

УДК 341.24 (477)

## **Охрана и защита культурного наследия в Украине уполномоченными правоохранительными органами и в судебных инстанциях**

**Кудерская Надежда Ивановна**

Кандидат юридических наук, доцент, докторант,  
Одесский государственный университет внутренних дел,  
65014, Украина, Одесса, ул. Успенская, 1;  
e-mail: police\_academia@ukr.net

### **Аннотация**

Исследована нормативно-правовая база Украины в отношении деятельности, взаимодействия и сотрудничества правоохранительных органов по охране и защите объектов культурного наследия, координируемых и подконтрольных уполномоченному органу, а также согласованных по целям, направлениям, степени конфиденциальности или конспирации, по месту и времени, продолжительности и т. п., направленных на обеспечение качественного и эффективного выполнения возложенных на эти органы задач, в частности охраны, сохранения и защиты природного и культурного наследия; рассмотрены основные формы международного сотрудничества и взаимодействия правоохранительных органов разных стран мира в сфере следственной деятельности и оперативно-розыскных мероприятий; проанализирован опыт по защите объектов культурного наследия в судебных инстанциях от правонарушителей; определены проблемные вопросы и направления их дальнейшего урегулирования.

### **Ключевые слова**

Объекты культурного наследия, правоохранительные органы, судебные инстанции.

## Введение

Культурное наследие является важнейшим национальным ресурсом, обладающим функцией поддержания стабильности и постоянства процесса общественной регуляции, фактором самоидентификации национального общества, что обуславливает необходимость охраны и сохранения объектов этого наследия. Защита их от нарушителей действующего законодательства Украины об охране культурного наследия в судебных инстанциях, как и их охрана правоохранительными органами, сегодня требует совершенствования.

Охранная и защитная деятельность правоохранительных органов Украины, в том числе по отношению к культурному наследию, рассматривалась такими учёными, как В.В. Галушко, И.П. Голосниченко, Т.Г. Каткова, В.К. Колпакова, В.И. Курило, В.М. Плишкин, О.П. Угровецкий, А.Г. Сачаво и другими. Но вопросы защиты объектов культурного наследия в судебных инстанциях от нарушителей законодательства Украины об охране культурного наследия в научной литературе не разрабатывались.

## Охрана культурного наследия уполномоченными органами власти

В Украине правосудие осуществляется исключительно судами, юрисдикция которых распространяется на все правоотношения, которые возникают в государстве, каждому гарантировано право на обращение в суд за защитой его конституционных прав и свобод. В юридической литературе среди функций административной юстиции вполне справедливо выделяются следующие: контрольная функция, заключающаяся в проверке правомерности актов (действий или бездействия) органов государственного управления при рассмотрении в административно-процессуальном порядке административно-правовых (публично-правовых) споров, целью которой является содействие возобновлению нарушенных прав и обеспечению охраны других прав путём изменения или отмены административного акта в случае его противозаконности; праввосстановительная функция, которая олицетворяет органическое завершение правозащитной деятельности и предусматривает возобновление нарушенных прав и т. п.; превенционная функция, которая должна служить

предупреждению нарушений прав и т. п., что предусматривает выяснение управленческо-правовых причин и обстоятельств соответствующих нарушений (особенно систематических), выявление виновных в этих нарушениях должностных лиц; воспитательная функция, связанная с проявлением предупредительно-воспитательного влияния административной юстиции на должностных лиц с целью стимулирования соблюдения ими принципов публичной службы; юрисдикционная функция, имеющая определяющее значение для раскрытия пути достижения поставленной перед этим институтом цели и предусматривающая, что защита прав и т. п. осуществляется с помощью судебного разбирательства конкретного административного дела. Суд, который рассматривает административные дела, является компетентным в том случае, если речь идёт о публично-правовом споре. Но иногда определить границу между публично-правовым и частно-правовым спорами достаточно трудно, а потому следует исходить из природы правоотношений, из которых выводятся требования истца<sup>1</sup>.

1 Авер`янов В.Б. Державне управління в Україні. Навчальний посібник. – К.: СОМІ, 1999. – С.140-141.

С 2007 года сформировалась другая правовая позиция – согласно ей спор относительно обжалования актов органов государственной власти, органов Автономной Республики Крым или органов местного самоуправления, на основании которых возникли гражданские права и обязанности (спор о праве), не является публично-правовым и рассматривается согласно нормам Хозяйственного процессуального кодекса Украины или Гражданского процессуального кодекса Украины. Эта позиция была отражена, например, в рекомендациях Президиума Высшего хозяйственного суда Украины «О некоторых вопросах подведомственности и подсудности дел хозяйственным судам» от 27.06.2007 г. № 04-5/120 (п. 15). При этом такая практика не стала единственной и на сегодня. Дела, аналогичные названным, рассматривались и рассматриваются (в том числе судами высших судебных инстанций) и в порядке административного судопроизводства. Отсутствие надлежащего разграничения юрисдикций общих/хозяйственных и административных судов приводит к тому, что аналогичные по предмету споры рассматриваются и хозяйственными/общими, и административными судами. В ре-

шении вопросов относительно подведомственности споров, независимо от формулировки исковых требований, судам общей юрисдикции, в частности общим и хозяйственным судам, надлежит исходить не только из состава сторон спора и его предмета, но и учитывать основания иска, определяющего сущность правоотношений, из которых возник спор, и которые определяют правовое положение сторон спора относительно друг друга.

Анализ судебной практики последних лет в сфере применения действующего законодательства Украины об охране культурного наследия свидетельствует о наличии ряда проблемных вопросов. Эти вопросы связаны с недостаточностью нормативно-правового регулирования в исследуемой сфере, в основном детальной регламентации административных процедур, что мешает осуществлению надлежащей судебной защиты. В подтверждение приведём несколько примеров.

1. Кодексом административного судопроизводства Украины<sup>2</sup> (ст. 18) определена предметная подсуд-

ность административных дел в судах первой инстанции, а именно в отношении местных общих судов как административных (ч. 1 ст. 18) и окружных административных судов (ч. 2. ст. 18), но полное непонимание возникает из-за следующего: «Дела по обжалованию действий или бездействия должностных или служебных лиц местных органов исполнительной власти рассматриваются и решаются местным общим судом как административным судом или окружным административным судом по выбору истца» (ч. 3 ст. 18). Именно эта норма помогает отдельным нарушителям избегать ответственности за свои незаконные действия путём сознательного затягивания судебного разбирательства в разных судебных инстанциях и принятия судебного решения по делу, и выигранное таким образом время предоставляет им возможность завершить свои нарушения. Считаем, что названую правовую норму КАС Украины (ч. 3 ст. 18) надо исключить.

2. Согласно Закону Украины «Об охране культурного наследия»<sup>3</sup>

2 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

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

(ч. 1 ст. 30) органы охраны культурного наследия обязаны запретить любую деятельность юридических или физических лиц, которая нарушает законодательство, государственные стандарты, нормы и правила в сфере охраны культурного наследия. Понятие «законодательство» в широком значении<sup>4</sup> – это система законов и постановлений Верховной Рады Украины, указов Президента Украины, постановлений, декретов и распоряжений Кабинета министров Украины, а также нормативные акты министерств и ведомств, местных советов и местных государственных администраций. Таким образом, названная норма обязывает органы охраны культурного наследия запретить любую деятельность юридических или физических лиц, которые нарушают систему законов и постановлений Верховной Рады Украины, указов Президента Украины, постановлений, декретов и распоряжений Кабинета министров Украины, а также нормативные акты министерств и ведомств, местных советов и местных государственных администраций, государственные стандарты, нормы и правила в этой сфере. Ненадлежащее

выполнение этой нормы органами охраны культурного наследия является бездействием, а в случае утраты достопримечательности – преступным бездействием, которое влечёт за собой даже криминальную ответственность виновных должностных лиц. Но эта правовая норма имеет декларативный характер: не конкретизированы методы/способы запрета, моменты совершения такого запрета, сроки его продолжительности и т. п., то есть отсутствует нормативный порядок совершения такого запрета. Необходимо конкретизировать эту правовую норму.

3. Согласно Закону Украины «Об охране культурного наследия»<sup>5</sup> (ст. 21), если собственник объекта культурного наследия не принимает мер относительно его сохранения, в частности в связи с невозможностью создания необходимых для этого условий, суд по иску соответствующего органа охраны культурного наследия может постановить решение о его выкупе; выкупленный объект культурного наследия переходит в собственность государства, при этом выкупная

4 Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: .....

