

ПРОБЛЕМА: в Україні в результаті стихійного будівництва, зумовленого інвестиційною привабливістю історичних центрів, відбувається безкарне доведення до аварійного стану й умисне руйнування та знесення об'єктів культурної спадщини з подальшим зведенням на їх місці нових споруд, ігнорування та порушення вимог і обмежень щодо будівництва в історичних ареалах, охоронних зонах і зонах охорони пам'яток

ПРИЧИНИ	РІШЕННЯ
 <p>Руйнація культурної спадщини з метою нового будівництва</p>	<p>Стратегічна пріоритетність збереження спадщини в усіх інвестиційно-проектних циклах. Перехід від ідеології охорони до ідеології збереження спадщини — ощадливого, виваженого управління історичними ресурсами з їх застосуванням у динамічних процесах сучасного соціокультурного життя. Будь-яке будівництво на історичних територіях має бути підпорядковане завданням збереження спадщини.</p>
 <p>Відсутність ефективного управління історико-культурними ресурсами</p>	<p>Створення єдиного органу зі збереження культурної спадщини з підпорядкованою йому системою місцевих органів, з відповідними повноваженнями, фінансуванням та закріпленням на законодавчому рівні.</p>
 <p>Незахищеність об'єктів культурної спадщини через їх відсутність у Реєстрі</p>	<p>Створення єдиного публічного Державного реєстру об'єктів культурної спадщини як електронної системи розподіленої бази даних, який об'єднає всі наявні реєстри/переліки об'єктів спадщини й автоматично буде взаємодіяти з галузевими електронними реєстрами, кадастрами тощо.</p>
 <p>Неповнота і суперечливість нормативно-правової бази</p>	<p>Імплементация вимог та зобов'язань міжнародних документів. Уніфікація в підходах до збереження культурної спадщини, процедур і механізмів контролю та нагляду. Посилення на законодавчому рівні адміністративної, кримінальної та фінансової відповідальності за спричинення шкоди об'єктам спадщини. Чітке розмежування прав та обов'язків держави і територіальних громад та їх адміністративно-правових повноважень.</p>
 <p>Відсутність зв'язку пам'яткоохоронного законодавства із законодавством інших галузей</p>	<p>Узгодження пам'яткоохоронного законодавства з вимогами містобудівного, земельного законодавства та законодавства про дозвільну систему й адміністративні послуги. Орган збереження культурної спадщини повинен бути залучений до процесу видачі документів, які дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт. Припис органу має бути підставою для зупинки дії дозволу на виконання будівельних робіт.</p>
 <p>Брак взаємодії зі стейкхолдерами, які мають різні позиції, суперечливі інтереси</p>	<p>Формування ефективної моделі державно-приватного партнерства з використанням юридичних норм прямої дії. Упровадження Єдиного державного реєстру спеціалістів, установ та організацій, що виконують науково-дослідні, науково-проектні, експертні та виробничі роботи на об'єктах культурної спадщини.</p>
 <p>Критичне зниження громадської обізнаності щодо культурної спадщини</p>	<p>Активна популяризація цінностей культурної та історичної пам'яті суспільства, підвищення громадської обізнаності стосовно збереження культурної спадщини.</p>
 <p>Відсутність дієвого громадського контролю за збереженням нерухомої культурної спадщини</p>	<p>Публічність процедур розгляду та погодження документації щодо земельних робіт, містобудівних перетворень в історичних населених місцях. Проведення громадських експертних проектів нормативно-правових актів з питань збереження культурної спадщини. Запровадження обов'язкових громадських слухань проектів будівництва в історичних ареалах населених місць.</p>

ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Автори:

Рутковська Ольга – ГО «Громада Андріївський Узвіз», НК ІКОМОС України, ДП «Всеукраїнський науково-методичний та дослідно-інформаційний центр архітектурної спадщини», Головна рада УТОПІК

Кондель-Пермінова Наталія – вчений секретар ІНАРХ НСАУ, зав. відділу ІПСМ НАМ України, кандидат архітектури

Білецький Віталій – ГО «Громада Андріївський узвіз», Головна рада УТОПІК

Малишев Олександр – старший науковий співробітник відділу історико-правових досліджень Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України, кандидат юридичних наук

Чернишенко Тетяна – юрист

1. ВИСВІТЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Що таке культурна спадщина і чому її потрібно зберегти. Культурна спадщина кожного народу є віддзеркаленням його історії, ментальності, морально-етичних засад. Поняттям «спадщина» охоплюються об'єкти та явища культури (матеріальні й нематеріальні), на яких ґрунтується спільність народу, що відтворюється у спадкоємності поколінь. Цінність спадщини як культурного, соціального й економічного капіталу визначається її автентичністю, естетичністю, інформативністю.

Спадщина є вагомим чинником соціалізації особистості, на ній ґрунтується колективна ідентичність суспільних груп на місцевому, регіональному та національному рівнях. Незворотність втрат культурної спадщини призводить до провалів в історичній пам'яті, руйнації ідентичності, небезпеки втрати культурного розмаїття й підґрунтя подальшого суспільного розвитку.

Поточна характеристика стану збереження культурної спадщини. Україна володіє великою кількістю різночасових пам'яток нерухомої культурної спадщини, які репрезентують її багатонаціональну культуру. Однак, у результаті стихійного будівництва, зумовленого інвестиційною привабливістю історичних центрів, відбувається безкарне доведення до аварійного стану, умисне руйнування та знесення об'єктів культурної спадщини з наступним зведенням на їх місці нових споруд, ігнорування та порушення вимог щодо будівельних обмежень в історичних ареалах і зонах охорони пам'яток. У підсумку знижується якість життя, оскільки наявність культурної спадщини є одним з її показників.

В Україні на даний час **відсутнє ефективне управління історико-культурними ресурсами.** Належним чином не проводиться виявлення та облік об'єктів культурної спадщини, не надаються розпорядження та приписи щодо охорони пам'яток. Навіть у тих незначних випадках, коли вказані розпорядження та приписи все ж надаються, то вони не виконуються та/або ігноруються. Масовими є факти передачі у приватну власність земель, на яких розташовані пам'ятки та об'єкти археології; санкції за порушення пам'яткоохоронного законодавства не застосовуються.

Органи охорони пам'яток не виконують свої функції, в багатьох випадках фактично слугують складовою частиною системних порушень законодавства, з огляду на пасивність та не реагування на такі порушення, або й пряму участь у них через видачу незаконних дозволів та висновків, які суперечать чинним нормам, необґрунтовані вилучення пам'яток із Державного реєстру нерухомих пам'яток України. Значної шкоди завдають некваліфіковані реставрації та ремонти пам'яток, що проводяться не ліцензованими на ці роботи структурами.

Більшість процедур, положень і стандартів з реалізації основних завдань збереження та використання культурної спадщини не визначені й не розроблені. Цінність культурної спадщини, пріоритетність її збереження та особливості використання до цих пір не є основним завданням в управлінні галуззю будівництва. Отже, не виконується одне з основних положень Закону України N 1805-III «Про охорону культурної спадщини»: «охорона об'єктів культурної спадщини є одним із

пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування»¹.

Україна нагально потребує чіткої визначеності у цілях розбудови незалежної держави, серед яких – стратегічна пріоритетність збереження культурної спадщини на всіх етапах містобудівних процесів.

2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ

1. Неповнота і суперечливість нормативно-правової бази стосовно культурної спадщини

На даний час функціонування сфери збереження культурної спадщини регулюється широким колом актів законодавства. Зокрема, законами України «Про культуру», «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про музеї та музейну справу». Імплементация норм міжнародних актів, ратифікованих Україною в останні десятиліття, потребує приведення національного галузевого законодавства у відповідність до сучасного міжнародного права щодо захисту об'єктів всесвітньої спадщини (археологічної, ландшафтної, архітектурної, підводної тощо).

2. Неefективність чинного законодавства

Безумовна реалізація збереження нерухомої культурної спадщини не підкріплена вимогами чинного законодавства, про слабкість якого свідчить інформаційно-аналітична записка до парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» 18 квітня 2018 р.².

