

## ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ОХОРОННИХ ДОГОВОРІВ НА ПАМ'ЯТКИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

**Панова С.І.,**  
здобувач кафедри цивільного права, адвокат  
*Національний університет «Одеська юридична академія»*

Наукова стаття присвячена встановленню юридичної природи охоронного договору за цивільним законодавством України.

Проведено аналіз нечисленних наукових досліджень проблематики, які були виконані в різні періоди розвитку цивілістичної думки та зроблено висновок про необхідність дослідження природи охоронного договору.

На підставі праведного аналізу чинного законодавства України та судової практики запропонована авторська позиція щодо природи охоронного договору.

**Ключові слова:** об'єкт цивільних прав, культурна спадщина, пам'ятка архітектури, охоронний договір, право власності, обмеження права власності.

Panova S. I. / К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ОХРАННЫХ ДОГОВОРОВ НА ПАМЯТНИКИ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

Научная статья посвящена установлению юридической природы охранного договора по гражданскому законодательству Украины. Проведен анализ немногочисленных научных исследований проблематики, выполненных в разные периоды развития гражданско-правовой мысли и сделан вывод о необходимости исследования природы охранного договора.

На основании праведного анализа действующего законодательства Украины и судебной практики предложена авторская позиция о природе охранного договора.

**Ключевые слова:** объект гражданских прав, культурное наследие, памятник архитектуры, охранный договор, право собственности, ограничение права собственности.

Panova S. I. / ABOUT LEGAL NATURE OF GUARD CONTRACT FOR MONUMENTS OF CULTURAL HERITAGE / National university «Odessa law academy», Ukraine.

The scientific article is devoted establishment of legal nature of guard agreement on the civil legislation of Ukraine

Author paid attention to the searching by the state of legal and economic facilities on the guard of monuments of cultural heritage.

The analysis of the not numerous scientific researches of range of problems, executed in different periods of development of civil legal doctrine and makes conclusion about insufficient investigationalness of civil legal aspect of guard of monuments of cultural heritage.

It is set that a current legislation fastens as a nospread function of guard of monuments of cultural heritage is a guard agreement. This agreement sets the mode of the use of monument of cultural heritage or its part, including territory on that it is located. The basic conditions of such agreement are worked out and envisaged by a legislator. Author pays attention that such agreement actually limits the right of ownership on the monument of cultural heritage by detail regulating the order of exploitation (uses) of such specific object of civil circulation.

Author analysis of positions of scientists that are presented in scientific literature and makes a conclusion that nature of guard agreement practically was not investigated, and in present publications an accent is done on the features of they conclusion, character of limitations that arise up on they founding.

Conception of protective obligation and law consequences are investigational generated by such obligation.

Author supports the point of view that economic filling of guard obligations arising up on the basis of guard agreement differ from a classic obligation, that will be mediate motion of commodities and services in civil circulation.

Another investigated some separate features of guard agreement as founding of transition of limitations in uses of cultural heritage.

On the basis of the conducted analysis of current legislation of Ukraine and court practice author offers his own position about nature of guard agreement. Paid attention, on such features of guard agreement as difficult legal composition for its conclusion: is pointing of law, decision of separate terms and actually fact of conclusion of treaty the model form of agreement. Thus realization of rights for an owner comes true not only with the observance of general limits of its realization (by limitations set by a law) but also entered into a guard contract.

Actually guard agreement specifies right and duties owner of object of cultural heritage and thus fastens the dedicated mode its use (exploitations) with the purpose of maintenance of him for subsequent generations.

**Key words:** object of civil rights, cultural heritage, monument of architecture, guard agreement, right of ownership, limitation of right of ownership.

Існування кожного покоління людства має сенс, якщо його здобутки у всіх сферах можуть бути передані майбутнім поколінням. Культурний спадок – важливий фактор наступності в розвитку нації. Як слушно зазначалося в літературі, багате історико-культурне надбання вимагає вирішення на законодавчому рівні питання збереження та якомога ефективнішого використання пам'яток минулого, що відіграє особливу роль у піднесенні національної гідності та вихованні майбутніх поколінь [6, с. 5].