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

цена достопримечательности истории и культуры определяется по согласию сторон, а в случае спора – судом. Необходимо определиться с механизмом выполнения названных правовых норм. Для выполнения такого выкупа необходимым является и обеспечение финансовых возможностей соответствующего органа охраны культурного наследия, и его нормативное закрепление.

4. Закон Украины «Об охране культурного наследия»<sup>6</sup> (ч. 6 ст. 3) регламентирует решения (распоряжения, разрешения, предписания, постановления) органов охраны культурного наследия, принятые в пределах их компетенции, обязательные для выполнения юридическими и физическими лицами. Однако, как свидетельствует судебная практика, нормативные акты местных властей относительно охраны недвижимого наследия игнорируются, например, строительными организациями. Этому способствует отсутствие в нормативно-правовых актах норм относительно градостроения<sup>7</sup>, на что и ссылаются нарушители как на оправдание во время судеб-

6 Там же.

7 Кудерська Н.І. Містобудівна політика в Україні щодо охорони та збереження культурної спадщини // Наше право. – 2012. – № 2. – С. 116-123.

ных разбирательств. Внесение необходимых изменений и дополнений в градостроительное законодательство Украины с учётом требований законодательства об охране культурного наследия или приведение их в соответствие с ним обяжет застройщиков/инвесторов и т. д. ещё на стадии проектирования выполнять решения (распоряжения, разрешения, предписания, постановления) органов охраны культурного наследия, принятые в пределах их компетенции. Необходимо также конкретизировать ответственность за каждое нарушение действующего законодательства Украины об охране культурного наследия юридических и физических лиц, в том числе должностных лиц, судей, правоохранителей и др.

Отсутствие чёткого законодательного определения организации и деятельности органов власти, разграничения их полномочий в вертикальных структурных системах между органами власти в сфере охраны культурного наследия может привести к отсутствию надлежащей охраны, сохранения и использования наследия нашего народа, безнаказанности нарушителей, потере отдельных объектов этого наследия и т. п.

5. Согласно Закону Украины «Об охране культурного наследия»<sup>8</sup> исключение объекта культурного наследия из Реестра осуществляется лишь в случае (ст. 15): если объект разрушен; если объект археологии, который не обнаружен в наземных объёмных формах, исследован по всей площади и по всей глубине культурного слоя, и при этом не обнаружено объектов культурного наследия, подлежащих консервации или музеефикации на месте и последующему использованию; если объект потерял предмет охраны. Фактически нормы этой статьи определяют два конкретных основания (разрушение объекта культурного наследия и потеря им предмета охраны) для исключения этого объекта из Реестра, который защищает его от последующего уничтожения и, например, получения земельного участка для новостройки в Центральной планировочной зоне г. Киева. Сегодня почти в каждом городе Украины есть разрушившиеся естественным образом сооружения с историческим прошлым, которые ожидают сноса. А когда времени на

ожидание у собственников таких сооружений нет, в них почему-то случаются пожары, взрывы и т. п., а виновных при этом найти невозможно. Потом для уклонения от ответственности за такие события «получается» необходимое судебное решение об исключении объекта из Государственного реестра недвижимых памятников Украины. Но исключение объекта из этого Реестра должно быть исключительной мерой, а не постоянной практикой! Подобные происшествия типичны, но остановить их возможно не только лишь жёсткими законодательными запретами и ответственностью, а изменением приоритетов в сознании каждого: ценность сохранённого наследия украинского народа должна стать выше сиюминутной выгоды отдельных личностей. Для защиты наследия украинского народа и во избежание использования судебных инстанций с целью прикрытия такого своеволия необходимо внести изменения к Закону Украины «Об охране культурного наследия»<sup>9</sup> (ст. 15) и запретить исключение объекта из этого Реестра, а в случае его разрушения или потери предмета охраны отмечать таковые факты непосредственно в этом Реестре.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>8</sup> Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000р. № 1805-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.

6. О необходимости судебной защиты природного наследия украинского народа свидетельствует отчёт Рескомприроды Крыма за 1 полугодие 2012 года, в котором представлена информация о проведении 29 проверок территорий и объектов природно-заповедного фонда. Составлено 34 административных протокола, из которых 27 – по ст. 91 и 7 – по ст. 1885 Кодекса Украины об административных правонарушениях на общую сумму штрафных санкций в 1,785 тыс. грн., убытков же нанесено на общую сумму 243,765 тыс. грн.<sup>10</sup> Решения о создании природных заповедников, национальных природных парков, а также относительно других территорий и объектов природно-заповедного фонда Украины (далее – ПЗФУ) общегосударственного значения, принимаются Президентом Украины, а решения об организации или объявлении территорий и объектов ПЗФУ местного значения, установление охранных зон территорий и объектов ПЗФУ принимаются Верховным Советом Автономной Республики Крым, областными, Киевским и Севасто-

<sup>10</sup> Итоги работы Рескомприроды Крыма по осуществлению государственного экологического контроля. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://reskompriroda.crimea.ua/index.php>.

польским городскими советами<sup>11</sup>(ст. 53), что также подлежит отмене, как и нормы, касающиеся изменения границ, категории и изменения статуса территорий и объектов ПЗФУ<sup>12</sup> (ст. 54). Такие решения должны приниматься законом Верховной Радой Украины как распорядителем; законодательно должны быть урегулированы порядок и требования касательно резервирования ценных для наследия природных территорий и объектов ПЗФУ, решения об их организации или объявлении, изменении пределов, категории и отмене статуса, определении режима каждой из них и т. п.<sup>13</sup>

Иными являются судебные споры, возникающие относительно движимых объектов наследия народа Украины, которые связаны в основном с их перемещением через таможенную границу, то есть таможенными правонарушениями. Объекты культурного наследия Украины все ещё продолжают подвергаться разорению,

<sup>11</sup> Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р. № 2456-XII // Відомості ВРУ (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 502.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Кудерська Н.І. Охорона та збереження природної та культурної спадщини в Україні // Європейські перспективи (Науково-практичний журнал). – 2012. – №2. – С. 122-130.

а уникальные ценности – нелегально вывозиться за границу.

Правоприменительная деятельность – одна из важных видов государственной деятельности, которая должна осуществляться уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами, потому что как государственно-властное деяние она всегда осуществляется от имени государства и связана с принятием соответствующих решений.

В действующем законодательстве Украины перечень правоохранительных органов обуславливает Закон Украины «О государственной защите работников суда и правоохранительных органов»<sup>14</sup> (п. 1 ч. 1 ст. 2), согласно которому к правоохранительным органам относятся: органы прокуратуры, внутренних дел, службы безопасности, Военной службы правопорядка в Вооружённых Силах Украины, таможенные органы, органы охраны государственной границы, органы государственной налоговой службы, органы и учреждения исполнения наказаний, следственные изоляторы, ор-

ганы государственного финансового контроля, рыбоохраны, государственной лесной охраны, другие органы, которые осуществляют правоприменительные или правоохранительные функции, а Конституция Украины (ч. 3 ст. 17) указывает, что организация и порядок деятельности правоохранительных органов государства определяются Законом. Эта норма Основного Закона нуждается в своём законодательном раскрытии, потому что на сегодня не существует чёткого перечня этих органов, а потому сложно определиться в отношении организации и порядка их деятельности, отсутствует прямая законодательная ссылка на конкретные правоохранительные органы, осуществляющие правоприменительную или правоохранительную деятельность в сфере охраны и сохранения культурного наследия.

На современном этапе [для] повышения актуальности охраны, сохранения и использования материальных объектов наследия и [в связи] с их незащищённостью от посягательств, особенно в случае их принадлежности к коммунальной или государственной собственности, существенное значение в отношении предупреждения и устранения нарушений закона имеют административные и гражданско-

14 Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12.1993р. № 3781-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

правовые средства, одним из которых является защита как прав и законных интересов граждан и государства, так и самих объектов путём предъявления прокуратурами исков/жалоб в соответствующие судебные инстанции, а также надлежащее представительство интересов в них. Предметом прокурорского обращения к суду (заявления или иска), в частности, могут быть: 1) признание незаконными актов органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, и отмена таких актов; 2) прекращение противоправной деятельности государственных органов, юридических лиц, возобновление нарушенных прав граждан и юридических лиц; 3) возмещение материального и морального вреда, нанесённого правонарушителями и т. п.<sup>15</sup> Так, например, по иску заместителя Генерального прокурора Украины в интересах государства к Обществу Хозяйственный суд г. Киева в 2009 году решил осуществить реприватизацию (выкуп в собственность государства только что обнаруженного объекта культурного наследия): двух нежилых домов по адресу г. Киев, ул. Волошская/Борисоглебская/

15 Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991р. № 1789-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>.

