

*Віктор ВЕЧЕРСЬКИЙ*

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО  
Й ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ  
АРХІТЕКТУРНОЇ ТА МІСТОБУДІВНОЇ  
СПАДЩИНИ УКРАЇНИ**

В Україні протягом кількох останніх десятиріч склалася певна система охорони архітектурної та містобудівної спадщини. Згідно з чинним законодавством державному обліку й охороні підлягає широкий спектр об'єктів та визначних місць цієї спадщини: окремі будівлі, їхні комплекси та ансамблі, монастирі і фортеці, квартали, площі та цілі історичні центри стародавніх міст, сади і парки, історико-меморіальні будинки, городища і вали, історичні ландшафти тощо. На сьогодні під охорону держави взято 16237 пам'яток архітектури й містобудування всіх категорій обліку [1]. За категоріями вони поділяються на пам'ятки національного і місцевого значення. До Списку всесвітньої культурної спадщини ЮНЕСКО включено три українські комплекси пам'яток (м. Львів, Софія Київська і Києво-Печерська лавра [2]). Готуються подання до ЮНЕСКО щодо включення до Списку всесвітньої культурної спадщини історичних центрів міст Одеси та Кам'янець-Подільського, деяких інших міст. Незважаючи на різну категорійність, основні засади охорони всіх пам'яток, узятих на державний облік, майже ідентичні. Крім цих пам'яток, існує значна кількість (понад 6800) шойно виявлених пам'яток архітектури й містобудування, які після відповідних досліджень мають бути взяті на державний облік за відповідною категорією цінності.

Окрім цього, в Україні є 1399 міст і селищ та понад 8 тисяч сіл з цінною історико-архітектурною спадщиною. Загалом фонд історичних будівель і споруд у цих населених пунктах, за підрахунками українських фахівців, перевищує 70 тисяч об'єктів. Особливо зваженого підходу зараз вимагають історичні міста України. Процеси їх розвитку, реконструкції, забудови, інвестиційна діяльність в їхніх історичних ареалах мають ґрунтуватись на засадах збереження і оптимального використання об'єктів нерухомої культурної спадщини, охорони історичного архітектурного середовища. На це спрямовані такі заходи, як встановлення зон охорони пам'яток, визначення історичних ареалів, організація державних історико-культурних та історико-архітектурних заповідників, розроблення місцевих правил забудови.

З другої половини 1990-х років, ще на старій законодавчій базі, Уряд України розпочав затвердження державних програм, спрямованих на збереження та відтворення історичної забудови старовинних міст. Це, зокрема, такі основні програми:

- Програма розвитку туризму в Україні до 2005 року (постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 702);
- Програма відтворення видатних пам'яток історії та культури України (постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1999 р. № 700);
- Комплексна програма збереження історичної забудови м. Львова (постанова Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1997 р. № 1266);
- Комплексна програма збереження історичної забудови м. Глухова (постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1998 р. № 1958);
- Комплексна програма розвитку Національного історико-архітектурного заповідника «Кам'янець» (постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 1999 р. № 378).

Така ж комплексна програма збереження історичної забудови була затверджена Урядом у 2000 році щодо м. Одеси (на виконання Указу Президента України від 23.10.1999 № 1375/99 «Про збереження історичної забудови у центральній частині міста Одеси»), а також щодо міста Збаража Тернопільської області [3].

Проведення державної політики і забезпечення управління в галузі збереження архітектурної та містобудівної спадщини потребує створення належної нормативної бази, яка донедавна практично була відсутня. В Україні до останніх років використовувались нормативні і методичні документи колишнього СРСР, розроблені й ухвалені ще в 1970–1980-х рр. Це різноманітні «Положення», «Інструкції», «Методичні вказівки», «Реставраційні норми і правила».

З моменту набуття Україною незалежності пам'яткоохоронні питання у нашій державі регулювалися низкою нормативно-правових актів різного рівня — від Конституції України до спеціалізованих законодавчих актів, таких як Закон України «Про основи містобудування» (1992 р.). Згідно з Постановою Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. «Про дію актів СРСР...», згідно з якою «акти СРСР діють на території України, оскільки вони не суперечать Конституції України», протягом 1990-х років застосовувалися правові акти СРСР та УРСР, серед яких найважливішим був Закон УРСР «Про охорону і використання пам'яток історії та культури» (1978 р.). Питань охорони культурної спадщини та історичної забудови міст тою чи іншою мірою торкалися інші нормативно-правові акти України, як закони про власність, про приватизацію тощо, постанови Кабінету Міністрів України та Укази Президента України.

Така обширна і розгалужена нормативно-правова база не створила, однак, чіткого правового поля пам'яткоохоронної галузі. Більше того, у зв'язку з процесами роздержавлення і приватизації держава поступово втрачала всі важелі

керівництва пам'яток охоронною сферою, не створивши натомість альтернативних механізмів недержавної підтримки цієї сфери.

Ось тільки кілька прикладів. Навіть найкваліфікованішому спеціалісту важко чітко і недвозначно відповісти на просте питання: чи можна приватизувати будівлі й споруди, які мають статус нерухомих пам'яток історії та культури? Справа в тім, що в різних нормативно-правових актах Законодавець вживав різну, не узгоджену між собою термінологію: «національні культурні та історичні цінності» (Закон «Про власність»); «пам'ятки історії та культури» (постанова Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна»); «будівлі або їх окремі частини, які становлять національну, культурну та історичну цінність і перебувають під охороною держави» (Закон про малу приватизацію); «національні культурні та історичні цінності» (Закон «Про приватизацію майна державних підприємств»). Здається, тільки в одному нормативному акті питання роздержавлення і приватизації було викладено чітко і недвозначно — у статті 14 Основ законодавства України про культуру: «Не підлягають роздержавленню і приватизації об'єкти національного культурного надбання». Але Державний реєстр національного культурного надбання довго ніким не затверджувався, бо Законодавець не визначився — хто саме повинен затверджувати той реєстр.

