

З історії формування організаційних засад державної політики повернення та реституції культурних цінностей в незалежній Україні

В статті розглядаються питання формування державних органів України в сфері розшуку та повернення втрачених культурних цінностей. Автор висвітлює процес створення Національної комісії з питань повернення в Україну втрачених культурних цінностей та її реорганізацію в Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України.

Ключові слова: Україна, державна політика, державні органи, втрачені культурні цінності, розшук та повернення культурних цінностей, реституція.

Перші кроки у формування сучасної державної політики України у сфері повернення та реституції культурних цінностей беруть початок в останні роки існування СРСР. Тоді це питання набуло актуальності на загальносоюзному рівні у зв'язку з оприлюдненням у західних виданнях сенсаційної інформації про переховування в радянських музеях колосальних культурних цінностей світової ваги, що були таємно вивезені за наказами керівництва СРСР під час та після Другої світової війни і походили з територій різних країн Європи. Як відповідь на претензії з боку інших держав щодо повернення виявлених культурних цінностей, Радянський Союз повернувся до теми власних втрат в роки війни як альтернативи реституційним вимогам. В орбіту цього протистояння були включені й окремі республіки СРСР, на території яких велися бойові дії в роки війни. Проте в умовах національного піднесення, яке наприкінці 1980-х рр. охопило Україну, питання втрат культурних цінностей вийшло за межі подій Другої світової війни й охопило своїм змістом проблему несправедливого примусового перерозподілу й вивезення українських культурних цінностей

* Кот С. — кандидат історичних наук, старший науковий співробітник Інституту історії України НАН України.

до Росії за часів Російської імперії та СРСР. Суспільні настрої знайшли відображення в рішеннях та діях керівництва республіки.

Відповідно до «Комплексної програми основних напрямів розвитку культури в Україні у період до 2005 року», затвердженої постановою Ради Міністрів УРСР від 16 квітня 1990 р., передбачалося здійснити роботу по розшуку поза межами країни історичних і архівних документів, національних реліквій і цінностей культури та історії України з метою їх повернення і культурно-освітнього та наукового використання. Реалізація цієї програми покладалася на Міністерство культури УРСР та Головне архівне управління при Раді міністрів УРСР. Зважаючи на значення та масштаби цієї роботи, Міністерство культури УРСР звернулося до українського уряду з клопотанням щодо створення спеціальної структури, яка б могла поєднати представників рідних відомств та організацій й забезпечити її виконання. Ця ініціатива була підтримана. Дорученням Ради міністрів УРСР від 3 жовтня 1990 р. при Міністерстві культури республіки була створена Республіканська комісія по розшуку та поверненню в Україну історичних і культурних цінностей, які знаходяться за її межами¹.

Новостворена Республіканська комісія з питань розшуку і повернення в Україну втрачених історичних і культурних цінностей працювала на громадських засадах. Очолив комісію авторитетний український науковець, член-кореспондент АН України, головний науковий співробітник Інституту історії АН України Ф. Шевченко. До її роботи були залучені відомі науковці, діячі культури, фахівці музейної, архівної та бібліотечної справи, представники громадських організацій. Зокрема, серед них були такі відомі постаті як організатор масового пам'яткоохоронного та краєзнавчого руху в Україні, голова Всеукраїнської спілки краєзнавців України, завідувач відділом Інституту історії України академік АН України П. Тронько, голова Українського фонду культури поет академік Б. Олійник, директор Інституту археології АН України, голова Українського товариства охорони пам'яток історії та культури академік П. Толочко, заступник міністра культури

¹ До засідання Колегії Державної думи України. Доповідь міністра культури України Л. Хоролець «Про розшук і повернення в Україну історичних і культурних цінностей», 1992. – С. 1–2.