Набережно-Хрещатицкая из-за нарушения Обществом охранительных обязательств в части обеспечения соответствующего режима их содержания<sup>16</sup>.

В системе органов исполнительной власти, которые осуществляют мероприятия по охране и защите объектов культурного и природного наследия нашего народа, отдельное место занимают должностные лица, подразделения и административный аппарат ОВС Украины. Закон Украины «Об общей структуре и численности Министерства внутренних дел Украины»<sup>17</sup> (ст. 1) утверждает следующую общую структуру Министерства внутренних дел Украины: Министерство внутренних дел Украины – центральный орган управления; государственные департаменты в составе Министерства внутренних дел Украины как правительственные органы государственного управления по

16 Суд остановил строительство высотки в историческом центре Киева // Обозреватель. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kiyany.obozrevatel.com/life/82105.htm>.

17 Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002р. № 2925-ІІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2925-14>.

отдельным направлениям служебной деятельности, определённым Кабинетом Министров Украины; главные управления, управления Министерства внутренних дел Украины в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе; управления, отделы Министерства внутренних дел Украины на транспорте; городские, районные управления и отделы, линейные управления, отделы, отделения, пункты; подразделения судебной милиции; подразделения местной милиции; объединения, военные части, подразделения, учреждения внутренних войск; учебные заведения, научно-исследовательские учреждения; предприятия и учреждения; предприятия и учреждения обеспечения. Учитывая, что культурное наследие является важным национальным ресурсом, необходимо создать в составе Министерства внутренних дел Украины государственный департамент по охране и сохранению культурного (включая археологическое, подводное, природное) наследия.

Состояние работы ОВС Украины по вопросам защиты культурного и природного наследия остаётся неудовлетворительным, о чем свидетельствует количество уничтоженных, разрушенных и ограбленных недви-

жимых объектов этого наследия, объём похищенных и невозвращённых движимых объектов и т. п. Нуждается в совершенствовании и надлежащем законодательном нормировании совместная деятельность и взаимодействие в этой сфере с органами охраны культурного наследия, с физическими и юридическими лицами, которые являются владельцами и арендаторами недвижимых объектов, коллекционерами, специалистами в отрасли истории, искусствоведения, реставрации и в сфере арт-рынка и т. д. То есть и в этом случае отсутствие законодательного раскрытия норм Конституции Украины<sup>18</sup> (п. 12 ч. 1 ст. 92), согласно которой исключительно законами Украины определяются организация и деятельность органов исполнительной власти, препятствует надлежащей охране и защите названного наследия.

Вопрос о создании отдельных структурных подразделений, в частности единой службы в составе функциональной структуры<sup>19</sup> или специальных

18 Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254/96-вр>.

19 Каткова Т.Г. Діяльність ОВС України з питань захисту культурної спадщини: адміністративно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук. [Електрон-

подразделений (отделов) среди существующих отраслевых служб МВД Украины<sup>20</sup>, целью которой должна была бы стать борьба с преступными посягательствами на культурные ценности, их незаконным обращением, повреждением недвижимых объектов национального наследия, незаконными раскопками и т. п. неоднократно обсуждался в научной литературе. Считаем целесообразным создание при государственном департаменте в составе МВД Украины по охране и сохранению культурного (включая археологическое, подводное, природное) наследия необходимых структур и служб охраны с соответствующими полномочиями специального назначения в местных органах ВД, целью которых должно было бы стать предупреждение преступлений и борьба с преступными посягательствами на культурные ценности, их незаконным обращением, повреждением недвижимых культурных и/или природных объектов национального наследия, нарушениями в градостроении в истори-

ний ресурс]. – Режим доступа: <http://studrada.com.ua/content/31>.

20 Кисельов О.О., Савченко О.О. Про доцільність створення спеціальних підрозділів у боротьбі з окремими видами злочинів // Теорія оперативно-службової діяльності правоохоронних органів. – Львів, 2000. – С. 123-126.

ческих местах и городах, незаконными раскопками и т. п., с определением их взаимодействия с государственной инспекцией по охране культурных и природных ценностей Украины, созданной при центральном органе исполнительной власти по охране и сохранению культурного наследия.

Особенностью преступлений против движимого материального культурного наследия является нелегальный его вывоз за пределы Украины для последующей продажи коллекционерам, торговым дилерам, в частные салоны и аукционные дома и др. Надлежащая организация взаимодействия и сотрудничества правоохранительных органов должна способствовать результативной борьбе с транснациональным нелегальным обращением культурных ценностей. Под взаимодействием правоохранительных органов в Украине следует понимать необходимую совместную деятельность, которая осуществляется на основе законодательных актов в конкретных, определённых законом организационных формах и порядке, координируемую и подконтрольную уполномоченному органу, а также согласованную по целям, направлениям, степени конфиденциальности или конспирации, месту и времени,

длительности и т. п., направленную на обеспечение качественного и эффективного выполнения возложенных на эти органы заданий, в частности, охраны, сохранения и защиты природного и культурного наследия. В административном аспекте взаимодействие выступает фактически совместной деятельностью субъектов, что и является, по нашему мнению, её ключевым признаком, который нуждается в чётком определении организации и порядка. Согласно Конституции Украины (ч. 3 ст. 17) организация и порядок деятельности правоохранительных органов государства определяются законом, а потому взаимодействие правоохранительных органов нуждается в своём законодательном определении.

Основными формами взаимодействия органов МВД Украины, охраны государственной границы и таможенных органов в сфере борьбы с преступностью определены, в частности: принятие согласованных решений и выполнение нормативно-правовых актов по вопросам борьбы с преступностью; проработка и реализация общих планов, программ борьбы с преступностью; издание совместных ведомственных нормативных актов относительно порядка взаимо-

действия в процессе осуществления мероприятий по борьбе с преступностью; создание общих рабочих групп представителей органов для изучения отдельных проблем борьбы с преступностью и выработки предложений, касающихся их решения; проработка и предоставление в инстанции согласованных предложений по вопросам профилактики преступлений и других правонарушений; изучение проблемы профилактики преступлений и выработки общих предложений относительно форм и методов её проведения; совместное изучение условий и причин, которые способствуют совершению преступлений, и проработки мероприятий по их устранению; своевременное информирование правоохранительными и таможенными органами друг друга о подготовке или совершении преступлений; создание общих банков данных лиц, причастных к контрабанде и т. д. (п. 3)<sup>21</sup>.

Потерю культурных ценностей следует рассматривать не как личные ма-

---

21 Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю. Інструкція МВС України, Служба безпеки України, Держкомкордон України [...] від 10.08.1994р. № 4348, 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>.

териальные убытки или потери владельца, а как нанесение вреда всему обществу. Как известно, выявление, прекращение и предотвращение преступлений, связанных с культурными ценностями, усложняется их повышенной латентностью и отсутствием однообразия, наличием существенных пробелов в законодательстве об охране культурного наследия, отсутствием универсальной терминологии. Основными формами международного сотрудничества и взаимодействия правоохранительных органов разных стран мира в сфере следственной деятельности и оперативно-розыскных мероприятий, которые касаются и исследуемой сферы, являются: выполнение запросов; участие в оперативно-розыскных мероприятиях и следственных действиях, которые осуществляются на территории другого государства; обмен информацией; работа официальных представителей; предоставление правовой помощи при расследовании преступлений и т. п. Приказ Министерства культуры и искусств Украины, Министерства внутренних дел Украины «Об оперативном обмене информацией о культурных ценностях, объявленных в национальный и международный розыск»<sup>22</sup> от 10.08.2004

22 Наказ Міністерства культури і мистецтв України, Міністерство внутрішніх справ України «Про оперативний обмін інформацією щодо

г. предусматривает необходимость во исполнение Протокольного решения заседания Межведомственного совета по вопросам вывоза, ввоза и возврата культурных ценностей от 09.01.2004 г. (п. 3) структурным подразделениям Министерства внутренних дел Украины (Национальному центральному бюро Интерпола в Украине, Департаменту уголовного розыска, Департаменту информационных технологий) внедрить взаимообмен информацией об объявленных в национальный и международный розыск культурных ценностях с Министерством культуры Украины. Обмен информацией осуществляется ежемесячно, а информация направляется в Министерство культуры Украины на магнитных или магнитооптических носителях.

