

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО



Андрей Богданович Наконечный,
аспирант
Национальный университет
«Одесская юридическая академия»
г. Одесса

УДК 349.412.2 (477)

ЗЕМЛИ ПОД ПАМЯТНИКАМИ АРХЕОЛОГИИ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

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

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

Изучение истории развития каждого народа представляет не только научный интерес, но имеет большое практическое значение. Так, как писал А. Довженко: «Народ, не знающий своей истории, - это народ слепцов». Конечно, у народа без своего прошлого просто нет будущего. Изучение истории возможно путем исследования соответствующих объектов культурного наследия. Украина, как страна с безусловно древней и славной историей имеет на своей территории большое количество памятников культуры. Конечно, много таких памятников культуры все еще скрыты от человечества под слоями земли на разной глубине.

Основным способом обнаружения археологических памятников является проведение археологических раскопок на землях, под которыми они находятся. Защита и сохранение объектов археологии в интересах нынешнего и будущих поколений является одной из главных задач государства в современных условиях. Однако археологические памятники являются видом памятников, выявить и оценить которые может только специалист-археолог, неумелое

отношение к ним или землям, под которыми они размещены, приводит к потере таких объектов навсегда. Тем не менее, только благодаря археологическим исследованиям удалось найти поселения трипольской культуры, скифского народа и других дописьменных цивилизаций на территории Украины (в том числе одну из древнейших на территории Европы стоянок человека, которой более 1 млн. лет - около с. Королево, Закарпатская область). В связи с этим особого внимания заслуживает законодательное обеспечение охраны земель под памятниками археологии и четкое определение их правового статуса.

Согласно действующему законодательству Украины, земли под памятниками археологии представляют особую подкатегорию земель. Так, земельное законодательство относит указанные земли в состав земель историко-культурного назначения. В соответствии со ст. 53 Земельного кодекса Украины к землям историко-культурного назначения относятся земли, на которых расположены памятники культурного наследия, их комплексы (ансамбли), историко-культурные заповедники, историко-культурные заповедные территории, охраняемые археологические территории, музеи под открытым небом, мемориальные музеи-усадыбы [1]. Особое внимание правовому статусу этих земель уделит законодатель в Законе Украины «Об охране культурного наследия» от 8 июня 2000 г. Так, согласно ч. 5 ст. 17 указанного Закона земли, на которых расположены памятники археологии, находятся в государственной собственности или изымаются (выкупаются) в государственную собственность в установленном законом порядке, за исключением земельных участков, на которых располагаются памятники археологии - поля давних битв [2]. Еще одним из основных нормативно-правовых актов в сфере охраны объектов археологии является Закон Украины «Об охране археологического наследия» от 18 марта 2004 г. [3]. Тем не менее, последний практически не содержит положений относительно правового статуса земель археологии (за исключением норм о проведении раскопок и других земляных работ, отвод земель), а также по утверждению специалистов археологического и музейного дела, в основном носит декларативный характер [4] и не обеспечивает реальной защиты [5].

Прибегая к комплексному анализу правового статуса земель, на которых расположены памятники археологии, отметим, что на сегодняшнем этапе развития законодательства все еще присутствуют проблемы правового и судебного характера, требующие неотложного разрешения.

Прежде всего, одним из упущений законодательной техники является отсутствие какого-либо определения понятия земель археологии. В то же время, законодатель оперирует различными терминами: охраняемые археологические территории, земли, на которых расположены памятники археологии, зона охраны археологического культурного слоя, земли археологии и другие. При этом важным является нормативное закрепление однообразности этой дефиниции и ее определения с учетом вышеупомянутых законов. Тем не менее, одной из главных проблем является отсутствие соответствующего основания и действующего порядка принудительного отчуждения земель частной собственности в состав земель, на которых расположены памятники

археологии. Так, основные основания принудительного отчуждения земельных участков закреплены в ст. ст. 346-354 Гражданского кодекса Украины и в Главе 2 (ст. ст. 140-151) Земельного кодекса Украины.

При анализе указанных норм на предмет принудительного отчуждения из частной собственности земель историко-культурного назначения (особенно земель археологии), находим лишь возможность выкупа памятников культурного наследия (при условии, если в результате действий или бездействия собственника памятника культурного наследия ей угрожает повреждение или уничтожение - ст. 352 ГК Украины) [6] и прекращения пользования земельными участками в случае использования земельного участка способом, противоречащим требованиям охраны культурного наследия (ст. 141 ЗК Украины) [1]. Однако, как уже отмечалось нами, норма о принудительном изъятии (выкупе) земельных участков, на которых размещены объекты археологии в государственную собственность, предусмотрена только ч. 5 ст. 17 Закона Украины «Об охране культурного наследия». Этой же нормой определено, что такое отчуждение осуществляется в установленном законом порядке [2].

