



УДК 347.219.3

В. Зверховська,
кандидат юридичних наук, викладач
Вінницького кооперативного інституту

РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОГО ОБІГУ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

Сьогодні проблема правового регулювання цивільного обігу культурних цінностей є досить актуальною для позитивного права, теорії та правозастосовної практики. Пов'язано це з тим, що цивільне законодавство України, яке регулює особливості цивільного обігу культурних цінностей, має фрагментарний, безсистемний характер і містить низку прогалин і колізій. У цивільному законодавстві України відсутня єдність у використанні дефініцій у сфері правового регулювання цивільного обігу культурних цінностей, не визначено чітко обмеження в цивільно-правовому обігу культурних цінностей, не встановлено вимог до суб'єктів цих відносин, відсутня єдина класифікація культурних цінностей. Крім того, важливою перешкодою для створення належного правового регулювання цивільного обігу культурних цінностей є практично повна відсутність теоретичних досліджень у цій сфері.

До проблеми правового регулювання культурних цінностей зверталися такі вчені, як М.О. Александрова, С.С. Алексєєв, Н.Д. Бобоедов, М.М. Богуславський, М.І. Брагінський, Р.Б. Булатов, М.В. Васильєв, О.Г. Васнев, С.Г. Долгов, Є.Ю. Єгорова, Т.В. Курило, Д.В. Мазєїн, Н.І. Мінаєв, С.Н. Молчанов, А.П. Сергєєв, Ю.К. Толстой, Є.О. Харитонов, Л.В. Щеннікова та інші.

З'ясування концептуальних засад правового регулювання цивільного обігу культурних цінностей вимагає звернення до історичного коріння цього питання. Уже в Стародавньому Римі з його розвиненою правовою системою детально була розроблена юридична

класифікація речей і їх правовий режим, що застосовувався також щодо культурних цінностей. З огляду на загальні класифікації речей за римським правом культурні цінності могли належати як до речей божественного права, які ділилися на сакральні та релігійні (*res sacrae et religiosae*), так і до речей людського права. Сакральними вважалися ті речі, які освячені вищими Богами. Та чи інша річ набувала статусу сакральної тільки на підставі рішення римського народу про оголошення її священною шляхом видачі закону або постанови Сенату. Так, священними були міські стіни й ворота, які не належали нікому й разом із речами, призначеними для культових цілей (*res divini iuris*), такими, наприклад, як храми, жертovníки, були вилучені із цивільного обігу (*res extra commercium*). Релігійними вважалися речі, призначені підземним Богам, наприклад, місця поховання. При цьому для надання речі статусу релігійної не було потрібно рішення державного органу, а було достатньо бажання самої особи, якій така річ належала [1, с. 134–135]. Особливо значимі культурні цінності – публічні речі, призначені слугувати державним цілям (*res publicae*), наприклад, театри, які вважалися речами людського права, також не знаходилися ні в чьому володінні. Вони належали безпосередньо суспільству (*universitatis*) і, так само як і речі божественного права, знаходилися за межами цивільно-правового обігу. При цьому навіть якщо римський магистрат передавав таку публічну річ, на яку встановлювалося громадське користування, в оренду, то правовідноси-





ни в цьому випадку розглядалися не як правочин приватного права, а як адміністративне розпорядження [2, с. 92]. Отже, як убачається з вищезазначеного, у Стародавньому Римі особливо значимі культурні цінності перебували під особливим наглядом держави та їх правовий режим мав публічно-правовий характер.

У своєму розвитку цивільно-правова охорона культурних цінностей пройшла три великі етапи. На першому етапі (середина XVIII – XX ст.) становлення законодавства у сфері охорони культурної спадщини у світі виникла ідея збереження старовинних споруд. У XIX ст. в США [3, с. 26–44], а згодом і в Європі виникають організовані рухи на захист пам'яток історії й архітектури [4, с. 719]. У період Великої французької революції декретами Конвенту пам'ятки історії та культури вперше були оголошені всенародним надбанням, було націоналізовано приватні зібрання (Декрет про створення Лувра 1791 р.).

