

2. Якісно-кількісні вимоги щодо забезпечення утримання тварин.

3. Санітарно-ветеринарні вимоги.

4. Освітньо-професійні вимоги.

Саме за цими напрямками відповідно до розглянутих позицій і повинно здійснюватися регулювання прав та обов'язків власників об'єктів тваринного світу та забезпечення дотримання міжнародних стандартів таких прав.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Авраменко И.М.* Международное экологическое право [Текст]: учеб. пособ. / Авраменко И.М. – Ростов н/Д.: Феникс, 2005. – С. 35.

2. *Директива* Комісії 93/119/ЕС від 22 грудня 1993 р. Про поводження із тваринами під час забою [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.evro.rada.2000.com

3. *Директива* Ради 1999/22/ЄС від 29 березня 1999 р. Про утримання диких тварин в зоопарках [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.evro.rada.2000.com

4. Единая база чипированных животных в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.tracer.com.ua

5. *Екологічне право України* [Текст]: підруч. / В.К. Попов, А.П. Гетьман, М.В. Шульга [та ін.]; за ред. В.К. Попова та А.П. Гетьмана. – Х.: Право, 2001. – 480 с.

6. *Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України* // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

7. *Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України* // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

8. *Про тваринний світ: Закон України* // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2 (25.01.2002). – Ст. 47.

9. *Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України* // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11 (29.03.2006). – Ст. 692.

10. *Курищак Ш.* Сучасна екологічна дипломатія: досвід міжнародного співробітництва [Текст] / Ш. Курищак // Нова політика. – 1997. – № 6. – С. 50–54.

11. *Микієвич М.М.* Європейське право навколишнього середовища: навч. посіб. [Текст] / М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова. – Львів: ЕКОПРАВО-ЛЬВІВ, 2004. – 256 с.

12. *Щодо* впровадження на території України електронної ідентифікації непромислових свійських та сільськогосподарських тварин: Наказ Міністерства аграрної політики, № 65 від 27.08.2003 р.

13. *Офіційний сайт* Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua/>

14. *Про порядок* ведення державного кадастру тваринного світу: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1994 р. № 772 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 1. – Ст. 27.

15. *Регламент ЄС 998/2003/ЄС* від 22.10.2002. Правила, які застосовуються для перевезення собак, котів та тхорів між державами-членами Європейського Співтовариства.

16. *Регламент* Комісії 1739/2005/ЄС від 21 жовтня 2005 р. Вимоги щодо здоров'я тварин при переміщення циркових тварин в межах територій держав-членів.

17. *Сансі М.* Екологічне право ЄС: навч. посіб. [Текст] / Сансі М. – К.: ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2004. – 158 с.

18. *Чуйков В.А.* Право пользования животным миром: текст лекции. [Текст] / В.А. Чуйков, В.С. Шахов. – Х.: Юрид. ин-т, 1987. – 35 с.

УДК 349.41(477)

ЗАКОНОДАВЧІ ТЕНДЕНЦІ РОЗМЕЖУВАННЯ ЗЕМЕЛЬ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Донець О.,

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого», м. Харків

Анотація: У роботі детально розглянуто широке коло питань, що розкривають зміст державної та комунальної власності на землі історико-культурного призначення, їх розмежування.

Ключові слова: земля, землі історико-культурного призначення, власність, розмежування, законодавство.

Аннотация: В работе подробно рассмотрен широкий круг вопросов, раскрывающих содержание государственной и коммунальной собственности на земли историко-культурного назначения, их разграничение.

Ключевые слова: земля, земли историко-культурного назначения, собственность, разграничение, законодательство.

Annotation: The article covers a wide range of questions to discover the content of public and municipal forms of property with regard to lands used for historical and cultural purposes as well as their delimitation.

Key words: land; lands used for historical and cultural purposes; property, delimitation, legislation.

За радянських часів земля за законом була об'єктом права виключної державної власності. Із початком земельної реформи суспільні відносини власності на землі історико-культурного призначення зазнали значних змін. Земельний кодекс 1992 року

скасував монополію державної власності на землю. А з прийняттям Конституції України [7] та Земельного кодексу України 2001 року [4] (далі – ЗК України) право державної власності втратило своє домінуюче положення в сучасному земельному законодавстві. Відтепер землі історико-культурного призначення можуть перебувати у державній, комунальній та

приватній власності (ч. 1 ст. 54 ЗК України). У зв'язку із тим, постала нагальна потреба провести розмежування земель державної та комунальної власності, що полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності (ст. 1 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 року № 1457-IV).