Итак, чем же может «грозить» для государства отсутствие законодательно закрепленного основания и определенного порядка принудительного отчуждения земельных участков частной собственности в случае обнаружения там важных объектов археологии? Вспомним один интересный исторический факт: в 1710 году крестьянин Амброджо Нучерино, копая колодец на своем земельном участке, наткнулся на мраморные обломки. О находке сообщили Эммануила-Мориса Лотарингского, герцога д'Эльбефа, французского дворянина в изгнании и командующего австрийским полком, стоявшего с 1707 года в Неаполе. Выкупив участок земли вокруг колодца Нучерино, герцог в течение 9 месяцев за свои средства проводил там раскопки. Так были найдены древнеримский город Геркуленум (а впоследствии Помпеи и Стабии), которые были «похоронены» в 79 году в результате извержения Везувия. Этот известный мировой случай никак не единичный и для современной Украины. Так, до сих пор крестьяне на своих, давно уже частных земельных участках, случайно откапывают важные ценные движимые [7] и недвижимые памятники археологии: орудия труда, драгоценности, курганы, городища [8]. Однако мало кто добровольно хочет избавляться от собственного земельного участка, а даже если и хочет, то не существует никакого порядка или гарантий надлежащей компенсации такого благородного поступка.

Как показывает анализ судебной практики, указанная законодательная неопределенность достаточно негативна для Украины. Показательным в этом отношении является Постановление Высшего специализированного суда Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел (далее - ВССУ) № 6-52737св13 от 12.03.2014 г. в деле по иску Министерства культуры Украины к Ливадийскому поселковому совету, ОСОБА_3, третье лицо - Республиканский комитет Автономной Республики Крым по охране культурного наследия, о признании недействительным государственного акта, по кассационной жалобе ОСОБА_3 на решение Апелляционного суда Автономной Республики Крым от

19 ноября 2013 [9]. В указанном Постановлении ВССУ о возвращении земельного участка, на котором расположен памятник археологии и архитектуры местного значения - Укрепление крепости «Учансу-Исар», который должен находиться исключительно в государственной собственности, находим много интересных, но порой противоречивых выводов. Прежде всего, ВССУ рассматривает указанное основание как прекращение права собственности на земельный участок лица, которому земельный участок не может принадлежать на праве собственности (согласно ст. 145 Земельного кодекса Украины), что по сути является более детализированной нормой такого основания как неотчуждение земельного участка иностранными лицами и лицами без гражданства в установленный срок в случаях, определенных этим Кодексом (п. д) ч.1 ст.143 ЗК Украины), которая также указана в Постановлении.

Тем не менее, из содержания Постановления не следует, что ОСОБА_3 является иностранцем или лицом без гражданства. Основопологающим выводом в Постановлении является следующее: «отсутствие, как отметил апелляционный суд, установленного порядка восстановления прав государства в данном случае не может быть основанием для фактического лишения лица права собственности на земельный участок, приобретенного на законных основаниях, поскольку вопрос о прекращении права собственности на принадлежащий истцу земельный участок учитывая расположение на нем памятника архитектуры (очевидно описка - памятника археологии - авт.) должен решаться компетентными государственными органами и учреждениями путем разработки соответствующего правового механизма, который обеспечит справедливый баланс интересов государства и частного собственника». Фактически, ВССУ подтвердил обоснованную выше позицию автора об отсутствии как основания, так и порядка осуществления принудительного отчуждения таких земельных участков. Несмотря на то, что ВССУ опирается на ч. 5 ст. 17 Закона Украины «Об охране культурного наследия» о пребывании земель, на которых расположены памятники археологии исключительно в государственной собственности, все же, основополагающими для кассационного суда являются положения Земельного и Гражданского кодексов Украины.

Однако, комплексно исследуя решения органов исполнительной власти и судебную практику (примером может быть и вышеупомянутое Постановление) на предмет выкупа (принудительного отчуждения) земельных участков, на которых размещены объекты археологии, приходим к выводу, что решения на счёт такого отчуждения отсутствуют. Возникает вопрос: разве земли археологии являются настолько неприоритетными среди других категорий земель и почему государство не спешит их выкупать?

В противоположность этому, судебная практика в Украине складывается следующим образом. Государство в лице соответствующих органов государственной власти или должностных лиц обращается в суд с исками к владельцам о признании недействительным государственного акта на землю (договора купли-продажи) и/или соответствующего решения органа

государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении разрешения на приватизацию (передачу в собственность, предоставления разрешения на отвод и др.) земельного участка, в случае, если такой земельный участок находился в пределах охраняемой археологической территории, или на ее территории находился соответствующий объект археологии. Субъектом обращения в суд, как показывает практика, являются территориальное управление охраны культурного наследия, или прокурор в интересах государства или отдельного органа. Причем, указанные исковые заявления рассматриваются в рамках как гражданского, хозяйственного, так и административного судопроизводства, что также показывает неоднозначность судебной практики в решении этого вопроса судами.