України В. Врублевська (заступник голови комісії), заступник начальника головного архівного управління України В. Лозицький, начальник управління культурних зв'язків Міністерства закордонних справ України В. Скофенко, а також начальник відділу музеїв Міністерства культури України А. В'ялець, завідувач відділу технічних засобів національного музею історії України І. Явтушенко, науковці С. Заремба, С. Кот (відповідальний секретар) та інші. Як одне з головних завдань комісії було визначено створення Банку даних про втрачені культурні цінності України та підготовка пропозицій для державних органів щодо їх повернення². Комісія продовжила діяльність і після проголошення незалежності України.

В складі Республіканської комісії діяло кілька робочих груп по різних напрямках пошуку: архівних матеріалів (Л. Гісцова), бібліотечних цінностей (В. Навроцька), музейних цінностей (І. Куроленко), пам'яток історії українського козацтва (С. Заремба), кінематографічних фондів (О. Мусієнко), театрального архіву та творів театрально-декоративного мистецтва (Н. Єрмакова). Водночас, під егідою комісії працювали робочі групи практично в усіх областях України, які опрацювали списки вивезених, викрадених чи знищених культурних цінностей. Менш ніж за перші два роки існування Республіканська комісія зібрала дані про 42 646 пам'яток культури, що були втрачені по 27 музеях України в різні часи та за різних обставин. Була розроблена спеціальна форма уніфікованих паспортів, за якою дані про втрачені пам'ятки заносилися до Автоматизованої бази даних. В результаті наукових досліджень були виявлені нові документи про обставини втрат та вивезення з України культурних цінностей. Питання про повернення культурних цінностей ставилися перед Міністерством закордонних справ України, українським урядом та Президентом України. Зокрема, активну участь члени комісії брали у підготовці Мінської угоди Країн СНД від 14 лютого 1992 р. «Про повернення культурних та історичних цінностей державам їх походження»³.

² Атаманчук Микола. Де наше золото-срібло? // Старожитності. – 1992. – Ч. 7 (23). – С. 1.

³ До засідання Колегії Державної думи України. Доповідь міністра культури України Л. Хоролець «Про розшук і повернення в Україну історичних і культурних цінностей». – С. 4; Атаманчук Микола. Де наше золото-срібло? – С. 1.

Однак досвід роботи Республіканської комісії по розшуку та поверненню в Україну історичних і культурних цінностей, які знаходяться за її межами показав, що діючи виключно на громадських засадах, такі масштабні завдання було складно вирішити. Вже у 1992 р. до Президента України Л. Кравчука було направлено офіційне звернення, підготовлене головою комісії Ф. Шевченком та відповідальним секретарем С. Котом, в якому аргументувалася доцільність створення спеціального державного органу, який був би спроможний реалізувати державну політику в цій сфері. Ця пропозиція ґрунтовно обговорювалася у відділі міжнародних зв'язків Адміністрації президента України, який очолював відомий український дипломат, згодом заступник міністра закордонних справ України А. Бутейко. Сама по собі ідея забезпечення справи розшуку та повернення втрачених культурних цінностей не викликала жодних заперечень. Дискусія, учасником якої від комісії був С. Кот, велася навколо питання рівня відповідного державного органу, який мав цією справою займатися. Було поставлене питання чи достатньо було б створити окремих відділ в складі Міністерства культури України. Однак детальний виклад масштабів тих завдань та труднощів, які стоять перед українською державою на даному напрямку державної політики, було досягнуто згоди щодо необхідності створення окремого державного органу для забезпечення її реалізації. Невдовзі, ця ідея була підтримана Колегією Державної думи України, яку очолював академік М. Жулинський, і яка присвятила питанням розшуку та повернення культурних цінностей в Україну окреме засідання. В доповіді міністра культури України Л. Хоролець, яка була центральною під час засідання, значна увага приділялася обґрунтуванню необхідності створення Державної комісії по розшуку та поверненню в Україну історичних і культурних цінностей, характеристиці тих завдань, які вона повинна була б виконати.

«Велика державна справа повинна вирішуватися на державному рівні, — наголошувалося в доповіді, — Український народ усім ходом свого історичного розвитку вистраждав право на повернення до рідної землі своїх реліквій»⁴.

