

ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО



Андрій Богданович Наконечний,
аспірант
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
м. Одеса

УДК 349.412.2 (477)

ЗЕМЛІ ПІД ПАМ'ЯТКАМИ АРХЕОЛОГІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Стаття присвячена дослідженню земель під пам'ятками археології. Проведено аналіз їх правового статусу, місця серед основних категорій земель України. Пропонується вирішення основних законодавчих проблем та усунення недоліків у судовому розгляді відповідних категорій справ.

Ключові слова: пам'ятки археології, примусове відчуження, земельні ділянки, земельне законодавство, судова практика.

Вивчення історії розвитку кожного народу становить не лише науковий інтерес, а й має велике практичне значення. Свого часу О. Довженко писав: «Народ, що не знає своєї історії, є народ сліпців». Звісно, у народу без свого минулого просто немає майбутнього. Вивчення історії можливе шляхом дослідження відповідних об'єктів культурної спадщини. Україна, як країна з безперечно давньою і славною історією, має на своїх теренах велику кількість пам'яток культури. Звісно, багато таких пам'яток культури все ще приховані від людства під шарами землі на різній глибині.

Основним способом виявлення археологічних пам'яток є проведення археологічних розкопок на землях, під якими вони знаходяться. Захист та збереження об'єктів археології в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь є одним із головних завдань держави в сучасних умовах. Проте археологічні пам'ятки

є особливим видом пам'яток, виявити та оцінити які може лише спеціаліст-археолог, невміле ставлення до них чи земель, під якими вони розміщені, призводить до втрати таких об'єктів назавжди. Тим не менш, лише завдяки археологічним дослідженням вдалося віднайти поселення трипільської культури, скіфського народу та інших дописемних цивілізацій на території України (у тому числі одну із найдавніших на території Європи стоянок людини, якій більш ніж мільйон років – біля с. Королеве Закарпатської області). У зв'язку з цим особливої уваги заслуговує законодавче забезпечення охорони земель під пам'ятками археології та чітке визначення їх правового статусу.

Згідно з чинним законодавством України, землі під пам'ятками археології становлять особливу підкатегорію земель. Так, земельне законодавство відносить вказані землі до складу земель історико-культурного призначення. Відповідно до ст. 53 Земельного кодексу України до земель історико-культурного призначення належать землі, на яких розташовані пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, **охоронювані археологічні території**, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби [1]. Особливу увагу правовому статусу цих земель приділив законодавець у Законі України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. Так, згідно з ч. 5 ст. 17 зазначеного Закону **землі, на яких розташовані пам'ятки археології**, перебувають у державній власності або вилучаються (викупуваються) у державну власність в установленому законом порядку, за винятком земельних ділянок, на яких розташовуються пам'ятки археології – поля давніх битв [2]. Ще одним із основоположних нормативно-правових актів у сфері охорони об'єктів археології є Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 р. [3]. Тим не менш, останній практично не містить положень щодо правового статусу земель археології (за винятком норм про проведення розкопок та інших земельних робіт, відведення земель), і як стверджують спеціалісти археологічної та музейної справи, в основному носить декларативний характер [4] й не забезпечує реального захисту [5].

Розпочинаючи аналіз правового статусу земель, на яких розташовані пам'ятки археології, зазначимо, що у чинному законодавстві простежуються проблеми правового та судового характеру, які потребують нагального вирішення.

Перш за все слід указати на відсутність будь-якого визначення поняття земель археології. Законодавець оперує різними термінами щодо цієї категорії: охоронювані археологічні території, землі, на яких розташовані пам'ятки археології, зона охорони археологічного культурного шару, землі археології та інші. Тому важливо нормативно закріпити одну назву цієї дефініції та її визначення з огляду на вищезазначені закони. Але чи не найголовнішою проблемою є відсутність відповідної підстави та чинного порядку примусового відчуження земель приватної власності до складу земель, на яких розташовані пам'ятки археології. Так, основні підстави примусового відчуження земельних

ділянок закріплені в ст.ст. 346–354 Цивільного кодексу України та у Главі 2 (ст.ст. 140–151) Земельного кодексу України.