Забезпечення вимог галузевих законів про створення мережі місцевих органів до цих пір в урядових актах для місцевих органів влади має рекомендаційний характер, без надання їм централізованого фінансування та системного забезпечення повноцінної діяльності з місцевого бюджету. Відповідно, існують значні відмінності в організації таких органів на місцях. Зокрема, місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування формували власні органи охорони культурної спадщини, які мали різні організаційні форми та статус. У багатьох виконавчих органах міських рад і райдержадміністраціях взагалі не введені посади спеціалістів з охорони культурної спадщини.³

Повноцінно **не забезпечені функції контролю за збереженням нерухомої спадщини, погодження документації на будівництво**. На регіональному рівні у більшості випадків унеможливлене проведення натурної інвентаризації об'єктів культурної спадщини, укладання охоронних договорів, погодження розміщення реклами на пам'ятках, притягнення до відповідальності за порушення та здійснення інших управлінських і цивільно-правових функцій, передбачених чинним законодавством.

Економічний і соціальний потенціал об'єктів культурної спадщини залишається неоціненим і не врахований стратегіях розвитку відповідних міст і регіонів, історичних населених місць. На даний час відсутні відкритий облік земель історико-культурного призначення та інформація щодо їх використання. Існує прогалина в унормуванні важливої складової формування містобудівних обмежень щодо збереження традиційного характеру середовища та містобудівного впливу споруд та комплексів пам'яток.

Українське законодавство містить чимало прогалин, які унеможливають ефективне збереження об'єктів культурної спадщини, що перебувають у приватній власності. Зокрема, немає механізмів взаємодії та партнерства в забезпеченні якісного збереження пам'яток, притягнення до відповідальності за не укладення чи не виконання охоронних договорів.

3. Відсутність зв'язку між містобудівним та пам'яткоохоронним законодавством

У Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» немає норми щодо врегулювання забудови у зонах охорони пам'яток, в історичних ареалах, на охоронюваних археологічних

1 Закон України «Про охорону культурної спадщини» <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>. Див.преамбула.

2 Про стан збереження культурної спадщини України: Інформаційно-аналітичні матеріали до парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» 18 квітня 2018 р. / НАН України. Інститут історії України, Центр досліджень історико-культурної спадщини України. – К., 2018. – 42 с. – На правах рукопису

3 Там само.

територіях, на землях історико-культурного призначення на користь збереження культурної спадщини. Більше того, перехідними положеннями першої редакції Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» до пам'яткоохоронного законодавства були внесені зміни, якими виключено будівельні роботи як такі, що вимагають погодження чи дозволу від спеціального органу охорони культурної спадщини, вилучено із законодавства визначення й підстави проведення наукової археологічної експертизи тощо.

Це призвело до того, що всі декларативні, повідомні та дозвільні процедури в будівництві відбуваються без необхідності отримання погоджень проектною документацією та дозволів на будівельні роботи на пам'ятці. Так, для того щоб отримати право на виконання підготовчих чи будівельних робіт, не потрібно отримувати дозвіл чи погодження від уповноваженого органу культурної спадщини навіть у випадку, коли будівництво передбачено в зоні охорони пам'ятки чи безпосередньо на ній. Закон України «Про охорону культурної спадщини» передбачає необхідність отримання погодження проектів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень, а також дозволу на земляні роботи, однак отримання таких погоджень і дозволів не вимагається при реєстрації повідомлень та отриманні дозволів на виконання будівельних робіт.

Відсутність таких погоджень і дозволів не є підставою для органів архітектурно-будівельного контролю анулювати документ на виконання будівельних робіт чи видати припис про зупинення будівельних робіт. Це сталося тому, що спеціально уповноважений орган з охорони культурної спадщини було повністю виведено з процесу отримання дозвільних документів на виконання будівельних робіт. Все це призводить до непоправних втрат культурної спадщини.

4. Незахищеність об'єктів культурної спадщини через невнесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (Реєстру)

На території України знаходиться понад 130 000 об'єктів культурної спадщини, які перебувають на державному обліку, з них – 9562 пам'яток (приблизно 7%), внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (914 пам'яток національного значення та 8648 – місцевого значення) та 6 унікальних культурних об'єктів, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, які мають виняткову загальнолюдську цінність. На державному обліку перебуває близько 65 350 (52%) об'єктів археології, 44 496 (35%) – історії, 1 944 – монументального мистецтва (2%), 13 518 – архітектури та містобудування, 327 – садово-паркового мистецтва; 219 – ландшафтних об'єктів та 92 – об'єкти науки і техніки. Окремо існує система обліку, визначена Наказом Міністерства культури України № 158 від 11 березня 2013 р. «Про затвердження порядку обліку об'єктів культурної спадщини». Цим наказом, що розвиває положення ч. 2 ст. 14 Закону України «Про охорону культурної спадщини», передбачається ведення місцевих переліків об'єктів культурної спадщини. На відповідному попередньому обліку перебуває близько 34 000 щойновиявлених об'єктів культурної спадщини⁴. До Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, включено 2,1 тис. пам'яток (переважно архітектури та містобудування)⁵.

Чинне законодавство унормовує процедури захисту та охорони не для всіх об'єктів культурної спадщини, а лише для тих, які занесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України або які взято на державний облік відповідно до попереднього законодавства. Водночас занесення об'єктів до Державного реєстру нерухомих пам'яток культури України реалізується дуже повільно і неефективно. Станом на 2006-2008 рр., частка об'єктів культурної спадщини, що перебували в управлінні Мінрегіону України і паспортизованих за новим зразком, не сягала і 2% від їхньої загальної кількості.⁶ Подібна тенденція спостерігалася й у подальші роки. Дещо пожвавилася ситуація останніми роками: у 2017 р. до Реєстру було внесено 15 пам'яток національного значення та 1419 місцевого значення; у 2018 – до Реєстру внесено 8 об'єктів культурної спадщини національного значення.

Незначна кількість нерухомих пам'яток, внесених до Реєстру, вказує на суттєві організаційні недоліки. Серед основних причин такої ситуації слід підкреслити:

- занадто складні вимоги до підготовки відповідної документації на оформлення внесення об'єктів культурної спадщини до Реєстру, що вимагалось нормативними актами (в останні роки дана процедура дещо спрощена);

4 Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухокої культурної спадщини http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162

5 Закон України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-17>

6 Про стан збереження культурної спадщини України...

- висока вартість послуг на оформлення відповідної документації на об'єкти культурної спадщини та відсутність системного бюджетного фінансування на підготовку документації;
- невжиття необхідних дій, недоопрацювання на місцевому рівні, на якому внесенню об'єктів культурної спадщини до Реєстру не приділяється належна увага;
- закритість системи державного обліку, формальна неможливість ініціювання взяття об'єкта на державний облік для представників територіальних громад⁷.

Водночас, сучасна судова практика спирається здебільшого на норму, що лише внесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру надає йому статус пам'ятки, а відтак – і всю повноту охорони, визначеної чинним законодавством. На даний час лише формується судова практика застосування правової норми, затвердженої Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо визначення поняття «пам'ятка культурної спадщини» від 25 травня 2017 року № 2073-VIII стосовно поширення статусу пам'ятки на об'єкти культурної спадщини, які взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до набрання чинності Закону України «Про охорону культурної спадщини».

Таким чином створено проблему, коли не внесені до Реєстру (через бюрократичну процедуру або й свідоме затягування цього процесу) об'єкти культурної спадщини знищуються в процесі будівельних робіт, що відбуваються на самих об'єктах культурної спадщини чи поряд із ними.

5. Відсутність спеціального статусу земель історико-культурного призначення та невстановлення їхніх меж

Майже півтори тисячі міст і селищ (фактично – 100% від загальної кількості в Україні) та близько 8 тисяч сіл (понад 30% від загальної кількості) України мають об'єкти культурної спадщини⁸. Однак, на регіональному рівні не забезпечено обов'язковості визначення їх меж і не впроваджено порядку визначення меж та режимів використання територій земель історико-культурного призначення під час розробки містобудівної документації.

