

ЗАХИСТ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ: НАЦІОНАЛЬНИЙ І МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД (НА ПРИКЛАДІ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАСТІВ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ)

PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE: NATIONAL AND INTERNATIONAL EXPERIENCE (ON THE EXAMPLE OF NATIONAL TRUSTS OF GREAT BRITAIN)

Чаус Ю.В., студентка II курсу факультету юстиції

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено питанню захисту об'єктів культурної спадщини крізь призму порівняння національного та міжнародного досвіду здійснення такої діяльності. Досліджено систему нормативно-правових актів, що становлять основу вітчизняного механізму охорони об'єктів культурної спадщини. Виокремлено особливості правового регулювання цих об'єктів у цивільному законодавстві, передусім Цивільному кодексі України. Зауважено на недосконалому законодавчому регулюванні захисту культурної спадщини, надано перелік проблем, пов'язаних із чинним регулюванням цих питань. Запропоновано шляхи вирішення наявних у законодавстві прогалин із цих питань. Проаналізовано результативність функціонування Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Зауважено на особливій актуальності вивчення досвіду запровадження інструментів охорони об'єктів культурної спадщини європейськими країнами у зв'язку з пріоритетністю процесу європейської інтеграції для України. Особливу роль присвячено аналізу фундаментальних міжнародних актів, що становлять основу світової системи захисту культурної спадщини. Досліджено роботу Національного трасту Великої Британії, зокрема історію створення, правовий статус, порядок набуття майна у власність, правову основу здійснення діяльності, особливості взаємовідносин держави й організації. Досліджено процес реалізації продажу об'єктів культурної спадщини, що знаходяться у власності Національного трасту, як особливий легальний інструмент запобігання незаконному відчуженню рухомого й нерухомого майна. Зроблено загальний висновок про характер і способи здійснення захисту об'єктів культурної спадщини, інструментів, які при цьому використовуються європейськими країнами. Запропоновано шляхи імплементації схожих механізмів захисту об'єктів культурної спадщини як методу їх ефективного утримування, реставрування й використання.

Ключові слова: об'єкти культурної спадщини, захист культурних цінностей, національний траст, Велика Британія.

The article is devoted to the issue of cultural heritage objects protection through the prism of comparing the national and international experience in this field. The system of normative-legal acts, which form the basis of the national mechanism of cultural heritage objects protection, is studied. The peculiarities of the legal regulation of these objects in the civil legislation, first of all – in the Civil Code of Ukraine, are highlighted. The imperfections of the legislative regulation of the cultural heritage objects protection are noted, and a list of problems related to the current regulation of these issues is provided. Ways to complete existing gaps in the legislation on these issues are proposed. The effectiveness of the State Register of Immovable Monuments of Ukraine is analyzed. The study of the experience of implementing instruments for the protection of cultural heritage objects by European countries in connection with the priority of the European integration process for Ukraine is noted. A special role is devoted to an analysis of fundamental international acts that form the basis of the world system of cultural heritage protection. The work of the National Trust of Great Britain (in particular history of creation, legal status, a procedure for acquiring property, a legal basis of the activity, the peculiarities of the relationship between the state and the organization) is studied. The process of selling cultural heritage objects owned by the National Trust as a special legal tool to prevent the illegal alienation of movable and immovable property is analyzed. A general conclusion about the legal nature and methods of protection of cultural heritage sites, tools used by European countries is made. Ways of implementation of similar mechanisms of protection of objects of cultural heritage as a method of their effective maintenance, restoration, and use are offered.

Key words: cultural heritage, protection of cultural heritage, national trust, Great Britain.

Актуальність теми дослідження. Національна самосвідомість – одна із ключових ознак, що відрізняє націю від інших історичних сукупностей людей. Вона формується через усвідомлення національно-етичної належності, патріотичні почуттів, знання й розуміння своєї історії та культури. Останнє, зокрема, досягається завдяки збереженню й ефективному використанню об'єктів культурної спадщини. Утім, з огляду на наявні в цій сфері проблеми, досягнення такого результату стає можливим не лише за допомогою чинних національних механізмів охорони об'єктів культурної спадщини, а й шляхом використання досвіду світовою спільнотою, зокрема країн-членів Європейського Союзу, що й зумовлює **мету дослідження:** дослідити й порівняти національну та міжнародну системи захисту пам'яток історії та культури, їх правові механізми задля можливості запровадження аналогічних засад в українських реаліях.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. До питань аналізу інструментів управління об'єктами культурної спадщини в Україні зверталися такі науковці, як С. Панова, Т. Мазур, В. Зверховська, О. Зараховський, В. Холодок та ін. Поряд із цим невирішеним залишилися питання здійснення дослідження міжнародних систем, які залучають у процес управління цими об'єктами недержавні інституції та отримують їх у довірче управління. Особливо актуальним це видається з досвідом Великої Британії, де зародилася й успішно функціонує система незалежних благодійних організацій – Національних трастів.