Аналіз указаних норм на предмет примусового відчуження із приватної власності земель історико-культурного призначення (а особливо земель археології) засвідчив лише встановлення можливості щодо викупу пам'яток культурної спадщини (за умови, якщо у результаті дій або бездіяльності **власника пам'ятки культурної спадщини** їй загрожує пошкодження або знищення – ст. 352 ЦК України) [6] та припинення **користування земельними ділянками** у разі використання земельної ділянки у спосіб, що суперечить вимогам охорони культурної спадщини (ст. 141 ЗК України) [1]. Проте норму щодо примусового вилучення (викупу) земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти археології, до державної власності передбачено лише ч. 5 ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини». Цією ж нормою визначено, що таке відчуження здійснюється в установленому законом порядку [2].

Отже, чим же може загрозувати відсутність законодавчо закріпленої підстави та визначеного порядку примусового відчуження земельних ділянок приватної власності у разі виявлення там важливих об'єктів археології? Згадаємо один цікавий історичний факт: у 1710 р. селянин Амброджо Нучеріно, копаючи колодязь на своїй земельній ділянці, натрапив на мармурові уламки. Про знахідку сповістили Еммануїла-Моріса Лотаринзького, герцога д'Ельбефа, французького дворянина у вигнанні й командувача австрійським полком, що стояв з 1707 р. в Неаполі. Викупивши ділянку землі навколо колодязя Нучеріно, герцог протягом 9 місяців за свої кошти проводив там розкопки. Так було віднайдено давньоримське місто Геркулесум, а згодом Помпея та Стабія, які були «поховані» 79 року внаслідок виверження Везувію. Цей відомий світовий випадок аж ніяк не поодинокий і для сучасної України. Так, і дотепер селяни на своїх давно уже приватних земельних ділянках випадково відкопують важливі цінні рухомі [7] та нерухомі пам'ятки археології: знаряддя праці, коштовності, кургани, городища [8]. Проте мало хто добровільно хоче позбутися власної земельної ділянки, а навіть якщо хоче, то не існує жодного порядку чи гарантій щодо належної компенсації такого благородного вчинку.

Як свідчить аналіз судової практики, така законодавча невизначеність є досить негативною для України. Показова в цьому плані Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУ) № 6-52737св13 від 12.03.2014 р. у справі за позовом Міністерства культури України до Лівадійської селищної ради, ОСОБА_3, третя особа – Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони культурної спадщини, про визнання недійсним державного акта, за касаційною скаргою ОСОБА_3 на рішення Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 19 листопада 2013 р. [9]. У зазначеній Ухвалі ВССУ щодо повернення земельної ділянки, на якій розташований пам'ятник археології та архітектури місцевого значення – Укріплення фортеці «Учансу-Ісар»,

який повинен знаходитися виключно у державній власності, знаходимо багато цікавих, але суперечливих висновків. Перш за все, ВССУ розглядає вказану підставу як припинення права власності на земельну ділянку особи, якій земельна ділянка не може належати на праві власності (згідно зі ст. 145 Земельного кодексу України), що по суті є деталізованою нормою такої підстави як невідчуження земельної ділянки **іноземними особами та особами без громадянства** у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом (п. д) ч. 1 ст. 143 ЗК України), яка також зазначена в Ухвалі.

Зі змісту Ухвали не випливає, що ОСОБА_3 є іноземцем чи особою без громадянства. Основоположним висновком в Ухвалі є наступне: «**відсутність, як зазначив апеляційний суд, встановленого порядку поновлення прав держави у даному випадку не може бути підставою для фактичного позбавлення особи права власності на земельну ділянку, набутого на законних підставах, оскільки питання про припинення права власності на належну позивачу земельну ділянку з огляду на розташування на ній пам'ятки архітектури (очевидно описка — пам'ятки археології — авт.) має вирішуватись компетентними державними органами та установами шляхом розробки відповідного правового механізму, яких забезпечить справедливий баланс інтересів держави та приватного власника**». Фактично, ВССУ підтвердив обґрунтовану вище позицію автора про відсутність як підстави, так і порядку здійснення примусового відчуження таких земельних ділянок. Незважаючи на те, що ВССУ спирається на ч. 5 ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини» про перебування земель, на яких розташовані пам'ятки археології, виключно у державній власності, все ж основоположними для касаційного суду є положення Земельного та Цивільного кодексів України.