Анализируя отдельные решения судов приходим к следующим выводам. Во-первых, суды иногда возвращают исковые заявления субъектам обращений на том основании, что вопрос отмены государственных актов, лишения права собственности относится к частноправовым отношениям и не входит в сферу полномочий соответствующих должностных лиц. Однако, такие выводы являются ошибочными, о чем и сказал Житомирский апелляционный административный суд в Постановлении № 2а/1770/1487/2012, отменяя Постановление Ровенского окружного административного суда от 20 апреля 2012 года и направив дело для продолжения рассмотрения. Апелляционный суд, отменяя указанное Постановление, признал полномочия прокурора по обжалованию распоряжения Ровенской районной государственной администрации, которое стало основанием для выдачи должностными лицами управления земельных ресурсов в Ровенском районе Ровенской области государственных актов на право частной собственности на земельные доли (паи), на которых расположены земли историко - культурного назначения, а именно объекты археологии общей площадью 2,42 га [10].

Во-вторых, спорным среди судов является возможность обжалования прокурорами распоряжений органов государственной власти и местного самоуправления с нарушением срока исковой давности. Так, Острожский районный суд Ровенской области в Решении № 2/1713/699/11 от 12.09.2012р. в деле по иску заместителя прокурора Ровенской области в интересах государства в лице Ровенского областного совета к Могилянскому сельскому совету, ОСОБА_3, ОСОБА_1, ОСОБА_2 о признании незаконным и отмене решения Могилянського сельского совета от 05.05.2000 года, признании недействительными государственных актов на право собственности на землю и отмене их государственной регистрации указывает следующее. По мнению суда, ссылка прокурора на то, что о нарушении прав государства прокуратуре стало известно лишь в августе 2011 году является надуманной и безосновательной [11]. В то же время, Черниговский районный суд Черниговской области в Решении 748/1100/13-ц от 14.08.2013р. по иску прокурора Черниговского района в интересах государства в лице Государственной инспекции сельского хозяйства в Черниговской области к Седневскому сельскому совету, ОСОБА_2, ОСОБА_3, третьи лица, не заявляющие самостоятельных требований на предмет иска, на стороне

ответчиков: Главное управление Госземагентства в Черниговской области, Черниговская областная инспекция по охране памятников археологии, истории и монументального искусства, ОСОБА_6, ОСОБА_7, о признании незаконным и отмене решения сельского совета от 29.01.2008 года, признании недействительным государственного акта удовлетворяет иск без указания при этом на пропуск прокурором срока исковой давности [12].

В-третьих, основаниями для удовлетворения исков об отмене государственных актов на землю или соответствующих решений органов государственной власти (местного самоуправления) часто становятся решения соответствующих органов, принятые в 70-90 х гг. Так, например, Виньковецкий районный суд Хмельницкой области в Решении № 2202/109/2012 от 17.07.2012р. по иску прокурора Виньковецкого района в интересах управления культуры туризма и курортов Хмельницкой областной государственной администрации к ОСОБА_4 о признании недействительным государственного акта на право частной собственности на землю, удовлетворяя иск, обосновывает решение в том числе наличием распоряжения исполкома Хмельницкого областного Совета депутатов трудящихся № 143 от 5 мая 1974 года об установлении границы охранной зоны в радиусе 50 м от памятника археологии на земельном участке [13].

Положительным аспектом исследуемого Решения является назначение по делу судебно-археологической экспертизы, на разрешение которой ставился вопрос о том, распространяется ли памятник археологии на территорию оспариваемого земельного участка, что из анализа судебной практики, является больше исключением, чем правилом. Как свидетельствует анализ Решения, собственник земельного участка, который вполне правомерно получил земельный участок, может и не догадываться о наличии соответствующего решения, как и о нахождении на территории его земельного участка объекта археологии. При этом, исходя из аналогичных судебных решений (например, Решение № 2-708/08 от 12.11.2008г. Глуховского городского районного суда Сумской области по иску ОСОБА_1 межрайонного прокурора в интересах государства в лице ОСОБА_1 районной государственной администрации, третье лицо: Баничский сельский совет Глуховского района, к ОСОБА_3 о признании незаконным и отмене Государственного акта на право частной собственности на землю [14]), владелец, который при том правомерно воспользовался своими законными правами приобретения собственности (путем заключения договора купли-продажи, безвозмездно приватизировав земельный участок и др.) не получает никакой компенсации в случае лишения его права собственности, что противоречит основным постулатам защиты права собственности.

