

Бевз Олена Володимирівна

кандидат юридичних наук,
асистент кафедри екологічного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Дотримання вимог земельного законодавства - необхідна умова охорони культурної спадщини та запорука забезпечення національної безпеки

Проблеми безпеки людини, суспільства, держави сьогодні досліджуються представниками багатьох наук. Велика увага приділяється питанням безпеки і науковцями у сфері екологічного та земельного права, зокрема, наукові дослідження пов'язані із правовими проблемами забезпечення екологічної безпеки, ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки, екологічної безпеки продуктів харчування тощо [2, 3, 4, 5, 6, 7, 11]. Таке розмаїття проблем викликано чисельністю функцій (екологічних, економічних, соціальних), які виконує довкілля у життєдіяльності людини, суспільства та держави.

Крім того, підвищена увага до проблем безпеки, пов'язана із наявністю великої кількості різноманітних загроз національній безпеці. Зокрема, таку загрозу, на думку науковців, сьогодні становить ситуація, яка склалася у сфері земельних відносин. Як влучно зазначає Г.І. Балюк, головне завдання, яке нині постало в державі в сфері регулювання земельних відносин – покласти край земельному беззаконню та свавіллю, яке є загрозою національній безпеці держави [5, с. 3].

Загрози національній безпеці України визначені в Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. [16] (далі – Закон). Законом регулюються й інші питання, пов'язані із визначанням основних засад державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності.

Так, ст. 1 Закону визначає національну безпеку як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у різних сферах, серед яких нас в контексті даного дослідження в першу чергу цікавлять наступні – культурного розвитку населення, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища.

© Бевз О.В.

В ст. 3 Закону наводиться перелік об'єктів національної безпеки: людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи; суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси; держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність.

Хоча в подальшому Закон не виділяє серед основних напрямів державної політики з питань національної безпеки культурну сферу, але наведене вище визначення національної безпеки, а так само об’єктів національної безпеки дають підстави говорити про культурні аспекти національної безпеки України, зокрема, з точки зору проблем охорони об’єктів культурної спадщини України. Зазначена проблема, як комплексна, знаходиться на перетині багатьох наук, зокрема, архітектури, географії (культурного ландшафтознавства, рекреаційної географії), історії, культурології, державного управління тощо. Однак провідне місце у її вирішенні, належить праву, зокрема, земельному.

Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. [9] вперше виділив як самостійну категорію землі історико-культурного призначення. Ця категорія земель має безпосередній і тісний зв'язок із проблемою охорони культурної спадщини. В свою чергу, складнощі із встановленням правового режиму земель історико-культурного призначення та порушення вже встановленого режиму, негативно впливають на охорону об’єктів культурної спадщини, що знаходяться на таких земельних ділянках.

Метою цієї статті є саме дослідження впливу земельного законодавства на охорону об’єктів культурної спадщини, що, в свою чергу, розглядається нами як складова національної безпеки України.

Закон України «Про основи національної безпеки України» в ст. 7 серед загроз національним інтересам і національній безпеці України у соціальній та гуманітарній сферах визначає прояви моральної та духовної деградації суспільства. Відповідно до Стратегії національної безпеки України, затвердженої указом Президента України від 12.02.2007 р. [18], національна єдність як запорука забезпечення ефективного захисту інтересів особи, суспільства і держави досягається за умов поваги до гідності людини та реалізації таких життєво важливих національних інтересів України, як збереження і розвиток духовних і культурних цінностей суспільства. Державна політика у гуманітарній сфері має бути спрямована на захист вітчизняної культурної і духовної спадщини. Це проголошено одним із стратегічних пріоритетів політики національної безпеки.

Необхідність охорони культурної спадщини проголошена на найвищому, конституційному, рівні. Відповідно до ст. 54 Конституції України культурна спадщина охороняється законом; держава забезпечує збереження історичних пам'яток

© Бевз О.В.

та інших об'єктів, що становлять культурну цінність. Збереження і примноження культурних цінностей були визнані одним з пріоритетних напрямів політики держави у сфері культури [8].

Охорона культурного надбання держави, враховуючи те, що руйнування об’єктів культурної спадщини однієї країни є втратою для всього людства, є зобов'язанням України і перед світовою спільнотою. Відомо, що відносини щодо охорони культурної спадщини регулюються не лише національним законодавством, а й на міжнародно-правовому рівні, зокрема, Конвенцією ЮНЕСКО про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16.11.1972 р., Міжнародною хартією ООН з охорони й реставрації нерухомих пам'яток і визначних місць (Венеціанська хартія) від 31.03.1964 р., Рекомендацією ООН про збереження та сучасну роль історичних ансамблів від 26.11.1976 р., Міжнародною хартією ООН про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) від 1.01.1987 р., Європейською конвенцією про охорону археологічної спадщини від 16.11.1992 р. тощо [19].

