

УДК 719

Матій О.В., к.т.н., доцент Плешкановська А.М.,
Київський національний університет будівництва і архітектури

ЗАКОНОДАВЧА ТА НОРМАТИВНА БАЗА РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБУДОВИ В ІСТОРИЧНИХ ЗОНАХ МІСТ

В статті наведені існуючі закордонні та вітчизняні законодавчі і нормативні джерела забезпечення регулювання забудови в історичних зонах міст. Визначена проблема узгодженості термінології у вітчизняних законодавчих та нормативних документах та їх дотримання при здійсненні містобудівної діяльності.

На сьогоднішній день в Україні під державну охорону взято понад 150 тисяч нерухомих пам'яток історії та культури, у тому числі 16 237 пам'яток архітектури і містобудування, серед яких Софійський собор з ансамблем споруд та Києво-Печерська лавра, а також історичний центр м. Львова включені до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, а 3 541 об'єкт належить до категорії пам'яток національного значення.

А скільки ж *історичних* населених пунктів існує в Україні? До недавнього часу на це запитання неможливо було дістати чітку відповідь. У колишній Українській РСР існувало кілька офіційних списків історичних міст, їх число коливалося від 19 до 375. 24 листопада 1976 р. Рада міністрів УРСР затвердила перелік 39 старовинних міст та інших поселень, "що мають пам'ятники історії, археології, містобудування і архітектури" і зобов'язала облвиконкоми виділити відповідні охоронні зони та забезпечити їх впорядкування. Підготовлений Державним науково-дослідним інститутом теорії та історії архітектури та містобудування на початку 90-х рр. список історичних міст та селищ міського типу містив назви 431 історичного поселення. Кінець розбіжностям було покладено постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р., якою затверджено Список історичних населених місць України (міста і селища міського типу) у кількості 401.

Чисельні пам'ятки, що збереглися в таких містах представляють собою матеріальну і художню культуру народу, слугують джерелом знань і засобом естетичного виховання молодого покоління. Визначною особливістю пам'яток архітектури, в порівнянні з іншими (пам'ятки історії і культури), є їх активна роль у формуванні просторової композиції міста, забудові магістральних вулиць і площ. Це обумовлює необхідність суворої регламентації їх охорони, так як, вони є частиною ансамблів сучасних міст і при реконструкції часто зазнають змін, а іноді і руйнувань.

Розуміючи загальнолюдську цінність пам'яток культурної спадщини і визнаючи сумісну відповідальність за їх збереження, світова спільнота ставить перед собою завдання збереження і донесення скарбів культурної спадщини до наступних поколінь. З цією метою було розроблено ряд законодавчих документів, в яких розглядалися проблеми збереження пам'яток. До них відносяться: *Афінська хартія, 1931-го року* (вперше визначалися фундаментальні принципи, якими необхідно керуватися при консервації і реставрації пам'ятників); *Венеціанська хартія, 1964-го року* (розглядалися питання консервації, реставрації та історичних визначних місць); *Вашингтонська хартія, 1987-го року* (розглядалися принципи і цілі, методи і способи діяльності, притаманні справі охорони історичних міст); *Стокгольмська хартія, 1998-го року* (розглядалися питання адаптації, пристосування, періоду реставрації).

Сучасна вітчизняна законодавча база представлена Законом України “Про охорону культурної спадщини” 2002-го року, який є основним законом і регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини. Також у 2002-му році була прийнята постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць” (встановлення режиму використання і обмеження господарської діяльності на території охоронюваного ландшафту та зони регулювання забудови), крім того, було прийнято Закон України “Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки” (розкриття мети програми по забезпеченню належного рівня збереження і використання об'єктів культурної спадщини).

На місцевому рівні – Розпорядження Київської міської державної адміністрації № 979 2002-го року “Про внесення змін та доповнень до рішення Виконкому Київської міської Ради народних депутатів від 16.07.79 № 920 “Про уточнення меж історико-культурних заповідників і зон охорони пам'яток історії та культури в м. Києві”; Указ Президента України від 21.02.02 № 167/2002 “Про території природно-заповідного фонду загальнодержавного значення”; Рішення Київради від 24.10.02 № 96/256 “Про оголошення заказниками та пам'ятками природи місцевого значення природних об'єктів у м. Києві”.

Серед вітчизняних нормативних джерел, які висвітлюють питання охорони пам'яток, тих, що діяли за радянських часів і тих, що чинні на сьогоднішній день, можна виділити наступні: *СН 41-58 “Правила и нормы*

планировки и застройки городов” (розділ присвячений визначенню меж охоронної зони і зони регулювання забудови, обмеженню будівництва у цих зонах), *СНиП II-60-75* “Планировка и застройка городов, поселков и сельских населенных пунктов”* (необхідність дотримання інструкцій про порядок організації охоронних зон і зон регулювання забудови), *СНиП 2.07.01-89 “Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений”* (встановлення зон охорони пам’яток історії та культури, зон регулювання забудови, зон охоронюваного природного ландшафту), *ДБН 360-92* “Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень”* (11 розділ “Охорона історичного середовища, пам’яток історії та культури” де наводиться класифікація зон охорони пам’яток історії та культури і рекомендації щодо їх збереження).

Виходячи з вищенаведеної інформації можна сказати, що вітчизняна законодавча база ґрунтується на діючих міжнародних документах щодо питань охорони культурної спадщини. Однак на сьогоднішній день існує дуже важлива проблема, яка полягає у неузгодженості термінології різних законодавчих та нормативних документів вітчизняної бази. Це не дає змогу чітко сформулювати той набір правил і обмежень, необхідних для регулювання забудови в історичних зонах.

