

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ, НА ЯКИХ РОЗТАШОВАНІ ОБ'ЄКТИ АРХЕОЛОГІЧНОЇ СПАДЩИНИ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ

LEGAL REGIME OF LANDS HOSTING ARCHAEOLOGICAL HERITAGE SITES: CURRENT CHALLENGES AND SOLUTIONS

Рим О.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри соціального права

Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті розглянуто особливості правового режиму земель, на яких розташовані об'єкти археологічної спадщини, з позиції системного аналізу законодавства, судової практики та міжнародних зобов'язань України. Підкреслено ключові проблеми, що зумовлюють низький рівень правової визначеності та ефективності охорони таких об'єктів, насамперед відсутність належно оформленої облікової документації. Проаналізовано, що стратегія формалізації статусу пам'яток шляхом занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток, не супроводжується впровадженням належних механізмів реалізації режиму охорони, особливо у сфері землеустрою. У зв'язку з цим констатовано необхідність інституційного оновлення системи обліку, зокрема для археологічних об'єктів.

Наголошено, що археологічні пам'ятки нерозривно пов'язані із земельними ділянками, а отже, охоронний статус не може бути ефективним без чіткого визначення меж та спеціального режиму використання відповідних територій. Аргументовано, що першочерговим кроком має стати встановлення правового статусу об'єкта археологічної спадщини через розроблення повного пакета облікової документації, включно з технічною документацією із землеустрою. Окреслено, що статус пам'ятки поширює обмеження господарської діяльності не лише на саму пам'ятку, а й на прилеглі земельні ділянки.

Окремо проаналізовано доцільність використання інструмента земельного сервітуту як правового механізму превентивної охорони у разі відсутності оформленої облікової документації. Пропонується нормативне закріплення сервітуту як тимчасового заходу забезпечення охорони археологічної спадщини.

Ключові слова: культурна спадщина, об'єкти археологічної спадщини, охоронювана археологічна територія, територія пам'ятки, земельна ділянка, земельні правовідносини, земельний сервітут, охорона земель.

The article addresses the specific features of the legal regime of lands hosting archaeological heritage sites through systematically analyzing Ukrainian legislation, judicial practice, and international obligations. Key problems leading to low legal certainty and ineffective protection of such sites are highlighted, primarily the lack of properly prepared and approved registration documentation. It is analyzed that the strategy of formalizing the status of heritage sites by including them in the State Register of Immovable Heritage Sites is not accompanied by adequate mechanisms for implementing protection regimes, particularly in land management. In this regard, the need for institutional reform of the heritage registration system, especially for archaeological sites, is recognized.

It is emphasized that archaeological sites are inseparably linked to land plots. Therefore, their protected status cannot be effective without clearly delineating boundaries and establishing a special land use regime. It is argued that the initial step must be the legal recognition of the status of archaeological heritage sites by developing a comprehensive set of registration documents, including technical land management documentation. It is outlined that the status of a heritage site imposes restrictions on economic activities not only within the site itself, but also on the adjacent land plots.

Special attention is given to analyzing the land easement instrument as a legal mechanism of preventive protection in cases where official documentation is lacking. It is proposed that land easement be legally enshrined as a temporary measure to ensure archaeological heritage protection.

Key words: cultural heritage, archaeological heritage sites, protected area of a heritage site, heritage site territory, land plot, land legal relations, land easement, land protection.

Вступ. Збереження рухомих і нерухомих пам'яток, що мають унікальне історичне значення, є пріоритетом сучасної внутрішньої політики України, адже правове регулювання та охорона об'єктів культурної спадщини досі залишаються одними з найбільш уразливих напрямів публічно-правових відносин. Попри ухвалення спеціального законодавства, численні випадки практичної бездіяльності органів державної влади свідчать про системну неспроможність забезпечити реалізацію навіть базових норм. Це спричиняє як нормативні прогалини, так і управлінську непослідовність, що суттєво ускладнює ефективне правове регулювання використання земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти культурної спадщини.

Особливої уваги потребує ситуація у сфері археології, де зазначені проблеми постають максимально гостро. Тут втрата об'єктів часто є невідворотною, оскільки археологічні пам'ятки, на відміну від архітектурних, зазвичай не можуть бути реконструйовані або повторно відкриті після знищення.