⁴ До засідання Колегії Державної думи України. Доповідь міністра культури України Л. Хоролець «Про розшук і повернення в Україну історичних і культурних цінностей». – С. 8.

Ці пропозиції зрештою були підтримані українською владою. 28 грудня 1992 р. спеціальною постановою уряду, при Кабінеті міністрів України була створена Національна комісія з питань повернення в Україну культурних цінностей, яку очолив відомий мистецтвознавець, заступник директора Інституту мистецтвознавства, фольклору та етнографії НАН України ім. М. Т. Рильського О. Федорук. Основними завданнями комісії були визначені: виявлення та облік культурних цінностей, які були вивезені до інших держав і підлягають поверненню в Україну; координація роботи відповідних міністерств і відомств щодо визначення напрямів проведення досліджень та вжиття практичних заходів для повернення на батьківщину національних культурних цінностей; участь у реалізації заходів, пов'язаних з виконанням зобов'язань України як учасника міжнародних угод з питань захисту культурних цінностей, запобігання незаконному їх вивезенню та ввезенню, сприяння поверненню їх державам, яким вони належать. Слід зазначити, що новостворена Національна комісія мала доволі високий статус і відповідала рівню комітетів при Кабінеті міністрів України із фактичним статусом окремих міністерств⁵.

Наступного року окремою постановою від 18 червня 1993 р. уряд України затвердив «Положення» про Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей, яким були більш детально визначені її повноваження та компетенція. Зокрема, було зафіксовано, що комісія

«реалізує державну політику щодо відновлення та збереження національної духовної спадщини, повернення в Україну культурних цінностей, координує діяльність з цих питань міністерств, відомств та інших зацікавлених організацій»⁶.

В тому числі на Національну комісію покладалися наступні завдання:

⁵ Збірник постанов Уряду України. – 1993. – № 1–2. – Ст. 29.

⁶ На сторожі культурних цінностей // Урядовий кур'єр. – 1993. – 13 липня; Постанова Кабінету міністрів України від 18 червня 1993 р. № 464 «Про затвердження Положення про Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей». <http://zakon1rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=464-93-%EF>.

- захист національних інтересів України щодо переміщених культурних цінностей, запобігання втратам культурних надбань, нанесенню шкоди міжнародному престижу України;
- виявлення і сприяння поверненню в Україну переміщених культурних цінностей та вжиття заходів щодо відшкодування втрат, зумовлених їх знищенням, руйнуванням чи пошкодженням;
- формування, координація та реалізація разом з іншими державними відомствами програм і планів, спрямованих на виявлення, вивчення, облік та повернення культурних цінностей в Україну;
- участь у розробці та виконанні заходів по виконанню міжнародних зобов'язань України з питань захисту, запобіганню незаконному ввезенню та вивезенню культурних цінностей, сприяння їх повернення державам, яким вони належать;
- здійснення погоджених дій з державами, які були колишніми республіками СРСР стосовно культурних цінностей, втрачених, або переміщених з її території в період Другої світової війни;
- науково-методичне та інформаційне забезпечення діяльності заінтересованих організацій з питань повернення культурних цінностей в Україну, видання відповідної довідкової літератури, створення банків і баз даних, фонду копій зарубіжної україніки.

В контексті цих завдань, Національна комісія мала забезпечити складання реєстрів і каталогів культурних цінностей України, що знаходяться за її межами; опрацювання юридичного обґрунтування правомірності чи неправомірності перебування культурних цінностей України на території інших держав; організувати експертну оцінку культурних цінностей, які знаходяться на території інших держав, особливо тих, що могли опинитися там незаконно; брати участь в роботі міжнародних організацій з питань повернення культурних цінностей, а також налагодити тісні контакти з українською діаспорою з метою пошуку українських культурних цінностей та створення необхідних умов для їх передачі в Україну. Комісія мала тісно співпрацювати з митними органами України в справі запобігання незаконному вивезенню культурних цінностей. При ній передбачалося створення міжвідомчої Науково-методичної ради (її склад затверджувався Кабінетом міністрів України), а також спеціального добродійного

фонду «Спадщина», який мав спрямовувати добродійні внески на виконання завдань комісії. Привертає увагу надання Комісії повноважень щодо створення фонду культурних цінностей, їх дублікатів для обміну на культурні цінності України, що знаходяться за її межами. Окремо слід відзначити такі завдання Національної комісії, як організація роботи, пов'язаної з виявленням та обліком на території України культурних цінностей інших держав, і сприяння вирішенню питань про їх повернення згідно з чинним законодавством України та нормами міжнародного права⁷. Були визначені також і інші повноваження комісії.