Теоретичний аспект розмежування земель історико-культурного призначення державної та комунальної власності

У доктрині науки земельного права існує думка [14, с. 36-44], що власність на землі історико-культурного призначення в значній мірі залежить від власності на нерухомі об'єкти культурної спадщини, особливості яких полягає у їх прив'язки до землі. Отже, такий об'єкт не може бути перенесений на інше місце без втрати його цінності з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього поглядів та збереження своєї автентичності (ст. 1 Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року № 1805-III (далі – Закон)).

Чинне законодавство також притримується цього вектора. Так, із метою розмежування земель державної та комунальної власності у ч. 3 та 4 ст. 84 ЗК України закріплено перелік земель, що не можуть бути передані до комунальної або приватної власності. Частково у ньому знайшли своє відображення й землі історико-культурного призначення. Відповідно до п. «в» ч. 3 зазначеної статті до земель державної власності, які не можуть передаватися до комунальної власності, належать землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення.

До земель державної власності, які не можуть передаватися у приватну власність, віднесено землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом (п. «г» ч. 4 ст. 84 ЗК України).

Проаналізуємо вищенаведені норми ЗК України.

По-перше, об'єкти культурної спадщини незалежно від форми власності, відповідно до їхньої археологічної, естетичної, етнологічної, історичної, мистецької, наукової чи художньої цінності підлягають реєстрації шляхом занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки. Порядок визначення категорій пам'яток встановлюється Кабінетом Міністрів України. Із занесенням до Реєстру на об'єкт культурної спадщини, на всі його складові елементи, що становлять предмет його охорони, поширюється правовий статус пам'ятки (ст. 13 Закону). Об'єктів історико-культурного призначення загальнодержавного значення цим Законом не передбачено.

На законодавчому рівні складено загальний перелік *природних ресурсів* загальнодержавного

значення (ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII), який знаходить своє уточнення в поресурсному законодавстві. Землі ж під об'єктами історико-культурної спадщини (загальнодержавного значення) не знайшли свого закріплення, як і самі об'єкти. Можливо припустити, що термін «загальнодержавне значення» відноситься до об'єктів природно-заповідного фонду, оскільки за ст. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992 року № 2456-XII заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної і наукової, історико-культурної цінності можуть бути загальнодержавного або місцевого значення. Але у такому випадку вважаємо не коректно сформульованою саму норму ЗК України. І відповідно до цього пропонуємо викласти її в такій редакції: «...до земель державної власності, які не можуть передаватися до комунальної власності, належать земельні ділянки, зайняті: 1) об'єктами природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; 2) історико-культурними об'єктами національного значення».

По-друге, згідно до чинного законодавства, пам'ятка, крім пам'ятки археології, може перебувати у державній, комунальній або приватній власності (ст. 17 Закону). Отже, і пам'ятки національного значення (за винятком археологічних) також можуть перебувати у всіх трьох формах власності, що доводить ч. 1 ст. 18 Закону: «пам'ятка національного значення, що перебуває у державній чи комунальній власності і потребує спеціального режиму охорони, може надаватися у користування за погодженням з центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини». Але землі, зайняті такими об'єктами, згідно з п. «в» ч. 3 ст. 84 ЗК України не можуть передаватися до земель комунальної власності. За даних обставин виникає ситуація подвійної власності, тобто може скластися ситуація, за якою пам'ятка національного значення перебуває у комунальній власності, а відповідна земельна ділянка – у державній. Подібний стан речей вважається неприйнятним і вимагає відповідних змін на законодавчому рівні.