Невизначеність на місцевості меж особливо цінних земель призводить до грубих порушень земельного та містобудівного законодавства. Зокрема, це стосується незаконного відчуження земельних ділянок особливо цінних земель історико-культурного призначення (пам'яток археології – курганів, поселень), заповідників, цінних лісових масивів під будівництво, сільськогосподарське виробництво тощо. Станом на 2017 рік у більшості областей України землі природно-заповідного фонду зовсім не обліковуються органами Держгеокадастру^{9*}

6. Невстановлені зони охорони пам'яток, чим зумовлюється безконтрольне та безкарне нищення культурної спадщини

До Списку історичних населених місць України, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.07.01 № 878, включено **401 населене місце**, яке зберегло повністю або частково об'єкти культурної спадщини і пов'язані з ними розпланування та форми забудови, притаманні певним культурам або періодам розвитку. З них **лише для 101 населеного місця станом на 1 вересня 2018 р. визначено та затверджено межі та режими використання історичних ареалів**.¹⁰

Водночас і затверджені історико-архітектурні опорні плани здебільшого не мають чітких меж винесених в натуру зон охорони пам'яток, що дає змогу недобросовісним забудовникам ігнорувати вимоги законодавства, порушувати режими охорони та здійснювати будівництво без необхідних погоджень і дозволів від уповноважених органів культурної спадщини. Це породжує хаотичну забудову в межах охоронних (буферних) зон та на прилеглих територіях визначених пам'яток культурної спадщини, реконструкцію з розширенням та надбудовою існуючих будівель у межах охоронних (буферних) зон та на прилеглих територіях пам'яток всесвітнього значення, а також висотного будівництва на ділянках, які хоч і знаходяться поза межами охоронних (буферних) зон та прилеглих територій, але можуть мати негативний вплив на видатну універсальну та візуальну цінність українських об'єктів, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО.

⁷ Там само.

⁸ Таїсія Барингольц, Ірина Бардасова та ін. Зелена книга «Системний перегляд якості державного регулювання: Нове будівництво на територіях розміщення об'єктів культурної спадщини». К.: Офіс ефективного регулювання, 2017.

⁹ Природно-заповідний фонд: земельні питання (посібник)/ [За заг.ред. О.Кравченко] Видавництво «Компанія «Манускрипт». Львів, 2017. С. 53.

¹⁰ Міністерство культури України. Інформація щодо затвердження меж та режимів використання історичних ареалів історичних населених місць (станом на 1 вересня 2018 р.) http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=244995501&cat_id=244993460

Як показав досвід, навіть пам'ятки культури України, занесені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, виявляються недостатньо захищеними. Зокрема, у буферній зоні Собору Святої Софії з прилеглими монастирськими спорудами побудовано кілька дисонуючих об'єктів понаднормової висотності, чим було спотворено традиційне середовище об'єкту культурної спадщини всесвітнього значення. Крім того, через різке погіршення гідрологічного режиму створено небезпеку для об'єктів комплексу пам'ятки¹¹.

7. Невстановлені межі заповідних територій та неоформлені права на них

Актуальною проблемою збереження культурної спадщини була й залишається невизначеність меж заповідників та неоформлення права володіння відповідними земельними ділянками. Так, із 59 досліджених заповідників юридично оформили таке право лише 11 заповідників (19 %). Це призводить до того, що навіть території заповідників (які не мають чітких меж та виділених у користування земельних ділянок) віддаються під забудову. При цьому шкода проявляється не лише у нищенні цілісності традиційного середовища комплексу, відданого під забудову, а й в подальшому негативному впливі нової забудови на всю територію заповідника.

8. Відсутність єдиного органу, що здійснює охорону культурної спадщини у сфері містобудування. Нові виклики

На даний час в Україні вищим органом виконавчої влади у сфері охорони, збереження культурної спадщини є Кабінет Міністрів України. Стаття 5 Закону України «Про охорону культурної спадщини» вирізняє центральний орган виконавчої влади, що **забезпечує формування державної політики** у сфері охорони культурної спадщини і центральний орган виконавчої влади, який **реалізує** відповідну політику. Згідно з Положенням про Міністерство культури України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. № 495, Мінкультури є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері відновлення та збереження національної пам'яті. Отже, відповідно до статті 5 вказаного закону та Положення про Міністерство культури, даний орган є головним органом, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини.

Однак, відповідно до напрацьованої чинної нормативної бази, передбачається здійснення повноважень з питань управління та контролю за збереженням, функціонуванням об'єктів культурної спадщини так само й іншими відомствами: щодо частини пам'яток архітектури, містобудування – *Мінрегіон*; над пам'ятками садово-паркового мистецтва, ландшафтними – *Мінприроди*; контроль за використанням земель історико-культурного призначення – *Мінагрополітики*. До процесів охорони культурної спадщини також долучаються в межах власних повноважень і *МЗС*, і *Міносвіти* та інші інституції.

Водночас жодному з вищенаведених органів не надано статусу вищого в питаннях захисту та охорони об'єктів культурної спадщини. Відтак **пам'яткоохоронна система України характеризується "поліцентричністю"**. Це веде до неузгодженості дій, розпорошеності наукового і кадрового потенціалу, якого і так не вистачає, дублювання підвідомчих структур та неефективного використання фінансів.

Повна (чи часткова) відсутність місцевих органів охорони культурної спадщини, необхідність створення міжвідомчих комісій з цих питань підтверджують **неефективність наявної системи управління**. Розмежування функцій суперечить і міжнародним нормам, відповідно до яких ефективність управління об'єктів культурної спадщини всіх видів і типів застосовується у єдиному комплексі заходів з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), захисту, збереження, утримання, використання, консервації, реставрації та музеєфікації пам'яток.

Неможливість у повному обсязі здійснювати повноваження державного управління і контролю зумовлена відсутністю єдиного органу зі збереження культурної спадщини з підпорядкованою йому системою місцевих органів, з відповідними повноваженнями, фінансуванням та закріпленням на законодавчому рівні.

9. Будівельні проекти – загроза збереженню культурної спадщини

Великі інвестиційні проекти і загалом будівництво на сьогодні розглядаються у всьому світі як основна

11 Білецький В. Остаточна резолюція круглого столу «Проблеми збереження пам'яток в урбанізованому середовищі» (стіл №2 «Буферні зони. Софійська площі») з урахуванням всіх зауважень: <http://savekyiv.info/culturalheritage/ostatochna-rezolyutsiya-kruglogo-stolu>

загроза культурній спадщині, тому доцільним є покладання функцій контролю, нагляду, притягнення до відповідальності та обов'язків зі збереження культурної спадщини не лише на спеціально уповноважені органи, а й на ширше коло суб'єктів, серед яких юридичні та фізичні особи, пов'язані з будівництвом. Реалізація цієї ідеї має наслідком закріплення низки норм щодо збереження та охорони спадщини в актах земельного, містобудівного, екологічного, природоресурсного та іншого законодавства.

Крім того, міський простір є середовищем, яке постійно та стрімко розвивається: освоюється, впорядковується, переоблаштовується. Певні історичні об'єкти, які перебувають в межах міста, потребують не лише охорони свого status quo, а й ефективного практичного використання, постійного включення до сучасного контексту, з прирощенням цінності для навколишніх обивателів. Спадщина є основою не лише національної, а й будь-якої локальної ідентичності, збереження якої в процесі урбанізації має свою специфіку.

Врегулювання відповідної діяльності здійснюється не лише важелями публічного права, а й приватноправовими засобами, а отже потрібним є не лише вирішення збереження культурної спадщини як певної управлінської сфери, а й визначення культурної спадщини та різноманітних її складових як специфічного об'єкта цивільних прав, володіння, користування і розпорядження яким здійснюється із дотриманням певних правил. Роль містобудівного законодавства у цьому аспекті важко переоцінити, про що свідчить іноземний та український досвід.