У цьому контексті важливо звернутися до міжнародного досвіду та нормативно-правових актів, що формують загальні правові основи у сфері охорони культурної спадщини. Адже, як слушно зауважує Т. В. Мазур, удосконалення правової охорони культурної спадщини в нашій державі повинно відбуватися з урахуванням роз-

витку міжнародного права та кращих світових практик [22, с. 23–24].

Визначальну роль у становленні сучасної концепції охорони відіграли численні міжнародні хартії, конвенції та рекомендації, що окреслюють принципи збереження, реставрації та інтеграції об'єктів спадщини в урбаністичне середовище [11]. Одним із ключових документів є Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, ухвалена ЮНЕСКО у 1972 році, яка заклала основи міжнародного співробітництва у відповідній сфері [27]. Її положення доповнюються Рекомендацією ЮНЕСКО про охорону культурної та природної спадщини на національному рівні (1972) [29] та Рекомендацією про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека (1968) [28], що акцентують увагу на відповідальності держав за формування внутрішньої політики охорони спадщини. Окрема увага міжнародної спільноти зосереджена на археологічній спадщині, що підтверджується положеннями переглянутої Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини (1992), згідно з якою держави зобов'язані забезпечувати фахове дослідження, облік і просторове планування таких об'єктів [12]. У сукупності ці документи становлять цілісну міжнародну правову рамку, яка не лише визначає понятійно-ціннісні підходи до спадщини, а й пропонує практичні

орієнтири для її ефективного збереження, популяризації та інтеграції в сучасне життя.

Національне законодавство України, своєю чергою, закріплює важливі засади охорони культурної спадщини, формуючи нормативну базу для її збереження, використання та правового регулювання. Охорона культурної спадщини в Україні гарантована ч. 4 і 5 ст. 54 Конституції України та деталізується Законом України «Про охорону культурної спадщини» як система правових, організаційних і соціально-економічних заходів щодо її збереження та використання [3]. Особливості правового регулювання археологічної спадщини встановлюються спеціальним Законом України «Про охорону археологічної спадщини» [4], а загальні засади правового режиму земель історико-культурного призначення визначені Земельним кодексом України у Главі 10 [6].

Утім, навіть за наявності загальнонаціонального законодавства, державна політика у сфері охорони культурної спадщини залишається фрагментарною та декларативною. Ба більше, нехтування питаннями охорони культурної спадщини та бездіяльність уповноважених органів завдають шкоди міжнародному іміджу нашої держави, ставлячи під сумнів її спроможність виконувати взяті на себе зобов'язання.

Протягом понад тридцяти років держава веде безперервний процес формального внесення та уточнення об'єктів культурної спадщини, що відображено в низці постанов Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), ухвалених з метою затвердження, оновлення та конкретизації відповідних реєстрів.

Першим із таких актів була Постанова КМУ від 26 липня 2001 р. № 878, якою затверджено Список історичних населених місць України [13]. Згодом, Постановою КМУ від 27 грудня 2001 р. № 1761, було вперше здійснено занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (далі – Реєстру), створеного відповідно до положень Закону України «Про охорону культурної спадщини» [14]. У подальшому процес державної реєстрації об'єктів тривав, зокрема шляхом ухвалення Постанов КМУ від 3 вересня 2009 р. № 928 [15], від 10 жовтня 2012 р. № 929 [16], від 21 серпня 2019 р. № 763 [17], від 20 січня 2023 р. № 49 [18] та від 22 листопада 2024 р. № 1327 [19].

Попри формальне внесення об'єктів до Реєстру, значна їх частина так і не отримала належної облікової документації. У цьому контексті особливо важливо наголосити, що Верховний Суд неодноразово висловлював правову позицію, згідно з якою факт перебування об'єкта в державному реєстрі (зокрема, у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно або Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань) сам по собі не є достатнім і не свідчить автоматично про виникнення відповідних прав. Ключове значення у таких випадках має наявність і зміст правовстановлюючих документів, які підтверджують набуття права відповідно до вимог чинного законодавства.