По-третє, потребують дослідження так звані землі із об'єктами особливої ... цінності, які не можуть передаватися у приватну власність (ч. 4 ст. 84 ЗК України). За ст. 13 Закону поділ пам'яток на категорії національного та місцевого значення відбувається за своєю антропологічною, естетичною, етнографічною, історичною, мистецькою, науковою чи художньою цінністю. Зазначене положення деталізується ПКМУ «Про затвердження Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток» від 27 грудня 2001 року № 1760, відповідно до якого: «об'єкти культурної спадщини національного значення є *особливою історичною або культурною цінністю* і повинні відповідати критерію автентичності, а також принаймні одному з таких критеріїв: 1) справили значний вплив на розвиток культури, 2) архітектури, містобудування, мистецтва країни; 3) безпосередньо пов'язані з історичними подіями, віруваннями, життям і діяльністю видатних

людей; 4) репрезентують шедевр творчого генія, стали етапними творами видатних архітекторів чи інших митців; 5) були витворами зниклої цивілізації чи мистецького стилю».

Об'єкти культурної спадщини місцевого значення повинні відповідати критерію автентичності, а також принаймні одному з таких критеріїв: 1) вплинули на розвиток культури, архітектури, містобудування, мистецтва певного населеного пункту чи регіону; 2) пов'язані з історичними подіями, віруваннями, життям і діяльністю видатних людей певного населеного пункту чи регіону; 3) є творами відомих архітекторів або інших митців; 4) є культурною спадщиною національної меншини чи регіональної етнічної групи (ст. 10-11 Постанови).

Критерій автентичності означає в даному випадку, що пам'ятка має значною мірою зберегти свою форму та матеріально-технічну структуру, історичні нашарування, а також роль у навколишньому середовищі.

Отже, «особлива цінність» є обов'язковою для пам'яток національного значення, оскільки характеризує об'єкт культурної спадщини як видатний, такий, що вирізняється своєю унікальністю, а, відповідно до цього, і має більш важливе значення для усієї держави. У такому випадку різниця між об'єктами культурної спадщини національного значення та пам'ятками із «особливою цінністю» зовсім втрачається і мова йде, фактично лише щодо пам'яток національного значення, землі яких не можуть перебувати у комунальній власності.

У зв'язку із цим слід порушити питання щодо можливості та доцільності перебування земель, зайнятих об'єктами культурної спадщини національного значення, у комунальній чи приватній власності. Слід наголосити, що 23 вересня 2008 року прийнято Верховною Радою України Закону України «Про перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» № 574-VI. Взагалі, цей нормативно-правовий акт є доволі сумнівним, оскільки не містить відповідних критеріїв, за якими відбувається відбір об'єктів культурної спадщини. Напевно, запропонований перелік пам'яток формувався не на основі якихось загальних обґрунтованих критеріїв, а шляхом подання суб'єктивних пропозицій з регіонів до центру. У ньому відсутній єдиний підхід до пам'яток сакральної архітектури, які перебувають у віданні релігійних громад. Так, можна приватизувати усі без виключення собори Харкова: Покровський, Успенський, Благовіщенський. Відсутня системність з точки зору фізичного стану і нинішньої придатності пам'яток. Згідно з наявними пропозиціями можна приватизувати Лівадійський та Масандрівський палаці у Криму» [10]. Окрім того, перелік вже тричі зазнавав змін, що свідчить про певні проблеми у цій сфері.

Серед науковців існує точка зору щодо можливості передачі пам'яток національного значення до приватної власності [13]. Як обґрунтування подібної теорії наводиться позитивний законодавчий досвід зарубіжних країн (Англії, Шотландії, Північної Ірландії, Нідерландів, Сполучених Штатів Америки, Німеччини, Франції та Росії). Так, наприклад, у США забезпечують пільговий режим оподаткування земель, на яких

розташовані об'єкти культурної спадщини. Деякі природоохоронні та історичні організації США практикують викуп таких земель із метою їх збереження від забудови та інших перетворень. Така ж практика існує й в Англії. Але увага подібних організацій здебільшого спрямована на охорону будівель та їх оточення [6, с. 89]. У Чехії на законодавчому рівні закріплена можливість «повернення» старовинних маєтків нащадкам їх минулих власників. Але за умови надання останніми доказів щодо відсутності допомоги та співробітництва з боку їх предків німецьким окупантам за часів Другої світової війни.