Серед головних проблем нашого сьогодення – низька культура представників підприємницьких структур-забудовників та місцевих органів влади, відсутність системної популяризації суспільного значення та цінності історичного середовища в цілому та пам'яток і об'єктів культурної спадщини. На жаль, достатньо типовим явищем є прагнення максимальних прибутків від будівництва прибуткових об'єктів в історичних центрах населених пунктів, з нанесенням непоправної шкоди збереженню цілісного історико-культурного середовища. Нерідко з цією метою санкціонувалися **знесення нерухомих пам'яток, що перебували під охороною держави**. Доволі численними є випадки, коли орендарі **змінюють призначення отриманих у користування пам'яток без відповідного дозволу**.

Існуюча практика охорони пам'яток свідчить про значне **зменшення впливу громадськості** на питання збереження об'єктів культурної спадщини, яка фактично усунута від реального контролю за діями центральних та місцевих органів виконавчої влади та впливу на ухвалення ключових рішень, особливо на місцевому рівні. Існує об'єктивна потреба посилення механізмів громадського контролю у сфері збереження пам'яток на рівні законодавства України.

Не можна також обійти увагою проблему невиконання забудовником–інвестором своїх обов'язків щодо фінансування археологічних досліджень на ділянках забудови, що зумовлює руйнацію пам'яток та їхню забудову без збереження культурної спадщини.

10. Суцільна цілеспрямована руйнація культурної спадщини

У даний час в Україні, попри наявність низки нормативно-правових актів щодо охорони культурної спадщини, відбувається суцільна цілеспрямована руйнація пам'яток архітектури та містобудування у вигляді фізичної зношеності пам'яток, стихійної урбанізації, хаотичного нового будівництва в історичному середовищі, згубних реставрацій, що призводять до втрати автентичності пам'яток, масового втручання в реставраційну галузь непрофесіоналів, вандалізму й інших агресивних дій.

Ситуація щодо збереження нерухокої культурної спадщини Україні є вкрай критичною. Відсутність розуміння цінності культурної спадщини (навіть в економічній площині!) у осіб, що в той чи інший спосіб приймають рішення щодо розгортання інвестиційних проектів на історичних територіях призводить до знищення традиційного характеру середовища, його своєрідності та особливостей архітектурно-містобудівної композиції, що формувалися попередніми поколіннями будівничих.

В Україні інвестиції, що вкладаються в будівництво, працюють не на збереження, а **на знищення пам'яток**, оскільки побудувати новий об'єкт значно дешевше, ніж реставрувати нерухомай «антикваріат», який, однак, у тривалій перспективі виявиться більш прибутковим.

Серед системних містобудівних порушень слід відзначити:

- незаконне виділення ділянок для нового будівництва на землях історико-культурного призначення, що є потужним джерелом корупції;
- свідоме доведення історичного об'єкта до стану руїни з метою його знесення й зведення на

цьому місці новобудови;

- розгортання інвестиційно-проектних процесів за відсутності розроблених та затверджених меж історичних ареалів, охоронних зон та зон регулювання забудови;
- нехтування наявними вимогами щодо збереження пам'яток у процесах нового будівництва в історичних центрах. Незаконне підвищення поверховості новобудов у зонах охорони пам'яток національного та місцевого значення, у зонах регулювання забудови.

11. Збереження культових споруд – пам'яток архітектури, переданих у користування релігійним громадам

Аналітичними матеріалами до тематичних парламентських слухань відзначалось, що започатковані у 1991-1992 рр. державою правові підстави передачі культових споруд – пам'яток у користування релігійним громадам згодом були доповнені цілою низкою нормативних документів. За роки незалежності України релігійним громадам було повернено 3,6 тисячі храмів і понад 10 тисяч предметів культового та церковного вжитку, а кількість культових будівель і пристосованих приміщень, якими користуються церкви, збільшилася з 9 449 до 18 634, або на 92,7 %. Зокрема, з 13,2 тисячі храмів, які нині перебувають у власності чи користуванні релігійних організацій, 3845 (29,2 %) є пам'ятками архітектури.¹² У багатьох випадках цей процес супроводжується конфліктом між релігійними громадами та державними інтересами щодо охорони та збереження цих об'єктів як пам'яток культурної спадщини, утримання яких вимагає певних чітко встановлених умов та вимог. В останні десятиліття спостерігалися доволі численні конфліктні ситуації між органами охорони культурної спадщини та релігійними громадами з приводу несанкціонованих перебудов старовинних храмів та режимів їх утримання. Доцільно у вирішенні цієї проблеми серед іншого звернути увагу на міжнародну практику консолідованих дій з урахуванням позицій всіх стейкхолдерів.

12. Виклики децентралізації

Кардинальний перерозподіл влади та ресурсів, яким супроводжуються адміністративні реформи в Україні, неминуче призводить до тимчасової дезорганізації управління та навіть втрати керування певними процесами. У випадку з культурною спадщиною наслідки відповідної дезорганізації є особливо болючими (з огляду на специфіку культурного надбання як невідновлюваного ресурсу).

На законодавчому рівні відбувається делегування повноважень щодо збереження культурної спадщини місцевим органам без їх кадрового та ресурсного посилення. У низці областей децентралізація мала наслідком **ліквідацію інспекцій з охорони пам'яток**, з передачею їх функцій управлінням культури облдержадміністрацій. Відповідна ліквідація пояснюється мотивами економії коштів та уникнення дублювання повноважень. Крім того, наголошується, що **інспекції є державними органами, але їх утримання покладено на місцеві бюджети**. Виконання відповідними управліннями культури повноважень у сфері охорони культурної спадщини без фахового супроводу з боку інспекцій зводиться до беззмістовної формальності.

13. Відсутність взаємодії між всіма суб'єктами (органами охорони культурної спадщини, органами архітектури та містобудування, органами земельних відносин і землекористування, громадськими інституціями).

При державному регулюванні нового будівництва на територіях розміщення об'єктів культурної спадщини враховуються, в першу чергу, інтереси замовників об'єктів будівництва, проектних організацій, ген- та субпідрядників. Важливими суб'єктами є всі органи влади у сфері охорони культурної спадщини: Міністерство культури України, органи виконавчої влади АРК, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, районні державні адміністрації, виконавчі органи сільської, селищної, міської рад.

При цьому ніяк не враховуються думки та інтереси нових суб'єктів, дотичних до сфери збереження культурної спадщини, серед яких професіонали різних галузей, експерти, підприємці, меценати, краєзнавці, туристи, митці, громадяни (містяни) та їх громадські об'єднання (ініціативи), релігійні конфесії, власники об'єктів нерухомої спадщини (державні, комунальні, приватні), орендарі, управителі. Всі стейкхолдери мають різні позиції, відмінні між собою системи цінностей, суперечливі інтереси. Налагодження їх взаємодії, досягнення балансу інтересів при дотриманні вимог законодавства України залишаються болючими проблемами.

Окрім економічних причин, втрата пам'яток є також наслідком слабких правових можливостей суспільства у відстоюванні прав на збереження спадщини, недостатнього розуміння, яку роль відіграють пам'ятки в сучасному житті, навіщо їх потрібно зберігати.

¹² Про стан збереження культурної спадщини України... С. 30.

14. Відсутнє забезпечення обов'язковості грошової оцінки об'єктів культурної спадщини, страхування та достатньої бюджетної підтримки заходів з практичного виконання реставрації, консервації, реабілітації пам'яток та об'єктів культурної спадщини. За умов повної відсутності пільгових програм підтримки приватної ініціативи щодо реабілітації, реставрації нерухомої культурної спадщини це призводить до поширення практики заниження вартості об'єкта та умисного доведення його до стану руїни.

15. На державному та регіональному рівні **не забезпечено належної організації системної наукової діяльності** практичного збереження нерухомої культурної спадщини шляхом реставрації, консервації, реабілітації, музеєфікації. Впродовж 2000–2010-х років відсутнє визначення та формування видатків з центрального та місцевих бюджетів на проведення системної наукової діяльності для практичного збереження нерухомої культурної спадщини шляхом реставрації, консервації, реабілітації, музеєфікації.

16. Відсутні атестація та сертифікація, реєстрування фахівців консерваторів, реставраторів у науково-проектній сфері, експертів з нерухомої культурної спадщини, оцінювачів об'єктів нерухомої культурної спадщини.