Розвиток ринкових відносин та включення в цивільний обіг об'єктів культурної спадщини загострив питання про їх збереження. Особливо це відчувається, коли йдеться про пам'ятки архітектури, які знаходяться в центральних частинах багатьох міст, а тому їхнє місце розташування робить їх привабливими перш за все з точки зору торгівлі. В погоні за прибутком багато хто забуває,

що є речі, які не можна оцінити грошима, і втрата яких є непоправною.

В Україні на державному обліку знаходиться більше 140 тисяч пам'яток, з яких 17 тисяч – пам'ятки архітектури, містобудування та садово-паркового мистецтва. Проте до Реєстру занесені лише дві тисячі об'єктів, і жоден з них, крім пам'яток Всесвітньої спадщини, не забезпечений необхідною документацією, а саме: охоронним договором, паспортом об'єкту, а для містобудівних пам'яток – ще й планами управління та організації території. Не захищені документацією пам'ятки безперервно знищуються. Щороку Україна втрачає більше 100 об'єктів культурної спадщини [12].

В умовах, коли держава економічно не здатна нести всі витрати по утриманню пам'яток архітектури, законодавець, визнаючи їх об'єктом цивільного обігу, змушений шукати найбільш ефективні форми їх захисту. Одним з таких пра-

вових засобів є охоронний договір, правова природа якого та ефективність потребують додаткового вивчення.

**Метою статті** є встановлення правової природи охоронного договору. Для досягнення цієї мети автором в якості базового методу використовувався системно-функціональний метод, а також метод порівняльного аналізу.

Незважаючи на те, що культурні цінності завжди були предметом досліджень фахівцями в галузі історії, філософії, мистецтвознавства, цивілістичний аспект залишався поза увагою вчених і така проблема мала місце ще в дореволюційній доктрині [11, с. 212]. За радянських часів акцент було зроблено на охороні об'єктів культурної спадщини, цивільно-правовий режим якої досліджували М.В. Васильєва [4] та А.П. Сергєєв [10].

Після розпаду СРСР єдиною роботою щодо охорони цього специфічного об'єкту цивільного обігу була праця Т.В. Курило «Правова охорона культурної спадщини» [6], яка є майже єдиним спеціалізованим монографічним дослідженням проблематики. Якщо йдеться про специфіку пам'яток архітектури як об'єкту цивільних прав, то вона була висвітлена лише на рівні окремих публікацій в періодиці [8; 7].

Відповідно до ст.23 Закону України «Про охорону культурної спадщини» усі власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин або уповноважені ними органи (особи) незалежно від форм власності на ці об'єкти зобов'язані укласти з відповідним органом охорони культурної спадщини охоронний договір. При передачі пам'ятки щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини у володіння, користування чи управлінні іншій особі істотною умовою договору про таку передачу є забезпечення особою, якій передається пам'ятка, щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи її (його) частина, збереження пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини відповідно до вимог цього Закону та умов охоронного договору, укладеного власником або уповноваженим ним органом (особою) з відповідним органом охорони культурної спадщини.

Порядок укладання охоронних договорів та їхні типові форми затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Відсутність охоронного договору не звільняє особу від обов'язків, що випливають із цього Закону [1].

Таким чином законодавець передбачив інститут охоронного договору як додаткового заходу забезпечення схоронності культурної спадщини. Порядок укладання охоронних договорів та їхні типові форми визначено Постановою від 28 грудня 2001 року № 1768 Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку укладання охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини» [6, с. 55].

Охоронний договір встановлює режим використання пам'ятки культурної спадщини (далі – пам'ятка) чи її частини, у тому числі території, на якій вона розташована [2].