Початки правової охорони пам'яток старовини в Україні й перші значні етапи становлення загалом цілісної системи такої охорони припадають на перебування України в складі Російської імперії. За Петра I на Русі видається три укази, які потрібно вважати першими спеціальними нормативними актами, повністю присвяченими збереженню культурних цінностей у Росії. Це укази про збереження «потішного флоту», про охорону археологічних знахідок і передачу їх у Кунсткамеру, а також про охорону пам'ятки архітектури – вежі в Булгарії Казанської губернії – і ремонт її фундаменту (1722 р.) [5, с. 356].

Міжнародно-правові норми про захист культурних цінностей у воєнний час уперше було закріплено в Декларації Брюссельської конференції про закони і звичаї війни 1874 р. У ст. 8 Декларації встановлювалось, що «цінності ... установ, призначених для релігійних, благодійних, навчальних, мистецьких і наукових цілей, навіть коли вони нале-

жать державі, повинні розглядатися як приватна власність. Будь-які дії, спрямовані на руйнування або насильницьке заподіяння шкоди установам такого характеру, історичних пам'яток, творів мистецтва або науки, повинні переслідуватися компетентною владою» [1, с. 84]. Отже, у зазначеній Декларації встановлювався режим охорони культурних цінностей на рівні загального режиму охорони приватної власності й закріплювалася відповідальність за його порушення.

Попри всю суперечливість процесу становлення законодавства у сфері охорони культурної спадщини, саме на цьому етапі було вироблено певні засади її охорони [7, с. 151–152]. Не менш важливо й те, що участь у загальноросійській пам'яткознавчій і пам'яткоохоронній діяльності національно свідомої громадськості з українських земель, місцевих наукових, культурно-мистецьких, освітянських, релігійних діячів зумовлювала накопичення потужного ідейного, кадрового, організаційного й економічного потенціалу українського пам'яткознавства та пам'яткоохорони [8, с. 152].

На другому етапі (1917–1991 рр.) було створено соціалістичну систему охорони культурної спадщини. Радянською владою було прийнято декрет «Про знесення пам'ятників, споруджених на честь царів та їх слуг, і вироблення проектів пам'ятників Російської соціалістичної революції» від 14.04.1918. У червні 1918 р. було ухвалено рішення «Про націоналізацію Третьяковської галереї». 19 вересня Раднарком прийняв декрет про заборону вивезення за кордон художніх цінностей, 5 жовтня – реєстрацію, взяття на облік і охорону пам'яток мистецтва і старовини, 5 грудня – про охорону наукових цінностей [9, с. 686].

Раднарком УРСР 01.04.1919 прийняв декрет «Про передання історичних і мистецьких цінностей у відання Народного комісаріату освіти» [10, с. 304]. За цим декретом, усі будинки та приміщення, архіви й речі художньо-історич-



ного значення на території республіки бралися під охорону держави. В інших законодавчих актах ішлося про націоналізацію музеїв і музейних колекцій, про взяття їх на державний облік, а також про встановлення запобіжних заходів, щоб припинити вивіз за кордон творів живопису, історичних реліквій тощо. Протягом 1919–1920 рр. майже всі музеї України, що існували до 1919 р., були націоналізовані та включені до мережі державних музеїв республіканського або місцевого підпорядкування. Націоналізація численних приватних збірок і концентрація їх у руках держави, активізація діяльності широких кіл громадськості у справі охорони пам'яток сприяли кількісному зростанню культурно-освітніх закладів [11, с. 100–106].

Історія становлення терміна «культурні цінності» ведеться з епохи, яка слідувала за Першою світовою війною, коли світова спільнота приступила до вироблення загальних правил і відносин, пов'язаних із певною категорією предметів, речові права на які дещо відрізнялися від аналогічних прав на звичайний товар або об'єкти нерухомості. Питання стосувалося реституції та подальшого захисту культурних цінностей. Однак лише після Другої світової війни з'явилася перший міжнародний документ – Гаазька конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту, яку було прийнято 14.05.1954 в Гаазі на міжнародній конференції ЮНЕСКО. Українська РСР одна з перших її ратифікувала. Гаазька конвенція була першою міжнародною угодою універсального характеру, в якій було об'єднано багато правових норм, що передбачали охорону культурної спадщини у світовому масштабі [12, с. 570–577].