У міжнародних актах, зокрема, звертається увага на роль законодавства, що визначає правовий режим земель, на яких знаходяться об'єкти культурної спадщини, у збереженні таких об’єктів. На підтвердження можна навести положення ст. 8 «Навколишнє середовище, спадщина та якість життя» Рамкової конвенції про значення культурної спадщини для суспільства від 27.10.2005 р., ратифікованої Україною нещодавно, 19 вересня 2013 р. Відповідно до зазначеної Конвенції сторони беруть на себе зобов'язання використовувати всі аспекти спадщини культурного середовища для того, щоб збагачувати процеси економічного, політичного, соціального та культурного розвитку і планування землекористування, проводячи оцінку їх наслідків для культурної спадщини і передбачаючи, у разі необхідності, компенсаційні заходи [17].

Україна має багату історію і може пишатись великою кількістю об’єктів культурної спадщини, деякі з яких внесені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО [20]. Список культурних об'єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО в Україні станом на 2013 рік налічує 6 найменувань, що приблизно становить 0,6 % від загальної кількості об'єктів всесвітньої спадщини у світі (981 станом на 2013 рік). Проте активні господарські перетворення навколишнього середовища і процеси урбанізації не завжди враховують історико-культурні та екологічні пріоритети, в результаті багато унікальних об’єктів сьогодні опинилися під загрозою руйнації, деякі вже втрачені. Маємо чисельні приклади знищення об'єктів культурної спадщини, в тому числі через земельні ділянки, на яких вони знаходяться. При цьому шкода завдається і природному середовищу.

© Бевз О.В.

З таких прикладів наведемо лише декілька. Так, у 2013 р. у Києві на одній з ділянок Паркової дороги почався зсув ґрунту. На думку фахівців, це результат інтенсивного будівництва споруд на цих проблемних ділянках і перенасичення опадами схилів. Об'єкти будівництва, які в останнє десятиліття зводять на київських схилах, створюють велике навантаження на ґрунти. При цьому не забезпечується правильне відведення вод підземних джерел. У результаті разом із зсувами починають повзти і капітальні споруди. Сьогодні найбільш небезпечною ділянкою вважають схили київських гір, що виходять на Паркову дорогу, на яких розташовані визначені пам’ятки культури та природи, зокрема, Маріїнський палац, зведений у середині 18 ст., та закладений біля палацу Маріїнський парк.

На початку квітня 2012 р. на Андріївському узвозі в м. Києві були знесені три будинки для будівництва багатоповерхового офісного центру. При цьому за твердженнями представників забудовника та підтвердженням Міністерства культури України знесені будинки не були визнані пам’ятками культури і не мали історичної цінності, отже, їх знесення відбувалося без порушення законодавства. В той же час, очевидним є те, що їх знесення і будівництво на місці знесених будинків багатоповерхової будівлі в стилі, що відрізняється від іншої забудови Андріївського узвозу може зруйнувати його загальний вигляд, крім того, може нести загрозу навколишньому природному середовищу, оскільки порушується ландшафт знаменитих київських схилів.

У наведених вище випадках через невизначеність правового режиму земель історико-культурного призначення створюється загроза пошкодження і навіть знищення об’єктів культурної спадщини, що мають значення не лише для України, а й світове. На жаль, інколи таке знищення відбувається навіть навмисно з метою “звільнення” земельної ділянки для подальшої забудови, що принесе власнику або користувачу земельної ділянки вигоду, а не зайві витрати, пов’язані із утриманням об’єкту культурної спадщини та обмеженнями, які накладаються на власника та користувача земельної ділянки у зв’язку із встановленням правового режиму земель історико-культурного призначення.

Серед основних причин незадовільного стану використання земель та наявності порушень земельного законодавства в Україні виділяють: а) незавершеність і недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу земельних відносин; б) неефективність структури і функції органів влади, які здійснюють управління у сфері землекористування; в) відсутність належного контролю за використанням та охороною земель; г) правовий нігілізм [5, с. 4].