3. ПРОПОЗИЦІЇ

Збереження культурної спадщини, невід'ємною складовою якої є нерухома культурна (архітектурна, містобудівна і археологічна) спадщина, **є питанням національної безпеки України.**

Подальше існування, самозбереження і розвиток України залежать від здійснення цілеспрямованої державної політики (стратегії) збереження культурної спадщини. **Збереження культурної спадщини має бути важливою складовою частиною Стратегії національної безпеки** – документу, що «визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки» (ст. 1, п. 19 Закону України «Про національну безпеку України» № 2469-VIII від 21 червня 2018 р.)¹³

Пріоритетні завдання при вирішенні проблем збереження культурної спадщини в містобудівній сфері

1. Приєднання до міжнародних документів, імплементація норм ратифікованих Україною інструментів

Завершення процедури приєднання до Другого протоколу 1999 р. до Гаазької конвенції 1954 р. про захист культурних цінностей в умовах збройних конфліктів, Конвенції Ради Європи щодо правопорушень, пов'язаних з культурними цінностями (Нікосія, 2017), приєднання до Конвенції УНІДРУА про викрадені або незаконно вивезені культурні цінності 1995 р. Необхідність додаткових заходів з імплементації вимог вже чинних для України міжнародних інструментів (як жорсткого, так і м'якого права).

Вкрай важливою є нова Конвенція Ради Європи щодо правопорушень, пов'язаних з культурними цінностями 2017 р., яка вже підписана Україною та готується до ратифікації. Конвенція запроваджує новий стандарт в частині кримінальної відповідальності за посягання на культурну спадщину.

Важливою складовою реалізації Концепції публічного управління галуззю будівництва має стати **обов'язкова імплементація вимог та зобов'язань** міжнародних документів, ратифікованих та підписаних Україною. Передусім це стосується:

- Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини (ратифікована Указом Президента Верховної Ради УРСР від 04.10.1988 № 6673-XI);
- Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини (переглянутої) (підписана від імені України 02.07.1998, ратифікована Законом України № 1369-IV 10.12.2003);
- Європейської ландшафтної конвенції (підписана від імені України 17.06.2004, ратифікована Законом України № 2831-IV 07.09.2005);
- Конвенції про охорону підводної культурної спадщини (підписана від імені України 06.11.2001, ратифікована Законом України № 164-V 20.09.2006);
- Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи (підписана від імені України

¹³ <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

25.11.2005, ратифікована Законом України № 165-V 20.09.2006);

2. Необхідно здійснити перехід від ідеології охорони до ідеології збереження спадщини

На зміну поняття інвестиційний цикл, що забезпечував централізований розподіл державного бюджету, прийшли складні схеми інвестування з програмами розвитку територіальних об'єктів як самостійних культурних та фінансово-господарчих одиниць. При цьому до інвестування залучаються як державні фінансові ресурси, так і приватні. Інвестування в пам'ятки культури, проектів та програм збереження культурної спадщини все ще залишаються невизначеними питаннями, попри те, що їх актуальність зростає з кожним днем. Посилюються суперечності між інтересами суспільства у збереженні культурної спадщини й приватними особами (інвесторами), між цілями збереження спадщини та завданнями реконструкції, модернізації історичних центрів, між рухом щодо збереження пам'яток та наявною містобудівною практикою, спрямованою на активне зведення нових будівель¹⁴.

Суттєво звужена ідеологія охорони є віддзеркаленням складної понятійної кризи, подолання якої можливе шляхом переходу до **ідеології збереження культурної спадщини**. Поняття збереження культурної спадщини означає ощадливе, виважене управління історико-культурними ресурсами, їх застосування у соціокультурних динамічних процесах життя сучасного суспільства, де охорона є невід'ємною складовою багат шарового процесу збереження спадщини. Культурна спадщина є головним ресурсом розвитку історичних міст, тому **будь-яке будівництво на історичних територіях має бути підпорядковане завданням збереження спадщини**.

Діяльність зі збереження культурної спадщини, яка нерозривно пов'язана з політикою економічного і соціально-економічного й просторового розвитку українських міст, має ґрунтуватися на ефективній моделі державно-приватного партнерства, у співпраці всіх стейкхолдерів з максимальним застосуванням юридичних норм прямої дії з метою протидії корупційним ризикам.

На державному рівні необхідне опрацювання системи заходів, реалізація яких дозволить зробити збереження об'єктів спадщини вигідною справою для власників, орендарів та інвесторів (особливий податковий режим, бюджетні субсидії для компенсації частини витрат на реставрацію об'єктів тощо). Принципово важливу роль має відігравати новий суб'єкт – страхувальник (страхові компанії). Страхування об'єктів культурної спадщини зміцнить дію охоронних договорів, які укладаються між власниками та органом збереження культурної спадщини.

Перехід від ідеології охорони до ідеології збереження культурної спадщини потребує якісної визначеності термінології, що сприятиме усуненню різних, інколи й протилежних, трактувань тих чи інших понять, й слугуватиме налагодженню комунікації між усіма стейкхолдерами.

Ідеологічний перехід від охорони до збереження не означає повної відмови від використання терміна «охорона», значення якого потребує певної юридичної конкретизації. Чинний Закон України «Про охорону культурної спадщини» визначає охорону занадто широко, включаючи до неї, зокрема, виявлення, реставрацію, утримання і загалом збереження. Утім, власне під охороною має розумітися лише публічно-правова складова збереження культурної спадщини, яка характеризується принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом». До механізмів охорони належить облік, інспектування, недопущення сторонніх осіб, притягнення винних до відповідальності тощо. Приватноправові відносини щодо спадщини (наукове дослідження, реставрація, актуалізація, валоризація тощо) потребують окремого регулювання і відмежування від охорони (порівн. нім. – «Denkmalschutz» і «Denkmalpflege», іт. – «conservazione» і «valorizzazione», англ. – «heritage protection» і «heritage management», польське – «ochrona» і «opieka», радянське – «охорона» і «використання» тощо). Що стосується збереження, то воно має бути основною метою і завданням як охорони, так і використання культурної спадщини.

3. Вирішення суперечностей та прогалин нормативно-правової бази у сфері збереження культурної спадщини

Нагальним є узгодження між собою всього законодавства зі збереження (охорони) пам'яток, уніфікація в підходах, процедурах та механізмах контролю та нагляду. Чіткого унормування потребують процедури занесення пам'яток до Реєстру, а також надання захисту об'єктам культурної спадщини, які не внесено до Реєстру.

Окрім того, є потреба у змінах до законодавства, які забезпечать:

¹⁴ Беломєсяцев А. Охорона пам'яток архітектури як онтологічна проблема// Сучасні проблеми дослідження, реставрації та збереження культурної спадщини. Вип. 1. К.: «Музична Україна», 2004. – С. 4-46.

- застосування відповідних правових, адміністративних і фінансових заходів щодо виявлення, реєстрації пам'яток, здійснення експертизи, музеєфікації, обліку, контролю за переміщенням та популяризацією об'єктів культурної спадщини;
- сприяння створенню й розвитку національних або регіональних центрів підготовки фахівців зі збереження, реставрації і популяризації об'єктів культурної спадщини;
- сприяння створенню та розвитку науково-технічної бази та заохочення до здійснення наукових досліджень;
- ефективні механізми громадського контролю у сфері збереження культурної спадщини;
- обов'язкові громадські слухання щодо проектів будівництва в історичних ареалах населених місць.

Окремого запровадження потребує положення щодо обов'язковості публічних експертних та громадських розглядів, слухань проектів містобудівної документації, проектів будівель, що передбачаються у межах історичних ареалів і зонах охорони пам'яток архітектури та містобудування, а також, тих, що виконуються бюджетними коштами.

На даний час існує кілька проектів нового закону про охорону культурної спадщини, але жоден з них фахівцями та галузевими громадськими об'єднаннями не визнано оптимальним.