24.08.1963 Рада Міністрів УРСР прийняла Постанову «Про впорядкування справи обліку та охорони пам'яток архітектури на території Української РСР». Постановою затверджувався список пам'яток архітектури республіканського значення, до якого було включено 1 346 цінних архітек-

турних об'єктів, що бралися під державну охорону. 21.07.1965 урядом республіки було затверджено також список пам'яток мистецтва, історії та археології республіканського значення, всього 374 пам'ятки, у тому числі мистецтва – 115, історії – 117, археології – 142. Пам'ятки, що перебували під охороною держави, позначалися спеціальними охоронними знаками: для пам'яток архітектури – це були охоронні дошки, для будинків історичного значення – меморіальні дошки, для археологічних пам'яток – охоронні знаки визначеного зразка [13, с. 53].

29.10.1976 Верховною Радою СРСР було прийнято Закон «Про охорону і використання пам'яток історії та культури». Відповідно до союзного Закону, Верховна Рада УРСР 13.06.1978 прийняла Закон Української РСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури», який визначав основні принципи охорони й використання пам'яток, у якому узагальнювалася попередня практика в цій галузі, визначалися відповідні права та обов'язки державних установ, громадських організацій і громадян. Було кодифіковано раніше чинні правові акти із цих питань, а також уміщено низку нових норм, спрямованих на подальше поліпшення організації охорони й використання пам'яток в Україні. Закон передбачав, що в СРСР пам'ятки історії та культури є надбанням народу, держава створює всі умови для їх збереження й ефективного використання.

Об'єкти охорони цього Закону перебували у власності держави, а також колгоспів, інших кооперативних організацій, їх об'єднань, інших громадських організацій і особистій власності громадян. Продаж, дарування або інше відчуження пам'яток історії та культури допускались з обов'язковим попереднім повідомленням державних органів охорони пам'яток. Під час продажу пам'яток держава мала переважне право їх купівлі.

До пам'яток історії та культури, відповідно до ст. 1 Закону Української



РСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури», належали пам'ятки історії, пам'ятки археології, пам'ятки містобудування й архітектури, пам'ятки мистецтва, а також документальні пам'ятки. Цей Закон передбачав, що цей перелік не є вичерпним; до пам'яток історії та культури могли бути зараховані й інші об'єкти, що становлять історичну, наукову, художню чи іншу культурну цінність.

У цей період було створено систему органів управління культурною спадщиною. Законодавство радянського періоду фактично виводило із цивільного обігу речі, які належали до історико-культурних цінностей. Негативним явищем того часу став ідеологічний підхід у системі правового регулювання охорони пам'яток, унаслідок чого надбання попередніх поколінь було переважно знищено.

Сучасний етап (1991 р. – сьогодні). Нині в Україні склалася система, за якої створено центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини, інші центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень уживають заходів для забезпечення охорони об'єктів культурної спадщини на території України. Держава Україна є вже не єдиним суб'єктом права власності на культурні цінності. Водночас законодавець лише допускає можливість перебування культурних цінностей у приватній власності, однак установлює пріоритет державної та комунальної власності на зазначені об'єкти з мотивів необхідності збереження культурних цінностей для нащадків.

Нині основне значення для цивільно-правового регулювання обігу культурних цінностей мають положення Конституції України. Забезпечення правової охорони культурних цінностей є одним із завдань держави, визначених Конституцією України, у ст. 54 якої зазначається, що культурна спадщина охороняється законом.

Ще до прийняття Конституції України було прийнято декілька законодавчих актів України у сфері правової охорони, використання й відновлення культурної спадщини України: Основи законодавства України про культуру (утратили чинність), Закон України «Про національний архівний фонд і архівні установи» [14], Закон України «Про бібліотеки і бібліотечну справу» [15], Закон України «Про музеї і музейну справу» [16], Закон України «Про охорону культурної спадщини» тощо. Однак зазначені законодавчі акти не узгоджені між собою й потребують унесення відповідних змін. У Цивільному кодексі (далі – ЦК) України вживаються терміни «пам'ятки культурної спадщини» та «культурні цінності», які не є тотожними.

Поняття «пам'ятки культурної спадщини» було запроваджено в ЦК України, замість терміна «пам'ятка історії та культури», відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини» [17]. Це поняття відповідало Закону УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» від 13.07.1978 [18], який сьогодні втратив чинність, і стосувалось як рухомих, так і нерухомих об'єктів. У Законі УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» під пам'ятками історії та культури розумілися споруди, пам'ятні місця і предмети, пов'язані з історичними подіями в житті народу, розвитком суспільства й держави, твори матеріальної й духовної творчості, які становлять історичну, наукову, художню чи іншу культурну цінність.