Тому до 2000 р. спеціально уповноважені центральні державні органи охорони пам'яток (Держбуд і Мінкультури) вирішували цю колізію в такий спосіб: пам'ятки, що бралися на державний облік облвиконкомаами (обласними держадміністраціями) як пам'ятки місцевого значення, могли приватизуватись в порядку, визначеному статтею 5 Закону УРСР «Про охорону та використання пам'яток історії та культури». Ті ж пам'ятки, що бралися на державний облік постановами Ради Міністрів УРСР — приватизації не підлягали. Такої ж позиції дотримувався і Комітет з питань культури і духовності Верховної Ради України.

Ще одним казусом є цілком незадовільне визначення пам'яток архітектури й містобудування, що міститься в чинному законодавстві. На наш погляд, тут механічно поєднано два різні види пам'яток, які потрібно розділити й дати чітке визначення кожного виду, наприклад: пам'яткою архітектури є архітектурний витвір, що має історичну, наукову, мистецьку чи іншу культурну цінність, зберіг свою автентичність і достатню повноту архітектурних форм, який охороняється в конкретному середовищі й своїми формами визначає подальші реконструктивні заходи в цьому середовищі [4]. Визначення пам'ятки містобудування має бути предметом окремого розгляду, тому тут ми цього питання не торкаємось.

Перелік казусів і неузгодженостей пам'яток охоронного законодавства 1990-х років можна було б продовжити. Проте висновок з усього цього був цілком очевидним — треба було наводити лад. Такою спробою став новий Закон України «Про охорону культурної спадщини», який був прийнятий Верховною Радою України 8 червня 2000 р. й набрав чинності з 12 липня того самого року.



*1. Історичний ареал м. Суми*

Закон має 10 розділів і 49 статей. У розділі «Загальні положення» вперше у вітчизняній нормотворчій практиці даються визначення багатьох фундаментальних понять: культурна спадщина, об'єкт культурної спадщини, історичне населене місце, історичний ареал, традиційний характер середовища, реабілітація тощо. Подано нову класифікацію пам'яток, узгоджену з міжнародною. Передбачено ведення єдиного Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

Принципово важливим є розділ IV — «Особливості здійснення права власності на пам'ятки». Він визначає, що пам'ятка може бути у будь-якій формі власності, передбаченій законодавством України, у тому числі й у приватній. Виняток зроблено тільки для пам'яток археології: всі вони є державною власністю і не підлягають роздержавленню. Натомість з невизначених причин знівлено саме поняття пам'яток національного значення, а згадка про Державний реєстр нерухомих пам'яток не отримала регуляторного підтвердження й підтримки в сфері адміністрування. Воістину кричущим є такий факт: в Україні дотепер взагалі немає затвердженого Державного реєстру по пам'ятках архітектури!

З цього ж розділу закону передбачено особливості відчуження пам'яток. Вони полягають у необхідності отримання погодження державного органу охорони культурної спадщини. Забороняється суборенда пам'яток. Зберігається привілеєве право держави на придбання пам'ятки в разі, якщо власник хоче її

продати. Примусове відчуження пам'ятки допускається тільки за рішенням суду. Законом унормовано також питання реставрації і реабілітації пам'яток, розроблення проектів, отримання дозволів, погоджень тощо.

Розділ «Фінансування охорони культурної спадщини» передбачає фінансування з різних джерел і можливість поєднання їх. Головний фінансовий тягар утримання пам'яток лягає на їхніх власників та користувачів. Окрема стаття (ст. 42) проголошує, що держава здійснює політику пільгового оподаткування у сфері охорони культурної спадщини [5].

Однак для того, щоб цей Закон функціонував у повному обсязі, необхідно прийняти низку підзаконних актів, понад 10 з яких зазначено у тексті Закону. Більшість із них ще навіть не розроблені. Та найголовнішою вадою цього закону є те, що питань збереження архітектурної та містобудівної спадщини він не вирішує.

Зараз Держбуд України розробляє і вводить в дію Державні будівельні норми (ДБН), якими частково охоплюються питання збереження та реставрації історичної забудови, пам'яток містобудування і архітектури. Проте сфера застосування цих ДБН, особливо щодо пам'яток та історичної забудови, з кожним роком штучно звужується внаслідок політики, яку проводить у пам'яткоохоронній сфері Міністерство культури і мистецтв України.

Тут ми підходимо до найпринциповішої проблеми цієї сфери — організаційної структури та адміністрування цих питань як у межах держави в цілому, так і в розрізі адміністративно-територіальних одиниць. На сьогодні в Україні центральними органами, що відповідають за збереження архітектурної та містобудівної спадщини а також історичної забудови є Мінкультури, Держбуд та Державна служба охорони культурної спадщини.

У виконанні своїх функцій ці органи взаємодіють із місцевими органами містобудування і архітектури, а також органами культури. У деяких регіонах України створено об'єднані комітети чи управління охорони всієї нерухомої культурної спадщини. Це Автономна Республіка Крим, Одеська, Івано-Франківська області, міста Київ, Одеса і Львів. На сьогодні служби охорони пам'яток архітектури й містобудування існують в частині управлінь містобудування і архітектури облдержадміністрацій. Але в Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Закарпатській, Житомирській і Київській областях підрозділів охорони пам'яток містобудування і архітектури взагалі немає.

Загалом, адміністрування у цій сфері сьогодні є украй неефективним. Покажемо це на прикладі міста Одеси. В Одесі питаннями історичної забудови міста, його пам'ятками архітектури та містобудування безпосередньо займаються:

1. Управління містобудування і архітектури Одеської облдержадміністрації.
2. Управління містобудування і архітектури виконкому Одеської міської ради.
3. Управління охорони культурної спадщини Одеської облдержадміністрації.