Але комплексно досліджуючи рішення органів виконавчої влади та судову практику (прикладом може бути і вищезазначена Ухвала) на предмет викупу (примусового відчуження) земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти археології, приходимо до висновку, що рішення щодо такого відчуження відсутні. Тож хіба землі археології є настільки неперіоритетними серед інших категорій земель і чому держава не поспішає їх викупувати?

На противагу цьому, судова практика в Україні складається наступним чином. Держава в особі відповідних органів державної влади чи посадових осіб звертається до суду з позовами до власників про визнання недійсного державного акта на землю (договору купівлі-продажу) та/або відповідного рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про надання дозволу на приватизацію (передання у власність, надання дозволу на відведення та ін.) земельної ділянки у випадку, якщо така земельна ділянка перебувала в межах охоронюваної археологічної території, чи на її території знаходився відповідний об'єкт археології. Суб'єктом звернення до суду, як показує практика, є територіальне управління охорони культурної спадщини, або прокурор в інтересах держави чи окремого органу. Причому такі позовні заяви розглядаються в рамках як цивільного, господарського, так і адміністра-

тивного судочинства, що також показує неоднозначність судової практики у вирішенні цього питання судами.

Аналізуючи окремі рішення судів, приходимо до наступних висновків. По-перше, суди інколи повертають позовні заяви суб'єктам звернень на тій підставі, що питання скасування державних актів, позбавлення права власності відноситься до приватноправових відносин та не входить до сфери повноважень відповідних посадових осіб. Але такі висновки є помилковими, на що й вказав Житомирський апеляційний адміністративний суд у постанові № 2а/1770/1487/2012, скасовуючи ухвалу Рівненського окружного адміністративного суду від 20 квітня 2012 р. та направивши справу для продовження розгляду. Апеляційний суд, скасовуючи зазначену ухвалу, визнав повноваження прокурора щодо оскарження розпорядження Рівненської районної державної адміністрації, яке стало підставою для видачі службовими особами управління земельних ресурсів у Рівненському районі Рівненської області державних актів на право приватної власності на земельні частки (паї), на яких розташовані землі історико-культурного призначення, а саме об'єкти археології загальною площею 2,42 га [10].

По-друге, суперечливим серед судів є можливість оскарження прокурорами розпоряджень органів державної влади та місцевого самоврядування з порушенням строку позовної давності. Так, Острозький районний суд Рівненської області у рішенні № 2/1713/699/11 від 12.09.2012 р. у справі за позовною заявою заступника прокурора Рівненської області в інтересах держави в особі Рівненської обласної ради до Могилянської сільської ради, ОСОБА_3, ОСОБА_1, ОСОБА_2 про визнання незаконним та скасування рішення Могилянської сільської ради від 05.05.2000 р., визнання недійсними державних актів на право власності на землю та скасування їх державної реєстрації вказує наступне. На думку суду, посилення прокурора на те, що про порушення прав держави прокуратурі стало відомо лише в серпні 2011 р., є надуманими і безпідставними [11]. У той же час, Чернігівський районний суд Чернігівської області у рішенні 748/1100/13-ц від 14.08.2013 р. у справі за позовом прокурора Чернігівського району в інтересах держави в особі Державної інспекції сільського господарства в Чернігівській області до Седнівської селищної ради, ОСОБА_2, ОСОБА_3, треті особи, що не заявляють самостійних вимог на предмет позову, на стороні відповідачів: Головне управління Держземагентства в Чернігівській області, Чернігівська обласна інспекція з охорони пам'яток археології, історії та монументального мистецтва, ОСОБА_6, ОСОБА_7, про визнання незаконним та скасування рішення селищної ради від 29.01.2008 р., визнання недійсним державного акта задовольняє позов, не вказуючи при цьому на пропуск прокурором строку позовної давності [12].

