними єдиний комплекс;
- культурні цінності, вивезення яких призвело до обмежень у використанні пов'язаної з ними інформації наукового та історичного характеру;
- культурні цінності, вивезення яких порушує права громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, щодо їх традиційного чи релігійного (духовного) використання»⁴¹.

Стосовно незаконного володіння, М. Жулинський запропонував таку норму: «Незаконно вивезенні з території України культурні цінності, що знаходяться за її межами, є власністю народу України». З іншого боку, депутат пропонував: «Відповідно до законодавства України і міжнародних договорів, культурні цінності, незаконно ввезені на територію України, підлягають поверненню. Культурні цінності інших держав, переміщені на територію України під час війн та збройних конфліктів, ... можуть бути повернуті до держав їх походження відповідно до законодавства України і міжнародних договорів»⁴², але цю поправку не було внесено у чинний Закон.

Загалом у процесі роботи над законопроектом у Комітет надійшло 223 пропозиції і доповнення. Майже всі вони після детального обговорення були враховані в остаточній редакції документа.

21 вересня 1999 р. на дев'ятому сесійному засіданні Верховної Ради за головування О. Ткаченка проект Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» було винесено на обговорення у другому читанні. Секретар Комітету С. Пхиденко відзначив важливу роль і значення цього законопроекту: «На сьогодні перед Україною стоїть величезна проблема: не лише як переміщати свої культурні цінності, а і як повернути величезну кількість, яку можна вимірити десятками тисяч одиниць, тих цінностей, які були вивезені за територію України, особливо під час Великої Вітчизняної війни в Німеччину»⁴³. Він наголосив, що законопроект був прийнятий у першому читанні ще минулим складом Верховної Ради в 1997 р. Проте робота над самим проектом Закону дещо затягнулася, і це пояснюється лише тим, що після першого читання народними депутатами було запропоновано внести до проекту і питання повернення в Україну культурних цінностей. Враховуючи те, що проблема повернення надзвичайно складна, норми проекту Закону потрібно було узгодити із вимогами міжнародних правових документів, які регламентують питання вивезення, ввезення та права власності на культурні цінності. Це дещо вплинуло на структуру проекту Закону. Зокрема, чіткіше сформульовано статтю про культурні цінності України, визначено категорію культурних цінностей, які не підлягають вивезенню за межі України, і т. д.

У ході засідання було розглянуто ряд нових пропозицій, які вносили народні депутати, але які суттєво не впливали на ідеологію документа. Проект Закону було поставлено на голосування в цілому в другому читанні з урахуванням поправок: «За» проголосувало 202 депутати, «Проти» — 1, «Утрималось» — 2, а «Не голосувало» — 128. Рішення не було прийнято. Але вже за хвилину поставили це питання вдруге. За результатами голосування в цілому у другому читанні «За» — 254, жодного «Проти», «Утрималось» — 2, «Не голосувало» — 79. Рішення було прийнято. Ще через хвилину була висунута пропозиція остаточно прийняти його, і це рішення було підтримано 256 голосами, де жодного «Проти», «Утрималось» — 2, «Не голосувало» — 77⁴⁴.

Так на першій сесії третього скликання було прийнято Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», а вже 1 жовтня його було направлено на підпис Президентові та, відповідно до процедури, через 15 днів отримано з підписом Президента.

На сьогодні Закон України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» №1068–XIV зі змінами, внесеними згідно з Законами України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Національний архівний фонд і архівні установи» №594-15 від 06.03.2003 р., «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про телекомунікації» № 2599–15 від 31.05.2005 р., по суті, є основним засадничим документом, який регулює реституційний процес.

Загалом, прийнятий Закон, незважаючи на певні недоліки, окремі тіньові сторони, неврегульовані проблеми, є досить ефективним інструментом проведення державної політики щодо реституції культурних цінностей. У контексті виконання норм цього Закону сьогодні, по суті, реалізується один із важливих аспектів державної культурної політики. Звичайно, з часом більш рельєфною стала проблема необхідності внесення змін і доповнень до чинного Закону (а можливо, й підготовка нового Закону), які б відповідали викликам часу.

¹ Поточний архів Верховної Ради України (далі — ПА ВРУ). — Ф. 1, оп. 22, спр. 4640. — Арк. 1.

² Там само. — Арк. 49–58.

³ Там само. — Арк. 49–50.

⁴ Там само. — Арк. 31.

⁵ Там само. — Арк. 11.

⁶ Там само. — Арк. 9.

⁷ Там само. — Арк. 73.

⁸ Там само. — Арк. 70–71.

⁹ ПА ВРУ. — Ф. 1, оп. 42, спр. 215. — Арк. 54.

¹⁰ Там само. — Арк. 59.

¹¹ Там само.

¹² Там само. — Арк. 63.

¹³ Там само.

¹⁴ Там само. — Арк. 64.

¹⁵ Там само. — Арк. 65.

¹⁶ Там само. — Арк. 67.

¹⁷ Там само.

¹⁸ Там само.

¹⁹ ПА ВРУ. — Ф. 1, оп. 22, спр. 4640. — Арк. 111.

- ²⁰ ПА ВРУ. — Ф. 1, оп. 22, спр. 4640. — Арк. 112.
- ²¹ Там само. — Арк. 136.
- ²² Там само. — Арк. 145.
- ²³ Там само. — Арк. 156.
- ²⁴ Там само. — Арк. 157.
- ²⁵ Там само. — Арк. 164.
- ²⁶ Там само. — Арк. 134.
- ²⁷ Там само. — Арк. 166.
- ²⁸ Там само. — Арк. 123.
- ²⁹ Там само. — Арк. 180.
- ³⁰ Там само. — Арк. 190 зв.
- ³¹ Там само. — Арк. 137–138.
- ³² Там само. — Арк. 162.
- ³³ Там само. — Арк. 185 зв.
- ³⁴ Там само. — Арк. 131.
- ³⁵ Там само. — Арк. 186 зв.
- ³⁶ Там само. — Арк. 140.
- ³⁷ Там само. — Арк. 123.
- ³⁸ Там само. — Арк. 129.
- ³⁹ Там само. — Арк. 165.
- ⁴⁰ Там само. — Арк. 150.
- ⁴¹ Там само. — Арк. 148–149.
- ⁴² Там само. — Арк. 149.
- ⁴³ Там само. — Арк. 202.
- ⁴⁴ Там само. — Арк. 204.