Щодо об'єктів археологічної спадщини такими документами є облікова документація, що включає акт обстеження об'єкта, паспорт об'єкта культурної спадщини, науково-проектну документацію з визначення меж території пам'ятки та режиму її використання, а також проекти встановлення охоронних зон. Саме ці документи дозволяють чітко ідентифікувати об'єкт, визначити його фізичні, історико-культурні та просторові характеристики, і тим самим підвищити рівень його правового захисту, зокрема шляхом внесення відповідної інформації до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, Державного земельного кадастру та містобудівного кадастру.

Стратегія формалізації статусу пам'яток, що реалізується через поетапне занесення об'єктів до Державного

реєстру нерухомих пам'яток України, не супроводжується належним механізмом реалізації режиму охорони, зокрема, у сфері землеустрою. Це особливо критично у випадку археологічної спадщини, яка без чітко визначених меж та відповідних охоронних зон лишається вразливою до знищення.

Виклад основного матеріалу. Якщо держава прагне забезпечити належний захист об'єкта культурної спадщини, насамперед вона повинна його ідентифікувати та індивідуально визначити. Об'єкт охорони не може залишатися абстрактним та має бути наділений чіткими ознаками, які, з одного боку, дають підстави для визнання його таким, що підлягає захисту, а з іншого дозволяють поінформувати заінтересованих осіб про встановлений правовий режим. У цьому контексті треба зауважити, що національні експерти справедливо наголошують, що «недосконалість обліку об'єктів культурної спадщини перешкоджає їх презентації також і у міжнародних інформаційних базах і популяризації за кордоном, що сприяло б збільшенню туристичного потенціалу України» [26]. Це підтверджує нагальну потребу в інституційному оновленні системи обліку, зокрема щодо археологічних пам'яток.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про охорону культурної спадщини», пам'ятка культурної спадщини – це об'єкт, занесений до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Перед тим, як отримати статус пам'ятки на об'єкт культурної спадщини укладається відповідна облікова документація у результаті здійснення науково-дослідних, пошукових заходів з метою визначення наявності та культурної цінності об'єкта. До 2013 року ці процедури регламентувались Інструкцією, затвердженою наказом Мінкультури срср № 203 від 13.05.1986 [25], а з 2013 року Порядком обліку об'єктів культурної спадщини, затвердженого наказом Міністерства культури України від 11 березня 2013 року № 158 (сьогодні у редакції наказу Міністерства культури та інформаційної політики України від 01 березня 2024 року) [24]. Таким чином, правове регулювання у сфері охорони культурної спадщини, встановлює, що виявлення об'єктів культурної спадщини та укладення відповідної облікової документації є першим етапом у процедурі державної реєстрації об'єктів культурної спадщини та набуття об'єктом культурної спадщини статусу пам'ятки.

Наступний етап – занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України. До 2019 року відповідні процедури регулювались Порядком визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, затвердженого постановою КМУ від 27.12.2001 № 1760 [20]. Сьогодні ж чинним є Порядок визначення категорій пам'яток, що затверджений постановою КМУ від 22.05.2019 № 452 [21].

Згідно з цими актами на кожний об'єкт культурної спадщини, що пропонується відповідним органом охорони культурної спадщини для занесення до Реєстру, складається облікова документація, яка підлягає постійному зберіганню в цьому органі. Облікова документація на об'єкт культурної спадщини включає облікову картку, його паспорт, коротку історичну довідку, акт технічного стану, довідку про майнову цінність об'єкта. Відсутність паспорта у пам'ятки фактично нівелює її правовий статус, створюючи парадоксальну ситуацію, коли об'єкт перебуває в Державному реєстрі культурної спадщини без належного юридичного оформлення. Така неврегульованість зумовлює правову колізію, що підриває легітимність самого Реєстру.

Державний реєстр нерухомих пам'яток України відповідно до Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [5] має містити геопросторові дані, метадані та сервіси, доступ до яких забезпечується через мережу Інтернет. Його створення у форматі від-

критих даних і оголошене очікування, що вже з 1 січня 2024 року цей Реєстр стане доступним не лише для службовців, а й для всіх громадян, розглядалось як важливий крок до підвищення прозорості у сфері охорони культурної спадщини [9; 10]. Такий інструмент дійсно міг би значно розширити можливості суспільного контролю, сприяти формуванню сучасної інтегрованої системи обліку, узгодженої з містобудівними, земельними та кадастровими інформаційними базами. Відкритий доступ до Реєстру дозволив би не лише забезпечити належну поінформованість землекористувачів, забудовників і органів місцевого самоврядування, а й створив би юридичні передумови для визначеності меж об'єктів та зменшення кількості правопорушень у сфері охорони археологічної спадщини.