#### 4. Управління охорони культурної спадщини виконкому Одеської міської ради.

При цьому Управління містобудування і архітектури Одеської облдержадміністрації у своїй діяльності керується «Типовим положенням», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України 20.07.2000 № 1146, згідно з яким до основних завдань цього управління віднесено «організацію в межах своїх повноважень охорони, реставрації та використання пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів». Це управління також забезпечує ведення обліку та охорону, контроль за реставрацією та використанням вищезазначених пам'яток.

Управління містобудування і архітектури виконкому Одеської міської ради діє у межах повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування», займаючись, фактично, на території м. Одеси тими самими проблемами, що й Управління містобудування і архітектури Одеської облдержадміністрації на території всієї Одеської області, включаючи й місто Одесу.

Так само дублюються повноваження щодо пам'яток архітектури й містобудування та історичної забудови двох управлінь Одеської облдержадміністрації — Управління містобудування і архітектури та Управління охорони культурної спадщини. Це зумовлено тим, що за статтею 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини» функції й повноваження «інших органів охорони культурної спадщини», до яких належить і Управління охорони культурної спадщини Одеської облдержадміністрації, визначені таким чином, що вони дублюють, у значній своїй частині, функції та повноваження Управління містобудування і архітектури Одеської облдержадміністрації, визначені постановою Кабінету Міністрів України 20.07.2000 № 1146.

Створюючи у 2003 р. Управління охорони культурної спадщини виконкому Одеської міської ради, обласна державна адміністрація і міськрада мали потурбуватися про те, щоб усунути паралелізм і дублювання у роботі хоча б цих двох органів. Для цього слід було прийняти узгоджені між собою розпорядження Одеської облдержадміністрації та рішення Одеської міськради, якими були б затверджені положення, відповідно, про Управління охорони культурної спадщини облдержадміністрації та про Управління охорони культурної спадщини виконкому міської ради. На жаль, цього поки-що не сталося, тож подолати в даному випадку паралелізм, дублювання й міжвідомчі суперечності не вдалося. Проте загальна тенденція, що протягом багатьох років простежується в Одесі, полягає в тому, що кожне Управління розпоряджається тими будівлями, які йому вдалося взяти на свій баланс, і намагається взяти на баланс ще більше історичних будівель для розширення сфери свого впливу. При цьому кожний орган наражається на такі ж самі устремління інших органів, що породжує численні конфлікти, ускладнює життя орендарям, користувачам, інвесторам й унеможливає нормальний інвестиційний процес.

У Києві міжвідомчі суперечності в діяльності Головкиївархітектури та міського управління охорони пам'яток призвели у 2003 році до реорганізації обох управлінь міськдержадміністрації. При цьому функції охорони культурної спадщини були передані Головному управлінню культури. На жаль, це не покращило ситуацію, оскільки, як і в попередні роки, міське пам'яткоохоронне відомство намагається брати на себе невласливі функції, повноваження і визначати на свій розсуд містобудівну політику в столиці України, не маючи для цього жодного фахового чи організаційного забезпечення. Тому зараз у Києві, фактично, діє друга, паралельна Головкиївархітектура, яка, на відміну від першої, розміщеної на Хрещатику, 32, жодним чином не відповідає за результати.

Приклади Одеси, Києва, Львова, Харкова (аналогічні приклади можна навести щодо всіх без винятку великих історичних міст України) показують, що організація державного захисту пам'яток архітектури й містобудування, історичної забудови та міського середовища на сьогодні недостатньо ефективна, оскільки, незважаючи на прийняття нового Закону, ще не сформована чітка виконавча вертикаль центральних і місцевих органів охорони саме архітектурної спадщини та збереження історичної забудови.

Розглядаючи ці проблеми, слід взяти до уваги ту обставину, що для реалізації державних пам'яткоохоронних заходів в Україні створено (в основному Держбудом) потужну і розгалужену систему науково-дослідних, проектних і виробничих організацій. Це інститути УкрНДІпроектреставрація, УкрНДІпроект-реконструкція (Київ), Укрзахідпроектреставрація (Львів), їхні підрозділи в областях України, Державний науково-технологічний центр «Конрест», Державний НДІ теорії та історії архітектури й містобудування, кілька науково-дослідних центрів, 36 спеціалізованих підрядних реставраційних організацій. У серпні 2003 р. реорганізовано Державний ДНІ пам'яткоохоронних досліджень, підпорядкований Мінкультури. Проектні реставраційні інститути, ДНТЦ «Конрест» та тринадцять акціонерних товариств з власними виробничими базами об'єднані в потужну Спеціальну науково-реставраційну проектно-будівельно-виробничу корпорацію Укрреставрація. В Корпорації збережено єдиний науково-технологічний реставраційний комплекс і кадри висококваліфікованих фахівців. У цілому архітектурні реставраційні організації України здатні забезпечити виконання реставраційно-ремонтних робіт на пам'ятках та історичній забудові річним обсягом понад 100 млн. гривень.

Серед нормативних документів, які регулюють питання реставрації пам'яток, дуже важливими є реставраційні норми і правила. На жаль, ми в незалежній Україні досі не спромоглися затвердити свої норми (хоча вони розробляються вже понад десять років). Тому поки що, згідно з вказівкою Держбуду від 27.10.97 № 17-7/5-163, у галузі використовується колишній союзний БНІП 102-84 — Тимчасова інструкція про склад, порядок розроблення, погодження і затверд-

ження науково-проектної документації на пам'ятках історії та культури, затверджена наказом Міністерства культури СРСР від 23.08.84 № 446.