Власник пам'ятки чи її частини або уповноважений ним орган (особа) зобов'язаний не пізніше ніж через один місяць з моменту отримання пам'ятки чи її частини у власність або у користування укласти охоронний договір з відповідним органом охорони культурної спадщини. Якщо пам'ятка належить до категорії пам'яток національного значення, охоронний договір підписується органом охорони культурної спадщини, на території якого знаходиться пам'ятка, після погодження його з центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

На пам'ятки національного значення, які належать до сфери управління будь-якого центрального органу виконавчої влади, охоронний договір укладається з центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

В охоронному договорі зазначаються особливості режиму використання пам'ятки, види і терміни виконання реставраційних, консерваційних, ремонтних робіт, робіт з упорядкування її території, інших пам'ятоохоронних захо-

дів, необхідність яких визначається відповідним органом охорони культурної спадщини. До охоронного договору додаються:

1) акт технічного стану пам'ятки (форма якого затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини) на момент укладання охоронного договору. Для ансамблів (комплексів) складається окремий акт на кожний їх об'єкт. Акт технічного стану поновлюється не рідше ніж раз на 5 років. Якщо стан пам'ятки значно змінився (після проведення ремонтних, реставраційних та інших робіт чи внаслідок дії чинників, що призвели до руйнування або пошкодження), – у п'ятиденний термін після його зміни;

2) опис культурних цінностей і предметів, які належать до пам'ятки, знаходяться на її території чи пов'язані з нею і становлять історичну, наукову, художню цінність, з визначенням місця і умов зберігання та використання;

3) план поверхів пам'яток-будівель і споруд (у масштабі 1:100);

4) план інженерних комунікацій та зовнішніх мереж (за наявності);

5) генеральний план земельної ділянки, на якій розташована пам'ятка (у масштабі 1:50, 1:100, 1:500, 1:1000 або 1:2000);

6) паспорт пам'ятки.

Власник пам'ятки або уповноважений ним орган (особа) повинен забезпечити дотримання вимог протипожежної, санітарної, екологічної безпеки, виконання режиму використання пам'яток та пов'язаних з ними будівель, території, культурних цінностей. Зміни до укладених охоронних договорів, погоджені з відповідним органом охорони культурної спадщини, вносяться шляхом укладення додаткових угод і набирають чинності з моменту їх підписання. У разі коли власник пам'ятки або уповноважений ним орган (особа) вважає за необхідне провести будь-які роботи, пов'язані з консервацією, реабілітацією, реставрацією, музеєфікацією пам'ятки та упорядкуванням її території, він повинен подати відповідному органу охорони культурної спадщини науково-проектну документацію. Роботи можуть проводитися тільки після погодження проектною документацією та з письмового дозволу зазначеного органу. До власника пам'ятки або уповноваженого ним органу (особи), який порушує умови охоронного договору, відповідний орган охорони культурної спадщини, який є стороною охоронного договору, застосовує санкції, передбачені законодавством. Примусове відчуження або вилучення пам'ятки відповідно до статті 21 Закону України «Про охорону культурної спадщини» тягне за собою припинення чинності охоронного договору [2].

Вищевикладене дозволяє стверджувати, що охоронний договір установлює режим використання конкретного об'єкту культурної спадщини, в тому числі обмежуючий обсяг прав власності. Між тим, його природа майже не досліджувалась, а в наявних роботах акцентується увага на окремих особливостях його укладання та обтяжуючий власника характер цього договору.

Наприклад, М.А. Александрова вважає, що видача охоронних зобов'язань як окремих документів, що містять сукупність вимог по збереженню об'єкту культурної спадщини, не має бути обов'язком власників і орендарів об'єктів культурної спадщини. Вказані вимоги реєструються як обмеження (обтяження) права власності на об'єкти культурної спадщини, а також підлягають включенню у відповідні договори оренди [3, с. 11].

