

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

ДО ПИТАННЯ ПРО ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ОХОРОНИ ПАМ'ЯТОК АРХІТЕКТУРИ

Анотація. У статті аналізується державно-правові засоби охорони пам'яток архітектури, встановлені кримінальним, адміністративним, цивільним законодавством та їх ефективність для забезпечення схоронності культурної спадщини.

Досліджено чинне законодавство України, судова практика його застосування. На підставі проведеного дослідження запропоновано авторське бачення обраного аспекту проблематики, у тому числі звернено увагу на те, що ефективність комплексу заходів примусового характеру з охорони пам'яток архітектури буде залежати від підвищення рівня свідомості населення та його культури.

Ключові слова: культурна спадщина, пам'ятник архітектури, охорона пам'яток архітектури, об'єкт цивільних прав, цивільно-правова відповідальність.

Постановка проблеми. Для України, яка протягом тривалого часу не мала власної державності, а її культурно-історична спадщина зазнавала цілеспрямованого нищення, питання ефективності правових засобів охорони пам'яток архітектури є особливо актуальним. За підрахунками фахівців, в Україні лише в XX столітті знищено близько 10 тисяч архітектурних об'єктів, які мали історико-культурну цінність. Після здобуття незалежності під охорону держави було передано понад 140 тисяч тільки нерухомих пам'яток історії та культури, а саме: понад 64 000 пам'яток археології; понад 54 000 пам'яток історії; близько 7 000 пам'яток монументального мистецтва; понад 15 600 пам'яток містобудування і архітектури [8, с. 180]. Збереження та раціональне використання такого багатства потребує погоджених цілеспрямованих зусиль з боку держави і громадськості [10, с. 83]. Разом з тим, перешкодами для реалізації державної політики в цій сфері стає не тільки економічні чинники, як то нездатність забезпечити фінансування програм збереження культурної спадщини, їх відновлення та подальшу експлуатацію, але й власна недбалість та банальне бажання використати все «по-максимуму» для власних потреб. Як слушно зазначалось у літературі, системного характеру в усіх регіонах України набули порушення законодавства з питань охорони та використання культурно-історичної спадщини під час відведення земельних ділянок під забудову та інших комерційних цілей, проте навіть у разі припинення такої протиправної практики, щодо порушників, здебільшого, не передбачено належної відповідальності [10, с. 84]. Наприклад, після зміни власника об'єкти нерухомого майна – пам'ятки архітектури, починають перебудовуватись, прилаштовуватись для повсякденного використання, часто втрачаючи свою автентичність та оригінальність. У зв'язку з наведеним виникає питання щодо оцінки ефективності законодавчого забезпечення охорони та збереження пам'яток архітектури.

Метою статті є дослідження законодавчого забезпечення охорони пам'яток архітектури, його ефективності та цивільно-правових наслідків порушення законодавства про охорону пам'яток архітектури.

Стан дослідження. Традиційним напрямом дослідження культурної спадщини є реалізація державної політики зі збереження, охорони та збагачення історико-культурної спадщини через центральні органи влади та органи місцевого самоврядування, які, на жаль, обмежуються окремими публікаціями в пресі (В.Д. Холодок, В.О. Горбик, О.С. Худолей, Н.М. Кондель-Пермінова, Ю.В. Опалька, О.В. Малишева) [12; 4; 13; 6; 10; 9]. В аспекті розвитку законодавства про культурну спадщину було виконано спеціалізовано дослідження Т.В. Курило [7]. Цією ж проблематикою займався В.О. Жадко [5]. Разом із тим, цивільно-правовий аспект охорони пам'яток архітектури як найбільш уразливого об'єкту культурної спадщини майже не досліджувався.

Виклад основного матеріалу дослідження. Закон України «Про охорону культурної спадщини» [3] (далі – Закон) регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Законодавець передбачив, що об'єкти культурної спадщини, що знаходяться на території України, охороняються державою. Охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Законодавець визначив культурну спадщину як сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини. Спеціальний розділ цього закону, який включає 5 статей, встановлює відповідальність за порушення законодавства про охорону культурної спадщини. На перший погляд здається, що цього цілком достатньо, щоб захистити об'єкти культурної спадщини, та на практиці у більшості випадків судові процеси, які були розпочаті з метою захисту тих самих об'єктів, на першій ж інстанції або в апеляційній закінчуються нічим.