Очікувалося, що Реєстр включатиме такі важливі відомості, як геопросторові межі пам'яток та їхніх охоронних зон; інформацію про статус охорони, вид пам'ятки та її категорію (національного або місцевого значення); посилання на облікову документацію; дані про охоронні договори, технічні обстеження та режим використання земельної ділянки. Проте станом на сьогодні відкритими залишаються лише мінімальні відомості, зокрема назва пам'ятки, охоронний номер, тип, місцезнаходження та реквізити акту про її внесення до Реєстру. Зауважимо, що така інформація вже давно доступна через інші джерела, зокрема на офіційному веб-сайті Верховної Ради України, що слугує єдиною базою нормативно-правових актів. Відтак, потреба термінового формування відкритого реєстру та включення до нього вже загальнодоступної інформації на практиці звелася до питання зручного її розміщення в одному місці. Водночас залишається невирішеним питання включення до Реєстру відомостей про характерні властивості об'єкта, які становлять його історико-культурну цінність. Їхня відсутність у Реєстрі нівелює його потенційну цінність як фахового та правового інструмента, оскільки без належного відображення змісту предмета охорони неможливо повноцінно встановити правовий режим використання території.

Відповідно до ч. 1 ст. 14-1 Закону України «Про охорону культурної спадщини», територія пам'ятки – це площа, історично і топографічно пов'язана з її розвитком, для якої встановлюється спеціальний режим використання. Межі та режими території пам'ятки національного значення визначаються науково-проектною документацією, що затверджується уповноваженим центральним органом виконавчої влади. Контур пам'ятки або координати її географічного центру фіксуються в межах технічної документації із землеустрою, яка також є складовою частиною облікової документації.

План пам'ятки археології є обов'язковим елементом облікової документації. Він містить відомості про межі пам'ятки, її просторові характеристики та предмет охорони й ґрунтується на результатах археологічних або науково-проектних досліджень. Відсутність такого плану, як і паспорта пам'ятки, унеможливує внесення точних даних до Державного земельного кадастру, що, своєю чергою, створює правову невизначеність щодо режиму використання земельної ділянки, на якій розташовано об'єкт археологічної спадщини. Належна ідентифікація території пам'ятки археології, оформлена відповідною обліковою документацією, є необхідною передумовою для подальшого встановлення зон охорони.

У цьому контексті доцільно звернутися до положень Закону України «Про Державний земельний кадастр», який встановлює обов'язкове внесення до Кадастру відомостей про режимотворюючі об'єкти, зокрема пам'ятки культурної спадщини та пов'язані з ними території. Згідно зі статтею 14 цього Закону, до моменту внесення до Кадастру координат поворотних точок меж територій пам'яток культурної спадщини, до реєстру включаються такі відомості про обмеження у використанні земель: опис режи-

мотворюючого об'єкта – контури, назви та характеристики, що зумовлюють встановлення обмежень, а також відстань від його контуру, на яку поширюється відповідне обмеження. Ці відомості вносяться до Кадастру на підставі документації з землеустрою (стаття 21 Закону України «Про Державний земельний кадастр»).

Чинне законодавство, зокрема стаття 54-1 Земельного кодексу України, наголошує: режим використання земель у межах територій пам'яток культурної спадщини поширюється на всі земельні ділянки, розташовані в межах таких територій, незалежно від їх цільового призначення. Зasadничим актом правового регулювання в цій сфері є Закон України «Про охорону культурної спадщини». Межі територій, на які поширюються відповідні обмеження, визначаються відповідно до цього Закону і мають бути зафіксовані в документації із землеустрою, містобудівній та науково-проектній документації у сфері охорони культурної спадщини. Лише після цього відомості про відповідні обмеження у використанні земель вносяться до Державного земельного кадастру. Отже, лише наявність повної та належно затвердженої облікової документації на пам'ятку культурної спадщини забезпечує юридичну визначеність, внесення відповідних даних до Кадастру та, як наслідок, ефективну правову охорону об'єкта археологічної спадщини.