Борьба с преступностью невозможна без поддержки со стороны населения. Адриан Бек и Чистякова Ю.Б. выделяют два принципа взаимодействия милиции с населением: консультацию и сотрудничество (кооперацию)<sup>23</sup>. Консультации могут

культурних цінностей, оголошених у національний та міжнародний розшук» від 10.08.2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 47. – Ст. 3138.

23 Взаимодействие милиции и населения: к итогам Харьковского эксперимента. – Х.: Нац.ун-т внутр.дел, 2003. – 288 с.

проводиться как при личных встречах, так и в форме совещаний, конференций или семинаров и т. п., на которых обсуждаются или решаются вопросы защиты или/и охраны названных объектов, в процессе работы местных подразделений органов внутренних дел, участковых и т. д. Сотрудничество предусматривает совместный труд милиции и общественности ради достижения общих целей, а именно – соблюдения требований действующего законодательства Украины, борьбы с преступностью, предупреждения преступлений и т. п. Для надлежащего осуществления общественного контроля и содействия охране и сохранению культурного и природного наследия народа Украины необходимо разработать и утвердить Положение об общественных организациях и объединениях по охране объектов культурного и природного наследия с обязательным определением их взаимодействия и сотрудничества с правоохранительными органами.

Основными формами, в которых происходит эффективное взаимодействие государственных институтов и общественных объединений в сфере охраны культурного наследия, в основном являются общие проекты относительно пропаганды культурного на-

следия и экспертно-консультационная работа. Общественный контроль в этой сфере осуществляется общественными инспекторами по охране культурного наследия, но Положение о них в нормативно-правовой базе Украины отсутствуют. Для надлежащего осуществления общественного контроля и содействия охране и сохранению культурного и естественного наследия народа Украины необходимо разработать и утвердить Положение об общественных инспекторах по охране объектов культурного и природного наследия с обязательным определением их взаимодействия и сотрудничества с правоохранительными органами. Государству необходимо активно способствовать привлечению к совместной работе институтов гражданского общества при сохранении ведущей роли государственных органов.

## Заключение

Отсутствие надлежащего разграничения юрисдикций общих/хозяйственных и административных судов приводит к тому, что аналогичные по предмету споры рассматриваются и хозяйственными/общими, и административными судами. В решении вопросов относительно под-

ведомственности споров судам общей юрисдикции надлежит исходить не только из состава сторон спора и его предмета, но и учитывать основания иска, определяющего сущность правоотношений, из которых возник спор, и которые определяют правовое положение сторон спора относительно друг друга.

Для защиты достоинства украинского народа необходимо внести следующие изменения и дополнения в действующие нормативно-правовые акты Украины: ч. 3 ст. 18 КАС Украины<sup>24</sup> исключить; в Законе Украины «Об охране культурного наследия»<sup>25</sup>: в ст. 15 запретить исключение объектов культурного наследия из этого Реестра, а в случае разрушения объектов культурного наследия или потери ими предмета охраны отмечать таковые факты непосредственно в этом Реестре в определённом порядке по решению соответствующих компетентных органов; в ст. 21 обусловить порядок

возвращения объектов культурного наследия в собственность государства путём выкупа, если владелец не предпринимает мер по её сохранению; в ч. 1 ст. 30 конкретизировать порядок осуществления запрета; в градостроительном законодательстве Украины учесть требования законодательства об охране культурного наследия; разработать и утвердить Положение об общественных инспекторах по охране объектов культурного и природного наследия народа Украины с обязательным определением их взаимодействия и сотрудничества с правоохранительными органами.

Создать Департамент в составе МВД Украины по охране и сохранению культурного (включая археологическое, подводное, природное) наследия со всеми необходимыми структурами и службами охраны с соответствующими полномочиями специального назначения в местных органах ВД, целью которого должно было бы стать предупреждение преступлений и борьба с преступными посягательствами на культурные ценности, их незаконным обращением, повреждением недвижимых культурных и/или природных объектов национального наследия, нарушениями в градостроении в исторических местах

24 Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

25 Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000р. № 1805-III. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.

и городах, незаконными раскопками и т.п., с определением их взаимодействия с государственной инспекцией по охране культурных и природных ценностей Украины, созданной при центральном органе исполнительной власти по охране и сохранению культурного наследия.

Для надлежащего осуществления общественного контроля и содей-

ствия охране и сохранению культурного и природного наследия народа Украины необходимо разработать и утвердить Положение об общественных организациях и объединениях по охране объектов культурного и природного наследия народа Украины с обязательным определением их взаимодействия и сотрудничества с правоохранительными органами.

## Бібліографія

1. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні. Навчальний посібник. – К.: СОМІ, 1999. – 265 с.
2. Взаимодействие милиции и населения: к итогам Харьковского эксперимента. – Х.: Нац. ун-т внутр. дел, 2003. – 288 с.
3. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23.12. . № 3781-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.
4. Закон України «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» від 10.01.2002 р. № 2925-ІІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2925-14>.
5. Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 р. № 1805-ІІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.
6. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 р. № 2456-ХІІ // Відомості ВРУ (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 502.
7. Закон України «Про прокуратуру» від 05.11.1991р. № 1789-ХІІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>.

8. Итоги работы Рескомприроды Крыма по осуществлению государственного экологического контроля. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://reskompriroda.crimea.ua/index.php>.
9. Каткова Т.Г. Діяльність ОВС України з питань захисту культурної спадщини: адміністративно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studrada.com.ua/content/31>.
10. Кисельов О.О., Савченко О.О. Про доцільність створення спеціальних підрозділів у боротьбі з окремими видами злочинів // Теорія оперативно-службової діяльності правоохоронних органів. – Львів, 2000. – С. 123-126.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
12. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254/96-вр>.
13. Кудерська Н.І. Містобудівна політика в Україні щодо охорони та збереження культурної спадщини // Наше право. – 2012. – № 2. – С. 116-123.
14. Кудерська Н.І. Охорона та збереження природної та культурної спадщини в Україні // Європейські перспективи (Науково-практичний журнал). – 2012. – № 2. – С. 122-130.
15. Наказ Міністерства культури і мистецтв України, Міністерство внутрішніх справ України «Про оперативний обмін інформацією щодо культурних цінностей, оголошених у національній та міжнародній розшук» від 10.08.2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 47. – Ст. 3138.
16. Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю. Інструкція МВС України, Служба безпеки України, Держкомкордон України [...] від 10.08.1994 р. № 4348, 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>.
17. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам. Рекомендації Вищого господарського суду від 27.06.2007 р. № 04-5/120. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va120600-07>.

- 
18. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 17/81-97. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>.
  19. Суд остановил строительство высотки в историческом центре Киеве // Обозреватель. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kiyany.obozrevatel.com/life/82105.htm>.

UDC 341.24 (477)

## **Preservation and protection of cultural heritage in Ukraine by authorized law enforcement agencies and court instances**

**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: police\_academia@ukr.net

### **Abstract**

Cultural heritage is an important national resource that has functions to maintain the stability and continuity of the process of social regulation, the factor of self-identification of national society, which necessitates the protection and conservation of the objects of this heritage. For the time being its protection against violators of the current legislation of Ukraine on the protection of cultural heritage in the courts, as well as protection by law enforcement agencies, requires much of improvement.

Security and protection activities of law enforcement bodies of Ukraine in relation to the cultural heritage considered by many scholars, but the protection of cultural heritage in courts against violators of the current legislation of Ukraine on the protection of cultural heritage have not been developed in the scientific literature yet.

For the proper implementation of public control and promotion of the protection and preservation of cultural and natural heritage of the people of Ukraine we need to develop and adopt a set of regulations with mandatory determination of their interaction and cooperation with law enforcement bodies.

### **Keywords**

Objects of cultural heritage, law enforcement authorities, judicial instances.

## Introduction

Cultural heritage is an important national resource that has functions to maintain the stability and continuity of the process of social regulation, the factor of self-identification of national society, which necessitates the protection and conservation of the objects of this heritage. For the time being its protection against violators of the current legislation of Ukraine on the protection of cultural heritage in the courts, as well as protection by law enforcement agencies, requires much of improvement.

Security and protection activities of law enforcement bodies of Ukraine also in relation to the cultural heritage has been considered by such scholars as V.V. Galunko, I.P. Golosnichenko, T.G. Katkova, V.K. Kolpakova, V.I. Kurilo, V.M. Plishkin, O.P. Ugrovetsky, A.G. Sachavo and others. But the protection of cultural heritage in courts against violators of the current legislation of Ukraine on the protection of cultural heritage have not been developed in the scientific literature yet.