Все викладене є актуальним і для земель історико-культурного призначення. Стосовно цієї категорії земель в українському законодавстві склалася ситуація, коли

правове регулювання охорони та використання земель визначається не земельним законодавством, на рівні кодифікованого акту в цій галузі, а в законодавстві про охорону культурної спадщини. ЗК України не приділяє достатньої уваги землям історико-культурного призначення. В главі 10 ЗК України «Землі історико-культурного призначення» містяться лише дві статті, що є найменшою кількістю порівняно із іншими категоріями земель, у зв'язку із чим, в юридичній літературі зазначається, що правовий режим земель історико-культурного призначення не дістав в Земельному кодексі України належного юридичного оформлення [5, с. 421]. Законодавство про охорону культурної спадщини, в свою чергу, не завжди відображає специфіку саме земельних відносин.

Дана тенденція є характерною і для управління в сфері використання та охорони земель історико-культурного призначення. Функції управління розпорошені між різними державними органами, зокрема, між Міністерством культури України та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. В той же час, у повноваженнях органів земельних ресурсів не відображена специфіка об'єкта, у сфері охорони та використання яким у даному випадку здійснюється управління, тобто земель історико-культурного призначення.

Непослідовність українського законодавства особливо проявляється в частині визначення суб'єктів, уповноважених здійснювати таку функцію управління, як контроль за використанням та охороною земель історико-культурного призначення. На підставі положень чинного законодавства таку функцію виконують Держсільгоспінспекція, Мінкультури. Необхідно також підкреслити, що повноваження останнього щодо здійснення контролю за використанням та охороною земель історико-культурного призначення не знайшли відображення у ЗК України та в Законі України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» від 19.06.2003 р. [14], якими здійснення державного контролю за використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (ч. 2, 3 ст. 5 Закону) [13]. При цьому вважаємо недоречним здійснення контролю за використанням та охороною земель історико-культурного призначення Держсільгоспінспекцією. Крім названих органів, згідно із постановою КМ України від 23.05.2011 р. № 553 «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» [15]

© Бевз О.В.

державний архітектурно-будівельний контроль здійснюється Держархбудінспекцією та її територіальними органами. Проте, незважаючи на значну кількість державних органів, які уповноважені так чи інакше здійснювати контроль за використанням та охороною земель історико-культурного призначення, він здійснюється неефективно, у випадках звернень до таких органів, вони, як правило, не знаходять порушень норм законодавства.

Отже, з одного боку українська держава проголошує необхідність охорони культурної спадщини, з іншого, доводиться констатувати, що сьогодні держава в особі державних органів, органів місцевого самоврядування в багатьох випадках відіграє негативну роль у цьому процесі, оскільки за їх бездіяльності чи навіть сприяння відбувається знищення об'єктів культурної спадщини. За таких умов в суспільстві, де панує правовий нігілізм, на перший план виходять економічні проблеми, інтерес викликає отримання матеріальної вигоди будь-яким способом, незважаючи на загрозу знищення об'єктів, які повинні бути святими для кожного народу.

Така відверта неповага до культурної спадщини в Україні в гонитві за отриманням більшого зиску, на нашу думку, становить загрозу національній безпеці України. Містобудівне середовище, в якому люди народжуються, живуть та працюють, займає важливе місце у вихованні патріотичних та громадянських почуттів населення. Воно збагачує свідомість людей, прищеплює почуття національної гордості, в основі якого лежить визнання величі та краси будівель, ансамблів, що традиційно вписуються в природне оточення. Не даремно з давніх часів найбільшу загрозу історичним містам представляли набіги ворожих завойовників, які закінчувалися руйнуванням пам'яток та знищенням самих міст. Агресори прагнули не тільки підкорити завойованих, але й витравити у їх свідомості навіть спогади про національне, історичне й архітектурну спадщину [10, с. 20].

Стаття 9 Рамкової конвенції про значення культурної спадщини для суспільства присвячена сталому використанню культурної спадщини. Підкреслимо, що забезпечення сталого розвитку суспільства відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» є невід'ємною ознакою національної безпеки.

В свою чергу охорона земель історико-культурного призначення є складовою та умовою сталого розвитку населених пунктів. Концепція сталого розвитку населених пунктів, схваленої постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 р. [12], серед основних напрямів державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів виділяє сприяння розвитку національних особливостей містобудування та архітектури; охорона та раціональне використання пам'яток культурної спадщини. Для забезпечення раціонального використання земель населених пунктів і прилеглих до них територій відповідно до законодавства

визначаються території земель історико-культурного призначення. Для формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах здійснюються заходи щодо охорони і реставрації пам'яток історії та культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садових комплексів, природних заповідників, з пристосуванням пам'яток у необхідних випадках до сучасних функцій і потреб.

