

ВІДГУК
офіційного опонента
на дисертацію Мазур Т. В.
«Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-
правове дослідження»,
подану на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за
спеціальністю
12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

У процесі інтеграції України до європейського співтовариства одночасно відбувається входження нашої країни і до світового культурного простору, тому всебічне дослідження проблем охорони культурної спадщини з метою її використання і комплексного збереження – є одним із стратегічних завдань юридичної науки. Відповідно, охорона і захист вітчизняної культурної спадщини визначено одним з пріоритетів національної безпеки України. Крім того, згідно із міжнародними конвенціями, ратифікованими Україною, охорона культурної спадщини є міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави перед світовою спільнотою. Наразі в Україні створено нормативно-правову базу, що визначає роль держави, органів влади у сфері охорони культурної спадщини, органів місцевого самоврядування, громадських організацій в охороні культурної спадщини.

Культурна спадщина України складається з пам'яткових об'єктів, збереження яких зумовлює необхідність розробки науково-обґрунтованих програм, які сприятимуть удосконаленню пам'ятко-охоронного законодавства. При цьому можна спостерігати хронічне неналежне та споживацьке ставлення до культурної спадщини, її спотворення та знищення.

Серед основних проблемних аспектів у сфері охорони культурної спадщини необхідно назвати такі: положення окремих законів не мають оформленого підзаконними актами механізму реалізації; відсутній належний контроль за виконанням чинного законодавства у цій сфері; спостерігається низький рівень правової культури та компетентності фахівців у сфері охорони культурної спадщини; відсутня ефективна організаційно-управлінська

Вх. №		1874		1
"19"		03		2021 р.
осн. док.		13		додек.
		кількість аркушів:		

організація, а також системність та координація діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони та збереження культурної спадщини; незавершена система обліку об'єктів культурної спадщини; стабільне недофінансування забезпечення заходів з охорони культурної спадщини; неналежний рівень взаємодії органів влади, громадських організацій і окремих громадян.

Щодо теоретико-методологічних та практичних розвідок у сфері охорони культурної спадщини, то необхідно відмітити існування певного доробку як у вітчизняній, так і в зарубіжній юридичній науці. Однак, незважаючи на це, сучасній вітчизняній юридичній науці бракує комплексного дослідження.

Відповідно дисертантка поставила за мету здійснити комплексний аналіз історії, теорії та практики правової охорони культурної спадщини в Україні та виробити пропозиції та рекомендації щодо її удосконалення у відповідності до міжнародних норм і стандартів, національних традицій і зарубіжного досвіду.

Для досягнення поставленої мети Т.В. Мазур визначила методологію дослідження; розкрила поняття та сутність правової охорони культурної спадщини; охарактеризувала джерельну базу дослідження; з'ясувала стан дослідження проблеми вітчизняними вченими та у західній правовій доктрині; охарактеризувала процес формування державної політики та системи правового захисту охорони культурної спадщини під час Української революції 1917 – 1921 років; узагальнила генезу радянського законодавства у сфері охорони культурної спадщини 1919 – 1930-х років; розкрила зміну радянських підходів до правової охорони культурної спадщини в 1940-х – 1980-х роках; проаналізувала процес адаптації національного законодавства у сфері охорони культурної спадщини до міжнародних норм і стандартів; обґрунтувала можливості використання зарубіжного досвіду правового забезпечення охорони культурної спадщини в Україні; охарактеризувала розвиток національного законодавства щодо охорони культурної спадщини на сучасному етапі й перспективи його удосконалення; висвітлила правові засади реформування діяльності державних органів охорони культурної спадщини; визначила

правовий статус неурядових організацій та окремих громадян у сфері охорони культурної спадщини.

При цьому *об'єктом* проведеного дослідження є суспільні відносини, спрямовані на забезпечення охорони культурної спадщини, а *предметом* – історико й теоретико-правові засади охорони культурної спадщини в Україні.

Забезпечення достовірності результатів наукового пошуку здійснено шляхом застосування сукупності принципів, методологічних підходів, філософських, загальнонаукових, спеціально-наукових методів дослідження.

За змістом і спрямованістю робота виконана відповідно до Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV, Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942, Основних напрямів наукових досліджень Національної академії внутрішніх справ на 2018 – 2020 рр. (рішення Вченої ради від 26 грудня 2017 р., протокол № 28/1).