Другое же дело, если собственник земельного участка, на котором находится объект археологии, получает такой земельный участок неправомочно, путем подделки соответствующей документации, дачи взятки или других противоправных действий. Так, Надворнянский районный суд Ивано-Франковской области в Решении № 0911/2405/2012 от 14.12.2012р. по иску Прокурора Надворнянского района в интересах Добротовского сельского

совета к ОСОБА_1 о признании незаконным решения сессии от 26.06.2008 года, недействительным государственного акта на право частной собственности на земельный участок и возвращении земельного участка, удовлетворяя иск, выходит из следующего. При приватизации ответчиком ОСОБА_1 земельного участка площадью 1,9990 га для ведения личного крестьянского хозяйства в урочище «Добротовская гора» с. Добротов Надворнянского района Ивано-Франковской области начальник отдела культуры и туризма Надворнянской РГА Зварчук А.Н., который осуществлял руководство деятельностью отдела, вел учет, обеспечивал охрану памятников культурного наследия на территории района, нес персональную ответственность за выполнение возложенных на отдел задач, незаконно согласовал отвод данного земельного участка путем выдачи и подписания 04.06.2008 года положительного заключения, не проверив при этом точного местоположения указанных археологических объектов, их полных характеристик и возможного их нахождения на земельном участке, подлежащем отводу ответчику ОСОБА_1. За совершенное деяние он привлечен к уголовной ответственности по ст. 367 ч. 2 УК Украины [15]. Именно поэтому, важным, по мнению автора, при обращении прокуроров с исками об отмене государственного акта, решения органа государственной власти (местного самоуправления) в отношении земельного участка, на котором находится объект археологии, является осуществление проверки правомерности действий собственников, должностных лиц или других заинтересованных лиц и при необходимости привлекать их к ответственности и изымать соответствующие земельные участки в государственную собственность без компенсации.

Исходя из всего вышесказанного, выходом из ситуации, которая сложилась вокруг земель археологии, являются следующие законодательные инициативы:

- определить понятие земель археологии и упорядочить их название в соответствующих нормативно-правовых актах;

- закрепить в Гражданском и Земельном кодексах основания выкупа (принудительного отчуждения) земельных участков в государственную собственность в случае обнаружения на них объектов археологии и признания таких объектов памятниками археологии национального или местного значения;

- определить четкий порядок добровольного выкупа или принудительного отчуждения соответствующих земельных участков на законодательном уровне (на примере Законов Украины «Об отчуждении земельных участков, других объектов недвижимого имущества, размещенных на них, находящихся в частной собственности, для общественных нужд или по мотивам общественной необходимости» и «О передаче, принудительном отчуждении или изъятии имущества в условиях правового режима военного или чрезвычайного положения»);

- предоставить владельцам земельных участков надлежащие гарантии в случае выкупа (принудительного отчуждения) земельных участков;

- обобщить судебную практику относительно субъектов, оснований и сроков обращения в суд и юрисдикции судов, рассматривают соответствующие дела;
- рекомендовать судам при решении вопроса о нахождении на земельном участке памятников археологии проведения судебно-археологической экспертизы;
- при обращении прокуроров с соответствующими исками осуществлять проверку правомерности действий собственников, должностных лиц или других заинтересованных лиц и при необходимости привлекать их к ответственности и изымать соответствующие земельные участки в государственную собственность без компенсации, а в случае правомерности приобретения права собственности предоставлять владельцам таких земельных участков компенсацию или аналогичный земельный участок.

Список литературы:

1. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
2. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
3. Про охорону археологічної спадщини: Закон України від 18.03.2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 26. – Ст. 361.
4. Музейник Наталя Рудика: Фахівці мають підтримати законопроект щодо протидії нелегальним розкопкам // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://prostir.museum.ua/post/29962>.
5. Андрес Ганна Олександрівна. Охорона культурної спадщини України в контексті світових інтеграційних процесів (друга половина ХХ - початок ХХІ століття) : Дис... канд. наук: 26.00.05 – 2009 – 20 с.
6. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної 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 нашли святой курган, которому поклонялись столетиями. // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://kr.ua/life/303085-v-zaporozhe-nashly-sviatoi-kurhan-kotoromu-poklonialys-stoletiyamy>
9. Ухвала суду № 6-52737св13. Інформаційно-правова система «Правоскоп» - база судових рішень // [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://pravoscope.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://pravoscope.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://pravoscope.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://pravoscope.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://pravoscope.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://pravoscope.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://pravoscope.com/act-rishennya-0911-2405-2012-vintonyak-m-b-m-b-14-12-2012-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-s>

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

Наконечний А.Б.

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 в судовому розгляді відповідних категорій справ.

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

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

Nakonechnyi 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

Поступила в редколлегию 02.09.2014 г.