Так, наприклад, ст. 43 Закону встановлює кримінальну відповідальність за незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини. Кримінальна відповідальність також встановлена Кримінальним кодексом України [2] (далі – КК України) – за знищення, руйнування або пошкодження пам'яток-об'єктів культурної спадщини та самовільне проведення пошукових робіт на археологічній пам'ятці (ст. 298 КК України), привласнення особою знайденого або такого, що випадково опинилося в неї, чужого майна, яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність, а також скарбу (ст. 193 КК України). Наприклад, вироком Новоукраїнського районного суду Кіровоградської області по справі № 1-107/2010, за пошкодження та руйнування пам'яток-об'єктів культурної спадщини з метою пошуку рухомих предметів, що походять із об'єктів археологічної спадщини, ОСОБА_1 було визнано винним по ст. 298 ч.3 КК України та призначено покарання – два роки позбавлення волі. Але в силу ст. 75 КК України було звільнено від відбування покарання з випробуванням, встановлено іспитовий строк – один рік [16].

Захищають об'єкти культурної спадщини також ст.ст. 178 і 179 КК України, норми яких передбачають санкції за пошкодження чи зруйнування релігійних споруд або культових будинків, незаконне утримування, осквернення або знищення релігійних святинь [11].

Окремо український законодавець (ст. 44 Закону) передбачив фінансові санкції для юридичних осіб за проведення будь-яких незаконних робіт, що можуть завдати або завдали шкоди пам'ятці, її території, охоронюваній археологічній території, охоронним зонам, історичним ареалам населених місць, за недодержання: вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, у тому числі тих вимог, що передбачені охоронними договорами; умисне доведення до стану руйнації; за неподання, несвочасне подання або подання явно недостовірної інформації про виявлені процеси земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єктів культурної спадщини; за ухилення власника пам'ятки або уповноваженого ним органу від підписання охоронного договору або за порушення ним режиму використання пам'ятки, які накладаються відповідним органом охорони культурної спадщини. Не зупиняючись детально на процедурі накладання фінансових санкцій, зазначимо, що вона врегульована ст.ст. 44-45 Закону, а їх накладання стає нерідко предметом оскарження в суді [18]. Так само і стягнення накладених санкцій здійснюється в судовому порядку [19].

Крім того, Законом передбачена адміністративна відповідальність за порушення вимог цього Закону (ст. 46) за: ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки, порушення режиму використання пам'ятки, порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території, проведення ремонтних, реставраційних, реабілітаційних робіт на пам'ятці, зміну призначення пам'ятки, її частин та елементів, здійснення написів, позначок на ній, на її території та в її охоронній зоні без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини, ухилення від передачі в установленому порядку знайдених під час археологічних розвідок, розкопок рухомих предметів, пов'язаних з нерухомими об'єктами культурної спадщини, на постійне зберігання до музеїв (державних фондосховищ), у яких зберігаються музейні предмети і музейні колекції, що є державною власністю і належать до державної частини Музейного фонду України, а також за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини щодо усунення порушень вимог законодавства про охорону культурної спадщини або створення перешкод для їх діяльності. Винні особи притягаються до адміністративної відповідальності відповідно до закону. Проведення в справах про адміністративні правопорушення здійснюється відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Окремі склади адміністративних правопорушень встановлені Кодексом України про адміністративне правопорушення. Так, у межах справи № 2а-351/2011 за адміністративним позовом ОСОБА_1 до Галицької районної адміністрації Львівської міської ради про скасування постанови, позивач оскаржував постанову про притягнення його до адміністративної відповідальності за ст. 92 КпАП України та накладення адміністративного стягнення у виді штрафу за порушення вимоги законодавства про охорону культурної спадщини, а саме: проведення ремонтних робіт у мансардному приміщенні та на горищі будинку № 53 на вул. Д, 53 в м. Львові. В обґрунтування позивач посилався на те, що будинок по вул. Д, № 53 не становить культурної спадщини, на те, що пропущено строк для притягнення до адміністративної відповідальності, на те, що протокол складено неуповноваженою особою. Постановою Дарницького районного суду м. Києва адміністративний позов

було задоволено, але не тому, що будинок по вул. Д, № 53 не становить культурної спадщини, а тому, що позивач щодо розгляду протоколу відповідачем не повідомлявся, чим безумовно було порушено його права, визначені Конституцією України та ст. 268 КпАП України та тому, що, листом від 21.07.2010 року Галицька районна адміністрація Львівської міської ради надала позивачу дозвіл щодо проведення робіт з ремонту даху, заміни дахових конструкцій у будинку № 53 на вул. Д., а з оскаржуваної постанови та протоколу від 21.12.2010 року не можливо встановити часовий період вчинення дій, щодо яких складено протокол [14].