Як бачимо, завдання, які покладалися на Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей мали масштабний характер і до певної міри відображували ті ключові напрямки її діяльності, як їх розуміли експерти та українська влада.

Однак вже в 1996 р. статус Національної комісії було понижено. Її підпорядкували Міністерству культури і мистецтв України. Відтак голова комісії мав затверджуватися та звільнятися міністерством, чисельність та структура її апарату також мали проходити процедуру затвердження у міністерстві. Пропозиції до вищих органів державної влади України відповідно мали вноситися комісією через Міністерство культури і мистецтв. Водночас Національна комісія продовжувала зберігати пряме фінансування з державного бюджету України на свою діяльність, в новому «Положенні» про неї було збережено увесь той обсяг завдань, який визначався для неї раніше⁸.

Наприкінці 1999 р. відбулися масштабні зміни структури центральних органів влади України, наслідком яких стало скорочення значної кількості державних комітетів та комісій, що діяли в складі уряду як окремі одиниці. У відповідному указі Президента України Л. Кучми від 15 грудня 1999 р., зокрема, зазначалося, що ці зміни вносяться «з метою вдосконалення структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного уп-

⁷ Постанова Кабінету міністрів України від 18 червня 1993 р. №464 «Про затвердження Положення про Національну комісію з питань повернення в Україну культурних цінностей».

⁸ Україна в міжнародно-правових відносинах. Кн. 2. Правова охорона культурних цінностей. – К., 1997. – С. 688–692.

равління». Серед ряду інших державних структур, зазначених у пункті 1(б) указу була ліквідована й Національна комісія з питань повернення в Україну культурних цінностей при Кабінеті міністрів України. Тимчасово її функції були покладені на Міністерство культури і мистецтв України⁹. Поза всякими сумнівами, це було помилкове рішення, яке в подальшому справило значний вплив на реалізацію державної політики у цій сфері.

Із створенням рішенням уряду України від 7 лютого 2000 року Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України відповідно до змін у національному законодавстві розпочався новий етап організаційного забезпечення вирішення питань повернення та реституції культурних цінностей¹⁰.

Державна служба контролю засновувалася при Міністерстві культури і мистецтв України. 20 червня 2000 р. Кабінет Міністрів України затвердив «Положення», яким було визначено її компетенцію. Головними її завданнями відповідно до законодавства визначалися заходи, спрямовані на виконання контрольних та дозвільних функцій, пов'язаних з легальним вивезенням з території України чи ввезенням на її територію культурних цінностей. В тому числі, проведення державних експертиз, оформлення дозволів та свідоцтв на право вивезення чи тимчасового вивезення (з метою виставок) предметів культури, а також, відповідно, ввезення таких предметів, запобігання незаконному переміщенню культурних цінностей через кордон України, ужиття заходів щодо повернення в Україну викрадених культурних цінностей. Разом з тим, до компетенції новоствореного державного органу було передано основні завдання ліквідованої Національної комісії з питань повернення в Україну втрачених культурних цінностей. В тому числі, розробка та реалізація програм і планів, координа-

⁹ Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про зміни в структурі центральних органів влади». <http://zakon1rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1573%2F99>; Акуленко В.І. Формування державної політики і управлінських структур в Україні в реституційному процесі культурних цінностей // Праці Центру пам'яткознавства НАН України та УТОПІК. – К., 2005. – Вип. 8. – С. 11.

