

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

Дослідження проблеми реформування законодавства України в питаннях охорони земель історико-культурного призначення в юридичній літературі ще не було предметом ґрунтовного наукового вивчення. Але як у практичному, так і науковому аспектах, аналіз чинного законодавства стосовно їх охорони є доцільним, особливо з позиції раціонального використання й забезпечення особливого правового режиму зазначеної категорії земель.

Науковим підґрунтям для написання статті послужили праці таких українських науковців у галузі земельного й екологічного права, як А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, П.Ф. Кулінич, Н.Р. Малишева, О.О. Погрібний, В.І. Семчик, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін [Див.: 4-7; 18]. На сучасному етапі розвитку наукової думки чимало праць щодо цього питання опублікували Т.Г. Каткова, О.Р. Копієвська, Т.В. Курило, В.В. Максимов, О.І. Мельничук [8; 9; 13-17]. Але, аналізуючи охорону об'єктів культурної спадщини, вони не охоплюють проблематики і специфіки охорони земель, на яких розміщуються об'єкти культурного надбання.

Для більш повного й поглибленого вивчення порушеного питання потрібно дослідити загальнотеоретичне поняття „реформи в Україні”, їх характерні риси. Термін „реформа” в тлумачному словнику визначається, як „перетворення, зміна, нововведення в якій-небудь сфері суспільного життя, галузі знань” [2, с. 1218]. Отже, реформа (фр. reforme, від лат. reformare – перетворювати, поліпшувати) – процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів тощо. Вона, як правило, модернізує і змінює форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їх принципових засад, чим відрізняється від революції, при якій характер перетворень є швидкоплинним і руйнівним для певної системи. Успіх реформ значною мірою залежить від їх системності й наукової обґрунтованості [18, с. 303].

Значним досягненням на шляху реформування земельного законодавства в Україні є розробка і прийняття Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 р. (з наступними змінами й доповненнями) за № 2768-III [3; 2002. – №3-4. – Ст. 27] (далі – ЗК), який містить загальні засади регулювання земельних правовідносин.

У постанові Верховної Ради України „Про земельну реформу” від 18 грудня 1990 р. (з наступними змінами та доповненнями) за № 563-XII [3; 1991. – №10. – Ст. 100] проголошено, що з 15 березня 1991 р. всі землі України є об'єктом земельної реформи, яка є складовою частиною економічної реформи, здійснюваної в державі у зв'язку з переходом її економіки до ринкових відносин.

Науковий аналіз реформування законодавства України щодо охорони земель історико-культурного призначення можливе за умов вивчення: а) терміна „охорона”, як загальнотеоретичного поняття і б) чинного законодавства стосовно об'єктів культурної спадщини та їх охорони.

Термін „охорона” означає „оберігати від небезпеки кого-, що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху; забезпечувати, гарантувати недоторканність кого-, чого-небудь; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди” [2, с. 870]. Що ж стосується об'єктів культурної спадщини та їх охорони, то вивчення чинного законодавства й доктринальних положень із зазначеної проблеми дає можливість зробити деякі висновки.

По-перше, Конституцією України передбачається: „... культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами” (ст. 54). „Кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки” (ст. 66). У розвиток і конкретизацію цих конституційних засад Верховна Рада України прийняла Закони „Про природно-заповідний фонд” [3; 1992. – № 34. – Ст. 502], „Про охорону культурної спадщини” [3; 2000. – № 39. – Ст. 333] (далі – Закон), „Про охорону археологічної спадщини” [3; 2004. – № 26. – Ст. 361] та ін. Актуальною проблемою, що позначається на ефективності законотворення, є несистемне прийняття подібних законів, їх нестабільність, які вже зазнали або потребують змін чи доповнень. Слід погодитися з думкою В.І. Акуленко про необхідність базового документа, який концептуально визначив би систему й державний механізм правового регулювання у цій сфері [1, с. 63].

По-друге, культурна спадщина – сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини, перелік яких міститься в ст. 1 Закону.

По-третє, охорона культурної спадщини – це система правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших заходів з обліку (виявлення, наукового вивчення, класифікації, державної реєстрації), запобігання руйнуванню або заподіяння шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування й музеєфікації цього народного надбання (ст. 1 Закону).