Охорона таких об’єктів забезпечується, в тому числі, шляхом встановлення правового режиму земель історико-культурного призначення, оскільки саме за допомогою комплексного підходу можна забезпечити охорону культурної спадщини в умовах сучасного населеного пункту одночасно із природним середовищем, що відповідає основним положенням концепції сталого розвитку. В той же час, складнощі із встановленням такого режиму та порушення вже встановленого режиму, тягнуть загрозу об’єктам культурної спадщини. Знищення об’єктів культурної спадщини, яке спостерігаємо у сучасній Україні, в свою чергу, становить загрозу її національній безпеці, безпеці української нації як самобутньої культурної одиниці, негативно впливає на імідж України як цивілізованої європейської держави, яка має багату історію та культури та цінує і належним чином охороняє її надбання.

Використані джерела:

1. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: проблеми практичної теорії [текст]: моногр. / В. І. Андрейцев. – К.: Знання, 2005. – С. 421.

2. Андрейцев В.І. Конституційно-правові засади національної екологічної безпеки // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – Київ, 2001. – С. 5-20. – (Юридичні науки; Вип. 41).

3. Андрейцев В.І. Політика. Інновації. Приватизація. Екологічна безпека. Право. Проблеми оптимізації та екологізації законодавства України : Ексклюзивні нариси / В.І. Андрейцев. – Київ, 1996. – 140 с.

4. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навчальний та науково-практичний посібник / В.І. Андрейцев. – Київ: Знання-Пресс, 2002. – 332с.

5. Балюк Г.І. Дотримання вимог земельного законодавства як вимога забезпечення національної безпеки України // Земельне право України. – Київ, 2006. – № 9. – С. 3-5.

6. Балюк Г.І. Правове забезпечення радіаційної безпеки в Україні: навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. / Балюк Г.І., Кронда О.Ю., Сушик О.В.; за ред. Г.І. Балюк. – Київ: Обрії, 2010. – 272 с.

7. Балюк Г.І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні / Г.І. Балюк; МОУ. ІЗМН КУ. – Київ: Київський університет, 1997. – 196 с.

© Бевз О.В.

8. Загальнодержавна програма збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 року: Закон України від 20 квітня 2004 р. № 1692-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 32. – Ст. 390.

9. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3. – Ст. 27.

10. Игнаткин И.А. Охрана памятников истории и культуры: [справ. пособие] / И.А. Игнаткин. – К.: Выща шк., 1990. – 223 с.

11. Ковальчук Т.Г. Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Ковальчук Т.Г.; КНУ ім. Тараса Шевченка. – Київ, 1996. – 20 с.

12. Концепція сталого розвитку населених пунктів: постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – Ст. 6.

13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель: Закон України від 23 лютого 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 49. – Ст. 555.

14. Про державний контроль за використанням і охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

15. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 553 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 40. – Ст. 1647.

16. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

17. Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства // Офіційний вісник України. – 2013. – № 82. – Ст. 3022.

18. Стратегія національної безпеки України: указ Президента України від 12 лютого 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.

19. Україна в міжнародно-правових відносинах : у 2 книгах. – Кн. 2. Правова охорона культурних цінностей / Відп. ред.: акад. НАН України Ю.С. Шемшученко та д-р юрид. наук В.І. Акуленко. – К., 1997. – 864 с.

20. World Heritage List // [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт ЮНЕСКО. – Режим доступу: http://whc.unesco.org/en/statesparties/ua.

В статті обґрунтовується наявність впливу земельного законодавства на охорону об'єктів культурної спадщини, що, в свою чергу, розглядається як складова національної безпеки України.

***Ключові слова**: землі історико-культурного призначення, культурна спадщина, земельне законодавство, національна безпека.*

© Бевз О.В.

В статье обосновывается наличие влияния земельного законодательства на охрану объектов культурного наследия, что, в свою очередь, рассматривается как составляющая национальной безопасности Украины.

***Ключевые слова**: земли историко-культурного назначения, культурное наследие, земельное законодательство, национальная безопасность.*

The article proves the influence of land legislation on the protection of cultural heritage, which in turn is considered a component of the national security of Ukraine.

***Keywords**: land of historical and cultural purpose, cultural heritage, land legislation, national security.*

© Бевз О.В.