У випадку пам'яток археології треба особливо наголосити на їхньому нерозривному зв'язку із земельною ділянкою, на якій вони розташовані. Велика Палата Верховного Суду у постанові від 12 березня 2024 року у справі № 927/1206/21 підкреслила, що археологічні пам'ятки зазвичай містяться безпосередньо в глибині земної поверхні, а отже, правовий режим земельної ділянки, на якій розташована така пам'ятка, не може відрізнятися від правового режиму самої пам'ятки [2]. Це означає, що першочерговим кроком має бути встановлення правового статусу об'єкта археологічної спадщини, оформленого шляхом розроблення повного пакета облікової документації, включаючи технічну документацію із землеустрою. Адже статус пам'ятки накладає суворі обмеження не тільки на територію самої пам'ятки, а й на використання ділянок навколо неї [1, с.1].

Утім, за відсутності належним чином оформленої облікової документації, державні органи нерідко намагаються підмінити її історико-архітектурними опорними планами (далі – ІАОП). Водночас, відповідно до положень ДБН Б.2.2-3:2021, ІАОП має виключно містобудівне призначення, не є результатом дослідження конкретної пам'ятки та не підлягає державному обліку у сфері охорони культурної спадщини. Тому ІАОП не може вважатися джерелом достовірної правової інформації щодо меж або правового режиму земельної ділянки, на якій розташована археологічна пам'ятка.

Питання правового режиму земель, на яких розташовані об'єкти археологічної спадщини, безпосередньо пов'язане з наявністю достовірних просторових даних у Державному земельному кадастрі. Як наголошують науковці під час професійних дискусій, станом на сьогодні Кадастр не містить повної інформації про такі обмеження [30]. Це створює серйозні ризики для проєктувальників, які не мають змоги враховувати охоронні зони при плануванні забудови чи здійсненні господарської діяльності.

Актуальність проблеми зумовлена масштабами. Терени України настільки багаті на об'єкти археологічної спадщини, що, мабуть, немає жодної громади, на території якої не було б тих чи інших решток життєдіяльності давньої людини [1, с. 1]. Наразі землі історико-культурного призначення в Україні охоплюють понад 40 тис. гектарів, на яких розміщено близько 140 тис. пам'яток культурної спадщини, що перебувають на державному обліку [30]. Хоча чинне законодавство передбачає встановлення охоронних зон на підставі облікової документації, на практиці

межі таких зон у більшості випадків не відображаються у земельному кадастрі. Попри те, що охоронні зони не завжди належать до категорії земель історико-культурного призначення, їхнє існування має вирішальне значення для забезпечення просторового захисту об'єктів спадщини.

Встановлення правового режиму земельної ділянки можливе лише за умови проведення інвентаризації пам'яток, розроблення і затвердження відповідної науково-проектної документації із визначення меж, їх подальшого внесення до Державного земельного кадастру та реєстрації відповідних обмежень. Доцільно також підкреслити, що для підвищення ефективності адміністративно-правової охорони пам'яток культурної спадщини необхідне вдосконалення нормативно-правового регулювання з переглядом законодавства та встановленням правил, що ґрунтуються на одноманітному розумінні культурної спадщини [23, с. 437–439].

Ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» заклало правові передумови для часткового вирішення зазначених проблем [7]. Зокрема, проектні рішення комплексних планів просторового розвитку територій тепер мають включати інформацію про межі, правові режими використання земель, а також про об'єкти історико-культурного призначення. У складі таких рішень також мають бути визначені заходи зі збереження та охорони нерухомих пам'яток культурної спадщини.

Крім того, 28 квітня 2021 року було ухвалено Закон України № 1423-IX «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», яким було, зокрема, окреслено особливості встановлення обмежень у використанні земель у межах територій пам'яток культурної спадщини та охоронюваної археологічної території [8]. Згідно з його положеннями, межі та режими використання територій пам'яток мають визначатися на основі науково-проектної документації, підготовленої за результатами професійних досліджень.

Науково-проектна документація у сфері охорони культурної спадщини, згідно з чинними вимогами, має містити просторові дані, метадані та інші елементи, необхідні для її подальшої інтеграції до державних кадастрових та містобудівних інформаційних систем. Втім, без узгодження систем обліку пам'яток та систем просторових даних, охорона культурної спадщини й надалі залишатиметься декларативною, не забезпечуючи ані належного правового режиму, ані реального фізичного захисту об'єктів.

