

ОХОРОНА ЗЕМЕЛЬ ІСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Дослідження проблеми охорони земель історико-культурного призначення в юридичній науковій літературі ще не було предметом ґрунтовного вивчення. Але й у практичному, і в науковому аспектах аналіз охорони зазначеної категорії земель є доцільним, особливо з позиції їх раціонального використання й забезпечення їм особливого правового режиму.

Метою статті є розгляд норм Конституції України (далі – КУ) [6, 1996. – №30. – Ст. 141], чинного земельного законодавства, що стосується охорони земель, вивчення загальнотеоретичних положень щодо терміна «охорона», праць учених у галузі екологічного й конституційного права, а також розробка єдиної концепції засад охорони земель історико-культурного призначення.

Проблему правової охорони об'єктів культурної спадщини порушувало багато вчених України ще в радянський період (В.І. Акуленко, В.С. Кульчицький [Див.: 1; 2]). На сучасному етапі розвитку наукової думки чимало робіт

опублікували Т.Г. Каткова, О.Р. Копієвська, Т.В. Курило, В.В. Максимов, О.І. Мельничук [5-7; 11-14] та інші. Але їх дослідження охорони об'єктів культурної спадщини не охоплюють проблематики і специфіки охорони земель, на яких розміщуються об'єкти культурного надбання.

У даній статті використовується система загальнофілософських, загальнонаукових і спеціальних методів, які допомогли забезпечити об'єктивний аналіз досліджуваного предмета.

Для найповнішого й ґрунтовного вивчення порушеного питання потрібно розчленити предмет дослідження на декілька складових елементів, тобто застосувати метод дедукції – від загального до часткового. Вважаємо за можливе виокремити наступні елементи: (1) «охорона» як загальнотеоретичне поняття; (2) охорона об'єктів культурної спадщини; (3) охорона земель історико-культурного призначення.

Термін «охороняти» в тлумачному словнику визначається як «оберігати від небезпеки кого-

що-небудь, забезпечувати від загрози нападу, замаху; забезпечувати, гарантувати недоторканність кого-, чого-небудь; оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди тощо» [3, с. 870].

У Загальній декларації ЮНЕСКО про культурне розмаїття зазначається, що «в нашому суспільстві, яке стає все більш різноманітним, слід забезпечити гармонійну взаємодію і прагнення до співіснування людей і спільнот із плюралістичною й динамічною самобутністю. Політика, яка заохочує інтеграцію й участь у культурному житті країни усіх громадян, є запорукою соціальної згуртованості, життєздатності громадянського суспільства й миру. Культурний плюралізм, неподільно пов'язаний з демократією, створює багатогатне середовище для культурного обміну й розвитку творчих можливостей» [5, с. 3]. Ратифікувавши 4 жовтня 1988 р. Конвенцію ЮНЕСКО «Про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини» 1972р. (далі – Конвенція) [5, с. 7], Україна взяла на себе міжнародне правове зобов'язання по забезпеченню, виявленню, охороні, збереженню, популяризації й передачі майбутнім поколінням культурного надбання [5, с. 27].

Що ж закладено у зміст поняття «культурна спадщина»? Відповідь на це запитання мож-

на отримати після аналізу національного й міжнародного законодавства й доктринальних положень. Отже, відповідно до приписів Конвенції під цим поняттям розуміються: а) пам'ятки – твори архітектури, монументальної скульптури й живопису, написи, печери та групи елементів, які мають видатну універсальну цінність з точки зору історії, мистецтва чи науки; б) ансамблі – групи ізольованих чи об'єднаних будівель, архітектура, єдність чи зв'язок з пейзажем яких є видатною універсальною цінністю з точки зору історії, мистецтва чи науки; в) визначні місця – твори людини або спільні витвори людини і природи, зони, включаючи археологічні визначні місця, що є універсальною цінністю з точки зору історії, естетики, етнології чи антропології.

Як бачимо, за основний критерій віднесення культурних об'єктів до охоронних категорій у Конвенції виступає «видатна універсальна цінність». Т. Г. Каткова звертає увагу на той факт, що в цьому документі не пояснюється значення цього критерію. Якою мірою роз'ясненню поняття «видатна універсальна цінність» може сприяти вказівка в преамбулі цього міжнародного документа на те, що йдеться про збереження «унікальних та незамінних цінностей незалежно від того, якому народу вони належать».