На думку А.П. Сергєєва обов'язки осіб, яким видали охоронні зобов'язання, незважаючи на їх імперативний характер, не мають під собою адміністративної основи, оскільки не витікають з адміністративних відносин органів охорони і користувачів (власників) пам'ятників, а ґрунтуються на цивільно-правовому договорі (оренди, безвідплатного користування) або суб'єктивному цивіль-

ному праві власності. У його дослідженні був зроблений висновок про те, що охоронне зобов'язання є нетиповим цивільно-правовим зобов'язанням [10, с. 124].

Александрова М.А. погоджуючись з наведеною думкою про цивільно-правову природу даних відносин, зазначає, що концепція зобов'язання по збереженню об'єкту культурної спадщини як обмеження (обтяження) права власності на об'єкт культурної спадщини, яка знайшла відображення в чинному законодавстві, найбільшою мірою відображає сутність даних відносин. Аргументуючи свою позицію дослідник вказувала наступне.

По-перше, навіть в тих випадках, коли охоронні зобов'язання мають не негативний, а позитивний зміст, тобто, коли охоронним зобов'язанням на правовласника накладається обов'язок виконати певні дії (наприклад, реставрацію об'єкту), в результаті відповідної діяльності не відбувається товарного переміщення матеріальних благ з господарської сфери власника в господарську сферу держави. У більшості випадків власник робить поліпшення майна, що належить йому. Таким чином, концепція охоронного зобов'язання як самостійного цивільно-правового зобов'язання не відповідає визначенню поняття «зобов'язання», яким визнається відносне правовідношення, яке опосередковує товарне переміщення матеріальних благ, в якому одна особа (боржник) на вимогу іншої особи (кредитора) зобов'язана вчинити дії з надання йому певних матеріальних благ [5].

По-друге, договір передбачає зустрічне надання (оплатність), якщо із закону, інших правових актів, змісту або сутності договору не витікає інше. Охоронні зобов'язання взагалі не регулюють питання про зустрічне надання за виконання їх умов. Отже, зобов'язана особа має право вимагати винагороди від держави, що доручила їй виконання робіт, наприклад, по реставрації об'єкту. Але у разі, якщо обов'язок по виконанню таких робіт покладений на власника об'єкту культурної спадщини, він самостійно несе тягар витрат за змістом свого майна. Нарешті, удавшись до телеологічного тлумачення М.А. Александрова вказує, що концепція охоронного зобов'язання як обмеження права якнайповніше відповідає цілям і завданням державної охорони об'єктів. Вказана концепція дозволяє говорити про те, що під час переходу права власності на річ право переходить з відповідними обмеженнями. Дослідник наводить приклад, що будь-який покупець зобов'язаний з моменту переходу до нього права власності на об'єкт дотримуватися встановлених законом умов охорони, і держава, як публічний суб'єкт, має право вимагати від нового набувача дотримання відповідних умов.

У випадку якщо охоронне зобов'язання визнається самостійним зобов'язанням при зміні власника кожен новий покупець повинен укласти з уповноваженим державним органом угоду про охорону, якщо інше не передбачене законом. Таким чином, до моменту укладення охоронного зобов'язання власник не зобов'язаний виконувати вимоги по охороні об'єкту. Відповідно М.А. Александрова критикує законодавця за те, що, визнаючи вказані зобов'язання обмеженнями права власності, в той же час він знову повертається до встановлення рудиментарної практики по видачі власникам окремих охоронних зобов'язань [3, с. 125-127]. З такою позицією можна погодитись, оскільки з укладанням договору не може пов'язуватись обов'язок збереження об'єкту культурної спадщини і пам'ятки архітектури: він витікає з закону. Більш ефективним є сам факт обтяження певного об'єкту, про що повинно бути відомо всім учасникам цивільного обігу. В судовій практиці зустрічаються випадки застосування фінансових санкцій за порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини, в тому числі неукладення охоронного договору [9], проте більш ефективним з такої позиції видається заборона експлуатації чи обмеження у використанні визначених пам'яток архітектури до його укладання.