Щоправда, наказом Держбуду України від 28.02.2000 № 34 визначено новий порядок підготовки й надання реставраційних завдань на будівлі-пам'ятки. У випадку реставрації будівлі-пам'ятки без зміни її функціонального призначення та розпланувально-просторових характеристик видається тільки реставраційне завдання; у випадку реставрації будівлі-пам'ятки із зміною її функціонального призначення, розпланувально-просторових характеристик, характеру впорядження (благоустрою) прилеглої території — видається реставраційне завдання та архітектурно-планувальне завдання.

Кожен опрацьований проект реставрації будівлі-пам'ятки перед затвердженням його замовником обов'язково має бути погоджений відповідним органом охорони культурної спадщини, залежно від категорії об'єкту пам'ятки. Так, проекти реставрації пам'яток архітектури національного значення мають погоджуватися з Держбудом України. Для фахового вирішення цих питань в Комітеті вже понад десять років функціонує Науково-методична рада, до складу якої входить сорок провідних в Україні спеціалістів пам'яткоохоронної справи.

Заходи з охорони та реставрації пам'яток фінансуються окремим рядком у Державному бюджеті України. Заходи щодо реставрації конкретних будівель, що мають юридичний статус пам'яток, згідно з чинним законодавством, мають здійснюватись коштом власників чи користувачів цих будівель.

Кожен об'єкт архітектурно-містобудівної спадщини потребує проведення комплексу науково-дослідних і реставраційно-ремонтних робіт. Майже кожна друга будівля-пам'ятка знаходиться в незадовільному технічному стані, а кожна десята в аварійному. На незадовільний стан пам'яток архітектури і містобудування, особливо тих, що використовуються бюджетними установами або не знаходяться в господарському використанні, впливає значне скорочення державного фінансування реставраційно-ремонтних робіт. Так за 1993–2000 рр. суми передбачених у Державному бюджеті коштів скоротилися у 25 разів. У зв'язку з цим більшість об'єктів, на яких вкрай необхідне проведення робіт, не реставруються, що призводить до їх руйнування та в подальшому асигнування набагато більших коштів на реставрацію. Проведення найневідкладніших першочергових протиаварійних та консерваційних робіт (реставрація дахів, горищних перекриттів, укріплення фундаментів, склепінь, стін) зараз потребують понад сто пам'яток архітектури національного значення. Серед них — кілька десятків будинків в історичних центрах Одеси і Львова, Одеські оперний театр і філармонія, Іллінська церква та Антонієві печери у Чернігові, палац Розумовського у Батурині, окремі споруди в комплексі Мовчанського монастиря в Путивлі, пам'ятки Національного Києво-Печерського історико-культурного заповідника та інші. Вартість цих робіт, згідно з кошторисними розрахунками, становить понад 140 млн. гривень.



Постійне недофінансування сфери охорони та реставрації культурної спадщини призводить до невиконання передбачених обсягів реставраційно-ремонтних робіт навіть на головних пам'ятках держави, по яких приймалися відповідні урядові чи президентські рішення. Все це пояснюється такими основними причинами:

- відсутністю належного державного фінансування в необхідних обсягах;
- низькою фінансовою спроможністю користувачів пам'яток архітектури;
- запізненням у створенні відповідних правових умов для залучення інвестицій до справи збереження пам'яток та історичної забудови;
- недостатньою суспільною визначеністю пріоритетності справи збереження пам'яток та історичної забудови.

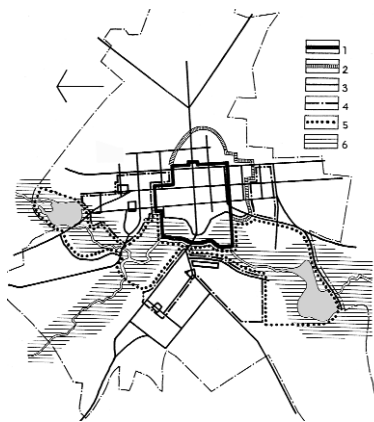
З огляду на це органи охорони культурної спадщини постійно і безуспішно ставлять питання про необхідність передбачення на 2005–2010 рр. у Державному бюджеті коштів на реставрацію пам'яток архітектури в сумі 90–100 млн. гривень щорічно.

Збереження архітектурної та містобудівної спадщини є державною справою. Тому всі органи влади повинні належно ставитись до цих проблем і вирішувати їх. На наш погляд, роль української держави в цих питаннях може бути окреслена дуже чітко:

- забезпечити стабільну нормативно-правову базу;
- надавати необхідну економічну підтримку;
- сприяти фахівцям у їх професійній праці.

На це і має бути спрямована зараз діяльність відповідних державних органів. У цьому сенсі найактуальнішими управлінськими проблемами найближчого часу є такі:

- створення сучасної нормативно-правової та науково-методичної бази збереження та реставрації історичної забудови, пам'яток архітектури й містобудування, особливо в умовах великих історичних міст;
- оптимізація структури управління галуззю охорони та реставрації пам'яток архітектури й містобудування, організаційно-методичне забезпечення діяльності місцевих органів містобудування і архітектури, охорони культурної спадщини та заповідників;



2. Територія Державного історико-культурного заповідника у м. Глухів в структурі міста

– створення ефективного державного контролю за дотриманням вимог чинного законодавства щодо охорони архітектурної та містобудівної спадщини.

Крім окремих пам'яток та історичних міст, в Україні підлягають державному захисту такі комплексні об'єкти, як заповідники. Багато з них створені у великих містах і нерідко ускладнюють життя в них (наприклад, заповідник «Стародавній Київ») [6].