Питання віднесення останніх до цієї категорії входить у компетенцію держав-учасниць. Згідно зі ст. 3, «кожній державі – стороні цієї Конвенції належить визначати й розмежувати різні цінності, що перебувають на її території...». Отже, підкреслюються роль і значення держав – учасниць Конвенції як у визначенні охоронних цінностей, так і в організації їх охорони [5, с. 16, 17].

Конституцією України передбачається, що: «... 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 Верховною Радою України було прийнято Закони України «Про природно-заповідний фонд» [6; 1992. – № 34. – Ст. 502], «Про охорону культурної спадщини» [6; 2000. – № 39. – Ст. 333], «Про охорону археологічної спадщини» [6; 2004. – № 26. – Ст. 361]. Актуальною проблемою, що позначається на ефективності законотворення, є несистемне прийняття таких законів, які не є стабільними, зразу ж потребують змін чи

доповнень. Слід погодитися з думкою В.І. Акуленко про потребу в базовому документі, який концептуально визначив би систему й державний механізм правового регулювання у цій царині [1, с. 63].

Закон України «Про охорону культурної спадщини» визначає культурну спадщину як сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини, до яких віднесено визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їх частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти, інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність (ст. 1).

На думку Т.Г. Каткової, визначення поняття «культурна спадщина» в цьому Законі повністю відповідає Конвенції, але закріплює охорону тільки нерухомих культурних цінностей. На жаль, український законодавець не врахував здобутків радянського права у сфері охорони пам'яток щодо збереження рухомих об'єктів [5, с. 39]. Викладена думка є досить слушною, але порушує питання чи можуть бути наведені поло-

ження дефініцією терміна «культурна спадщина»? Вбачається, що в даному випадку існує перелік цих об'єктів, оскільки поняття – це одна з форм мислення, результат узгодження суттєвих ознак об'єкта дійсності, розуміння кимось чого-небудь, що склалося на підставі якихось відомостей, власного досвіду [3, с. 1049], визначення – формулювання, вислів, у якому розкривається зміст чого-небудь, його істотні ознаки [3, с. 135], а перелік – дія за значенням перелічувати, перелічити, скласти список, опис із переліченням яких-небудь осіб або предметів [3, с. 916]. Як бачимо, терміни «поняття» й «визначення» мають спільні риси. Ідеться про суттєві ознаки предмета (об'єкта) дійсності. Обидва ці поняття розкривають зміст предмета, використовуючи для цього його властивості. Значить, без виокремлення головних ознак досліджуваного предмета неможливо вести мову про його поняття. За таких обставин, і у наведеному випадку бракує формулювання категорії «культурна спадщина». Отже, є підстави стверджувати про необхідність внесення доповнення до чинного законодавства України, де йдеться про визначення культурної спадщини.

Що ж стосується її охорони, то зазначений Закон визначає її як систему правових, організацій-

них, фінансових, матеріально-технічних та інших заходів з обліку (виявлення, наукового вивчення, класифікації, державної реєстрації), запобігання руйнуванню або заподіянню шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування й музеєфікації об'єктів культурної спадщини (ст. 1).

Дослідження питання охорони земель історико-культурного призначення, а саме їх конституційно-правових засад, неможливе без вивчення проблеми охорони земель взагалі. За ст. 14 Конституції «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави». Це положення створює принципово нове в Україні конституційне підґрунтя і для галузевого (земельного й цивільного) законодавства, і для господарської діяльності. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. [6; 2002. – № 3-4. – Ст. 27] (далі – ЗК) у ст. 18 зазначає, що до земель України належать усі землі в межах її території, у тому числі острови й землі, зайняті водними об'єктами, які за основним цільовим призначенням поділяються на відповідні категорії. Однією з 9-ти таких категорій є землі історико-культурного призначення (ст. 19 ЗК), які віднесено до особ-