### **Protection of cultural heritage by authorized regulatory bodies**

In Ukraine the administration of justice is carried out exclusively by

court, whose jurisdiction extends to all legal relations arising in the state, each is guaranteed the right to appeal to the court for the protection of the constitutional rights and freedoms. In the legal literature among functions of administrative justice rightly highlighted the following: control function, which is to verify the legality of acts (action or inaction) of government for consideration administrative law (public law) disputes in the administrative procedure, the purpose of which is to promote a renewal of infringed rights and to ensure the protection of other rights by the change or cancellation of the administrative act in the event of illegality; restorative justice function that represents a systematic completion of an advocacy and provides for the resumption of violated rights etc.; preventional function to serve to prevent human rights violation etc. that involves clarification of management and legal reasons and circumstances of the offenses (particularly systematic), identifying guilty civil servants; educative function related to the manifestation of preventive-educational influence of administrative justice on officials to encourage the compliance with the principles of public service; jurisdictional function which is crucial to opening the way to achieve this goal by this institution, provides, that the

protection of human rights and so on is realized by means of trial of specific administrative case. The court, which reviews administrative cases, is competent if it is a public law dispute. But sometimes the boundary between public law and private law disputes is difficult to determine, and therefore we should judge from the nature of legal relations, which are derived from the plaintiff's claims<sup>1</sup>.

Since 2007 a different legal position has been formed that the dispute concerning the appeal against acts of public authorities, bodies of the Autonomous Republic of Crimea or local authorities, on which basis arised civil rights and duties (issue of law), is not a public-law and treated according to the rules of the Economic Procedural Code of Ukraine or Code of Civil Procedure of Ukraine. This position was reflected, for instance, in recommendations of the Presidium of the Supreme Economic Court of Ukraine "On some issues of jurisdiction and jurisdiction of cases to economic courts" on 27.06.2007 No. 04-5/120 (Paragraph 15)<sup>2</sup>. At that such practice is not unique

for the time being. Cases similar to those named were reviewed and considered (including higher courts) in administrative proceedings as well. Lack of proper demarcation of jurisdictions of ordinary/commercial and administrative courts leads to the situation, where subjectively similar disputes are considered at both economic/ordinary and administrative courts. In matters concerning the jurisdiction of disputes, regardless of the wording of stated claims, the court of law, in particular, the ordinary and economic courts should go not only from the parties to the dispute and its subject matter, but also to consider the grounds of legal action, which is defined by the essence of legal relationship, which led to the dispute and which define the legal status of the parties to the dispute relative to each other.

Analysis of judicial practice in recent years regarding the application of the current legislation of Ukraine on the protection of cultural heritage indicates the presence of a number of problematic issues. These issues are related to

1 Aver'yanov, V.B. (1999), *State administration in Ukraine. Study guide [Derzhavne upravlinnya v Ukraïni. Navchal'nii posibnik]*, SOMI, Kiev, pp. 140-141.

2 "On some questions of jurisdiction over the subject matter of commercial courts. Recommendations of the

Supreme Economic Court on 27.06.2007 No. 04-5/120" ["Pro deyaki pitannya pidvidomchosti i pidsudnosti sprav gospodars'kim sudam. Rekomendatsii Vishchogo gospodars'kogo sudu vid 27.06.2007r. No. 04-5/120"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va120600-07>

the lack of legal regulation in the study sphere of detailed regulation of administrative procedures, which impedes the proper judicial protection. In confirmation let's cite some examples.

1. The Code of Administrative Procedure of Ukraine<sup>3</sup> (Article 18) defines exclusive jurisdiction of administrative cases in first instance courts, precisely in relation to local ordinary courts as administrative (Article 18, Part 1) and county administrative courts (Article 18, Part 2), but there is a complete lack of understanding due to the following: "Cases on disputing action or inaction of civil servants or officials of local executive authorities considered and resolved by local ordinary court as an administrative court or county administrative court upon the choice of the plaintiff" (Article 18, Part 3). It is particular rule, which helps individual infringers to avoid liability for their illegal actions by deliberately delaying the proceedings in various courts and adoption of court's disposition of the case, and also won in this case time enables them to complete their violations. We believe that this legal norm

3 "The Code of Administrative Proceedings of Ukraine on 06.07.2005 No. 2747-IV" ["Kodeks administrativnogo sudochinstva Ukraïni vid 06.07.2005 No. 2747-IV"], available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

of the CAP of Ukraine (Article 18, Part 3) should be deleted.

2. According to the Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" (Article 30, Part 1)<sup>4</sup>, the protection of cultural heritage organizations are obliged to prohibit any activity of legal entities and individuals that violate legislation, government standards, rules and regulations in the field of cultural heritage protection. The concept of "legislation" in broad sense<sup>5</sup> is a system of laws and decisions of the Supreme Council of Ukraine, presidential edicts, regulations, decrees and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as normative acts of ministries and departments, local councils and local administrations. Thus, the named rule requires bodies of cultural heritage protection to prohibit any activity of legal entities and individuals who violate the system of laws and decisions of the Supreme Council of Ukraine, presidential edicts, regulations,

4 "Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" on 08.06.2000 No. 1805-III" ["Zakon Ukraïni "Pro okhoronu kul'turnoï spadshchini" vid 08.06.2000r. No. 1805-III"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>

5 "Decision of the Constitutional Court of Ukraine on 09.07.1998 No. 17/81-97" ["Rishennya Konstitutsiinogo Sudu Ukraïni vid 09.07.1998 r. No. 17/81-97"], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>

decrees and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as normative acts of ministries and departments, local councils and local administrations, state standards, rules and regulations in this sphere. Improper implementation of this rule by the bodies of cultural heritage protection is manifested as inaction, and in case of area of unique interest loss – a crime of omission, which even leads to criminal liability of the guilty officials. But this legal provision is declaratory in nature and does not specify methods or ways of prohibition, the time of prohibition, its duration, i.e. there is no standardized procedure for conducting such a prohibition. It is necessary to specify this legal norm.

3. According to the Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" (Art. 21)<sup>6</sup>, if the owner of an object of cultural heritage does not act on its preservation, in particular due to the inability to create the necessary conditions for this, the court at the suit of the body of cultural heritage protection may decide on its redemption, and redeemed object of cultural heritage becomes the

property of the state, and the redemption price of history and culture landmarks is determined by the agreement of the parties, and in case of dispute – by the court. It is necessary to determine the mechanism of execution of the named legal norms. To perform such redemption it is necessary to provide financial capacity of the body of cultural heritage protection and its standardization.

4. The Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" (Article 3, Part 6)<sup>7</sup> regulates the solutions (orders, permits, regulations, decrees) of the bodies of cultural heritage protection, adopted within their competence and being mandatory for legal entities and individuals. However, as evidenced by the case law, regulations of local authorities regarding the protection of immobile heritage still ignored, for instance, by construction companies. This contributes the lack of legal regulations regarding urban development<sup>8</sup>, what is referred by violators as an excuse during the trial. Making amendments to the town planning legislation of Ukraine with regard

7 Ibid.

8 Kuders'ka, N.I. (2012), "Town-planning policy in Ukraine on the protection and preservation of cultural heritage" ["Mistobudivna politika v Ukraïni shchodo okhoroni ta zberezhennya kul'turnoi spadshchini"], *Nashe pravo*, No. 2, pp. 116-123.

6 "Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" on 08.06.2000 No. 1805-III" ["Zakon Ukraïni "Pro okhoronu kul'turnoi spadshchini" vid 08.06.2000r. No. 1805-III"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>

to the requirements of the legislation on the protection of cultural heritage or bringing them into the line would force developers/investors and others at the projecting phase to implement decisions (orders, resolutions, regulations, decrees) of the bodies of cultural heritage protection, adopted within their competence. It is also necessary to specify the responsibility for every violation of the Law of Ukraine on the Protection of Cultural Heritage by legal entities and individuals, including officials, judges, law enforcement officers and others.

The absence of a clear legal definition of organization and activities of regulatory bodies, separation of powers in the vertical structural systems between authorities in the field of cultural heritage protection can lead to the lack of adequate protection, conservation and use of the heritage of our people, the impunity of violators, the loss of individual objects of this inheritance and so on.