Виклад основного матеріалу. З 1991 року, після здобуття незалежності, у власність держави передано близько 140 тисяч нерухомих пам'яток культури. Як звертає увагу С. Панова, більшість із них не мають офіційної документації, яка б слугувала юридичним механізмом захисту об'єктів від незаконного втручання, руйнування або відчуження. Так само відсутні й ефективні інструменти охорони культурних цінностей на загальнодержавному законодавчому рівні [1]. За загальною статистикою Міністерства культури та інформаційної політики України, серед пам'яток, навколо яких установлені зони охорони, нараховують 14335 об'єктів. Це лише 10% від загальної кількості нерухомих пам'яток історії та культури, що знаходяться на державному обліку.

Положення Основного Закону України встановлюють, що культурна спадщина охороняється законом. До того ж закріплюється обов'язок держави забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, уживати заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами (стаття 54 Конституції України).

Прийнято й цілу низку нормативно-правових актів, до сфери регулювання яких належать питання охорони культурної спадщини: це шість законів, серед яких три безпосередньо регулюють це питання, – Закон України «Про охорону культурної спадщини», Закон України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають

приватизації» та Закон України «Про охорону археологічної спадщини»; інші три прийняті Верховною Радою України у зв'язку з ратифікацією міжнародних конвенцій.

Найбільш повне регулювання культурної спадщини міститься в Законі України «Про охорону культурної спадщини». Так, у ньому визначається, що культурна спадщина – це сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини. Під об'єктом культурної спадщини розуміється визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їх частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти (об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність із археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду й зберегли свою автентичність [2]. Цей Закон містить класифікацію об'єктів культурної спадщини, визначаючи, що вони можуть поділятися за типами та видами. Перший вид тяжіє до класифікації, що запропонована ЮНЕСКО, у його межах виділяються: 1) споруди (витвори); 2) комплекси (ансамблі); 3) визначні місця. У свою чергу, у межах другого виду об'єкти культурної спадщини поділяються на археологічні, історичні, об'єкти монументального мистецтва тощо, тобто відповідно до того, у якій сфері людського життя створено цю пам'ятку.

Тим не менше законодавче регулювання об'єктів культурної спадщини не можна вважати досконалим: воно демонструє чимало прогалин і колізій. На це звертає увагу В. Зверховська, зазначаючи, що в цивільному законодавстві України відсутня єдність у використанні дефініцій у сфері правового регулювання культурних цінностей, не визначено чітко обмежень у їх цивільно-правовому обігу, не встановлено вимог до суб'єктів цих відносин, відсутня єдина класифікація культурних цінностей [3].

Так, у законодавстві відсутнє чітке розмежування понять «культурна спадщина» та «культурна цінність». Цивільний кодекс (далі – ЦК) України згадує об'єкти як культурну спадщину (статті 13, 352, 417, 576 ЦК України), так і як культурні цінності (статті 319, 343, 346, 576, 727 ЦК України). Відповідні норми містяться не в першій книзі ЦК України, де регулюються об'єкти, а в третій книзі, що стосується права власності й інших речових прав. ЦК України є основним актом вітчизняного законодавства, що регулює культурні цінності як об'єкти цивільного права, визначаючи порядок їх перебування в цивільному обороті, хоча й допускає неоднакові поняття й містить зовсім незначну кількість правових норм, що їх регулюють.