Землі історико-культурного призначення вперше виділено в окрему категорію земель України в ЗК 2001 р. (статті 19, 53, 54 і 150). П.Ф. Кулінич зазначає, що це пов'язано зі збільшенням за останні роки кількості правових актів, які визначають особливості правового режиму досліджуваних земель [5, с. 88]. Із наведеною точкою зору не можна погодитися, оскільки чинні нормативно-правові акти більшою мірою регламентують правовий режим об'єктів культурної спадщини, аніж земель історико-культурного призначення. Аналіз статті 53 ЗК України, присвяченої землям історико-культурного призначення, дає можливість дійти висновку про те, що в ЗК бракує визначення поняття „землі історико-культурного призначення”. На нашу думку, йдеться лише про склад цих земель.

Вивчення питання охорони земель історико-культурного призначення неможливе без дослідження проблеми охорони земель взагалі. Стаття 14 Конституції України проголошує: „Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави”. Це положення створює принципово нову в Україні конституційну засаду як для галузевого

законодавства (земельного й цивільного), так і для господарського. До земель України належать усі землі в межах її території, у тому числі острова й землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на 9 відповідних категорій (ст. 18 ЗК). Однією з них і є землі історико-культурного призначення (ст. 19 ЗК), які віднесено до особливо цінних земель (ст. 150 ЗК). У постанові Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р. за № 7 „Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ” [3; 2004. – № 6. – Ст. 22] зазначено, що всі землі України, а отже, й землі історико-культурного призначення, знаходяться під особливою охороною держави. Щодо цього виникають питання саме про особливість охорони і у чому вона полягає. Термін „особлива” означає: яка чимось вирізняється з-поміж інших, не така як інші, не схожа на інші; незвичайна, виняткова. Іншими словами, така охорона повинна відрізнятися більшою, ніж звичайно, мірою свого прояву. Наведине у цій Постанові словосполучення „особлива охорона держави” полягає в забезпеченні раціонального використання земельних ресурсів, збереженні й відтворенні родючості ґрунтів, захисті їх від псування й забруднення, реалізації громадянами, юридичними особами й державою їх прав власності й землекористування відповідно до закону. Вважаємо, що таке визначення й розкриває зміст терміна „охорона держави”, а поняття „особливої охорони держави” потребує подальшого розроблення й закріплення на законодавчому рівні.

Список літератури: 1. Акуленко В.І. Конституційні основи охорони культурної спадщини і міжнародні зобов'язання України // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. 1-3 черв. 2000 р. – Ужгород: Закарпаття. – 2000. – С. 63-67. 2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел – К.: Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2005. – 1719 с. 3. Відомості Верховної Ради України. 4. Земельний кодекс України: Коментарій / Под ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. – 4-е изд. – Х.: ООО „Одиссей”, 2006. – 512 с. 5. Земельний кодекс України: Наук.-практ. коментар / За заг. ред. В.І. Семчика. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Вид. дім Ін Юре, 2004. – 676 с. 6. Земельне право України: Підручник / За ред. Погрібного О.О., Каракаша І. І. – К.: Істина, 2003. – 448 с. 7. Земельне право України: Підручник / За ред. М.В. Шульги. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 358 с. 8. Каткова Т.Г. Діяльність ЮНЕСКО у сфері збереження культурної спадщини: правові аспекти: Монографія. – Х.: Вид-во Титул, 2007. – 180 с. 9. Каткова Т.Г. Поняття культурної спадщини за міжнародним та українським законодавством // Право і безпека. – 2005. – № 3. – Т. 5. – С. 22-25. 10. Конституція України. – К.: Юрид. практика, 2006. – 512с. 11. Конституція України (з офіційними тлумаченнями Конституційного Суду України). – Х.: Ксилон, 2006. – 380 с. 12. Конституція України: Наук.-практ. коментар / За заг. ред. Тація В.Я., Грошевого Ю.М. – Х.: Право, 2003. – с. 13. Ковтун М.Г. Земельне право: Курс лекцій для студ. юрид. вуз. та фак. – 2-ге вид. – К.: Вид-во ТП ПРЕСС, 2003. – 208 с. 14. Конієвська О.Р. Право та охорона історико-культурної спадщини (теоретичний аспект дослідження) // Держава і право: Юрид. і політ. науки: Зб. наук. пр. – К.: ІДП НАН України, 2005. – Вип. 30. – С. 25-31. 15. Курило Т. Проблеми реалізації законодавства України про охорону культурної спадщини та деякі шляхи їх подолання // Право України. – 2003. – № 3. – С. 125-128. 16. Максимов В.В. Правова охорона культурних цінностей у Конвенціях ЮНЕСКО: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 1997. – 16 с. 17. Мельничук О.І. Статус всесвітньої культурної та природної спадщини людства в міжнародному праві: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 2006. – 19 с. 18. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. – Т. 5 / Голов. ред.: Ю.С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл., 2003. – 736 с.

Надійшла до редакції 07.03.2008 р.