Недотримання процедурних обов'язків органами влади щодо ідентифікації, обліку та реєстрації пам'яток не лише знижує ефективність охорони культурної спадщини, а й створює ризики для законних інтересів суб'єктів права. Як відомо, принцип «належного урядування», який послідовно підтримується в рішеннях Європейського суду з прав людини (наприклад, у Рішенні від 20.01.2012 у справі «Рисовський проти України», заява № 29979/04) [32], визначає, що «державні органи повинні діяти вчасно та в належний і якомога послідовніший спосіб», особливо у справах, що впливають на основоположні права людини. Відсутність дій або спроб перекласти відповідальність за «помилкове» невиконання обов'язків на добросовісних осіб є порушенням цього принципу, і ризик такої помилки має покладатися на саму державу.

Брак інформації про об'єкти культурної спадщини та їх фактичний стан унеможливає повноцінне врахування пам'ятоохоронних обмежень у земельному та містобудівному кадастрах, при плануванні та забудові територій. Це, своєю чергою, негативно впливає на розвиток історичних частин міст, ефективну охорону культурної спадщини та використання її економічного потенціалу для сталого розвитку держави. У випадках, коли тери-

торія пам'ятки фактично використовується особами, які володіють суміжними або навіть охопленими охороною земельними ділянками, доречно розглядати можливість застосування земельного сервітуту як заходу тимчасового врегулювання правового режиму користування.

Відповідно до ст. 98 Земельного кодексу України, земельний сервітут – це право обмеженого користування чужою земельною ділянкою [6]. В умовах, коли виготовлення повного пакета облікової документації блокується або затягується через бездіяльність уповноважених органів, сервітут може виконувати функцію превентивної охорони, що дозволяє реалізувати мінімально необхідний, але юридично обґрунтований режим доступу до об'єкта археологічної спадщини. Тобто, такий може встановлюватися, зокрема, з метою охорони об'єктів культурної спадщини, збереження відповідного режиму їх використання або забезпечення доступу для проведення робіт із догляду, консервації чи моніторингу стану пам'ятки.

З огляду на те, що охорона культурної спадщини є обов'язком держави та об'єктом публічного інтересу, доцільно закріпити у спеціальному законодавстві окрему правову підставу для імперативного встановлення земельного сервітуту на користь держави, органу охорони культурної спадщини або уповноваженого наукового/охоронного закладу. Земельний кодекс України закріплює таку можливість, адже відповідно до ч. 1 ст. 100 сервітут може бути встановлений не тільки договором, але й законом та рішенням суду [6]. Це особливо актуально у випадках, коли об'єкт розташований на землях приватної або комунальної власності, а належні охоронні заходи неможливо здійснити без доступу до відповідної території.

Наведений підхід відповідає загальним засадам пропорційного обмеження права власності в інтересах суспільства та узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини щодо допустимості обмеження права власності для досягнення легітимної мети – захисту культурної спадщини (див., зокрема, рішення у справі *Beyeler v. Italy* (2000) [31]).

У випадках, коли статус об'єкта охорони ще не оформлено повною мірою, земельний сервітут може діяти як первинний механізм охорони, що забезпечує базовий рівень захисту території; можливість інспекції, догляду, консерваційних заходів; правову визначеність для сторін, у т.ч. власника земельної ділянки; до моменту завершення процедур з виготовлення паспорта пам'ятки, затвердження меж території та внесення відомостей до кадастрових реєстрів. Водночас застосування такого механізму не повинно розглядатися як альтернатива повноцінному обліку, а лише як тимчасовий захід для стабілізації ситуації в умовах правової та адміністративної невизначеності.

Показовим у цьому контексті є приклад Сполучених Штатів Америки, де широко застосовуються природоохоронні сервітути (*conservation easements*), зокрема для охорони природних ландшафтів, екологічних систем і об'єктів культурної спадщини. Такі сервітути здебільшого мають постійний характер і спрямовані на забезпечення довготривалого або безстрокового збереження природних та культурних цінностей [33]. Це відповідає американській системі приватної ініціативи з участі власників у добровільному збереженні спадщини на умовах сталого податкового стимулювання.