У аспекті захисту права власності стаття 319 ЦК України встановлює, що особливості здійснення права власності на культурні цінності встановлюються законом, тобто ця норма відсилна. Закон України «Про охорону культурної спадщини», у свою чергу, містить розділ V «Забезпечення охорони пам'яток», який закріплює обов'язок власника або уповноваженого ним органа, користувача утримувати пам'ятку в належному стані, своєчасно провадити ремонт, захищати від пошкодження, руйнування або знищення відповідно до цього Закону й охоронного договору (стаття 24). Відповідно до статті 23 цього Закону, 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 охоронні договори. Цей договір укладається з відповідним органом охорони культурної спадщини; порядок здійснення таких дій і типові форми договори встановлюються Кабінетом Міністрів України й містяться в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини».

Також існують підзаконні акти, такі як укази Президента України, накази Міністерства культури та інформа-

ційної політики України, постанови Кабінету Міністрів України тощо, які здійснюють більш детальне регулювання питання захисту й охорони об'єктів культурної спадщини.

Зараз в Україні функціонує Державний реєстр нерухомих пам'яток України, який містить нерухомі об'єкти культурної спадщини та класифікує їх на пам'ятки місцевого й національного значення, розділяючи, відповідно, і реєстр. Таке розмежування здійснюється на основі положень Закону України «Про охорону культурної спадщини», має вагомe значення, оскільки відповідальність за регулювання діяльності й охорони таких пам'яток покладається на різні органи: національного значення – на Кабінет Міністрів України, місцевого – на органи місцевого самоврядування.

Проте наявність такого реєстру, на жаль, не гарантує захищеність об'єктів культурної спадщини. За офіційними даними Міністерства культури та інформаційної політики України, на державному обліку в Україні знаходиться понад 140 тисяч нерухомих пам'яток історії та культури, проте до реєстру занесені лише дві тисячі об'єктів. І. Панова звертає увагу на те, що в більшості з них відсутня необхідна документація, зокрема охоронний договір, паспорт об'єкта, а для містобудівних пам'яток – ще й плани управління та організації території [1]. Відсутність належного документування діяльності означає незахищеність із правової точки зору, а отже, велику ймовірність знищення цих об'єктів.

Висловлюємо сподівання, що в рамках реформи цифрової трансформації це питання набуде подальшого розгляду та матиме результатом створення як системи єдиного обліку рухомих і нерухомих об'єктів культурної спадщини, так і спрощеної системи їх реєстрації та документації.

Неодмінно позитивним аспектом є результати ініціатив представників громадянського суспільства. З кожним роком росте кількість імплементованих проєктів у сфері культури, завдяки яким привертається увага до необхідності захисту та збереження об'єктів культурної спадщини. Так, громадською організацією «Вікімедіа Україна» створено єдиний публічний реєстр пам'яток культурної спадщини України, що налічує 41 466 пам'яток, результати діяльності перевершують надбання Державного реєстру нерухомих пам'яток України в декілька разів. Як зазначає О. Зараховський, поки що електронний список історико-культурних пам'яток, створений «Вікімедіа Україна», є найповнішим реєстром нерухомих об'єктів культурної спадщини України [4].

Говорячи про міжнародний досвід, варто звернути увагу на результати діяльності з охорони об'єктів культурної спадщини в державах-членах Європейського Союзу. Європейська спільнота розуміє цінність збереження світової спадщини культури, оскільки визначає це як важливий інструмент для збереження миру і створення умов для сталого розвитку держав. До того ж досвід останніх став надважливим із підписанням у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, коли Україна остаточно визначила для себе стратегічний вектор на набуття повноправного членства України в ЄС. Процес європейської інтеграції як один із пріоритетних у системі міжнародних стосунків сучасної української держави пов'язаний із необхідністю формування нової, інтегративної культурної стратегії української спільноти, вирішенням проблем інтеграції в європейський культурний простір та осягнення спільності культурної спадщини – визнання значущості європейської ідентичності.

Значний вплив на регулювання питання охорони об'єктів культурної спадщини має діяльність Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури, більш відомої як ЮНЕСКО (UNESCO – англ.). Одним із основних методів здійснення мети діяльності організації є ухвалення нормативних актів, що спрямовані на захист культурної спадщини. До таких, зокрема,

відноситься Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту (1954 р.), Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (1972 р.), Конвенція про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження (2005 р.) тощо. Загалом нараховують 8 міжнародних договорів, що прийняті за сприяння ЮНЕСКО, серед яких усі підписані Україною й набули чинності для нашої держави, що створило юридичну обов'язковість цих актів і породило відповідні права й обов'язки України у сфері захисту об'єктів культурної спадщини.