По-третє, підставами для задоволення позовів про скасування державних актів на землі чи відповідних рішень органів державної влади (місцевого самоврядування) часто стають рішення відповідних органів, прийняті в 70-90-х роках. Так, для прикладу, Віньковецький районний суд Хмельниць-

кої області у Рішенні № 2202/109/2012 від 17.07.2012 р. у справі за позовом прокурора Віньковецького району в інтересах управління культури туризму і курортів Хмельницької обласної державної адміністрації до ОСОБА_4 про визнання недійсним державного акта на право приватної власності на землю, задовольняючи позов, обґрунтовує рішення, в тому числі наявністю розпорядження виконкому Хмельницької обласної Ради депутатів трудящих № 143 від 05 травня 1974 р. про встановлення границі охоронної зони в радіусі 50 м від пам'ятника археології на земельній ділянці [13].

Позитивним аспектом досліджуваного рішення є призначення у справі судово-археологічної експертизи, на вирішення якої ставилось питання про те, чи розповсюджується пам'ятка археології на територію оспорюваної земельної ділянки, що як свідчить судова практика, є скоріше винятком, ніж правилом. Власник земельної ділянки, який цілком правомірно отримав таку земельну ділянку, може й не здогадуватися про наявність відповідного рішення, як і про знаходження на території його земельної ділянки об'єкта археології. При цьому, виходячи із аналогічних судових рішень (наприклад, рішення № 2-708/08 від 12.11.2008 р. Глухівського міськрайонного суду Сумської області у справі за позовом ОСОБА_1 міжрайонного прокурора в інтересах держави в особі ОСОБА_1 районної державної адміністрації, третя особа: Баницька сільська рада Глухівського району, до ОСОБА_3 про визнання незаконним та скасування Державного акта на право приватної власності на землю [14]), власник, який при тому правомірно скористався своїми законними правами набуття власності (шляхом укладення договору купівлі-продажу, безоплатно приватизувавши земельну ділянку та ін.) не отримує жодної компенсації у разі позбавлення його права власності, що суперечить основним постулатам захисту права власності.

Інша ж справа, якщо власник земельної ділянки, на якій знаходиться об'єкт археології, отримує таку земельну ділянку неправомірно, шляхом підробки відповідної документації, дачі хабара чи інших протиправних дій. Так, Надвірнянський районний суд Івано-Франківської області у рішенні № 0911/2405/2012 від 14.12.2012 р. у справі за позовом прокурора Надвірнянського району в інтересах Добротівської сільської ради до ОСОБА_1 про визнання незаконним рішення сесії від 26.06.2008 р., недійсним державного акта на право приватної власності на земельну ділянку і повернення земельної ділянки, задовольняючи позов, виходить із наступного. Під час приватизації відповідачем ОСОБА_1 земельної ділянки площею 1,9990 га для ведення особистого селянського господарства в урочищі «Добротівська гора» с. Добротів Надвірнянського району Івано-Франківської області начальник відділу культури і туризму Надвірнянської РДА Зварчук О. М., який здійснював керівництво діяльністю відділу, вів облік, забезпечував охорону пам'яток культурної спадщини на території району, ніс персональну відповідальність за виконання покладених на відділ завдань, незаконно погодив відведення даної земельної ділянки шляхом видачі і підписання 04.06.2008 р. позитивного висновку, не перевірявши при цьому точного

місця розташування вказаних археологічних об'єктів, їх повних характеристик та можливого їх знаходження на земельній ділянці, що підлягала відведенню відповідачу ОСОБА_1. За вчинене діяння його притягнуто до кримінальної відповідальності за ст. 367 ч. 2 КК України [15]. Саме тому важливим, на думку автора, при зверненні прокурорів з позовами про скасування державного акта, рішення органу державної влади (місцевого самоврядування) щодо земельної ділянки, на якій знаходиться об'єкт археології, є здійснення перевірки правомірності дій власників, посадових осіб чи інших зацікавлених осіб і при необхідності притягнення їх до відповідальності та вилучення відповідні земельні ділянки до державної власності без компенсації.