Тему дисертації затверджено рішенням Вченої ради Національної академії внутрішніх справ від 25 лютого 2020 р. (протокол № 4).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є комплексним дослідженням, в якому вперше в національній правовій доктрині проаналізовано історико- й теоретико-правові проблеми охорони культурної спадщини в Україні.

На підставі проведеного дослідження Т.В. Мазур визначила, що у вузькому розумінні правова охорона культурної спадщини визначається як діяльність уповноважених суб'єктів щодо розроблення й ухвалення законодавчих і підзаконних актів, спрямованих на забезпечення обліку, захисту, збереження, утримання, використання, консервації, ремонту, реставрації, реабілітації, пристосування, музеєфікації, а також протидії

пошкодженням і руйнуванням об'єктів культурної спадщини. У широкому розумінні правова охорона культурної спадщини включає всі форми, способи та засоби захисту об'єктів культурної спадщини.

У роботі аргументовано, що методологія дослідження правової охорони культурної спадщини базується на методології теорії права та включає усталені в правовій науці підходи, принципи й методи дослідження. При цьому, правова охорона культурної спадщини неможлива без застосування спеціальних понять і термінів, які є важливою складовою будь-якого дослідницького інструментарію. При цьому доведено, що в міжнародному та національному праві немає чітких усталених термінів і понять, натомість застосовуються як базові поняття «культурна спадщина», «культурні цінності», «культурні надбання» та ін.

На основі аналізу джерельної бази проблем правової охорони культурної спадщини запропоновано авторську класифікацію видів джерел правової охорони культурної спадщини та основні напрямки наукових досліджень з питань охорони культурної спадщини.

Авторка переконливо доводить, що формування національної державної політики і системи правового захисту охорони культурної спадщини в Україні відбулося в Українській Народній Республіці та Українській Державі під час Української революції 1917 – 1921 рр. З утворенням СРСР питання охорони культурної спадщини в Україні почали регулюватися на загальносоюзному рівні, а республіканські норми, як правило, повторювали норми союзного документа з деякими місцевими змінами. Особливістю пам'яткоохоронної діяльності УСРР в першій половині 1920-х років стало створення окремими постановами Уряду ряду державних заповідників. Основним нормативним актом, який визначав правові засади охорони культурної спадщини другої половини 1920-х – першої половини 1940-х років в Україні, стало «Положення про пам'ятники культури і природи», затверджене постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 16 червня 1926 р. Головними недоліками радянської державної політики у сфері культурної спадщини стало руйнування величезної кількості

культових споруд та масовий продаж предметів культурної спадщини за кордон.

На думку Т.В. Мазур, у повоєнний період відбулася зміна радянських підходів до правової охорони культурної спадщини, яка мала низку особливостей: ухвалення спеціальних нормативних актів, спрямованих на відбудову й реставрацію пошкоджених у роки війни об'єктів культурної спадщини; ухвалення спільних урядових та компартійних рішень у сфері культури загалом та охорони культурної спадщини зокрема; посилено роль наукових установ не лише у виробленні методологічного підґрунтя охорони культурної спадщини, а й безпосередньо у виробленні проектів профільних нормативних актів.

За результатами аналізу міжнародних правових актів Т.В. Мазур вважає за доцільне виділити такі напрямки міжнародної правової охорони культурної спадщини: 1) загальні й теоретичні питання охорони культурної спадщини; 2) охорона культурної спадщини у зоні збройних конфліктів; 3) боротьба з незаконним вивезенням/ввезенням й обігом об'єктів культурної спадщини; 4) охорона та збереження нематеріальної культурної спадщини. Кожен напрям представлений окремими пактами, конвенціями й хартіями, які підлягають ратифікації державами, а також документами необов'язкового характеру – деклараціями, рекомендаціями тощо, які беруться до уваги під час розроблення національного законодавства. Для України, окрім актів ООН та ЮНЕСКО, важливе значення мають документи Ради Європи. Загалом аналіз правових актів зазначених міжнародних організацій дав підстави стверджувати про високий рівень їх імплементації в національне законодавство України як шляхом ратифікації міжнародних актів, так і врахування основних положень у спеціальних законах України: «Про культуру», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» та ін. Крім того, до Кримінального кодексу України й Кодексу України про адміністративні правопорушення внесено зміни, спрямовані на приведення їх норм у відповідність із

міжнародними у частині відповідальності за порушення пам'яткоохоронного законодавства.