Водночас українські реалії, зумовлені інституційною неспроможністю держави вчасно оформити облікову документацію та внести охоронну інформацію до кадастрів, вимагають гнучкішого підходу, а саме застосування тимчасового земельного сервітуту як проміжного етапу процесу забезпечення доступу і охорони до моменту повноцінного оформлення статусу пам'ятки. Таким чином, хоча природоохоронні сервітути у США й слугують взірцем приватно-правового механізму захисту публічного інтер-

есу, в Україні їх концепція може бути адаптована в модифікованій формі, а саме з урахуванням тимчасового характеру, публічного примусу та охоронної мети.

Висновки. Державна політика сьогодні, на жаль, не гарантує належної реалізації охоронного статусу пам'яток в Україні. Попри наявність реєстрації, охоронних номерів і законодавчих підстав, більшість об'єктів археологічної спадщини залишаються без базової облікової документації, що фактично позбавляє їх правового захисту. Це свідчить про системну адміністративну бездіяльність і порушення принципу правової визначеності.

Відсутність науково-проектної документації у сфері охорони культурної спадщини, меж пам'яток, планів територій, технічної документації із землеустрою та належного внесення даних до відповідних кадастрів та реєстрів створює правову невизначеність як для органів охорони, так і для землекористувачів, забудовників, територіальних громад. Археологічна спадщина, яка невід'ємно пов'язана із земельною ділянкою, не може бути збережена без визначення просторових параметрів і режимів її використання.

У цьому контексті, як захід оперативного реагування, доцільно розглянути нормативне закріплення земельного сервітуту як правового інструмента охорони археологічної спадщини. За відсутності належно оформленого охоронного статусу він може стати первинним механізмом, що забезпечить доступ, інспекцію, догляд чи консервацію

пам'ятки. Такий підхід відповідає публічному інтересу та практиці Європейського суду з прав людини, згідно з якою державне втручання у право власності в інтересах охорони культурних цінностей є допустимим за умови дотримання належної правової процедури, прозорості та справедливого балансу між публічними і приватними інтересами.

Наразі основними кроками до відновлення правової визначеності мають стати виготовлення облікової документації, визначення меж пам'яток і зон охорони, внесення відповідної інформації до Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру та відкритого Реєстру пам'яток. Лише за умов чіткої нормативної політики, належного фінансування, кадрової спроможності та цифрової інтеграції облікових систем можна забезпечити дієвий правовий режим охорони спадщини.

Відсутність охоронної документації – це не лише загроза для збереження культурних цінностей, а й суттєвий ризик для прав землекористувачів та інвесторів. Формальна наявність пам'ятки без реального правового наповнення перетворює її на «лінію на карті без змісту в праві». Відтак, лише скоординовані дії органів державної влади різних рівнів здатні забезпечити виконання зобов'язань у сфері охорони спадщини, інтеграцію просторового планування з кадастровими реєстрами та правову визначеність у використанні земель історико-культурного призначення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Археологічна спадщина і ОТГ: Методичні рекомендації щодо охорони та використання археологічної спадщини / укладачі: В. Бітківський, В. Собчук, О. Пробийоголова. Київ: Спілка археологів України, 2021. За підтримки Українського культурного фонду. 15 с.
2. Велика Палата Верховного Суду: Постанова від 12.03.2024 у справі № 927/1206/21. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/117757951> (дата звернення: 08.06.2025).
3. Верховна Рада України: Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
4. Верховна Рада України: Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18.03.2004 № 1626-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
5. Верховна Рада України: Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» від 13.04.2020 № 554-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20> (дата звернення: 08.06.2025).
6. Верховна Рада України: Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
7. Верховна Рада України: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 № 711-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/711-20#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
8. Верховна Рада України: Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 № 1423-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
9. В Україні запрацює Державний реєстр нерухомих пам'яток. Юридична газета. 29.11.2023. URL: <https://jur-gazeta.com/golovna/v-ukrayini-zaprasyue-derzhavnyi-reestr-neruhomih-pamyatok.html> (дата звернення: 08.06.2025).
10. Гарпач П. Мінкульт презентував систему обліку нерухомих культурної спадщини, до неї вже внесли понад 105 тисяч об'єктів. Суспільне. Культура. 17.04.2024. URL: <https://susplne.media/culture/725809-minkult-prezentuvav-sistemu-obliku-neruhomoi-kulturnoi-spadsini-do-nei-vze-vnesli-dani-sodo-105-532-obektiv/> (дата звернення: 08.06.2025).
11. Документи щодо пам'яткоохоронної діяльності. URL: <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8%20%E2%84%96%201-14.pdf> (дата звернення: 08.06.2025).
12. Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) (ETS № 143), Валлетта, 16.01.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_150#Text (дата звернення: 08.06.2025).
13. Кабінет Міністрів України. Постанова від 26.07.2001 № 878 «Про затвердження Списку історичних населених місць України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
14. Кабінет Міністрів України. Постанова від 27.12.2001 № 1761 «Про занесення пам'яток історії, монументального мистецтва та археології національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України» (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1761-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
15. Кабінет Міністрів України. Постанова від 03.09.2009 № 928 «Про занесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/928-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
16. Кабінет Міністрів України. Постанова від 10.10.2012 № 929 «Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929-2012-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
17. Кабінет Міністрів України. Постанова від 21.08.2019 № 763 «Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/763-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
18. Кабінет Міністрів України. Постанова від 20.01.2023 № 49 «Про внесення об'єктів культурної спадщини національного значення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/49-2023-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
19. Кабінет Міністрів України. Постанова від 22.11.2024 № 1327 «Про зміну категорії пам'ятки культурної спадщини». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1327-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2025).