Виходячи з вищезазначеного, вирішенням ситуації, яка склалась навколо земель археології, є наступні законодавчі ініціативи:

- визначити поняття земель археології та закріпити його назву в відповідних нормативно-правових актах;
- закріпити в Цивільному та Земельному кодексах підстави викупу (примусового відчуження) земельних ділянок у державну власність у разі виявлення на них об'єктів археології та визнання таких об'єктів пам'ятками археології національного чи місцевого значення;
- визначити чіткий порядок добровільного викупу чи примусового відчуження відповідних земельних ділянок на законодавчому рівні (на прикладі Законів України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» та «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану»);
- надати власникам земельних ділянок належні гарантії у разі викупу (примусового відчуження) земельних ділянок;
- узагальнити судову практику щодо суб'єктів, підстав та строків звернення до суду та юрисдикції судів, що розглядають відповідні справи;
- рекомендувати судам при вирішенні питання про знаходження на земельній ділянці пам'яток археології проведення судово-археологічної експертизи;
- при зверненні прокурорів з відповідними позовами здійснювати перевірку правомірності дій власників, посадових осіб чи інших зацікавлених осіб і при необхідності притягати їх до відповідальності та вилучати відповідні земельні ділянки до державної власності без компенсації, а у разі правомірності набуття права власності надавати власникам таких земельних ділянок компенсацію чи аналогічну земельну ділянку.

Список літератури: 1. Земельний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27. 2. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333. 3. Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18.03.2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 26. – Ст. 361. 4. Музейник Наталія Рудика: Фахівці мають підтримати законопроект щодо протидії нелегальним розкопкам // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prostir.museum/>

ua/post/29962. 5. Андрус Г.О. Охорона культурної спадщини України в контексті світових інтеграційних процесів (друга половина XX – початок XXI століття) / Ганна Олександрівна Андрус : дис. ... канд. наук: 26.00.05. – 2009. – 20 с. 6. Цивільний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356. 7. Селяни викопали найбільший в історії Закарпаття скарб. Український національний портал // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=6353. 8. В Запорозжє знайшли святой курган, котрому поклонялись столетиями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kr.ua/life/303085-v-zaporozhe-nashly-sviatoi-kurhan-kotoromu-poklonialys-stoletyamy>. 9. Ухвала суду № 6-52737св13. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoskope.com/act-uxvala-sudu-6-52737sv13-yevtushenko-o-i-12-03-2014-ne-viznachenno-s>. 10. Постанова № 2а/1770/1487/2012. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoskope.com/act-postanova-2a-1770-1487-2012-bondarchuk-i-f-18-09-2012-regulyuvannya-zemelnix-vidnosin-u-tomu-chisli-s>. 11. Рішення № 2/1713/699/11. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoskope.com/act-rishennya-2-1713-699-11-vengerchuk-a-o-12-09-2012-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-s>. 12. Рішення № 748/1100/13-ц. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoskope.com/act-rishennya-748-1100-13-c-kuxta-v-o-14-08-2013-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-29357835>. 13. Рішення № 2202/109/2012. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoskope.com/act-rishennya-2202-109-2012-potarov-o-o-17-07-2012-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-s>. 14. Рішення № 2-708/08. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoskope.com/act-rishennya-2-708-08-krivcova-g-v-12-11-2008-ne-viznachenno-s>. 15. Рішення № 0911/2405/2012. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoskope.com/act-rishennya-0911-2405-2012-vintonyak-m-b-m-b-14-12-2012-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-s>.

ЗЕМЛИ ПОД ПАМ'ЯТНИКАМИ АРХЕОЛОГІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА І СУДЕБНОЇ ПРАКТИКИ

Наконечный А. Б.

Статья посвящена исследованию земель под памятниками археологии. Проведен анализ их правового статуса, места среди основных категорий земель Украины. Предлагается решение основных законодательных проблем и устранение недостатков при судебном рассмотрении соответствующих категорий дел.

Ключевые слова: памятники археологии, принудительное отчуждение, земельные участки, земельное законодательство, судебная практика.

THE ARCHEOLOGICAL SITES ON LANDS: ACTUAL PROBLEMS OF THE LEGISLATION AND CASE STUDY

Nakonechny A. B.

The article is dedicated to the analysis of the archeological sites on lands. There was examined their legal status, places of the main categories among the land plots in Ukraine. It is proposed the decision of the main legislative problems and the elimination of shortcomings in the proceedings of relevant categories of cases.

Key words: archeological sites, expropriation, land, land legislation, case study.

Надійшла до редколегії 02.09.2014 р.