Основна кількість цивільно-правових норм, що визначають режим культурних цінностей як об'єктів цивільних прав, знаходиться в ЦК України. Передбачені в ЦК України особливості цивільного обігу речей, які належать до культурних цінностей, виражаються в такому:

1. Згідно ч. 4 ст. 343 ЦК України, у разі виявлення скарбу, що становить



культурну цінність відповідно до закону, права власності на нього набуває держава. Особа, яка виявила такий скарб, має право на одержання від держави винагороди в розмірі до двадцяти відсотків від його вартості на момент виявлення, якщо вона негайно повідомила міліції або органів місцевого самоврядування про скарб і передала його відповідному державному органу або органу місцевого самоврядування. Якщо скарб, що становить культурну цінність, був виявлений у майні, яке належить іншій особі, ця особа, а також особа, яка виявила скарб, мають право на винагороду в розмірі до десяти відсотків від вартості скарбу кожна.

2. У п. 5 ч. 1 ст. 346 ЦК України серед підстав припинення права власності передбачається викуп пам'яток культурної спадщини, що здійснюється за правилами ст. 352 ЦК України. Зокрема, якщо в результаті дій або бездіяльності власника пам'ятки культурної спадщини їй загрожує пошкодження або знищення відповідний орган охорони культурної спадщини робить власнику пам'ятки відповідне попередження. Якщо власник пам'ятки культурної спадщини не вживе заходів щодо її збереження, зокрема, у зв'язку з неможливістю створення необхідних для цього умов, суд за позовом відповідного органу охорони культурної спадщини може постановити рішення про її викуп. У разі невідкладної необхідності забезпечення умов для збереження пам'ятки культурної спадщини позов про її викуп може бути висунуто без попередження. Викуплена пам'ятка культурної спадщини переходить у власність держави. Викупна ціна пам'ятки культурної спадщини визначається за згодою сторін, а в разі спору – судом.

3. У ч. 2 ст. 417 ЦК України передбачено особливі правові наслідки припинення права користування земельною ділянкою, надою в суперфіцій. Так, якщо знесення будівлі (споруди), що розміщена на земельній ділянці, заборонено законом (житлові будинки,

пам'ятки культурної спадщини тощо) або є недоцільним у зв'язку з явним перевищенням вартості будівлі (споруди) порівняно з вартістю земельної ділянки, суд може з урахуванням підстав припинення права користування земельною ділянкою постановити рішення про викуп власником будівлі (споруди) земельної ділянки, на якій вона розміщена, або про викуп власником земельної ділянки будівлі (споруди) чи визначити умови користування земельною ділянкою власником будівлі (споруди) на новий строк.

4. Частина 4 ст. 576 передбачає, що предметом застави не можуть бути культурні цінності, що є об'єктами права державної чи комунальної власності й занесені або підлягають занесенню до Державного реєстру національного культурного надбання, а також пам'ятки культурної спадщини, занесені до Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації.

5. За договором дарування дарувальник має право вимагати розірвання договору, якщо внаслідок недбалого ставлення одаровуваного до речі, що становить культурну цінність, ця річ може бути знищена або істотно пошкоджена (ч. 3 ст. 727 ЦК України).

Відповідно до ч. 8 ст. 318 ЦК України, особливості здійснення права власності на культурні цінності встановлюються законом. Із прийняттям Закону України «Про охорону культурної спадщини» у 2000 р. поняття «пам'ятки історії та культури» було замінено поняттям «об'єкти культурної спадщини», під якими розуміються лише нерухомі об'єкти.

Крім зазначеного Закону, перелік об'єктів культурної спадщини визначено ст. 1 Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей», ст. 24 Закону України «Про культуру», ст. 1 Закону України «Про музеї та музейну справу», а також у численних підзаконних нормативних актах.