Разом із тим, слушними є також пропозиції дисертантки щодо удосконалення національного законодавства, а саме: Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо приведення ряду базових термінів і понять у відповідність до Конвенції ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини 1972 р., а також щодо охорони пам'яток культурної спадщини, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. ратифікувати Конвенцію Ради Європи про правопорушення, пов'язані з культурними цінностями 2017 р.; доцільне прийняття законодавчих актів щодо приведення національного законодавства у відповідність із нормами Конвенції ЮНЕСКО про охорону нематеріальної культурної спадщини 2003 р.; ратифікація Міжнародної конвенції ООН про захист прав всіх трудящих мігрантів та членів їх сімей 1990 р.; щодо інституційних змін і реформування державної політики охорони культурної спадщини.

Дисертанткою обґрунтовано, що використання зарубіжного досвіду правової охорони культурної спадщини має відбуватися з урахуванням особливостей національної правової системи. Більш корисним для України є досвід європейських країн континентального права, в яких правова система та система державного управління схожі з українськими. За результатами аналізу зарубіжного законодавства й державної політики авторка вважає за доцільне виділити такі новації у сфері охорони культурної спадщини, які можуть бути корисними для України: 1) ухвалення комплексу законодавчих змін, спрямованих на активізацію інституту меценатства; 2) прийняття парламентом програмних законів щодо охорони культурної спадщини на п'ятирічний термін з оприлюдненням щорічного звіту про їх виконання; 3) примусове відчуження пам'ятки у власника, якщо він не дотримується пам'яткоохоронного законодавства; 4) передача управління об'єктами культурної спадщини профільним компаніям; 5) запровадження державної підтримки активістів пам'яткоохоронних організацій – від надання знижок на відвідування музеїв,

галерей тощо до пільг у сплаті податків; 6) створення культурних парків для захисту культурного ландшафту та збереження ландшафтних територій із нерухомими пам'ятками, характерними для місцевої традиції будівництва і поселення.

Аналіз законодавчого забезпечення охорони культурної спадщини в Україні за роки незалежності дав змогу Т.В. Мазур виділити три його основні етапи: 1) 1990 – 1999 рр. – від прийняття Декларації про державний суверенітет України 1990 р. і Основ законодавства України про культуру 1992 р. – до ухвалення Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» 1999 р. 2) 2000 – 2010 рр. – ознаменувався ухваленням базового на сьогодні Закону України «Про охорону культурної спадщини» 2000 р., Закону України «Про охорону археологічної спадщини» 2004 р. і Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004 – 2010 роки 2004 р. 3) 2011 – 2020 рр. – від набуття чинності Закону України «Про культуру» 2010 р. і донині.

На переконання дисертантки, у цілому законодавство України у сфері охорони культурної спадщини відповідає основним міжнародним нормам, однак потребує подальшого удосконалення. Зокрема, пропонується у перспективі кодифікувати профільне законодавство, ухваливши Кодекс культурної спадщини України. Так само необхідним є розроблення й затвердження Верховною Радою України Загальнодержавної програми охорони культурної спадщини. На сучасному етапі реформування профільного законодавства потрібно внести зміни до законів України: «Про охорону культурної спадщини», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність» та ряду інших із метою врегулювання надання адміністративних послуг у сфері охорони культурної спадщини; до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» – з метою врегулювання державного нагляду (контролю) у сфері охорони культурної спадщини; до Податкового кодексу України – щодо надання пільг і преференцій меценатам; до Кримінального

кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення – щодо посилення відповідальності за злочини та правопорушення у сфері охорони культурної спадщини. Актами Кабінету Міністрів України слід затвердити: Концепцію державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини; Положення про Державний реєстр нерухомих пам'яток України; Порядок включення об'єктів до Державного реєстру національного культурного надбання; Методику відбору унікальних культурних цінностей, які підлягають внесенню до Державного реєстру національного культурного надбання; Вимоги щодо розміщення реклами в буферних зонах об'єктів Всесвітньої культурної спадщини; оновлений Список історичних населених місць України; Правила охорони та використання історичних ареалів населених місць. Міністерству культури та інформаційної політики України у першочерговому порядку варто розробити й затвердити: Порядок визначення та затвердження меж і режимів зон охорони і використання пам'яток; Порядок здійснення контролю у сфері охорони культурної спадщини; форми звітності про стан збереження об'єктів культурної спадщини. Для органів місцевого самоврядування населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, передусім необхідним є розроблення історико-архітектурних опорних планів, в яких зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини, та визначення режимів регулювання забудови в межах історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту.