4. Забезпечення необхідної вертикалі управління діяльністю зі збереження культурної спадщини

Наявна «поліцентричність» управління не сприяє збереженню культурній спадщині й не відповідає міжнародній практиці. Нагальним є **створення єдиного органу зі збереження культурної спадщини з підпорядкованою йому системою місцевих органів з відповідними повноваженнями, фінансуванням та закріпленням на законодавчому рівні**. Актуальність цього питання наочно продемонстрована на парламентських слуханнях «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні» від 18 квітня 2018 р., де відповідні пропозиції артикулювалися чи не в кожному виступі¹⁵.

Доволі складним є створення системи місцевих органів збереження культурної спадщини, особливо у контексті децентралізації, що пов'язана з ліквідацією/реорганізацією територіальних органів виконавчої влади. Наразі навіть Рекомендаційний перелік структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, затверджений Постановою КМ України № 606 від 18 квітня 2012 р., не визначає окремого структурного підрозділу з питань охорони культурної спадщини¹⁶, а відповідні функції здебільшого покладаються на управління з питань культури, працівники яких не мають належного фахового рівня у відповідній сфері. Тому створення органів зі збереження культурної спадщини на місцях має бути обов'язковим та гарантованим на законодавчому рівні.

У зв'язку з гострою нестачею кваліфікованих спеціалістів на місцях потрібно розробити систему (програму) моніторингу пам'яток (як національного, так і місцевого значення) з метою фахової оцінки стану пам'яток, оперативного виявлення причин та загроз руйнування, своєчасного реагування та ефективного управління із забезпеченням належного фінансування.

У структурі спеціалізованого центрального органу, який мав би опікуватися культурною спадщиною, необхідно створити незалежну від інших відомств **інспекцію з охорони культурної спадщини, систему ліцензування та експертизи виконання робіт на пам'ятках**.

Попри наявні у нашій державі передумови для належної інституціалізації експертного забезпечення збереження культурної спадщини досі бракує розуміння сутності відповідної діяльності та необхідності оформлення відповідних органів у окрему гілку публічних служб. Законодавство в частині пам'ятоохоронних процедур говорить здебільшого про адміністративні дозволи та погодження, майже не говорячи про попередні дослідження та експертизи. Таким чином, навіть визначення необхідності проведення таких досліджень ставиться в залежність від рішень чиновників адміністративних органів. Ця проблема характерна й для в цілому прогресивного проекту закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної

15 <http://rada.gov.ua/fsview/157307.html>

16 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-n>

діяльності» (реєстр. № 6403)¹⁷. Так само й Закон України «Про оцінку впливу на довкілля»¹⁸ у своїй ст. 6 передбачає, що дані про археологічну та культурну спадщину мають включатися до Звіту з оцінки впливу на довкілля. Водночас цей закон не передбачає гарантій та процедур проведення досліджень, які за логікою мали б передувати складанню відповідного звіту.

5. Створення єдиного Реєстру об'єктів культурної спадщини та ефективне його наповнення

Важливим стратегічним завданням є створення **єдиного публічного Державного реєстру об'єктів культурної спадщини – електронної системи розподіленої бази даних**, яка об'єднає всі існуючі реєстри/переліки об'єктів спадщини із автоматичною взаємодією з галузевими електронними реєстрами, кадастрами тощо, які стосуються правочинів, пов'язаних з правом власності, будівництва, бюджетного фінансування та фіскальними процедурами.

Потребують удосконалення механізми та процедури внесення об'єктів культурної спадщини до Реєстру з відповідальністю органів та посадових осіб за невжиття відповідних заходів чи зволікання. Необхідна розробка заходів щодо прискорення вирішення питань паспортизації та грошової оцінки нерухомих пам'яток та забезпечення системного бюджетного фінансування на комплексні дослідження та недержавних коштів.

Необхідне внесення змін та доповнень до Закону України «Про державний бюджет України» шляхом збільшення фінансування програм, за якими здійснюються роботи щодо об'єктів культурної спадщини, у тому числі – системне фінансування науково-дослідних робіт (за окремими програмами).

6. Культурна спадщина як об'єкт майнових прав

Оскільки збереження культурної спадщини є питанням державної ваги та національним пріоритетом, збереження культурної спадщини місцевого рівня не повинно бути виключно прерогативою місцевих органів влади, яким не завжди вигідно забезпечувати заходи, пов'язані з їхньою реабілітацією, утриманням і використанням. Особливо це стосується комплексних пам'яток – фортець, палацових комплексів, садибних комплексів тощо.

Вважаємо за доцільне повернення до практики відтворення суспільно важливих об'єктів, яка можлива на основі наукових досліджень, з врахуванням положення Ризької хартії про автентичність та історичну реконструкцію культурної спадщини (2000 р.)¹⁹. Відтворений об'єкт стає лише точною копією, історичною реконструкцією, успішним туристичним продуктом. Історична реконструкція не може повернути культурну значимість спадщини територіальної громади, однак реабілітує духовні святині нації. Такі об'єкти здатні стати значним туристичним ресурсом, що сприятиме економічному зростанню територіальних громад. Успішним прикладом є комплекс Національного заповідника «Гетьманська столиця» у м. Батурин Чернігівської області.

Окрім того, потребують:

- комплексного врегулювання механізми набуття державою права власності на щойно виявлені археологічні об'єкти зі встановленням, де це необхідно, механізмів відшкодування іншим заінтересованим особам;
- процедурного забезпечення норма ст. 9 Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо забезпечення доступу до об'єктів культурної спадщини, що перебувають в приватній власності. Необхідно також передбачити компенсаційні заходи для випадків, коли виконання державними органами та науковцями своїх обов'язків щодо охорони об'єкта культурної спадщини призводить до спричинення шкоди їх власнику;
- деталізації порядку примусового викупу нерухомих об'єктів, що становлять виняткову культурну цінність. Відповідні норми містяться в законодавстві щодо охорони культурної спадщини, але необхідним є їх закріплення також в інших актах законодавства, передусім у Законі 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»²⁰;

17 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676

18 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>

19 http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_260

20 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17>

- чіткішого розмежування прав і обов'язків держави і територіальних громад як власників певних об'єктів культурної спадщини та їх адміністративно-правових повноважень як суб'єктів публічної влади. Це є особливо важливим для тих випадків, коли, наприклад, пам'ятка місцевого значення перебуває в державній власності чи пам'ятка національного значення – у власності комунальній. За цих обставин власник і орган публічної влади можуть бути різними особами, тому необхідним є чітке розмежування їхніх функцій;
- слід докладніше вписати обов'язки інвестора щодо фінансування попередніх досліджень об'єктів, яким загрожує небезпека у разі реалізації проєктованих інвестором робіт. Мають бути визначені межі відповідних обов'язків та підстави для залучення державного фінансування відповідних робіт. Також для випадків, коли після проведення попередніх розвідок лишається високою імовірність виявлення археологічних об'єктів на ділянці, має передбачатися обов'язковий археологічний нагляд за будівельними роботами. Ця наукова контрольна процедура вже зараз доволі поширена на практиці, але не має жодного законодавчого закріплення. Так само слід посилити законодавчі гарантії інших форм науково-технічного супроводу і моніторингу забудови з метою захисту як окремих пам'яток архітектури, так і цілісних ансамблів та історичних ландшафтів.

7. Узгодження земельного законодавства і пам'яткоохоронного законодавства

Критичний аналіз показав багато проблем, пов'язаних із неузгодженістю цих двох сфер. Зокрема, необхідно на законодавчому рівні передбачити обов'язковість визначення меж та режимів використання територій земель історико-культурного призначення під час розробки містобудівної документації, заборонити розроблення проєктів землеустрою в історичних місцях без затвердженого історико-архітектурного опорного плану й там, де немає чітких меж (у натурі) зон охорони пам'яток та історичних ареалів.

Принципово важливим завданням при формуванні правових основ функціонування ринку землі стає нагальне питання надання спеціального статусу особливо цінним землям історико-культурного призначення, територіям, на яких розміщені невідновлювані об'єкти культурної спадщини – пам'ятки археології – кургани, городища, залишки стародавніх поселень, стоянок, укріплень, військових таборів, ділянки історичного культурного шару (поля давніх битв, а також пов'язані з ними рухомі предмети), що містяться під землею поверхнею і під водою і є невідтворним джерелом інформації про зародження та розвиток цивілізації.