Найбільше заповідників у нас було створено після 1990 р., особливо за 13 років незалежності України. Сучасні наука і практика розглядають заповідники як спеціально виокремлені території, на яких містяться історичні комплекси, ансамблі, що становлять визначну наукову, історичну, мистецьку чи іншу культурну цінність і які охороняються державою та вилучаються з усіх видів господарського використання. Заповідники, згідно з типовим положенням про них, — це культурно-освітні й наукові установи (заклади), створені з метою охорони та належного використання пам'яток. Вони оголошуються рішеннями Кабінету Міністрів України. Шістдесят один історико-культурний заповідник, що нині діють в Україні, поділяються на 9 видових категорій та перебувають в управлінні 7 різних рівнів органів виконавчої влади — від Мінкультури до райдержадміністрації. Окремою, досі не розв'язаною проблемою, є унормування питань створення нових та функціонування існуючих державних історико-культурних заповідників різних видів: історико-архітектурних, історико-археологічних, історико-меморіальних, історико-етнографічних, музеїв-заповідників [7].

Аби вирішити цю проблему, необхідно розробити і затвердити на державному рівні чіткі критерії визначення заповідників, перелік необхідних дослідницьких матеріалів, установити експертні й адміністративні процедури. З огляду на те, що всі згадані вище види заповідників мають свої виразні пам'ятокоохоронні особливості (приміром, предметна область, проблеми і статус історико-археологічного заповідника суттєво інші, ніж історико-архітектурного заповідника), треба для кожного з цих видів заповідників розробити й затвердити окремі методичні документи.

Ставлячи питання про необхідність удосконалення як нормативної бази, так і адміністрування, ми маємо чітко уяснити, що методично питання охорони окремих пам'яток архітектури суттєво відрізняються від питань збереження історичної забудови та традиційного характеру середовища. Це підтверджується, зокрема, й відповідним законодавством європейських країн. Там законоположення, спрямовані на охорону нерухомих пам'яток, і законоположення про захист історико-архітектурного середовища чітко розведено до різних законодавчих актів. У більшості країн Європи є окремі закони про охорону пам'яток. При цьому питання охорони історично сформованого середовища (чи, у трактуванні українського Законодавця, «збереження традиційного характеру середовища») регулюються спеціальним містобудівним законодавством [8].

Наприклад, у Австрії, яка є федеративною державою, діє федеральний закон 1923 р. (з доповненнями 1959, 1978 та 1990 рр.) «Про охорону пам'яток». Але за цим законом неможливо охороняти навіть найближче довкілля нерухомих пам'яток, не кажучи вже про цілісне історико-архітектурне середовище старовинного поселення. Ці питання регулюються іншими законами — про охорону міського довкілля та історичних середмість, що віднесено, згідно з конституцією Австрії, до виключної компетенції федеральних земель. Тому в цій країні діють такі окремі закони, як про охорону історичного середмістя Зальцбурга 1967 р., про охорону міського середовища федеральної землі Зальцбург 1974 р., про охорону історичного середмістя м. Грац 1974 р., про охорону міського середовища федеральної землі Штірія 1977 р. (стосується як міських, так і сільських поселень), про охорону історичних середмість і міського середовища федеральної землі Тироль 1976 р., будівельний закон Відня 1929 р. [9]

Подібна ситуація і в правовій системі Німеччини, з тією лише різницею, що законодавство про охорону пам'яток цілковито віднесено до компетенції окремих федеральних земель, тоді як чітко відмежовані законоположення про охорону середовища історичних міст віднесено до вищого, федерального рівня правового регулювання і викладено в законі про упорядкування навколишнього середовища 1965 р., Федеральному будівельному законодавстві 1976 р. та в законі про обмеження в містобудуванні 1976 р. [10]

Ми живемо в дещо іншій юридичній традиції — російській і радянській. Тому у нас, починаючи з положень та інструкцій сталінських часів і до закону СРСР «Про охорону та використання пам'яток історії та культури» 1976 р. правове регулювання охорони пам'яток та збереження середовища визначалося одними й тими ж законодавчими актами. Цю традицію продовжує пам'яткоохоронне законодавство країн, що утворилися на руїнах СРСР: Білорусі (закон 1992 р.), України (закон 2000 р.), Російської Федерації (федеральний закон 2002 р.) [11], Узбекистану (закон 2002 р.).

В Україні протягом останнього десятиріччя нормативно-правові засади містобудівної охорони пам'яток архітектури та збереження історичної забудови, традиційного характеру середовища зазнали деякої модернізації. Сьогодні ці засади визначаються низкою законодавчих актів, прийнятих у добу незалежності. Це, передовсім, закони України «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про планування і забудову територій», «Про охорону культурної спадщини» та інші.

Так, у новій редакції Закону України «Про основи містобудування» (від 16.11.1992 зі змінами, внесеними 08.02.2001) [12], у статті 1 дано нове і принципово важливе визначення поняття містобудування: «Містобудування (містобудівна діяльність) — це цілеспрямована діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян, об'

еднань громадян по створенню та підтриманню повноцінного життєвого середовища, яка включає <...> реконструкцію історичних населених пунктів при збереженні традиційного характеру середовища, реставрацію та реабілітацію об'єктів культурної спадщини». У статті 2 зазначено, що головні напрями містобудівної діяльності включають збереження пам'яток культурної спадщини. А стаття 3 до об'єктів містобудування відносить зони охорони нерухомої культурної та природної спадщини.

Закон «Про планування і забудову територій» (від 20.04.2000) надає великого значення формуванню місцевих правил забудови для кожного населеного пункту, в яких мають бути обов'язково враховані пам'яткоохоронні вимоги. Крім того, статтею 2 до основних завдань планування і забудови територій віднесено, серед іншого: визначення і раціональне розташування <...> історико-культурних та інших територій та об'єктів; визначення територій, що мають особливу <...> історико-культурну цінність, встановлення передбачених законодавством обмежень на їх планування, забудову та інше використання. Статтею 5 при розробленні Генеральної схеми планування України передбачено забезпечити охорону пам'яток історії та культури [13].