Визначено систему національних органів охорони культурної спадщини. При цьому встановлено, що нині все більшу роль у справі охорони культурної спадщини людства у світі відіграють неурядові інституції – громадські об'єднання та окремі небайдужі громадяни.

Однак, необхідно зазначити, що представлене дисертаційне дослідження, як і будь-який науковий пошук, поряд з позитивними висновками та пропозиціями не позбавлене певних недоліків, що потребують уточнення та

врахування під час захисту та подальших наукових досліджень Т.В. Мазур. Зокрема:

1. З огляду на постійну об'єктивну потребу удосконалення понятійно-категорійного апарату теорії права, першочергово слід звернути увагу на дослідницький підхід дисертантки, згідно якого вперше було запропоновано визначення дефініції «правова охорона культурної спадщини», а саме: як «діяльність уповноважених суб'єктів щодо розроблення й ухвалення законодавчих і підзаконних актів, спрямованих на забезпечення обліку, захисту, збереження, утримання, використання, консервації, ремонту, реставрації, реабілітації, пристосування, музеєфікації, а також протидії пошкодженням і руйнуванням об'єктів культурної спадщини». При цьому дисертантка акцентує на використанні нормативного підходу при формулюванні цього поняття, а також пропонує вузьке, вищезгадане, та широке визначення. В останньому випадку, на думку Т.В. Мазур, «правова охорона культурної спадщини включає всі форми, способи та засоби захисту об'єктів культурної спадщини».

Обґрунтування потребує обрання саме нормативного підходу, а також змісту самої дефініції. Зокрема, якщо розглядати правову охорону як вид юридичної діяльності, то дискусійним видається її розгляд лише як нормотворчості, залишивши поза межами правореалізаційний процес.

Крім того, переважна більшість науковців не ототожнюють поняття «охорона» і «захист», а виходячи із змісту дисертації, і авторка поділяє цю точку зору. Але необхідна конкретизація такого співвідношення в аспекті додаткової аргументації авторського підходу, згідно якого у вузькому розумінні правова охорона – це, по суті, нормотворчість уповноважених органів у цій сфері, а у широкому - це лише захист культурної спадщини. Зазначене важливо також в аспекті співвідношення понять «правова охорона культурної спадщини» та «правове забезпечення охорони культурної спадщини», який може бути у випадку порушення відповідних норм права.

Як відомо, лише всебічний та глибокий аналіз природи, основних ознак

та властивостей будь-якого суспільного явища, в тому числі і охорони культурної спадщини, в підсумку може надати можливість сформулювати його визначення. Згідно ж авторського підходу одразу пропонується визначення, без обґрунтування його змісту. Безперечно, з'ясуванню сутнісних та змістовних властивостей та ознак правової охорони культурної спадщини у загальному вигляді дисертантка присвятила частину дисертаційного дослідження, при цьому не піддаючи їх безпосередньому теоретичному аналізу. З огляду на важливість визначення цієї дефініції, на наше переконання, такий підхід є невиправданим. Відповідно, в цьому випадку бракує виокремлення та характеристики основних ознак правової охорони культурної спадщини, в т.ч. і з метою відмежування його від інших понять.

2. У розвиток попереднього міркування хотілося б з'ясувати точку зору дисертантки щодо співвідношення змісту понять «правова охорона культурної спадщини» як діяльність уповноважених суб'єктів щодо розроблення й ухвалення законодавчих і підзаконних актів та «система органів охорони культурної спадщини в Україні, яка складається з окремого центрального органу охорони культурної спадщини і структурних підрозділів охорони культурної спадщини у складі місцевих державних адміністрацій, а також структурних підрозділів охорони культурної спадщини в органах місцевого самоврядування». Адже в такому випадку «система органів охорони» вужча і не включає «суб'єктів правової охорони», яку здійснює законодавчий орган влади.

3. Важливим, з огляду на докторський рівень дисертаційного дослідження, поставлені авторкою мету і вирішені завдання, є з'ясування «історичних закономірностей й особливостей розвитку правової охорони культурної спадщини в Україні на різних історичних етапах, пов'язаних із традиціями національного державотворення» (С.28). Як відомо, у суспільних науках в якості закономірності розглядають об'єктивний, постійний і необхідний взаємозв'язок між предметами, явищами або процесами, що

впливає з їх внутрішньої природи, сутності. На жаль, аналіз проведеного Т.В. Мазур дослідження не дозволяє чітко зрозуміти, які це закономірності та в чому полягає їх зміст. З огляду на це, під час захисту потребують конкретизації отримані дисертанткою висновки в частині виявлення таких закономірностей.