Що стосується Земельного кодексу України, то він наразі містить чимало термінологічних неузгодженостей зі спеціальним законодавством стосовно культурної спадщини. Так, наприклад, у ч. 3 ст. 186-1 ЗК України замість терміну «зона охорони» пам'ятки необґрунтовано використовується вужчий термін «охоронна зона», а ст. 53 Кодексу взагалі не відносить зони охорони пам'яток до складу земель історико-культурного призначення, хоча про можливість встановлення таких зон говориться вже у ст. 54 ЗК України.

8. Удосконалення процедур затвердження та погодження історико-архітектурного опорного плану

Місцеві органи влади повинні приймати рішення щодо розробки історико-архітектурного опорного плану, погодження має здійснюватися обласними радами (та Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями), але остаточне затвердження має здійснювати центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини. Передумовою затвердження та неупередженості прийняття такого рішення щодо науково-проєктної документації може бути отримання незалежної рецензії від спеціалізованої державної організації у сфері збереження культурної спадщини, яка має досвід розробки аналогічної документації та діяльності у сфері збереження пам'яток понад 15 років.

Окрім того, в історичних місцях, де немає затвердженого історико-архітектурного опорного плану, мають бути заборонені будь-які містобудівні перетворення.

Це забезпечить більш ефективний захист культурної спадщини та контроль у цій сфері, захистить національні інтереси України.

9. Узгодження містобудівного законодавства та законодавства зі збереження культурної спадщини

Необхідно повернути орган збереження культурної спадщини у процес видачі документів, які дають право на виконання будівельних робіт. Так, наразі всі об'єкти будівництва – пам'ятки

культурної спадщини відносяться до значних наслідків (СС3) згідно із ч. 5 ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Органи архбудконтролю не мають у своєму розпорядженні інформації щодо належності того чи іншого об'єкта до культурної спадщини. Тому при видачі / реєстрації документів, які дають право на виконання підготовчих чи будівельних робіт, ці органи не можуть без спеціальної експертизи встановити приналежність об'єкта будівництва до категорії СС3. Водночас при отриманні дозволу на виконання підготовчих чи будівельних робіт на об'єкти категорії СС2 та направлення повідомлення на об'єкти категорії СС1 не потрібно жодного підтвердження, що даний об'єкт будівництва не є об'єктом культурної спадщини. Прямої норми, яка б давала можливість скасування повідомлення чи анулювання дозволу з підстав віднесення об'єкта до культурної спадщини, законодавство не містить.

Окрім того, під дію норми ч. 5 ст. 32 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» не підпадають об'єкти культурної спадщини, які не внесені до Реєстру, але повинні отримати належний захист та охорону.

Відтак орган охорони культурної спадщини повинен бути залучений до процесу отримання документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт. Механізм реалізації даної пропозиції може бути різним. Однак найпростішим і таким, що потребує найменших змін до законодавства та в діючі порядки є наступний: доповнити перелік документів, які подаються для отримання права на виконання підготовчих чи будівельних робіт документом від уповноваженого органу охорони культурної спадщини, який підтверджує погодження проектної документації та надання дозволу на земляні роботи (у випадку, передбаченому законом України «Про охорону культурної спадщини»). Окрім того, отримання інформації від уповноваженого органу культурної спадщини може бути підтвердженням заниження категорії складності, а також підставою для анулювання дозволу/реєстрації повідомлення. Самостійною підставою для відмови у видачі дозволу/реєстрації повідомлення та підставою анулювання дозволу/реєстрації повідомлення є відсутність погодження проектної документації та дозволу на земляні роботи (у випадку, передбаченому Законом України «Про охорону культурної спадщини»).

Також необхідно вирішити на законодавчому рівні прогалину щодо зупинення будівельних робіт. Зокрема передбачити, що припис органу охорони культурної спадщини про зупинення будь-яких, зокрема, земляних робіт на об'єкті культурної спадщини, є підставою для зупинки дії дозволу на виконання будівельних робіт (реєстрації повідомлення) органами архбудконтролю.

10. Посилення на законодавчому рівні адміністративної, кримінальної та фінансової відповідальності за завдання шкоди культурній спадщині

Варто запровадити жорсткішу систему покарань/відповідальності за незаконні будівельні роботи на об'єктах культурної спадщини та в зонах охорони пам'яток, за завдання шкоди об'єктам культурної спадщини при виконанні будівельних робіт, а також цю систему доповнити обов'язком забудовника демонтувати самочинний об'єкт власним коштом. Адже наразі застосування виключно штрафних санкцій фактично дозволяє «узаконити» будь-які руйнівні роботи.

Потрібно також передбачити дієві механізми відповідальності за нездійснення фінансування інвестором-збудовником археологічних досліджень/спостережень на місці будівництва. Зокрема, одним із таких механізмів має бути **можливість анулювання дозволу на виконання підготовчих та будівельних робіт**.

11. Узгодження законодавства про культурну спадщину з вимогами законодавства про дозвільну систему та адміністративні послуги

У контексті необхідності розв'язання цієї проблеми слід враховувати той факт, що Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» наразі вбачається вже дещо застарілим і в стратегічній перспективі має бути скасованим із перенесенням окремих його положень, що не втратили актуальності, до Закону України «Про адміністративні послуги». Водночас щодо отримання дозвільних документів, погоджень та затверджень у сфері культурної спадщини має існувати чіткий порядок із переліком документів, які необхідно подавати для отримання дозволу, умов отримання дозволу, та підстав відмови. Усі ці процедури мають бути визначені на рівні закону, а не регулюватися підзаконними актами.

При цьому повинні чітко визначатися повноваження та функції органів збереження культурної спадщини та надання відповіді (дозволів, погоджень, затверджень, відмов). Процедура надання

дозволів має повною мірою враховувати як специфіку сфери культурної спадщини, так і специфіку кожного окремого дозволу/погодження.

12. Затвердження підзаконних та відомчих актів

- Задля забезпечення самодостатності та ефективного функціонування системи публічного управління у галузі будівництва із забезпеченням пріоритетності збереження культурної спадщини необхідно затвердити насамперед такі передбачені законодавством підзаконні та відомчі акти:
 - порядок проголошення топографічно визначених територій чи водних об'єктів, в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їх наявність охоронюваними археологічними територіями (Кабінет Міністрів України);
 - положення про кваліфікаційну раду з питань дослідження археологічної спадщини (Кабінет Міністрів України);
 - положення про історико-культурну заповідну територію (Міністерство культури України);
 - порядок розроблення плану організації території історико-культурного заповідника та історико-культурної заповідної території (Міністерство культури України);
 - порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них (Міністерство культури України);
 - порядок погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органом культурної спадщини (Міністерство культури України);
 - положення про правовий режим охоронюваної археологічної території (Міністерство культури України);
 - змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2009 р. N 1104 та порядку надання дозволу на виконання будівельних робіт, в частині обов'язковості виконання чинних пам'яткоохоронних обмежень та обов'язкової перереєстрації в разі виявлення об'єкту культурної спадщини на ділянці будівництва, анулювання в разі порушення законодавства у сфері збереження культурної спадщини; (Міністерство культури України, ДАБІ України);
 - змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. N 554 та положення про атестацію фахівців у галузі реставрації, консервації, грошової оцінки нерухомої спадщини (Міністерство культури України);
 - змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р., № 606 та рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації.

13. Організація взаємодії основних учасників містобудівного розвитку.

Врегулювання взаємовідносин всіх стейкхолдерів (власників/управлінців, забудовників, дослідників, проєктантів, виконавців будівельних робіт, експертів, користувачів тощо) повинно відбуватися на засадах пріоритетності збереження нерухомої культурної спадщини у всіх процесах та процедурах, з дотриманням міжнародних вимог та стандартів. Це має бути запорукою формування ефективної моделі співпраці держави, бізнесу та суспільства з максимальним використанням юридичних норм прямої дії з метою запобігання корупційним ризикам, для чого необхідно:

- визначити систему заходів, реалізація яких дозволить зробити збереження і реставрацію об'єктів спадщини вигідною для власників, орендарів та інвесторів (особливий податковий режим, бюджетні субсидії для компенсації частини витрат на реставрацію об'єктів культурної спадщини тощо);
- серед основних напрямів економічного стимулювання збереження об'єктів культурної спадщини: зменшення податків на прибуток організацій на суми благодійних внесків на ремонт, реставрацію об'єктів спадщини; податкові пільги для організацій, основним видом діяльності яких є реставрація об'єктів спадщини, податкові пільги для організацій у відношенні належних їм земельних ділянок, що відносяться до земель історико-культурного призначення.