ливо цінних земель (ст. 150 ЗК), вилучення яких для інших цілей не допускається, за винятком випадків, визначених законодавством. У постанові Пленуму Верховного Суду України від 16 квітня 2004 р., за № 7 «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» [6, 2004. – № 6. – Ст. 22] зазначено, що всі землі України, а отже, й землі історико-культурного призначення, знаходяться під *особливою охороною держави* (курсив автора – О.Д.). У цьому контексті постає питання саме про особливість охорони. У чому ж вона полягає? Термін «особливий» означає такий, який чимось вирізняється з-поміж інших, не такий як інші, не схожий на інші, незвичайний, винятковий. Іншими словами, така охорона має відрізнитися більшою, ніж звичайно, мірою свого прояву. Наведене в зазначеній постанові словосполучення «особлива охорона держави» означає забезпечення раціонального використання земельних ресурсів, збереження й відтворення родючості ґрунтів, захист їх від псування й забруднення, реалізація громадянами, юридичними особами й державою їх прав власності й землекористування відповідно до закону. Вважаємо, що це визначення розкриває зміст терміна «охорона держави», а поняття «особлива охоро-

на держави» потребує подальшого розроблення й закріплення на законодавчому рівні.

Поглиблено вивчаючи питання охорони земель історико-культурного призначення, потрібно, по-перше, проаналізувати визначення «охорона земель», яке розуміється як система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання небезпечному вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення й підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 р., № 962-IV «Про охорону земель» [6, 2003. – № 39. – Ст. 349]). Основне завдання охорони земель полягає в збереженні й відтворенні земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель. На законодавчому рівні ст. 50 цього Закону закріплює, що охорона таких земель здійснюється шляхом включення їх до складу екологічної мережі, обмеження їх вилучення (викупу) для інших потреб та об-

меження антропогенного впливу на них. Указана стаття Закону не розкриває змісту поняття «охоро- на земель історико-культурного призначення», а перелічує шля- хи такої охорони. Розроблення наукового формулювання кате- горії «охоро- на земель історико- культурного призначення» вик- ликано нагальною потребою в раціональному використанні й збереженні цих земель, у вияв- ленні специфічних заходів їх охо- рони, в окресленні кола суб'єктів цієї охорони, їх прав, а головне – обов'язків.

Таким чином, охоро- на земель історико-культурного призначен-

ня становить собою систему пра- вових, організаційних, економіч- них, технологічних та інших за- ходів, спрямованих на (а) забез- печення особливого режиму ви- користання й збереження цих земель; (б) забезпечення право- вого впливу на поведінку учас- ників земельних відносин, об- 'єктом яких виступають землі історико-культурного призна- чення; (в) досягнення мети дер- жавної політики особливої охо- рони цих земель, яка визна- чається системою заходів, що мають природоохороний, ресур- созберігаючий і відтворюваль- ний характер.

Список літератури: 1. Акуленко В. І. Конституційні основи охорони культурної спадщи- ни і міжнародні зобов'язання України // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практи- ка: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. 1-3 черв. 2000 р. – Ужгород: Закарпаття, 2000. – С. 63- 67. 2. Акуленко В. Право на культурну спадщину // Уряд кур'єр – 2003. – № 4. – 10 січ. – С. 13. 3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. ред. Бусел В. Т. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1719 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Каткова Т. Г. Діяльність ЮНЕСКО у сфері збереження культурної спадщини: правові аспекти. Монографія. – Х.: Титул, 2007. – 180 с. 6. Каткова Т. Г. Культурна спадщина України у списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО // Наше право. – 2006. – № 3. – Ч. 1. – С. 29-32. 7. Каткова Т. Г. Поняття культурної спадщини за міжнародним та українським законодавством // Право і безпека. – 2005. – № 3. – Т. 5. – С. 22-25. 8. Конституція України. – К.: Юрид. практика, 2006. – 512 с. 9. Конституція України (з офіційними тлумаченнями КС України). – Х.: Ксилон, 2006. – 380 с. 10. Конституція України. Наук.-практ. коментар / За заг. ред. Тація В. Я., Грошевого Ю. М. – Х.: Право, 2003. – с. 11. Копієвська О. Р. Право та охоро- на історико-культурної спадщини (теоретичний аспект дослідження) // Держава і право. Юридичні і політичні науки. 36. наук. пр. – К.: ІДП НАН Украї- ни, 2005. – Вип. 30. – С. 25-31. 12. Курило Т. Проблеми реалізації законодавства України про охоро- ну культурної спадщини та деякі шляхи їх подолання // Право України. – 2003. – № 3. – С. 125-128. 13. Мельничук О. І. Статус всесвітньої культурної та природної спадщини люд- ства в міжнародному праві. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.11. – К., 2006. – 19 с.

Надійшла до редакції 10.12.2007 р.