5. According to the Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage"<sup>9</sup> the object of cultural heritage exception from the Registry is realized

only in case (Article 15): if the object is destroyed; when the archeology object, which is not found in the ground volumetric forms, is investigated throughout the area and throughout the depth of the cultural layer and when no object of cultural heritage is detected, which are subject to conservation or museumification at place and further exploitation; if the object lost its legal protection. In fact, norms of this article define two specific reasons (destruction of a cultural heritage and its legal protection loss) to exclude this object from the Registry, which protects it from further destruction, such as to obtain land for new buildings in the central planning area of Kiev. Now almost every city in Ukraine has naturally destroyed facilities with historical background awaiting demolition. And when the owners of such facilities have no time to wait, cases of fire, explosions, etc. may happen for some reason, and to find the responsible for that is not possible. Then, to avoid liability for such events the judgment to delete the object from the State Register of Immovable Sites of Ukraine takes necessary character. But removing the object from the registry should be an exception, not on a permanent basis! These events are typical, but they cannot be stopped by stringent legal restrictions and liability, but

---

9 "Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" on 08.06.2000 No. 1805-III" ["Zakon Ukraïni "Pro okhoronu kul'turnoi spadshchiny" vid 08.06.2000r. No. 1805-III"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>

by the change of priorities in everyone's minds: the value of preserving the heritage of the Ukrainian people must rise above the current benefit of individuals. To protect the heritage of the Ukrainian people and to avoid the use of the courts in order to cover such willfulness it is necessary to make changes to the Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage"<sup>10</sup> (Article 15) and to prohibit the exclusion of the subject of the Register, and in the case of destruction or loss of the subject to mark this event directly in the Register.

6. The need for judicial protection of natural heritage of Ukrainian people is testified by the report of the Crimean Natural Resources Committee for the 1st half of 2012, which states on carrying out 29 examinations of territories and objects of natural reserve fund, made up 34 administrative reports, whereof 27 under the Article 7, 91, 188 of the Code of Ukraine on administrative offenses, for a total amount of penalties in 1.785K UAH, and inflicted damages totaling 243.765K UAH<sup>11</sup>. The decision

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> "The outcome of the Crimean Natural Resources Committee implementation of state environmental control" ["Itogi raboty Reskomprirody Kryma po osushchestvleniyu gosudarstvennogo ekologicheskogo kontrolya"], available at: <http://reskompriroda.crimea.ua/index.php>

on the establishment of nature reserves, national parks, as well as on other areas and objects of the Natural Reserve Fund of Ukraine (hereinafter – NRFU) is of a national significance and made by the President of Ukraine, and the decision on the organization or announcement of NRFU territories and objects of local significance, establishment of protective zones of NRFU territories and objects accepted by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea, regional, Kyiv and Sevastopol city councils (Article 53)<sup>12</sup>, which is also subject to cancellation, as well as rules on the revision of limits, categories and status of NRFU territories and objects (Article 54)<sup>13</sup>. Such decisions should be made by the Supreme Council of Ukraine as a disponent. Procedures and requirements with respect to reservation of valuable natural areas for the heritage of the NRFU territories and objects should be legally regulated, the decision about their organization or announcement, revision of limits, categories and abolition

<sup>12</sup> "Law of Ukraine "On the Nature Reserve Fund of Ukraine" on 16.06.1992 No. 2456-XII" ["Zakon Ukraïni "Pro prirodno-zapovidnii fond Ukraïni" vid 16.06.1992 r. No. 2456-XII"], *Vidomosti VRU (VVR)*, 1992, No. 34, Art. 502.

<sup>13</sup> Ibid.

of the status, determine the mode of each of them, etc<sup>14</sup>.

Others are litigations on the mobile objects of Ukrainian People's heritage connected mainly with their transference through the national border, in other words with custom irregularities. Objects of Ukrainian cultural heritage have been devastated so far as well as unique relics have been exported illegally.

Law enforcement activity is one of the most important types of state activity to be carried out by the authorized government bodies and officials as state-authoritative acts are performed on behalf of state and connected with the corresponding resolutions.

In current legislation of Ukraine the law enforcement agencies' list is stipulated by the Law of Ukraine on "State protection of court and law enforcement agencies' staff" (Article 2, Part 1, Paragraph 1)<sup>15</sup>. The Law says law enforce-

ment agencies are prosecution agencies, internal affairs agencies, security bodies, military legal service in frames of Ukraine's Military, custom authorities, agencies for State borders defense, state tax authorities, punishment-oriented institutions, detention facilities, state internal financial control agencies, centers for fishery protection and state forest service, other agencies with law-enforcement functions, and the Constitution of Ukraine (Article 17, Part 3) says the establishment and procedures for state law-enforcement activity are stipulated by the Law. This provision of the Fundamental Law needs the legislative explanation as for the time being there is no distinct list of these agencies, therefore it's difficult to specify the procedures and organization of their activity, there is a lack of direct legislative reference to specific law-enforcement agencies which carry out law-enforcement activity in frames of cultural heritage protection and preservation.

Due to today's increased significance of protection, preservation and use of heritage material objects, their exposure to offence, especially in case of their belonging to communal or public owner-

14 Kuders'ka, N.I. (2012), "Protection and conservation of natural and cultural heritage in Ukraine" ["Okhorona ta zberezhennya prirodnoï ta kul'turnoï spadshchini v Ukraïni"], *Evropeis'ki perspektivi (Naukovo-praktichnii zhurnal)*, No. 2, pp. 122-130.

15 "Law of Ukraine "On State Protection of court and law enforcement agencies employees" on 23.12.1993 No. 3781-XII" ["Zakon Ukraïni "Pro derzhavnii zakhist pratsivnikiv sudu i pravookhoronnikh

organiv" vid 23.12.1993r. No. 3781-XII"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>

ship, administrative and civil-law measures to prevent crime become of crucial importance including the protection of both rights and legal interests of citizens and state, as well as material objects by means of initiating legal proceedings to corresponding judicial institutes, as well as interests intermediation in them. Subject of the prosecutor's apply to the court (claim or lawsuit) may be in particular: 1) invalidation of acts performed by government and local government authorities, as well as their officials, and repeal of these acts; 2) cessation of illegal actions performed by governmental bodies, legal persons, restitution of citizens' and legal persons' violated rights; 3) compensation for material and moral harm due to violation of rights etc.<sup>16</sup> For example, in the action initiated in interests of the State against the Company by the deputy of the Ukrainian general prosecutor the Kiev economic court in 2009 held that two empty houses at the address Kiev, Voloshskaya/Borisoglebskaya/Naberezhno-Khreshatickaya should have been re-privatized as the Company violated

protection obligations of keeping houses in appropriate order<sup>17</sup>.

In system of executive authorities taking measures to protect and preserve the objects of cultural and natural heritage of our People, the separate position is held by officials, sub-divisions and administrative staff of the Ukrainian Ministry of Internal Affairs. The Law of Ukraine on "General structure and Quantity of Ukrainian Ministry of Internal Affairs" (Article 1)<sup>18</sup> stipulates the following general structure of the Ukrainian Ministry of Internal Affairs: the Ukrainian Ministry of Internal Affairs is the central administrative body; state departments of the Ukrainian Ministry of Internal Affairs such as governmental agencies of state administration with official directives stipulated by the Cabinet of Ministers of Ukraine; head-departments, the Department of the Ukrainian Ministry of

16 "Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" on 05.11.1991 No. 1789-XII" ["Zakon Ukraïni "Pro prokuraturu" vid 05.11.1991r. No. 1789-XII"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>

17 "Court halted the construction of high-rise building in the center of Kiev" ["Sud ostanovil stroitel'stvo vysotki v istoricheskom tsentre Kieve"], *Obozrevatel'* available at: <http://kiyany.obozrevatel.com/life/82105.htm>

18 "Law of Ukraine "On structure and numbering of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine" 10.01.2002 No. 2925-III" ["Zakon Ukraïni "Pro zagal'nu strukturu i chisel'nist' Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukraïni" vid 10.01.2002r. No. 2925-III"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2925-14>

Internal Affairs in Autonomous Republic of Crimea, regions, in cities of Kiev and Sevastopol, the Department of the Ukrainian Ministry of Internal Affairs on transport; city and regional departments, line departments, divisions, subdivisions of judicial police; subdivisions of local police; associations, military units, subdivisions, military establishments for internal troops; educational establishments, research institutions, companies and establishments, security companies and establishments. Considering the cultural heritage to be the important national resource it is important to establish a state department on protection and preservation of cultural (including archeological, underwater, nature) heritage in frames of the Ukrainian Ministry of Internal Affairs.