Питання про природу охоронного договору має принципове значення для учасників цивільних правовідносин. Законодавець, визнаючи об'єкти культурної спадщини об'єктом цивільного обігу, одночасно шукає способи охорони цих об'єктів. Одним з таких способів, який сягає коріння у минуле, є охоронний договір. Аналізуючи подібного роду договори, можна зробити висновок про введення такими договорами обмежень щодо володіння, користування та розпорядження вказаним об'єктом. Крім того, з врахуванням специфіки об'єкту такі договори вводять додаткові обов'язки щодо ремонту, режиму експлуатації тощо. Специфіка цього договору полягає в тому, що обов'язок його укладання покладається на власника відповідного об'єкту в силу вказівки закону. При цьому реалізація правомочностей власника здійснюється не тільки з дотриманням загальних меж його здійснення, тобто обмеженнями, встановленими на рівні закону, але й укладеним охоронним договором. Фактично охоронний договір конкретизує права та обов'язки власника об'єкту культурної спадщини і таким чином встановлює спеціальний режим використання (експлуатації) пам'ятки з метою збереження його для наступних поколінь. Незважаючи на свою специфіку, цей договір не втрачає інших ознак цивільного договору, з чого можна зробити висновок про його цивільно-правову природу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18 березня 2004 року [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1626-15>
2. Про затвердження порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768 [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1768-2001-%D0%BF>
3. Александрова М. А. Гражданско-правовой режим культурных ценностей в Российской Федерации [Текст] : дисс. ... канд. юр. наук спец. : 12.00.03 / Мария Александровна Александрова. – Москва : РГБ, 2007. – 189 с.
4. Васильева М. В. Гражданско-правовые средства охраны и использования памятников истории и культуры [Текст] : автореф. дисс. канд. юрид. наук спец. : 12.00.03 «гражданское право ; предпринимательское право ; семейное право ; международное частное право» / Мария Всеволодовна Васильева. – М., 1989. – 23 с.
5. Егоров Н. Д. Гражданское право [Текст] : учебник. Часть I. / Под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. – М. : ТЕИС, 1996. – 352 с.
6. Курило Т. В. Правова охорона культурної спадщини України [Текст] : монографія / Тетяна В'ячеславівна Курило. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, видавництво «Новий Світ-2000», 2011. – 152 с.
7. Мещеряков В. В. Державне регулювання у сфері охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури: до питання визначення понять та особливостей їх застосування / В. В. Мещеряков // Збірник наукових праць. – 2013. – Вип. 37 «Ефективність державного управління». – С. 271-277.
8. Панченко Д. В. Цивільно-правовий режим об'єктів культурної спадщини / Д. В. Панченко // Актуальні проблеми юридичної науки : Збірник тез міжнародної наукової конференції «Восьмі осінні юридичні читання», м. Хмельницький. – С. 259.
9. Постанова Окружного адміністративного суду АРК №801/5600/13-а [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : [http://pravoscope.com/act-postanova-801-5600-13-a-kalinichenko-g-b-12-06-2013-spravi-z-privodu-oxoroni-navkolishnogo-s](http://pravoscope.com/act-postanova-801-5600-13-a-kalinichenko-g-b-12-06-2013-spravi-zi-sporiv-z-privodu-oxoroni-navkolishnogo-s)
10. Сергеев А. П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР [Текст] : монографія / Александр Петрович Сергеев. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. – 192 с.
11. Синайский В. И. Русское гражданское право [Текст] : учебник / Василий Иванович Синайский. – М. : Статут, 2002. – 638 с.
12. Соціальна програма збереження культурної спадщини України [Електронний ресурс]. – [Режим доступу] : <http://blog.liga.net/user/oiliynyk/article/15000.aspx>