¹⁰ Офіційний вісник України. – 2000. – №6. – Ст. 214.

ція дій по виявленню, обліку та поверненню в Україну культурних цінностей, що перебували за її межами. Забезпечення міжнародних зобов'язань України, пов'язаних із втраченими або переміщеними з її території під час Другої світової війни культурними цінностями, а також організація роботи по виявленню на території України культурних цінностей інших держав та сприяння вирішенню питань їх повернення відповідно до законодавства України та норм міжнародного права. Налагодження контактів з українською діаспорою з метою розшуку культурних цінностей та їх передачі в Україну тощо¹¹.

Коли ж висвітлювати суто організаційний бік створення нового державного органу, то він був заснований повністю на існуючій кадровій та матеріальній базі ліквідованої Національної комісії. Фактично, можливо вести мову про її реорганізацію в нову державну службу із значним розширенням завдань в бік оперативного контролю за сучасним процесом переміщення культурних цінностей через кордон України.

На наш погляд, ліквідація Національної комісії з питань повернення в Україну культурних цінностей і поєднання її функцій з Держслужбою контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України було помилковим кроком. Адже чинне тоді законодавство України передбачало паралельне існування цих двох структур як окремих одиниць із власними завданнями та компетенцією. Зокрема, в сусідній Росії, з досвіду якої було запозичено ідею створення Державної служби контролю, функції вирішення питань реституції культурних цінностей та функції контролю за переміщенням культурних цінностей розділено між двома окремими державними структурами. Відтак, очевидно, що за нових умов справами власне виявлення, обліку, розшуку і повернення втрачених в минулому українських культурних цінностей в складі новоствореної держслужби могли займатися лише окремі співробітники, тоді як раніше цим завданням була присвячена уся діяльність і весь штат національної комісії.

¹¹ Постанова Кабінету міністрів України від 20 червня 2000 р. «Про затвердження «Положення про Державну службу контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України» // Збірник урядових нормативних актів України. – 2000. – № 21. – Ст. 608.

Між тим питання розшуку і повернення втрачених культурних цінностей потребують великої організаційної та пошукової роботи, специфічних методів збирання інформації, копійкою аналітичної роботи з архівними документами, знання та практичного застосування правових норм для обґрунтування претензій на повернення цінностей на підставі міжнародно-правових норм. Тим самим, стосовно даної сфери своєї компетенції функції Державної служби контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України в реальному практичному вимірі мають переважно координаційно-методологічний характер.

Незважаючи на ці обставини, закладена у 2000 р. принципи організації роботи по розшуку та поверненню в Україну втрачених культурних цінностей у незмінному вигляді зберігаються впродовж наступних десяти років.

Отже, в умовах існування незалежної України питання повернення втрачених культурних цінностей було піднесено на рівень офіційної державної політики. Безумовним досягненням на цьому напрямку слід вважати створення та діяльність спеціальних державних органів, на які покладається завдання її реалізації. Їх рівень, місце в структурі державної влади України та компетенція змінювалися. Проте загалом завдання повернення в Україну культурних цінностей продовжувала лишатися важливою сферою національних інтересів і підтримувалася на найвищому державному рівні.

В статье рассматриваются вопросы формирования государственных органов Украины в сфере розыска и возвращения утраченных культурных ценностей. Автор освещает процесс создания Национальной комиссии по вопросам возвращения в Украину утраченных культурных ценностей и ее реорганизацию в государственную службу контроля за перемещением культурных ценностей через государственную границу Украины.

Ключевые слова: Украина, государственная политика, государственные органы, утраченные культурные ценности, розыск и возвращение культурных ценностей, реституция.

Following article considers the topics of forming state institutions of Ukraine related to retrieval and return of the lost cultural values. The author describes the process of estab-

lishing the National commission for return the lost cultural values to Ukraine and it's reorganizing into the State Control Service for supervising the displacement of the cultural values over the state border of Ukraine.

Key words: Ukraine, state policy, state institutions, lost cultural values, retrieval and return of the cultural values, restitution.