Закон України «Про архітектурну діяльність» (від 20.05.1999) передбачає врахування заходів і містобудівних обмежень, пов'язаних з охороною нерухомої культурної спадщини, збереженням характеру існуючої забудови. Статтею 6 встановлено, що «виключно на конкурсній основі здійснюється розроблення проєктів об'єктів архітектури, реалізація яких має суттєвий вплив на розвиток і формування забудови населених пунктів, а також об'єктів, які розміщуються в зоні охорони пам'яток історії та культури».

Відповідно до вищезазначених актів законодавства трактуються пам'яткоохоронні питання і в інших законах. Так, Земельний кодекс України (від 25.10.2001) у статті 19 визначає серед різних категорій земель землі історико-культурного призначення. А глава 10 (статті 53–54) цілковито присвячена землям історико-культурного призначення. До таких земель належать землі, на яких розташовані історико-культурні заповідники, історичні або меморіальні будинки, садиби, пам'ятні місця, городища, кургани, залишки фортець, поселень тощо, архітектурні ансамблі і комплекси, історичні центри, квартали і площі, залишки стародавнього планування і забудови міст та інших населених пунктів, архітектурні споруди, садово-паркові комплекси, фонові забудова. Статтями 54 та 112 передбачено створення охоронних зон довкола історико-культурних заповідників, архітектурних ансамблів і комплексів, інших об'єктів культурної спадщини. Статтями 83, 84 визначено, що землі історико-культурного призначення не можуть передаватись у приватну власність.

Важливе нормативно-методичне значення для розвитку великих міст та містобудування в Україні в цілому має Концепція сталого розвитку населених

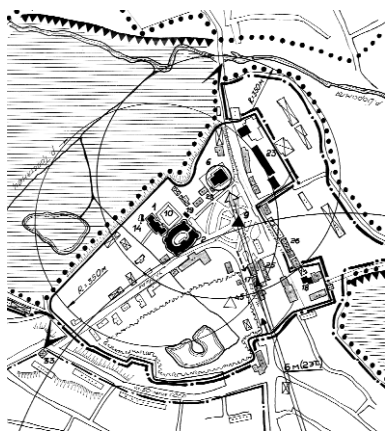
пунктів, схвалена постановою Верховної Ради України від 24.12.1999 № 1359-XIV. Згідно з нею поняття сталого розвитку населених пунктів включає «збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини» (некоректне тлумачення, як на наш погляд: не можна урівнювати самовідтворювані біологічні ресурси з невідшкодовною та невідтворюваною культурною спадщиною). Цим же документом (у розділі 3) до основних напрямів державної політики щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів віднесено охорону і раціональне використання пам'яток культурної спадщини. Одним із аспектів формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах є «здійснення заходів щодо охорони і реставрації пам'яток історії та культури, архітектури та містобудування...»

З усього вищенаведеного зрозуміло, наскільки важливим і відповідальним моментом є підготовка і затвердження науково обґрунтованих підзаконних актів, що випливають з Законів, які діють на сьогодні. Серед таких підзаконних актів особливо важливим є Список історичних населених місць України. Він затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 року № 878, містить 401 населене місце (тільки міста і селища міського типу). Для всіх них необхідно:

- розробити чи скоригувати розроблені раніше історико-архітектурні опорні плани;
- на основі історико-архітектурних опорних планів розробити і затвердити у встановленому порядку:
  - а) границі історичних ареалів;
  - б) границі і режими використання зон охорони пам'яток;
  - в) місцеві правила забудови.

Усі проекти розпланування, забудови, реконструкції, що стосуються історичних ареалів цих поселень, повинні погоджуватись з центральними органами охорони культурної спадщини; з цими ж органами слід погоджувати програми і концепції соціально-економічного й культурного розвитку, оскільки вони заторкують питання просторового устрою і розвитку цих міст.

Але найважливіше — відповідно до чинного законодавства в цих містах органи місцевого самоврядування можуть створювати свої органи охорони культурної спадщини [14].



3. Фрагмент історико-архітектурного опорного плану м. Тростянець Сумської області

Однією з важливих юридичних новацій Закону України «Про охорону культурної спадщини» є запровадження поняття «історичний ареал». Цій проблемі присвячено ще один нормативно-правовий акт. Це Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць. Він затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 318 і містить критерії визначення меж історичних ареалів населених місць та вимоги щодо охорони зосереджених в них об'єктів культурної спадщини, збереження традиційного характеру середовища, а також визначає обмеження господарської діяльності на території цих ареалів та особливості їх взаємозв'язку з іншими частинами населених місць.

У 2000–2001 рр. НДІГІАМ опрацював Порядок визначення меж зон охорони пам'яток. Цей «Порядок» був погоджений Міністерством культури і мистецтв України, затверджений наказом Держбуду від 26 лютого 2001 р. № 41 і зареєстрований в Міністерстві юстиції України 15 березня 2001 р. за №234/5425. Він містив систематизовані вимоги до встановлення меж та загальне визначення режимів зон охорони окремих пам'яток та їх комплексів, що мало особливо важливе значення для великих історичних міст. Відповідальними за визначення та затвердження зон охорони пам'яток були Держбуд і Мінкультури. Наприкінці 2002 р. унаслідок міжвідомчих чвар Мінкультури з Держбудом Міністерство юстиції України з надуманих підстав скасувало державну реєстрацію цього нормативно-правового акту і з 21 листопада 2002 р. він втратив чинність. Проте від цього не зникла, а навпаки — загострилася проблема правового регулювання питань визначення зон охорони пам'яток. Тому для унормування цих питань зараз опрацьовано проект Державних будівельних норм «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження науково-проектної документації щодо визначення меж та режимів використання зон охорони пам'яток архітектури й містобудування».