А в справі № 2а-174/2011 за адміністративним позовом ОСОБА_1 до Галицької районної адміністрації Львівської міської ради, третя особа Управління охорони історичного середовища Львівської міської ради, про скасування постанови, позивач посилався на те, що постановою адміністративної комісії Галицької районної адміністрації Львівської міської ради № 354 від 29.12.2009 року його неправомірно було притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 92 КпАП України та накладено адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі 51 грн. Представник відповідача посилався на те, що постанова була прийнята правомірно, виходячи з того, що будинок АДРЕСА_1, у якому проживає позивач, розташований у межах історичного ареалу м. Львова та є пам'яткою культурної спадщини, тому заміна його віконного фасаду повинна проводитися за наявності погодженої у встановленому порядку проектної документації, а оскільки позивач не дотримався зазначених вимог, його притягнуто до адміністративної відповідальності. Постановою Галицького районного суду м. Києва адміністративний позов було задоволено на підставі того, що Рішення ЛМР № 643 від 31.08.2007 року «Про впорядкування та встановлення віконних і дверних фасадів на території історичного ареалу м. Львова», п. 3.1 якого передбачає, що «у випадку бажання власників користувачів квартир чи нежитлових приміщень позапланово самостійно виконати заміну віконних та дверних заповнень фасаду, вони зобов'язані виготовити і погодити проектну документацію у встановленому порядку та виконати роботи за власні кошти, а у випадку пошкодження декору фасаду власник, користувач квартири, нежитлового приміщення повинен відновити втрачені елементи фасаду за власні кошти», на момент проведення заміни віконних заповнень не діяло [15].

Ці приклади підтверджують той факт, що одного закріплення на законодавчому рівні відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини недостатньо, необхідно, щоб увесь ланцюжок державних органів (районні адміністрації, управління, суди) діяли узгоджено для досягнення кінцевої мети – збереження пам'яток архітектури. Не останню роль у цьому має відповідне чітке законодавче забезпечення. Слід зауважити, що охорона пам'яток архітектури може здійснюватись і цивільно-правовими засобами.

Наприклад, викуп пам'ятника культурної спадщини, передбачений ст. 346 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) [1]. При цьому ст. 352 ЦК України передбачає викуп пам'ятки культурної спадщини, 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 пред'явлено без попередження. Викуплена пам'ятка культурної спадщини переходить у влас-

ність держави. Її викупна ціна визначається за згодою сторін, а в разі спору – судом.

Щодо цивільно-правових наслідків порушення режиму охорони, то ст. 47 Закону передбачає обов'язок відшкодування шкоди завданої власникові пам'ятки або уповноваженому ним органі, особі, яка набула права володіння, користування чи управління пам'яткою, охоронюваною археологічною територією, а також покладається обов'язок відновити пам'ятки та їхні території, а якщо відновлення неможливе – відшкодувати шкоду відповідно до закону. Так, у справі № 22ц-602/12 за позовом прокурора м. Кам'янець-Подільського в інтересах держави в особі виконавчого комітету Кам'янець-Подільської міської ради, третя особа без самостійних вимог на стороні позивача – Національний історико-культурний заповідник «Кам'янець», управління культури, туризму і курортів Хмельницької обласної державної адміністрації до ОСОБА_6, ОСОБА_4, третя особа без самостійних вимог на стороні відповідачів – інспекція державного архітектурно-будівельного контролю в Хмельницькій області, про знесення самочинного будівництва, Кам'янець-Подільський міськрайонний суд задовольнив позовні вимоги та зобов'язав ОСОБА_5, ОСОБА_4 знести самочинно збудовану надбудову другого поверху до житлового будинку за АДРЕСА_1 та привести вказану будівлю до попереднього стану [17].

Висновки. Незважаючи на те, що українське законодавство в цілому, і в частині охорони культурної спадщини, зазнало змін, аналіз судової практики свідчить про різноманітність порушень, які допускаються різними суб'єктами в галузі охорони пам'яток архітектури. З точки зору збереження пам'яток архітектури найбільш ефективними залишаються цивільно-правові, а також фінансові санкції, які дозволяють не тільки покарати порушника, але відновити пошкоджену пам'ятку, і навіть змінити її власника. Наявність органів, до компетенції яких відносяться охорона та застосування примусових заходів до порушників, не є гарантією дотримання всіма суб'єктами цивільного обігу вимог чинного законодавства. Це в свою чергу свідчить про необхідність пошуку ефективної комбінації примусових заходів, економічних санкцій з одночасним підвищенням рівня свідомості всіх громадян для практичного забезпечення збереження пам'яток архітектури, незалежно від того, де вони знаходяться і кому належать.