The results of the IAD policy on protection of cultural and natural heritage are unsatisfactory due to the number of destroyed, ruined and robbed fixed objects of this heritage, number of stolen and non-returned mobile objects etc. Cooperation with agencies for cultural heritage protection, with individuals and legal persons who are the owners and leasees of fixed objects, collectors, specialists in sphere of history, art, restoration, art-market and others also needs to be improved and legislatively regulated.

In other words, in this case there is also a lack of the legislative explanation for provisions of the Ukrainian Constitution (Article 92, Part 1, Paragraph 12)<sup>19</sup> determining the establishment and actions of the executive bodies only in frames of Ukrainian legislation. It disturbs the relevant protection of the named heritage.

The issue of establishing separate structural sub-divisions was constantly discussed in the scientific literature, particularly, establishing a sole service of functional structure<sup>20</sup> or special subdivisions (departments) among modern specialized departments of Ukrainian MIA<sup>21</sup>

19 "The Constitution of Ukraine on 28.06.1996 No. 254k/96-VR" ["Konstitutsiya Ukraïni vid 28.06.1996 r. No. 254k/96-VR"], available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254/96-VR>

20 Katkova, T.G., "Activity Internal Affairs Agencies of Ukraine on protection of cultural heritage. Administrative and legal aspects: dissertation" ["Diyal'nist' OVS Ukraïni z pitan' zakhistu kul'turnoi spadshchini: administrativno-pravovi aspekti: dis. ... kand. yurid. nauk"], available at: <http://studrada.com.ua/content/31>

21 Kisel'ov, O.O., Savchenko, O.O. (2000), "On the feasibility of creating special units to combat certain types of crimes", *Theory of operational activities of law enforcement agencies* ["Pro dotsil'nist' stvorennya spetsial'nikh pidrozdiliv u borot'bi z okremimi vidami zlochyniv", *Teoriya operativno-sluzhbovoi diyal'nosti pravookhoronnykh organiv*], Lviv, pp. 123-126.

aimed to fight offences against cultural heritage, their illegal circulation, damage to fixed objects of national heritage, illegal digs etc. We assume it makes sense to establish necessary structures and specific protection services in frames of the Ukrainian MIA state department on protections and preservation of cultural (including archeological, underwater, nature) heritage with corresponding powers in local bodies of Internal Affairs aimed to prevent offences against cultural relics, their illegal circulation, damage to fixed cultural and/or natural objects of national heritage, violations in town-planning on historic sites and in cities, illegal digs etc. Their cooperation with the state inspection on protection of Ukrainian cultural and natural relics established at the central authority of executive powers on protection and preservation of cultural heritage should be specified.

Offences against mobile material cultural heritage are distinct in illegal export from Ukraine for future sale to collectors, dealers, to private salons and auction houses and others. Appropriate organization of law-enforcement agencies' cooperation and interaction should contribute to efficient struggle against transnational illegal circulation of cultural relics. Under cooperation of

law-enforcement agencies in Ukraine one should understand the necessary cooperation based on provisions of Law and specific organizational forms and procedures being coordinated and subordinated to the authorized body, and also agreed upon terms of goals, directions, confidentiality and conspiracy level, place, time, duration etc., aimed to provide efficient performance of tasks for these bodies, particularly, protection, preservation of natural and cultural heritage. In terms of administration the cooperation is actually a collective activity of subjects, which is its main feature from our point of view; therefore it needs more distinct definition of its organization and procedure. According to the Constitution of Ukraine (Article 17, Part 3) the organization and procedures for law-enforcement are stipulated by the Law, therefore cooperation of law-enforcement agencies needs the legislative definition.

In terms of their struggle against offences the main forms of cooperation between the Ukrainian MIA bodies, agencies for state borders protection and custom authorities distinct particularly in: approving resolutions and performing regulatory legal acts on struggle against criminal; developing and carrying out common plans, programs to fight crimi-

nals; adopting collective regulatory acts on cooperation procedure while taking measures to struggle offences; establishing general working groups consisting of bodies' representatives to study specific problems of struggle against offences and develop proposals on prevention of crime and other offences; studying the issue of crime prevention and developing common proposals on its forms and methods; studying conditions and reasons which contribute to crime and developing measures for their prevention in general; early information distribution between custom bodies and law-enforcement agencies about crime setup and commission; establishing general data bases of these persons being accessory to smuggling etc. (Paragraph 3)<sup>22</sup>.

Loss of cultural relics should be treated not as personal material losses

22 "On the interaction of law enforcement and other state bodies of Ukraine in the fight against crime. Instruction of Internal Affairs of Ukraine, the Security Service of Ukraine, Ukrainian State Committee in Affairs for the State Border Protection ... on 10.08.1994 No. 4348, 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442" ["Pro vzaemodiyu pravookhoronnikh ta inshikh derzhavnikh organiv Ukraïni u borot'bi iz zlochinnistyu. Instruktsiya MVS Ukraïni, Sluzhba bezpeki Ukraïni, Derzhkomkordon Ukraïni [...] vid 10.08.1994r. No. 4348, 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>

or losses of owner but as damage to the whole society. It is commonly known that detecting and preventing offences on cultural relics is difficult due to their high level of latency and lack of uniformity, loopholes in legislation on protection of cultural heritage, lack of universal terminology. Main forms of international cooperation and interaction between law-enforcement agencies of different states in sphere of investigative measures connected with the subject are: making appeals; taking part in investigation performed on the territory of other state; information sharing; official representatives' activity; providing legal aid in terms of crime investigation etc. The order of the Ukrainian Ministry for Culture and Art, the Ukrainian Ministry of Internal Affairs on "intelligence information exchange on cultural relics put on the national and international wanted list" on 10.08.2004<sup>23</sup> stipulates for introducing

23 "Order of the Ministry of Culture and Arts of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine "On the rapid exchange of information on cultural property, announced in national and international retrieval" on 10.08.2004" ["Nakaz Ministerstva kul'turi i mistetstv Ukraïni, Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukraïni "Pro operativnii obmin informatsieyu shchodo kul'turnikh tsinnosti, ogołoshenikh u natsional'nii ta mizhnarodnii rozshuk" vid 10.08.2004"], *Ofitsiinii visnik Ukraïni*, 2004, No. 47, Art. 3138.

information sharing on cultural relics put on the national and international wanted list between structural subdivision of the Ukrainian Ministry of Internal Affairs (the National Central Bureau of Interpol in Ukraine, the Criminal Investigation Department, the Information Technology Department) and the Ukrainian Ministry of Culture in terms of the protocol resolution approved by the Interagency board meeting on export, import and return of cultural relics. Information is to be shared every month, and information is transferred to the Ukrainian Ministry of Culture on the magnetic and magnetooptic mediums.

War on crime is impossible without society support. Adrian Beck and Chistyakova Y.B. distinguish between two principals of the police interacting with population: consulting and cooperation<sup>24</sup>. Consultations may be given during personal appointments, as well as in form of meetings, conferences or seminars etc., where the issues on protection of named objects are discussed and decided in the working process of local subdivisions of internal affairs agencies, district police officers, others. Such co-

operation provides for consistent work between the police and society for the sake of common goals, such as adhering to the current legislation of Ukraine, struggling against criminal, preventing crime etc. To provide appropriate social control and contribution to protection and preservation of cultural and natural heritage of the Ukrainian people the Provision for social organizations and associations on protection of cultural and natural heritage objects should be developed, with terms of their cooperation and interaction with law-enforcement bodies being specified.

Main forms of effective interaction between state institutions and public associations in sphere of cultural heritage protection tend to be regular projects on cultural heritage propaganda and consultation exercises. Social control in this sphere is provided by social inspectors on cultural heritage protection, but there is no corresponding Provision in the Ukrainian regulatory and legal framework. To provide appropriate social control and contribute to protection and preservation of natural and cultural Ukrainian heritage the Provision on social inspectors for protection of cultural and natural heritage objects should be developed and approved, with their interaction and cooperation with law-enforcement bod-

---

24 *Interaction of the police and public: results of the Kharkiv experiment* [Vzaimodeistvie militsii i naseleniya: k itogam Khar'kovskogo eksperimenta], Nats.un-t vnutr.del, Kharkiv, 2003, 288 p.

ies being specified. State should actively enlist the institutes of civil society to cooperation while preserving the leading role of state authorities.