Важливою і невирішеною проблемою є унормування питань розроблення історико-архітектурних опорних планів історичних міст. «Інструкцію до складання історико-архітектурних опорних планів населених місць України» було затверджено 1991 року [15]. Нею поки що користуються фахівці, оскільки новішого нормативно-правового акта з цих питань досі немає. Проте цілком очевидно, що та «Інструкція», заснована на Законі Української РСР «Про охорону та використання пам'яток історії та культури» від 1978 р., давно застаріла, суперечить чинному законодавству, зокрема закону «Про охорону культурної спадщини» та урядовим постановам останнього десятиріччя (1992–2002 рр.). З огляду на це у 2002 р. опрацьовано Державні будівельні норми «Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження історико-архітектурних опорних планів, спеціальної науково-проектної документації для визначення історичних

ареалів населених місць України». Авторський колектив цієї розробки (доктори архітектури В. Абизов, М. Дьомін, канд. архітектури В. Вечерський, архітектори Є. Водзинський і М. Кучерук), використавши попередні науково-методичні напрацювання, підготував документ, який повинен на сучасних засадах унормувати створення історико-архітектурних опорних планів, проектів зон охорони пам'яток, визначення історичних ареалів.

Затвердження цих двох Державних будівельних норм дозволить заповнити прикру «юридичну прогалину», що утворилася після прийняття у 2000 р. Закону «Про охорону культурної спадщини».

Підсумовуючи все вищезазначене, підкреслимо, що на сьогодні в Україні спільними зусиллями науковців, правників і працівників державних органів містобудування і архітектури та органів охорони культурної спадщини створено певні нормативно-правові засади охорони пам'яток архітектури й містобудування та збереження історичної забудови, сформованого архітектурного середовища. Проте це не означає, що у нас є необхідна нормативно-правова база. Практика містобудівної діяльності в містах, різних за статусом, величиною, категорією цінності нерухомої культурної спадщини, висуває нові завдання, для вирішення яких необхідно оновлювати нормативно-правовий інструментарій. У цьому сенсі найскладнішою групою проблем є питання ідентифікації та забезпечення збереження об'єктів, визнаних пам'ятками містобудування. Необхідно також розробити окремі нормативно-правові акти (або доповнити існуючі) в частині забезпечення збереження архітектурної та містобудівної спадщини у великих історичних містах, таких як Київ, Одеса, Львів, Харків, оскільки ця проблематика має свою специфіку [16].

Подальше розроблення нових та удосконалення чинних нормативно-правових актів передбачає випереджальний розвиток науково-дослідних і пошукових робіт у цій сфері, практичну апробацію пропонованих рішень і правових механізмів. Українській необхідний також постійний моніторинг ситуації у сфері охорони архітектурної та містобудівної спадщини. Механізм такого моніторингу, на основі досвіду США [17], свого часу був запропонований (але, на жаль, не реалізований) Держбудом України. Він мав би проводитися системно, у рамках підготовки щорічної Національної доповіді про стан охорони нерухомої культурної спадщини, що направлялася б вищим органам влади України й обов'язково публікувалася в пресі.

У цілому, підсумовуючи огляд нормативно-правової бази та основних засад адміністрування у сфері охорони архітектурної та містобудівної спадщини, слід визнати, що ці питання в чинному українському законодавстві забезпечені вкрай незадовільно: окремі законоположення розпорозені в різноманітних нормативно-правових актах різного рівня (законах, указах Президента, постановах Кабміну, Державних будівельних нормах, відомих положеннях та інструкціях). Є окремі

сектори цієї сфери, які досі регулюються застарілими відомчими інструкціями СРСР середини 1980-х років (зокрема, питання визначення зон охорони пам'яток архітектури й містобудування). Відсутній цілісний концептуальний підхід до правового регулювання суспільних відносин у цій сфері, що породжує останніми роками численні конфлікти, призводить як до втрат і спотворення національної культурної спадщини з одного боку, так і до погіршення інвестиційного клімату в історичних містах України з другого боку. Особливо актуальні ці проблеми для столиці держави — м. Києва, а також міст Одеси, Львова, Харкова.

В Україні немає чіткої системи державних органів, які відповідали б за розроблення і реалізацію державної політики у цій суспільно важливій сфері. Держбуд, Мінкультури та Державна служба охорони культурної спадщини ніби й причетні до цієї сфери, проте жоден із цих органів зокрема і всі вони разом через паралелізм і дублювання в роботі, а також постійні міжвідомчі чвари не спроможні створити нормально функціонуючу систему державних органів охорони архітектурної та містобудівної спадщини, збереження традиційного характеру середовища.

Згідно з Законом України «Про охорону культурної спадщини» в Україні ма-ла бути невідкладно створена вища державна інстанція з питань охорони культурної спадщини. Однак утворення при Мінкультури в 2002 р. Державної служби охорони культурної спадщини не сприяло усуненню існуючого розпорощення і паралелізму в роботі Держбуду й Мінкультури, а тільки значно погіршило ситуацію.

Тож аналіз цієї проблемної ситуації, а саме: стану архітектурного середовища великих історичних міст України (Київ, Одеса, Львів, Харків, Чернівці, Суми, Чернігів та ін.); вітчизняної законодавчої бази, відомчих нормативно-правових актів, наявних адміністративно-управлінських структур, професійних організацій, взаємодії різних органів, а також аналіз зарубіжного досвіду вирішення цих проблем дозволили виявити недоліки й суперечності у чинному законодавстві як одні з головних причин, які перешкоджають інвестиціям у сферу збереження та реконструкції історичної забудови, охорони архітектурної та містобудівної спадщини.

З метою виправлення становища автор даної статті у 2004 р. ініціював розроблення проекту Закону України «Про охорону архітектурної та містобудівної спадщини», який має створити правові передумови для формування ефективної системи органів охорони пам'яток архітектури та містобудування, збереження історичної забудови, історичних населених місць та заповідників, з ліквідацією теперішніх неефективних підрозділів Мінкультури та Держбуду.