4. Ведучи мову про розвиток наукових досліджень в галузі охорони та захисту культурної спадщини та аналізуючи праці О. Мельничук, В. І. Акуленка та ін. щодо формування нової галузі – міжнародного права охорони культурної спадщини або міжнародного права охорони культурних цінностей, важливим є з'ясування позиції Т.В. Мазур щодо статусу всіх норм права в сфері охорони культурної спадщини. Аналіз значного законодавчого масиву та його різноманітність за наявності відповідного предмета і метода правового регулювання свідчить, можливо, про формування міжгалузевого правового інституту.

5. Певною новацією для національного законотворення було б урахування пропозиції дисертантки, висловленої на підставі аналізу зарубіжного досвіду, щодо «прийняття парламентом програмних законів щодо охорони культурної спадщини на п'ятирічний термін з оприлюдненням щорічного звіту про їх виконання». При цьому, цікавою була б точка зору дисертантки щодо змісту пакету таких законів, особливо з огляду на вже існуючий в Україні нормативний масив та обґрунтування п'ятирічного терміну їх дії. Зазначене посилює б прикладний аспект проведеного дослідження.

Ці та інші зауваження хоча і потребують пояснень авторки під час захисту дисертації у спеціалізованій вченій раді, проте, в цілому, не впливають на високу оцінку проведеного дисертаційного дослідження і не перешкоджають оцінити його як завершену наукову роботу, яка вирізняється науковою новизною, в котрій вирішена актуальна наукова проблема, розв'язання якої полягає у визначенні історико- й теоретико-правових засад охорони культурної спадщини в Україні.

Положення та висновки дисертаційного дослідження є новими, науково обґрунтованими та достовірними.

Дисертація та автореферат відрізняється чітким формулюванням думок, логічним та послідовним викладенням основних положень, що свідчить про відповідний професійний рівень та наукову спроможність дисертантки. Зміст роботи, перелік наукових публікацій доводять наукову зрілість, володіння нею методологією і методикою дослідницької роботи.

Загалом, висновки, узагальнення та практичні рекомендації, наведені у дисертації Т.В. Мазур, мають як теоретичне, так і практичне значення для підготовки інформаційно-аналітичних записок, законопроектів, проектів законів та підзаконних актів у сфері охорони культурної спадщини; вироблення засад державної політики та проектів реформування системи органів охорони культурної спадщини (акт впровадження Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування від 28 грудня 2020 р. № 04-23/15-2020/253350); у *правозастосовній діяльності* – для вдосконалення практики реалізації правових норм органами охорони культурної спадщини; у *науково-дослідній роботі* – для поглиблення знань про: розвиток правової охорони культурної спадщини в Україні; імплементацію в національне законодавство міжнародних норм і стандартів; наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу (акт впровадження Національної академії внутрішніх справ від 15 грудня 2020 р.); у *освітньому процесі* – для підготовки підручників, навчальних і методичних посібників, курсів лекцій, матеріалів для самостійної роботи з навчальних дисциплін «Теорія держави і права», «Історія держави і права», «Конституційне право», «Права і свободи людини та громадянина», «Міжнародне право охорони культурної спадщини» (акт впровадження Національного авіаційного університету від 28 грудня 2020 р. № 15/290/1).

Структура і обсяг дисертації зумовлені метою та завданнями дослідження. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень,

вступу, п'яти розділів, що включають 13 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і літератури (529 найменувань) та додатків. Повний обсяг дисертації становить 423 сторінки, із них основний текст – 350 сторінок.

Основні теоретичні положення, висновки та узагальнення дисертаційного дослідження викладено у монографії та 32 статтях, з них 21 – у фахових українських та зарубіжних виданнях, вісім матеріалів наукових конференцій та три статті, які додатково відображають наукові результати дисертації (одна з яких проіндексована у наукометричній базі *Web of Science*).

Зміст дисертації відповідає спеціальності 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень, за якою вона подається до захисту, а зміст автореферату є ідентичним основним положенням дисертації.

Дисертаційна робота відповідає вимогам Порядку присудження наукових ступенів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 567, а її автор – Мазур Тамара Вікторівна заслуговує на присудження наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень.

Офіційний опонент:

доктор юридичних наук,
професор,

член-кореспондент НАПрН України,
вчений секретар

Інституту держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України

Н.М. Пархоменко