Література:

1. Цивільний Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
2. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
3. Закон України «Про охорону культурної спадщини» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>.
4. Горбик В. Діяльність державних інституцій і громадських організацій з охорони культурної спадщини: історія, теорія, практика / В. Горбик, Г. Денисенко // Проблеми збереження історико-культурної спадщини Києва – К. : Ін-т історії України НАН України, 2009. – Т. 1. – С. 5–42.
5. Жадько В.О. До проблеми збереження історичної спадщини та формування законодавчої бази / В.О. Жадько // Гілея. – 2010. – № 33(1). – С. 2–9.
6. Кондель-Пермінова Н. Збереження архітектурно-містобудівної спадщини України у контексті розвитку міст / Н. Кондель-Пермінова // Сучасні проблеми дослідження, реставрації та збереження культурної спадщини : зб. наук. пр. з мистецтвознавства, архітектурознавства і культурології. – 2009. – № 6. – С. 92 – 116.
7. Курило Т.В. Становлення і розвиток законодавства про охорону культурної спадщини в Україні: історико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Т.В. Курило. – К., 2003. – 18 с.
8. Літопис відродження пам'яток // Пам'ятки України. – 1998. – № 1. – С. 180–181.
9. Малишева О.В. Удосконалення механізмів державного управління охороною культурної спадщини та туризмом / О.В. Малишева,

- О.В. Черепанова // Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (31 травня 2006 р.) : у 2 т. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 2. – С. 346–348.
10. Опалько Ю. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи / Ю. Опалько // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 83–88.
11. Пеливанова Н.І. Проблема адаптації законодавства України до міжнародних норм у сфері охорони культурної спадщини / Н.І. Пеливанова // Стратегічні пріоритети : науково-аналітичний щоквартальний збірник. – 01/2008. – № 1. – С. 25–31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/6/5.pdf>.
12. Холодок В.Д. Державне управління охороною культурної спадщини в Україні: стан і перспективи розвитку / В.Д. Холодок // Державне будівництво. – 2011. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/index.html> 1.
13. Худoley О.С. Актуальні проблеми пам'яток охоронної справи в Україні на сучасному етапі / О.С. Худoley // Гілея. – 2011. – Вип. 45. – С. 163–167.
14. Постанова Галицького районного суду м. Києва № 2а-351/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30151017>.
15. Постанова Галицького районного суду м. Києва № 2а-174/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22448969>.
16. Вирок Новоукраїнського районного суду Кіровоградської області № 1-107/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/9915010>.
17. Рішення Кам'янець-Подільського міськрайонного суду № 22ц-602/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24175210>.
18. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва № 2а-15711/12/2670 <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29368374>.
19. Постанова Окружного адміністративного суду АРК № 801/5600/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31820511>.

Панова С. И. К вопросу об эффективности правовых средств охраны памятников архитектуры

Аннотация. В статье анализируются государственно-правовые средства охраны достопримечательностей архитектуры, установленные криминальным, административным, гражданским сферами и их эффективность для обеспечения сохранности культурного наследия.

Исследовано действующее законодательство Украины, судебная практика его приложении. На основании проведенного исследования предложено авторское видение избранного аспекта проблематики, в том числе обращено внимание, что эффективность применения комплекса мероприятий принудительного характера по охране памятников архитектуры будет зависеть от повышения уровня сознания населения и его культуры.

Ключевые слова: культурное наследие, памятник архитектуры, охрана памятников архитектуры, объект гражданских прав, гражданско-правовая ответственность.

Panova S. About efficiency of legal facilities of guard of monuments of architecture

Summary. In the article analyses state – legal facilities of guard of monuments of the architectures set by a criminal, administrative, civil legislation and their efficiency for providing of safety of cultural heritage.

Author investigates the current legislation of Ukraine, judicial practice of its application. On the basis of conducted research author offers its own vision of select aspect of range of problems, and paid attention, that efficiency of application of complex of events of a force character on the guard of monuments of architecture will depend on the increase of level of consciousness of population and its culture.

Key words: cultural heritage, monument of architecture, guard of monuments of architecture, object of civil rights, civil liability.