Як вже зазначалося, на наш погляд, подібна ситуація для України поки що є неприйнятною. Оскільки може призвести, а в більшості випадків і призводить, до пошкодження чи руйнації об'єкта культурної спадщини. Так, до прийняття у 2005 році Закону України «Про тимчасову заборону приватизації пам'яток культурної спадщини» від 01.02.2005 р. № 2391-IV, фіксувалися непоодинокі випадки «дбайливого господарювання» на об'єктах культурної спадщини, що перебували у приватній власності. Найкращими прикладами подібного господарювання можливо навести: розпродаж елементів мозаїки, перебудова старовинних маєтків із значними змінами у площі, фасаді, масштабі забудови чи навіть «проведення ремонту», наслідками якого є констатація непридатності об'єкта для подальшої експлуатації (з технічних характеристик). Використання земель, зайнятих подібними пам'ятками історії та культури, також дуже часто відбувається із значними порушеннями: їх засмічення, підтоплення чи забруднення іншими шкідливими речовинами; проведення земляних (підводних) робіт без спеціального дозволу. У деяких випадках відбувався навіть продаж поверхневого шару ґрунту за кордон. У зв'язку із цим, ще раз наголошуємо на необхідності пам'ятки національного значення із їх охоронними зонами та зайнятими ними землями, залишити у виключній державній власності. А враховуючи фінансову неспроможність нашої держави забезпечити належне функціонування таких об'єктів, пропонуємо на законодавчому рівні більш детально розробити та закріпити порядок надання їх в оренду із жорстким контролем за користування ними. Надаючи при цьому перевагу громадським організаціям, що займаються пам'яткоохоронною справою, яких на теренах України чимало: «товариство «Лева» у Львові, Українська асоціація захисту історичного середовища, Українське товариство охорони пам'яток історії та культури, Український фонд культури, Українське історико-просвітницьке товариство «Меморіал», Харківський приватний музей міської садиби» [6, с. 95].

За таких обставин вважаємо за доцільне внести зміни до норм діючого ЗК України. А саме, на нашу думку, потребує деталізації чинне земельне законодавство шляхом: 1) формування чіткого переліку земель виключної державної власності (до якого повинні бути віднесені землі історико-культурного призначення, зайняті пам'ятками національного); 2) закріплення виключно державної власності на пам'ятки національного значення; 3) внесення змін до ст.ст. 83,84 ЗК України із метою уникнення тавтології.

Практика розмежування земель історико-культурного призначення державної та комунальної власності

05 лютого 2004 року було прийнято Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» № 1457-IV. У редакції 2009 року цей Закон є чинним і сьогодні, хоча вже потребує суттєвих коригувань. Наприклад, ст. 2 цього нормативно-правового акта і нині посилається на Закон України «Про власність» від 7 лютого 1991 року № 697-ХІІ, що втратив чинність на підставі Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку із прийняттям Цивільного кодексу України» від 27 квітня 2007 року № 997-V. Також, серед фахівців землевпорядників та юристів вже сформулювалася точка зору щодо неможливості розв'язання проблеми розмежування земель державної та комунальної власності без зміни принципів розмежування [8; 16].

Неспроможність врегулювати питання розмежування земель державної та комунальної власності чинним законодавством, його недовість чітко підкреслюють статистичні дані. Так, за період 1990–2010 рр. можливо побачити таку динаміку зміни структури земельного фонду України по формах власності: 1) у 1990 році у державній власності перебувало 60354,8 тис. га – 100%, приватна, колективна та комунальна – 0%; 2) 1996 рік – державна – 36310,5 тис. га (60,2%), приватна – 1925,4 тис. га (3,2%), колективна – 22118,9 тис. га (36,6), комунальна – 0%; 3) 2006 рік – державна – 29595,6 тис. га (49,0%), приватна – 30642,1 тис. га (50,8%), колективна 100,9 тис. га (0,1%), комунальна – 0%; [2, с. 15]; 5) 2010 рік – державна – 29246,5 тис. га (48,5%), приватна – 31035,7 тис. га (51,4%), колективна – 72,6 тис. га (0,1%), комунальна – 0% [3, с. 15]. Зрозуміло, що кількість земель державної власності має тенденцію до зменшення шляхом її передачі до приватної власності. Існування колективної власності пояснюється наявністю відповідних державних актів. Але чому зовсім відсутня комунальна власність (вже не згадуючи землі історико-культурного призначення комунальної власності)?