Робота над проектом даного закону передбачає двоетапне вирішення проблеми, якій він присвячений.

На першому етапі слід підготувати й провести ратифікацію Україною Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи, укладену в м. Гранаді 3 жовтня 1985 р. [18] На сьогодні це є основоположний документ Ради Європи у сфері охорони архітектурної та містобудівної спадщини. Україна, прагнучи інтеграції в Євро-



пу, не може лишатися осторонь цього важливого міжнародно-правового акту. Тільки після ратифікації зазначеної конвенції, на другому етапі стає можливим і обґрунтованим прийняття спеціального Закону України «Про охорону архітектурної та містобудівної спадщини».

На сьогодні нами розроблено проект зазначеного закону, який повинен врегулювати такі питання, які досі лишаються законодавчо неврегульованими:

1. Визначення архітектурної і містобудівної спадщини та правових інструментів її збереження.
  2. Визначення традиційного характеру середовища та правових інструментів його збереження.
  3. Визначення функцій і повноважень державних органів, відповідальних за збереження архітектурної та містобудівної спадщини.
  4. Нормування питань створення, ведення і використання Державного реєстру та Державного кадастру архітектурної та містобудівної спадщини, Державного реєстру історичних населених місць, Державного кадастру земель історико-культурного призначення.
  5. Нормування питань наукової фіксації та дослідження архітектурної та містобудівної спадщини.
  6. Нормування питань розроблення і використання історико-архітектурних опорних планів.
  7. Нормування питань розроблення і встановлення зон охорони пам'яток архітектури та містобудування.
  8. Нормування питань розроблення і затвердження меж і режимів використання територій історичних ареалів населених місць.
  9. Нормування питань створення і діяльності державних та місцевих історико-архітектурних та історико-культурних заповідників.
  10. Нормування питань включення у місцеві правила забудови й містобудівну документацію містобудівних обмежень та обтяжень, пов'язаних зі збереженням архітектурної та містобудівної спадщини.
  11. Регламентация видів робіт, а також дозвільних і контрольних документів і процедур щодо робіт, які допускається проводити в межах об'єктів архітектурної та містобудівної спадщини.
  12. Фінансово-економічні засади збереження архітектурної та містобудівної спадщини.
  13. Правове забезпечення участі громадськості, врахування громадської думки при вирішенні всіх питань, що зачіпають інтереси збереження архітектурної та містобудівної спадщини.
  14. Відповідальність за порушення законодавства.
  15. Питання міжнародної співпраці у цій сфері.
- Після прийняття цього Закону необхідно на його базі розробити Кон-

цепцію організаційних змін у структурі центральних та місцевих органів виконавчої влади, відповідальних за охорону архітектурної і містобудівної спадщини та традиційного характеру середовища історичних населених місць України. У зв'язку з цим за Мінкультури і Державною службою охорони культурної спадщини слід залишити тільки питання охорони окремих пам'яток історії, мистецтва та археології. Вбачається доцільність і навіть необхідність у створенні окремого урядового органу управління, який займався б усім комплексом питань архітектурної та містобудівної спадщини, проблемами історичних населених місць та заповідників.

1. *Вечерський В. В.* Актуальні проблеми містобудівної охорони архітектурної спадщини // Українська академія мистецтва: Досл. та наук.-метод. пр. — Київ, 2003. — Вип. 10. — С. 31–36.
2. Два останні об'єкти внесені в Список під одним номером як єдина номінація.
3. *Вечерський В. В.* Нормативно-правова база охорони історических городів // Етапи розвитку і перспективи охорони історического ареала г. Одеси: Междунар. науч. конф. — Одеса, 2001. — С. 27–28.
4. *Ранинський Ю.* Памятники архитектуры и градостроительства. — М., 1988. — С. 62.
5. Закон України «Про охорону культурної спадщини» // Вісник УТОПК. — К., 2000.
6. *Вечерський В. В.* Реновація середовища, відтворення пам'яток і проблеми розвитку Києва // Сучасні проблеми архітектури та містобудування. — Київ, 1999. — Вип. 6. — С. 16–26.
7. *Вечерський В. В.* Архітектурно-містобудівна спадщина регіонів України // Археометрія та охорона історико-культурної спадщини. — Київ, 1999. — Вип. 3. — С. 96–110.
8. Реконструкция центров исторических городов: Советско-французское научно-техническое сотрудничество. — М., 1987.
9. Законодавство про охорону пам'яток і нагляд за міським довкіллям в Австрії // Пам'ятки України: історія та культура. — 1997. — № 3. — С. 112–113.
10. *Schiedermaier W., Scherg J.* Denkmalfibel: Praktische Hinweise zu Denkmalschutz und Denkmalpflege in Bayern. — Muenchen, 1991.
11. Федеральний закон Російської Федерації «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ.
12. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про основи містобудування» // Урядовий кур'єр. — 2001. — 7 березня.
13. Закон України «Про планування і забудову територій» // Урядовий кур'єр. — 2000. — 7 червня.
14. *Вечерський В. В.* Нормативно-правові впливи на збереження історичного образу міста // Будемо інакше (Львів). — 2001. — № 3–4. — С. 6–7.
15. Інструкція до складання історико-архітектурних опорних планів населених місць України / Держбуд України. — Київ, 1992.
16. *Вечерський В. В.* Нормативно-правова база охорони історических городів... — С. 27–28.
17. Readings in Historic Preservation: Who? What? How? / Ed. by N. Williams, E. Kellogg, F. Gilbert. — New Brunswick, N.-Y., 1983.
18. Охорона культурної спадщини: Зб. міжнар. документів. — Київ, 2002. — С. 54–61.