Особливості захисту пам'яток культури й архітектури в різних країнах світу відрізняються. Так, існують різні підходи до того, у власності кого мають знаходитися ці об'єкти: державній, комунальній, приватній чи допускається їх змішаний правовий режим. З огляду на те що державні й місцеві бюджети зараз не в змозі належним чином фінансувати підтримання об'єктів культурної спадщини в належному стані, можливим виходом із такої ситуації стає довірче управління, що дає змогу залучити до цього процесу як приватний капітал, так і громадський потенціал.

Ці правовідносини передбачають передачу майна його власником іншій особі в так звану «довірчу власність» з метою його подальшого використання в певних цілях. Як зазначає В. Холодок, довірче управління культурною та природною спадщиною можна охарактеризувати як діяльність спеціально створюваних неурядових організацій, що беруть на себе функції управління щодо збереження й ефективного використання об'єктів національної спадщини, за якої отриманий прибуток повністю витрачається в інтересах збереження та підтримки пам'яток природи, історії та культури, що перебувають у віданні названих організацій [5]. Така система набула масштабного розвитку в США, Австралії та Великій Британії: тут охорона культурних цінностей здійснюється відокремлено від держави, переважає орієнтація на управління ними недержавними інституціями. Особливе місце серед держав, що реалізують створення такої системи, посідає Велика Британія, оскільки створення міжнародного руху громадських об'єднань за збереження культурної спадщини «Національний траст» почалося й розвинулося саме тут.

Так, у 1895 році трьома поціновувачами культури Вікторіанської доби – Октавією Хілл, сером Робертом Хантером і Хардвіком Ронслі – засновано незалежну благодійницьку організацію Англії, Уельсу та Північної Ірландії (Шотландія хоча й не доєдналася до організації, але за цією моделлю створила власну організацію – Національний траст Шотландії), що зараз має назву Національний траст місць історичної значущості та природної краси (*National Trust for Places of Historic Interest or Natural Beauty* – англ.), що скорочено називається Національний траст. На початку це була немасштабна організація, першою власністю якої була невелика земельна ділянка, яку пожертвувала Національному трасту подруга одного із засновників. Проте зараз це найбільша організація Великої Британії з охорони об'єктів культурної спадщини.

На перших етапах розвитку майно й об'єкти культурної спадщини переходили до цієї організації за заповітом у випадках, коли власники не мали змоги утримувати пам'ятники в належному стані, проте прагнули їх зберегти. Уже через рік після створення Національний траст отримав у власність свій перший дім – Alfriston Clergy House. Сьогодні під захистом Трасту знаходяться понад 250 тисяч гектарів землі, 780 миль узбережжя та більше 500 історичних будівель і садів, старовинних пам'яток, заповідників і парків [6].

Культурні цінності переходять у власність Трасту різними шляхами. Наприклад, у випадку розорення аристократичного роду останній утрачає можливість опікуватися своїми володіннями, а тому приймає рішення передати майно Національному трасту шляхом укладення запо-

віту або договору дарування. Інші особи укладають договір дарування об'єкта, що становить культурну цінність. Існують також випадки, коли жителі відповідної території направляють прохання викупу певної ділянки або будівлі, якщо це відповідає встановленим Трастом критеріям.

Цікаво також те, що з передачею у власність Національного трасту нерухомого майна попередній власник не позбавляється права проживання в ньому. Будь-який володар об'єкту культурної спадщини може повністю або частково передати, подарувати, продати або довірити для управління Національним трастом свою власність, проте умови управління та володіння мають бути взаємовигідними для всіх сторін. Тому можливі варіанти проживання на території пам'ятки природної або культурної спадщини господаря та його сім'ї в певні дні або місяці. Також власник має можливість займати частину будинку на постійній основі або здавати нерухомість в оренду.

Важливо звернути увагу на особливості взаємовідносин держави та Національного трасту. Незважаючи на той факт, що у Великій Британії виконання обов'язку охорони культурної спадщини все ще покладається на органи державної влади (наприклад, Міністерство з питань охорони навколишнього середовища), Національний траст був не тільки визнаний державою, він навіть отримав офіційний статус. Говорячи про законодавче врегулювання діяльності організації, варто зазначити, що саме в 1907 році ухвалено Закон «Про Національний траст», яким організацію наділено офіційними повноваженнями; у наступні роки було видано ще декілька актів, що деталізували повноваження, компетенцію, форми та методи діяльності Національного трасту.