Охорона культурних цінностей регулюється як законодавством тієї чи ін-



шої країни, так і міжнародним правом. Міжнародне право охорони культурних цінностей – сукупність принципів і норм міжнародного права, що становлять специфічну галузь цієї системи права й регулюють відносини між його суб'єктами (передусім державами) у сфері охорони та використання культурних цінностей, відновлення історичного середовища, ввезення, вивезення й повернення незаконно переміщених культурних цінностей. Звернення до міжнародно-правових норм у галузі регулювання обігу культурних цінностей зумовлено тим, що концепція всесвітньої культурної спадщини зародилася саме в міжнародному праві. Тут значимо лише те, що сьогодні в міжнародному праві існує більше ніж 60 спеціальних правових актів універсального та регіонального характеру, які регулюють питань правового режиму культурних цінностей.

Ключові слова: культурні цінності, культурна спадщина, пам'ятка культурної спадщини, антикваріат, охоронний договір, переважні права, цивільне право України.

У статті проаналізовано становлення та розвиток законодавства України у сфері регулювання цивільно-правового обігу культурних цінностей, проведено характеристику культурних цінностей за міжнародним правом і законодавством західноєвропейських країн.

В статье проанализированы исторические периоды в контексте формирования законодательства о культурных ценностях на территории Украины. Охарактеризованы культурные ценности по международному праву и законодательству западноевропейских стран.

Have been analyzed the formation and development of the civil legislation of Ukraine in the field of regulation of cultural values, characterized the international law and the laws of Western countries about cultural values.

Література

1. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Древность и Средние века) / сост. В.А. Томсинов. – М. : Зерцало, 1999. – С. 134–135.

2. Новицкий И.Б. Римское право / И.Б. Новицкий. – М. : ТЕИС, 1998. – 365 с. – С. 92.

3. Домрин А.Н. Законодательство США об охране памятников национального значения / А.Н. Домрин // Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах : сб. науч. тр. / РАН ИНИОН, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 2005. – С. 26–44.

4. Ваттель Э. Право народов или принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов / Э. Ваттель. – М. : Госюриздат, 1960. – 719 с.

5. Шухободский А.Б. Памятники истории и культуры как специфический вид культурной ценности / А.Б. Шухободский // Известия Российского государственного педагогического университета имени А.И. Герцена. – СПб., 2009. – № 97. – С. 356–365.

6. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте. Правовые аспекты / М.М. Богуславский. – М. : Юристъ, 2005. – С. 84.

7. Баталов А.Л. К вопросу становления системы охраны памятников и реставрации в России XIX начала XX вв. / А.Л. Баталов // Святыни и культура. – М., 1992. – С. 151–152.

8. Курило Т.В. Правовая охрана культурной спадщини України : [монографія] / Т.В. Курило. – Л. : Новий Світ, 2000–2011. – 152 с.

9. Декреты советской власти. – М. : Гос. изд-во политической литературы, 1959. – Т. 2 : 1918 г. – 1959. – 686 с.

10. Жуков Ю.Н. Становление и деятельность советских органов охраны памятников истории и культуры: 1917–1920 гг. / Ю.Н. Жуков. – М., 1989. – 304 с.

11. Егоров В.Л. Развитие и становление понятия «памятник истории» / В.Л. Егоров // История СССР. – 1988. – № 1. – С. 100–106.

12. Каткова Т.Г. Историчний огляд правової регламентації захисту культурних цінностей та об'єктів під час війни та збройних конфліктів / Т.Г. Каткова // Актуальні проблеми політики. – 2010. – Вип. 39. – С. 570–577.





13. Комарова И.И. Законодательство по охране памятников культуры (историко-правовой аспект) / И.И. Комарова ; ВНТО стройиндустрии. – М. : Стройиздат, 1989. – 53 с.

14. Про національний архівний фонд і архівні установи : Закон України від 24.12.1993 // *Голос України*. – 29.01.1994.

15. Про бібліотеки і бібліотечну справу : Закон України від 27.01.1995 // *Голос України*. – 02.03.1995.

16. Про музеї і музейну справу : Закон України від 29.06.1995 // *Урядовий кур'єр*. – 17.08.1995.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони культурної спадщини : Закон України від 28.01.2011 № 2518-VI // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 4. – С. 106. – Ст. 22.

18. Про охорону і використання пам'яток історії та культури : Закон УРСР від 13.07.1978 № 3600-IX // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1978. – № 30. – С. 466. – Ст. 426.