Так, наприклад, у Законі України “Про охорону культурної спадщини” наводиться тлумачення таких термінів, як *виявлення об’єкта культурної спадщини, дослідження, консервація, музеєфікація, пристосування, реабілітація, ремонт, реставрація і зміна об’єкта культурної спадщини, тощо*. І тільки поняття *реставрації та реабілітації* можна зустріти у такому документі законодавчої бази, як “*Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 17.05.2002 р. № 979*” (Додаток 2. “Статус історико-культурних заповідників і зон охорони пам’яток історії та культури на території м. Києва”): “*Пункт 3. Залежно від характеру історичного середовища на історико-культурні заповідники і зони охорони пам’яток історії та культури на території м. Києва поширюються принципи реставрації, реабілітації та режим регенерації з обмеженим перетворенням історичного середовища*”. Всі інші терміни в других законодавчих та нормативних джерелах не зустрічаються. Крім того перелічені поняття ЗУ “Про охорону культурної спадщини” мають відношення переважно до об’єкту (пам’ятки), що не можна сказати про термінологію, яка наводиться у 11 розділі *ДБН 360-92** “Містобудування. Планування та забудова міських і сільських поселень”*.

У ДБН 360-92** наводяться режими зон охорони серед термінології яких можна виділити наступні поняття: *регенерація, регенерація і обмежене перетворення, реконструкція з обмеженим перетворенням середовища,*

реконструкція з частковим або активним перетворенням середовища. Слід сказати, що тлумачення названих понять відсутнє, тому кожен може розуміти їх по-своєму. Крім цього дана термінологія має відношення переважно до території на відміну від ЗУ “Про охорону культурної спадщини”.

Але в питанні регулювання в історичних містах є, крім законодавчо-нормативного забезпечення, ще кілька важливих аспектів, а саме, правове забезпечення реалізації (дотримання) нормативів та законів та їх практичне виконання.

Сутність полягає в тому, що система регулювання забудови та функціонального використання територій в історичних містах як на законодавчому, так і на нормативному рівнях слабо оперує кількісними показниками або критеріями, переважно апелюючи до загальних понять і вербальних засобів обмежень. Зокрема ж, якщо мова йде про конкретне визначення дій з охоронюваними об’єктами, відсутня термінологічна чіткість їх визначення, про згадувалось вище. Це відкриває досить широке поле для різних трактувань того чи іншого регламенту, або дискутувань щодо обов’язковості їх застосування.

Ці дискусії лежать, переважно, в площині зіткнення інтересів збереження історичної спадщини, з одного боку, та інтересів інвесторів, економічно ефективного використання міських територій та формування міського бюджету, з іншого. Що стосується санкцій за порушення законодавчих чи нормативних регламентів, то відсутність їх на практиці має у нас розповсюджений характер.

Доречно згадати щонайменше дві обставини, які істотно впливають на кінцевий результат подібного конфлікту.

Перша. В суспільствах перехідного типу, як правило, економічно сильні функції витискують економічно слабкі. До останніх, безумовно, відноситься та частина соціальних функцій, які не мають чіткого інституціонального статусу та захисту, та визначені лише на семантичному рівні в термінах духовної чи естетичної цінності. Або не мають достатніх механізмів використання наявних засобів захисту від тиску економічно сильніших конкурентів. В забудові міст об’єктами такого тиску стають території так званої фонові історичної забудови та досить цінні ландшафти.

Друга. Будь-яка норма представляє собою компроміс між бажаним і можливим. Це робить нормативні параметри такими, що змінюються у часі залежно від, по-перше, наближення чи віддалення від бажаного стану, по-друге, від наукових, технічних соціальних або економічних (в т.ч. ресурсних) можливостей суспільства, та, по-третє, від ступеня стабільності системи цінностей. Особливо це твердження стосується містобудівних норм, оскільки

місто є динамічною соціотехнічною системою, яка характеризується всіма названими ознаками. Крім того, впливає необхідність наближення вітчизняної системи регламентування діяльності в межах історичних ареалів до європейської. Все це робить містобудівні норми досить уразливими з точки зору їх трактування відповідно до конкретних умов використання і забудови міських територій.

Викладене вище свідчить про необхідність суттєвих змін системі регулювання забудови в історичних зонах міст як на законодавчо-правовому, так і на нормативно-методичному рівнях.

Література:

1. ДБН 360-92** Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень. – К.: Мінбудархітектури України, 1993. – 107 с.
2. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р., № 1805-III.
3. Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки: Закон України від 20 квітня 2004 р., № 1692-IV.
4. Про затвердження порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: Постанова КМ України від 13 березня 2002 р., № 318.
5. Про внесення змін та доповнень до рішення Виконкому Київської міської Ради народних депутатів від 16.07.79р. № 920 „Про уточнення меж історико-культурних заповідників і зон охорони пам'яток історії і культури в м.Києві”: Розпорядження Київської міської державної адміністрації від 17.05.02 р., № 979.
6. Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія). 1987р., http://uazakon.com/documents/date_54/pg_ifwuo.html.
7. Международная хартия по охране и реставрации недвижимых памятников и достопримечательных мест (Венецианская хартия), 1964р., http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU64013.html.
8. Міжнародна хартія з охорони традиційної архітектурної спадщини (Стокгольмська хартія. 1998 р.). http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU64013.html.

Аннотация

В статье рассмотрены существующие иностранные и отечественные законодательные и нормативные источники обеспечения регулирования застройки в исторических зонах городов. Определена проблема несогласованности терминологии в отечественных законодательных и нормативных документах и их соблюдения при осуществлении градостроительной деятельности.

Annotation

In article existing foreign both domestic legislative and standard sources of maintenance of regulation of building in historical zones of cities are considered. The problem of inconsistency of terminology in domestic legislative and methodical sources is defined and their compliance with the implementation of urban planning.