Попри офіційний статус організації, її діяльність підпорядкована парламенту Великої Британії. Особливо це проявляється в процесі реалізації продажу об'єктів культурної спадщини, що перебувають у юрисдикції Трасту: відповідно до чинного законодавства цієї держави, продаж об'єктів права власності Національного трасту можливий лише за умов наявності такого дозволу з боку обох палат Парламенту. У разі відсутності такого дозволу відчуження майна забороняється.

Отже, можна зробити висновок, що навіть за умов наявності широкого кола повноважень, які має ця організація, держава все одно передбачає легальні механізми захисту об'єктів права її власності шляхом установлення відповідних норм, що слугує запобіганню незаконному відчуженню рухомого та нерухомого майна Трасту, перепродажу їх «випадковим» третім особам.

Дохід Національного трасту складається з різних джерел, передове місце серед яких посідають членські внески, доходи від інвестування, прямий дохід від власності й гранти. Будь-хто може придбати членство в організації за символічну плату, отримавши за це можливість безкоштовно ознайомлюватися з культурною спадщиною та науково-дослідницькою діяльністю організації через журнали National Trust. Саме такий вільний підхід до формування особового складу членів організації сприяє більшій популярності Трасту: з кожним роком кількість членів організації зростає й зараз нараховує більше 5 мільйонів осіб.

Висновки. Інші держави, розуміючи важливість охорони та збереження об'єктів культурної спадщини, створюють відповідні інституції, які уповноважені виконувати функції з управління об'єктами культурної спадщини; при цьому в різних державах мають місце різні практики здійснення цього процесу. Загалом у всьому світі типовим є покладення таких функцій і завдань на органи державної влади: країни Середземномор'я в більшості мають саме таку систему. Проте ситуація в країнах Європи відрізняється: тут переважає управління муніципальною владою, органами місцевого самоврядування. Утім це не заважає інтегруванню в процес управління об'єктами культурної спадщини інституцій громадянського суспільства – об'єднань, фондів та організацій. І це заслуговує на

найбільшу увагу. Одним із таких прикладів є діяльність Національного трасту Великої Британії – недержавної благодійної організації, що є найбільшою організацією держави з охорони об'єктів культурної спадщини, одним із найбільш успішних кейсів реалізації такої ініціативи в усьому світі. За час свого існування Національний траст створив налагоджений механізм охорони культурної спадщини та взаємодії з приватними й корпоративними членами. Організація вже має кредит довіри з боку населення та влади, а тому вони охоче передають об'єкти своєї власності Національному трасту, оскільки впевнені в тому, що культурні цінності будуть надійно захищені, раціонально використані та за необхідності відреставровані – і все це

здійснюється з максимальним збереженням первинної автентичності об'єкта.

Досвід реалізації подібних ініціатив має стати зразком для побудови національної системи захисту об'єктів культурної спадщини й імплементації подібних ініціатив в Україні. Законодавство нашої держави дає можливість використати як підхід, запроваджений у модель державно-приватного партнерства, так і підхід «оживлення» довірчої власності й розповсюдження відповідних норм щодо цієї інституції не лише у сфері будівництва, а й задля охорони об'єктів культурної спадщини. Це дасть змогу належним чином їх утримувати, реставрувати й використовувати в інтересах українського народу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Панова С.І. Пам'ятки архітектури як об'єкти цивільних прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2019. 201 с.
2. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 № 1805-III / Верховна Рада України. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1805-14> (дата звернення: 22.12.2021)
3. Зверховська В.Ф. Культурні цінності як об'єкти цивільних прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Нац. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2015. 212 с.
4. Зараховський О.Є. Сучасний стан державної реєстрації українських нерухомих об'єктів культурної спадщини *Культура і мистецтво у сучасному світі*. 2019. № 20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Kmss_2019_20_10 (дата звернення: 21.12.2021).
5. Холодок В. Довірче управління об'єктами історико-культурної та природної спадщини: зарубіжний досвід. *Вісник Національної академії державного управління*. 2012. № 1. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2012-1-35.pdf> (дата звернення: 21.12.2021).
6. About the National Trust. *National Trust* : веб-сайт. URL: <https://www.nationaltrust.org.uk/features/about-the-national-trust> (дата звернення: 25.12.2021).