### Conclusion

Due to the lack of appropriate jurisdiction demarcation between regular /economic courts and administrative courts the disputes with the same subject are judged by both general/economic courts and administrative courts. Deciding issues on jurisdiction of disputes regular courts should take into account not only the parties and the subject, but also reasons for lawsuit specifying the matter of legal relationships which resulted in dispute and specified legal status of dispute parties.

To protect acquisition of Ukrainian people the following amendments to the current regulatory and legal acts of Ukraine should be made: Article 18, Part 3 of the Code of Administrative Court Procedure<sup>25</sup> should be omitted; exclusion of cultural heritage objects from the register should be prohibited in the Law of Ukraine on

"Cultural heritage protection"<sup>26</sup> in Article 15, and in case cultural heritage objects were destroyed or lost it should be specified in this register in the manner agreed with corresponding authorities; in case preservation of cultural heritage objects by the owner failed the procedure of their return by means of ransom should be stipulated in Article 21; Article 30, Part 1 the procedure for prohibition should be specified; town-planning legislation of Ukraine should correlate with provisions stipulated by the legislation on cultural heritage protection; to develop and approve the Provision on social inspectors to protect the objects of Ukrainian cultural and natural heritage, with their interaction and cooperation with law-enforcement agencies being specified.

The Department in frames of the Ukrainian MIA on cultural (including archeological, underwater, natural) heritage protection and preservation should be established with all necessary structures and protection services with corresponding specific powers in local IA bodies aimed to prevent crimes and fight offences against cultural relics, their il-

25 "The Code of Administrative Proceedings of Ukraine on 06.07.2005 No. 2747-IV" ["Kodeks administrativnogo sudochinstva Ukraïni vid 06.07.2005 No. 2747-IV"], available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

26 "Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" on 08.06.2000 No. 1805-III" ["Zakon Ukraïni "Pro okhoronu kul'turnoi spadshchini" vid 08.06.2000r. No. 1805-III"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>

legal circulation, damage to fixed cultural and/or natural objects of national heritage, violations in town-planning on historical sites and in cities, illegal digs etc., with their cooperation with state authorities on Ukrainian cultural and natural relics protection in frames of central executive body for protection and preservation of cultural heritage being specified.

To provide an appropriate social control and contribution to protection and preservation of cultural and natural heritage of Ukrainian people the Provision on social organizations and associations for protection of Ukrainian cultural and natural heritage objects should be developed and approved with their interaction and cooperation with law-enforcement agencies being obligatory specified.

## References

1. Aver'yanov, V.B. (1999), *State administration in Ukraine. Study guide* [*Derzhavne upravlinnya v Ukraïni. Navchal'nii posibnik*], SOMI, Kiev, 265 p.
2. "Court halted the construction of high-rise building in the center of Kiev" ["Sud ostanovil stroitel'stvo vysotki v istoricheskom tsentre Kieve"], *Obozrevatel'* available at: <http://kiyany.obozrevatel.com/life/82105.htm>
3. "Decision of the Constitutional Court of Ukraine on 09.07.1998 No. 17/81-97" ["Rishennya Konstitutsiinogo Sudu Ukraïni vid 09.07.1998 r. No. 17/81-97"], available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98>
4. *Interaction of the police and public: results of the Kharkiv experiment* [*Vzaimodistvie militsii i naseleniya: k itogam Khar'kovskogo eksperimenta*], Nats.un-t vnutr. del, Kharkiv, 2003, 288 p.
5. Katkova, T.G., "Activity Internal Affairs Agencies of Ukraine on protection of cultural heritage. Administrative and legal aspects: dissertation" ["Diyal'nist' OVS Ukraïni z pitan' zakhistu kul'turnoi spadshchini: administrativno-pravovi aspekti: dis. ... kand. jurid. nauk"], available at: <http://studrada.com.ua/content/31>
6. Kisel'ov, O.O., Savchenko, O.O. (2000), "On the feasibility of creating special units to combat certain types of crimes", *Theory of operational activities of law enforcement agencies* ["Pro dotsil'nist' stvorennya spetsial'nikh pidrozdiliv u borot'bi z

- okremimi vidami zlochiviv", *Teoriya operativno-sluzhbovoi diyal'nosti pravookhoronnikh organiv*], Lviv, pp. 123-126.
7. Kuders'ka, N.I. (2012), "Protection and conservation of natural and cultural heritage in Ukraine" ["Okhorona ta zberezhennya prirodnoi ta kul'turnoi spadshchiny v Ukraïni"], *Evropeis'ki perspektivi (Naukovo-praktichnii zhurnal)*, No. 2, pp. 122-130.
  8. Kuders'ka, N.I. (2012), "Town-planning policy in Ukraine on the protection and preservation of cultural heritage" ["Mistobudivna politika v Ukraïni shchodo okhoroni ta zberezhennya kul'turnoi spadshchiny"], *Nashe pravo*, No. 2, pp. 116-123.
  9. "Law of Ukraine "On Prosecutor's Office" on 05.11.1991 No. 1789-XII" ["Zakon Ukraïni "Pro prokuraturu" vid 05.11.1991r. No. 1789-XII"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1789-12/page>
  10. "Law of Ukraine "On Protection of Cultural Heritage" on 08.06.2000 No. 1805-III" ["Zakon Ukraïni "Pro okhoronu kul'turnoi spadshchiny" vid 08.06.2000r. No. 1805-III"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>
  11. "Law of Ukraine "On State Protection of court and law enforcement agencies employees" on 23.12.1993 No. 3781-XII" ["Zakon Ukraïni "Pro derzhavnii zakhist pratsivnikiv sudu i pravookhoronnikh organiv" vid 23.12.1993r. No. 3781-XII"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>
  12. "Law of Ukraine "On structure and numbering of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine" 10.01.2002 No. 2925-III" ["Zakon Ukraïni "Pro zagal'nu strukturu i chisel'nist' Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukraïni" vid 10.01.2002r. No. 2925-III"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2925-14>
  13. "Law of Ukraine "On the Nature Reserve Fund of Ukraine" on 16.06.1992 No. 2456-XII" ["Zakon Ukraïni "Pro prirodno-zapovidnii fond Ukraïni" vid 16.06.1992 r. No. 2456-XII"], *Vidomosti VRU (VVR)*, 1992, No. 34, Art. 502.
  14. "On some questions of jurisdiction over the subject matter of commercial courts. Recommendations of the Supreme Economic Court on 27.06.2007 No. 04-5/120" ["Pro deyaki pitannya pidvidomchosti i pidsudnosti sprav gospodars'kim sudam. Rekomendatsii Vishchogo gospodars'kogo sudu vid 27.06.2007r. No. 04-5/120"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va120600-07>
  15. "On the interaction of law enforcement and other state bodies of Ukraine in the fight against crime. Instruction of Internal Affairs of Ukraine, the Security Service

- of Ukraine, Ukrainian State Committee in Affairs for the State Border Protection ... on 10.08.1994 No. 4348, 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442" ["Pro vzaemodiyu pravookhoronnikh ta inshikh derzhavnikh organiv Ukraïni u borot'bi iz zlochinnistyu. Instruksiya MVS Ukraïni, Sluzhba bezpeki Ukraïni, Derzhkomkordon Ukraïni [...] vid 10.08.1994r. No. 4348, 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442"], available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0225-94>
16. "Order of the Ministry of Culture and Arts of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine "On the rapid exchange of information on cultural property, announced in national and international retrieval" on 10.08.2004" ["Nakaz Ministerstva kul'turi i mistetstv Ukraïni, Ministerstvo vnutrishnikh sprav Ukraïni "Pro operativnii obmin informatsieyu shchodo kul'turnikh tsinnosti, ogoloshenikh u natsional'nii ta mizhnarodnii rozshuk" vid 10.08.2004"], *Ofitsiinii visnik Ukraïni*, 2004, No. 47, Art. 3138.
  17. "The Code of Administrative Proceedings of Ukraine on 06.07.2005 No. 2747-IV" ["Kodeks administrativnogo sudochinstva Ukraïni vid 06.07.2005 No. 2747-IV"], available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
  18. "The Constitution of Ukraine on 28.06.1996 No. 254k/96-VR" ["Konstitutsiya Ukraïni vid 28.06.1996 r. No. 254k/96-VR"], available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254/96-вр>
  19. "The outcome of the Crimean Natural Resources Committee implementation of state environmental control" ["Itogi raboty Reskomprirody Kryma po osushchestvleniyu gosudarstvennogo ekologicheskogo kontrolya"], available at: <http://reskom-priroda.crimea.ua/index.php>