Станом на 01.01.2007 по всій Україні прийнято лише 574 рішення про розмежування земель та замовлено 372 проекти розмежування по 558 адміністративних одиницях [1]. Слід погодитися з А. М. Мірошніченко, що сьогодні право комунальної власності на землю виникнути не може через відсутність форми державних актів на право комунальної власності на землю (лише з моменту видачі відповідного державного акта згідно із законом виникає право комунальної власності – див. ст.ст. 125, 126 ЗК України, ст. 14 Закону України «Про розмежування земель державної та комунальної власності») [9, с. 210]. Діючий Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» фактично передбачає проведення розмежування земель державної та комунальної власності за проектним принципом, шляхом проведення інвентаризації всіх земельних ділянок як державної та комунальної, так і приватної власності. Щодо розмежування земель історико-культурного

призначення на практиці, напевно, недоречно навіть вести.

Із моменту прийняття Земельного кодексу України із загальної кількості проектів затверджено лише 73 на загальну площу 165,91 тис. гектарів, але право власності навіть на вказані землі до цього часу не зареєстровано. Головною вадою існуючого Закону, яка робить його таким, що навряд чи буде реалізований в повному обсязі, є надмірно висока вартість виготовлення проектів, а також надмірно складний порядок їх погодження. Ця ситуація є наслідком недосконалості норм вказаного Закону. Порушення зазначених питань ставить нагальну потребу у розробці відповідного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. *Про підсумки діяльності Держкомзему за 2006 рік та завдання на 2007 рік* [Текст] // Поточний архів Державного комітету України по земельних ресурсах.
2. *Звіт Державного комітету із земельних ресурсів України «Структура, динаміка та розподіл земельного фонду України (за станом на 1 січня 2008 року)»* [Текст]. – Київ, 2008. – 125 с.
3. *Звіт Державного комітету із земельних ресурсів України «Структура, динаміка та розподіл земельного фонду України (за станом на 1 січня 2010 року)»* [Текст]. – Київ, 2010. – 111 с.
4. *Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III* [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.
5. *Каткова Т. Г.* Поняття культурної спадщини за міжнародним та українським законодавством [Текст] / Т. Г. Каткова // *Право і безпека*. – 2005. – № 3. – Т. 5. – С. 22–25.
6. *Каткова Т. Г.* Правова охорона культурної спадщини в Україні [Текст] / Т. Г. Каткова. – Х. : Право, 2008. – 216 с.
7. *Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року* [Текст] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. *Кулинич П. Ф.* Розмежування земель державної і комунальної власності: закон, практика, шляхи вдосконалення [Текст] // *Земельне право України: теорія і практика*. – 2007. – № 6. – С. 45–51.
9. *Мірошніченко А. М.* Науково-практичний коментар Земельного кодексу України [Текст] / А. М. Мірошніченко, Р. І. Марусенко. – К. : Правова єдність, 2009. – 496 с.
10. *Офіційний сайт Верховної Ради України* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://portal.rada.gov.ua>
11. *Природно-заповідний фонд України загальнодержавного значення* [Текст]: довідник. – К. : М-во охорони навкол. природ. середовища та ядер. безпеки України; Голов. Упр. Нац. природ. парків і заповід. справи; Наук. центр дослідж. з проблем заповід. справи, 1999. – 240 с.
12. *Проблеми охорони, відчуження та використання нерухомих об'єктів культурної спадщини* [Текст] // *Вісник Асоціації правників України*. – 2008. – № 5 (29). – С. 10.
13. *Музейний простір України* [Електронний ресурс] – Режим доступу : www.prostir.museum/center/ua
14. *Семчик В. І.* Земельне право України [Текст]: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В. І. Семчик, П. Ф. Кулинич, М. В. Шульга. – К. : Ін Юре, 2008. – 600 с.
15. *Шульга М. В.* Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях [Текст] / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1996. – 224 с.
16. *Юрченко А. Д., Мірошніченко А. М.* Організаційно-правові засади визначення обсягів прав на землю територіальних громад [Текст] // *Землеустрій і кадастр*. – 2005. – № 3. – С. 7–14.