20. Кабінет Міністрів України. Постанова від 27.12.2001 № 1760 про затвердження Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1760-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
21. Кабінет Міністрів України. Постанова від 22.05.2019 № 452 про затвердження Порядку визначення категорій пам'яток. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452-2019-%D0%BF#n25> (дата звернення: 08.06.2025).
22. Мазур Т. В. Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.01. Київ, 2021. 423 с.
23. Малець М. Р. Пам'ятки культурної спадщини як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 436–439. DOI: 10.32782/2524-0374/2022-10/107.
24. Міністерство культури України: Наказ від 11.03.2013 № 158 про затвердження Порядку обліку об'єктів культурної спадщини (сьогодні у редакції наказу Міністерства культури та інформаційної політики України від 01.04..2024 № 158). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0528-13#Text> (дата звернення: 08.06.2025).
25. Мінкультури срср: наказ № 203 від 13.05.1986 про затвердження Інструкції про порядок обліку, забезпечення схоронності, утримання, використання та реставрації нерухомих пам'яток історії та культури. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/158353___528652 (дата звернення: 08.06.2025).
26. Національний інститут стратегічних досліджень. Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини. 19.04.2019. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezheniya-kulturnoi> (дата звернення: 08.06.2025).
27. ЮНЕСКО. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини. 16.11.1972. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_089/card2#Card (дата звернення: 08.06.2025).
28. ЮНЕСКО. Рекомендація про збереження культурних цінностей, яким загрожує небезпека внаслідок проведення громадських чи приватних робіт. 19.11.1968. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_723#Text (дата звернення: 08.06.2025).
29. ЮНЕСКО. Рекомендація про охорону на національному рівні культурної та природної спадщини. 16.11.1972. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_724#Text (дата звернення: 08.06.2025).
30. Як землеустрій пов'язаний із охороною культурної спадщини? Публікації за наслідками роботи Всеукраїнського науково-практичного семінару «Проблеми внесення до Державного земельного кадастру відомостей про обмеження у використанні земель під та навколо об'єктів культурної спадщини». 01.12.2020. URL: <https://nubip.edu.ua/node/84371> (дата звернення: 08.06.2025).
31. *Beyeler v. Italy*, no. 33202/96, ECHR 2000-I, Judgment of 5 January 2000, European Court of Human Rights. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-58832%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-58832%22]}) (date of access: 08.06.2025).
32. *Rysovskyy v. Ukraine*, no. 29979/04, Judgment of 20 January 2012, European Court of Human Rights. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-107088%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-107088%22]}) (date of access: 08.06.2025).
33. Gattuso D. J. Conservation Easements: The Good, the Bad, and the Ugly. URL: <http://www.nationalcenter.org/NPA569.html> (date of access: 08.06.2025).