14. Важливим механізмом координації, взаємодії та контролю є впровадження Єдиного державного реєстру спеціалістів, установ та організацій, що виконують науково-дослідні, науково-проєктні, експертні та виробничі роботи на об'єктах нерухомої культурної спадщини.

Обов'язковою складовою публічного управління в галузі будівництва має стати розробка та

впровадження Національних норм та правил у сфері охорони та збереження культурного надбання (НПОЗКН)²¹, а серед них норми та правила з виконання: історико-містобудівної документації, передпроектних досліджень та вишукувань на об'єктах нерухомого культурного надбання, науково-проектна документація, технології збереження, виконання робіт на об'єктах нерухомої культурної спадщини та її утримання й експлуатація.

15. Впровадження заходів щодо формування культурної та історичної пам'яті суспільства

Найкращі нормативно-правові акти та будь-яке економічне стимулювання не будуть результативними без активного впровадження різноманітних просвітницьких заходів з відновлення культурної та історичної пам'яті суспільства, підвищення громадської обізнаності, поширення суспільної зацікавленості стосовно збереження культурної спадщини.

Збереження означає продовження фізичного існування культурної спадщини в історичному середовищі з одночасним широким публічним роз'ясненням сконцентрованої в ній мистецької та культурної інформації, без порушення її автентичності та значущості²². «Просвітництво та пробудження інтересу до збереження культурної спадщини має починатися зі школи, продовжуватися в університеті та після шкільного та університетського циклів. Навчальні заклади відіграють важливу роль у формуванні культурної свідомості та візуального досвіду, що збільшує спроможність розуміти елементи спадщини та забезпечують навчання, якого потребують майбутні спеціалісти»²³.

Відповідно до положень «Хартії про інтерпретацію та презентацію визначних місць культурної спадщини» (2008)²⁴ кожен захід збереження культурної спадщини є комунікаційним актом. Налагодження суспільної комунікації (а саме: поширення, популяризація, презентація та інтерпретація) вимагає розгортання низки напрямів:

- введення проблематики культурної спадщини у зміст професійної освіти архітекторів, урбаністів, дизайнерів;
- підготовка фахівців з питань публічного поширення інформації щодо цінності культурної спадщини, інтерпретації та презентації культурної спадщини;
- розгортання просвітницьких заходів з метою підвищення рівня обізнаності громадян стосовно значення культурної спадщини у суспільному житті засобами соціального пропагування, шляхом запровадження системи просвітницьких програм на всіх рівнях: сім'ї, школи, громадських об'єднань, засобів масової інформації тощо;
- налагодження співпраці між різними навчальними закладами та іншими інституціями України, у тому числі й на міжнародному рівні, щодо дієвих підходів до просвітництва та навчання (навчальні програми, спеціалізовані курси, стажування тощо);
- посилення просвітницького напрямку покращенням туристичної привабливості, включенням об'єктів культурної спадщини України до національних та міжнародних туристичних маршрутів.

16. Запровадження дієвого громадського контролю у сфері збереження нерухомої культурної спадщини

Суттєву роль мають відігравати інститути громадянського суспільства, у тому числі шляхом здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади у цій сфері. Активна діяльність інститутів громадянського суспільства сприятиме зміцненню гарантій додержання законності, забезпеченню адекватності системи збереження культурної спадщини загрозам національним інтересам та економічним можливостям міста і держави.

Здійснення контролю на основі принципів:

- верховенства права, неухильного додержання вимог законодавства, яким регулюється діяльність суб'єктів збереження нерухомої культурної спадщини;

21 Проекти відповідних норм та законодавчих актів розроблено на підставі аналітичної розробки Науково-дослідного і проектного центру архітектурної та містобудівної спадщини: Ізотов А. Аналіз нормативно-правової бази з питань охорони культурної спадщини та пропозиції до реформування охорони та збереження культурного надбання. К., 2016. — На правах рукопису.

22 Настанови щодо просвітництва та навчання у справі збереження пам'яток, ансамблів та місць. Прийняті 10-ю Генеральною Асамблеєю ІКОМОС. 1993 // Міжнародні засади охорони нерухомої культурної спадщини. К.:Фенікс, 2008. С. 90-93.

23 Там само, с. 92.

24 Міжнародні засади охорони нерухомої культурної спадщини. К.:Фенікс, 2008. С. 127-132.

- прозорості видатків на збереження нерухомої культурної спадщини;
- ефективності державного контролю за використанням фінансових і матеріальних ресурсів у сфері збереження культурної спадщини;
- відкритості інформації про діяльність суб'єктів забезпечення збереження культурної спадщини;
- відповідальності посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, повідомлення у засобах масової інформації.

Забезпечення ефективності наступних механізмів громадського контролю²⁵:

- своєчасного і достовірного інформування суспільства у відкритому доступі відносно процедур органів публічної влади щодо розгляду та погодження документації стосовно земельних робіт, містобудівних перетворень в історичних населених місцях;
- проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів, концепцій і програм з питань збереження нерухомої культурної спадщини та врахування її висновків, рекомендацій органами публічної влади;
- забезпечення обов'язковості врахування пропозицій громадськості в рамках громадських слухань та обговорень;
- створення незалежних експертних рад із залученням фахівців, які діють на громадських засадах.

²⁵ Пропоновані механізми є доповненням до сформованих вже пропозицій у відповідній Аналітичній записці даної Концепції публічного управління в містобудуванні.

7. у сфері **збереження та використання культурної спадщини:** _

- передбачити замовлення органами місцевого самоврядування розроблення історико-архітектурного опорного плану та набрання ним чинності після затвердження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини;
- вивести історико-архітектурний опорний план із складу генерального плану та визначити його як обов'язкові вихідні дані для розроблення або оновлення відповідної документації з просторового планування (містобудівної документації) в історичних населених місцях;
- передбачити у складі історико-архітектурних опорних планів встановлення меж та режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини та історичних ареалів, винесення цих меж у природу, а також встановлення деталізованих обмежень забудови земельних ділянок у формі, придатній для автоматизованої перевірки їх виконання;
- встановити обов'язковість внесення до документації з просторового планування (містобудівної документації) та дотримання під час здійснення містобудівної діяльності обмежень, встановлених законодавством про охорону довкілля та про охорону культурної спадщини;
- встановити, що межі та режими використання зон охорони об'єктів культурної спадщини та історичних ареалів після затвердження відповідним органом охорони культурної спадщини є обов'язковими для врахування під час здійснення будівництва та підлягають врахуванню при визначенні планувальних обмежень у складі документації з просторового планування (містобудівної документації) у разі їх оновлення;
- забезпечити обов'язкове внесення до відповідних публічних реєстрів та містобудівного кадастру історико-архітектурних опорних планів та документації з визначення меж та режимів використання зон охорони пам'яток та охоронних зон;
- забезпечити надання спеціального статусу землям історико-культурного призначення та встановлення їхніх меж у природі, а також винесення в природу меж зон охорони пам'яток та охоронних зон;
- передбачити на законодавчому рівні обов'язковість визначення меж та режимів використання територій земель історико-культурного призначення під час розроблення документації з просторового планування (містобудівної документації), заборонити розроблення проектів землеустрою в історичних місцях без затвердженого історико-архітектурного

опорного плану, а також там, де не встановлено чітких меж зон охорони пам'яток;

- у разі відсутності затвердженого історико-архітектурного опорного плану передбачити повну заборону нового будівництва та реконструкції будівель і споруд у межах історичних ареалів, а за відсутності затверджених меж історичних ареалів – на всій території історичних населених місць;