

УДК 72.01

О.І.Косаревський, В.В.Товбич

ДО ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПАМ'ЯТКООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ОХОРОНИ АРХІТЕКТУРНОЇ ТА МІСТОБУДІВНОЇ СПАДЩИНИ

Міністерством регіонального розвитку та будівництва України підготовлено проект Закону України "Про охорону архітектурної та містобудівної спадщини", третя редакція якого надрукована у Віснику ICOMOS (1). Законопроект складається з 10 розділів і 35 статей.

Як і в будь-якому законодавчому акті, проект Закону "Про охорону архітектурної та містобудівної спадщини" містить загальні положення з визначенням термінів та класифікацією об'єктів архітектурної та містобудівної спадщини; особливості державної політики та державного управління, громадського контролю та державного обліку; вимоги до збереження архітектурної та містобудівної спадщини, а також традиційного характеру середовища, які включають нормативно-правове регулювання діяльності щодо реставрації та реабілітації пам'яток архітектури, роботи науково-методичної ради, здійснення наукового керівництва, розробки історико-містобудівної документації, функціонування історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій, регенерації історичної забудови та реставраційної відбудови об'єктів архітектури та містобудування.

Окремими розділами виділені питання щодо особливостей збереження об'єктів архітектурної та містобудівної спадщини, внесених до списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, засад та правових умов утримання і використання об'єктів архітектурної та містобудівної спадщини в цілому, відносин власності (користування) на пам'ятки архітектури, наукового, кадрового та інформаційного забезпечення діяльності щодо охорони архітектурної та містобудівної спадщини, що включає ліцензування і кваліфікаційну сертифікацію кадрів, міжнародного співробітництва у сфері охорони архітектурної та містобудівної спадщини.

Одночасно проект Закону не має концепції, що обґрунтовує доцільність його прийняття; класифікація об'єктів архітектурно-містобудівної спадщини (архітектурної, містобудівної, архітектурно-археологічної, монументального мистецтва, культурного ландшафту) подана без врахування їх місця у обсязі поняття "об'єкт культурної спадщини"¹, визначеної всіма, без виключення,

¹ У преамбулі законопроекту записано: «Цей Закон регулює правові, організаційні, економічні, соціальні й науково-технічні засади діяльності щодо збереження та активного включення у суспільне життя архітектурної та містобудівної спадщини, збереження традиційного характеру середовища населених місць». Тобто відсутня родова суттєва ознака предмету нормативно-правового регулювання.

міжнародними актами як "нерухомість", яка має "достатню історичну, археологічну, мистецьку, наукову, соціальну чи технічну цінність, включно з прибудовами до них" (ст.1 Конвенції з охорони архітектурної спадщини Європи), що й і найшло своє відображення у ст. 2 Закону України "Про охорону культурної спадщини". При цьому Конвенція з охорони всесвітньої культурної та природної спадщини не визначає архітектурну цінність суттєвою ознакою пам'ятки, а підкреслює, згідно з ст.1 згаданої конвенції, "універсальну цінність під кутом зору історії, естетики, етнології чи антропології".

Не враховано також основні положення Закону України "Про природно-заповідний фонд України", яким зокрема регламентуються правові основи організації, охорони, ефективного використання парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, інших штучно створених об'єктів природно-заповідного фонду (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки).

Поряд з діючими законами "Про охорону культурної спадщини" та "Охорону археологічної спадщини", з прийняттям цього закону виникне прецедент ланцюгової реакції створення нових законів про охорону історичної спадщини, монументального мистецтва, садово-паркового мистецтва, ландшафтних об'єктів, об'єктів науки і техніки.

У проекті закону не врегульовані питання збереження історичної забудови, об'єктів садово-паркового мистецтва, архітектурно-археологічних об'єктів, об'єктів монументального мистецтва, культурних ландшафтів. Розділи IV і V стосуються тільки збереження архітектурної спадщини і містобудівної спадщини відповідно.

Термін "збереження" (комплекс здійснюваних відповідно до законодавства України та міжнародного законодавства заходів, спрямованих на облік, дослідження, реставрацію, реабілітацію та регенерацію об'єктів архітектурно-містобудівної спадщини) вільно переповідає, а фактично звужує, а у деяких місцях суперечить, законодавчо визначене поняття "охорона культурної спадщини" (система правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, містобудівних, інформаційних та інших заходів з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), запобігання руйнуванню або заподіянню шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування та музеєфікації об'єктів культурної спадщини).

Всі без виключення положення законопроекту, по-перше, дублюють норми ефективно діючих законів та підзаконних актів (перефразовують їх, а у ряді випадків суперечать нормам діючого законодавства, що не припустимо з точки зору нормопроектувальної техніки), зокрема законів України "Про охорону культурної спадщини", "Про наукову і науково-технічну діяльність",

“Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про основи містобудування”, “Про авторське право і суміжні права”; Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи, ратифікованої Законом України 20 вересня 2006 року; постанови Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 318 “Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних населених місць”; Держстандарту України “Документація. Звіти у сфері науки і техніки. Структура і порядок оформлення” (ДСТУ 3008-95); Державних будівельних норм України “Містобудування. Планування і забудова міських поселень” (ДБН 360-92**), та ін.

По-друге, концептуально проект закону передбачає, всупереч Конституції України, прийнятому у 2000 році Закону України “Про охорону культурної спадщини”, Закону України “Про архітектурну діяльність”, який нормативно відмежований від пам’яткоохоронної справи, так як і Закон України “Про планування і забудову територій”; підзаконним нормативно-правовим актам (зокрема чинним державним будівельним нормам: “Тимчасовій інструкції про склад, порядок розроблення, погодження й затвердження науково-проектної документації на пам’ятках історії та культури”, затвердженій наказом Міністерства культури СРСР 25 серпня 1984 року (РНП 102-84), а також “Інструкції щодо організації зон охорони нерухомих пам’яток історії та культури”, затвердженій наказом Міністерства культури СРСР 24 січня 1986 року та ін.) перерозподіл управлінських повноважень у сфері охорони культурної спадщини на користь Міністерства регіонального розвитку і будівництва, новоствореного з метою перш за все для розвитку будівельної галузі для реалізації державної житлової політики, а також сприянню здійснення архітектурної діяльності, а не охорони пам’яток та забезпечення захисту традиційного характеру середовища від зазначеного будівництва. А на місцевому рівні призведе до диктату забудовників та інших учасників інвестиційних процесів.

Зазначена суперечність посилюється, введеними з 1 січня 2009 року, державними будівельними нормами: ДБН Б.2.2-2-2008 “Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження науково-проектної документації щодо визначення меж та режимів використання зон охорони пам’яток архітектури та містобудування”; ДБН Б.2.2-3-2008 “Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження історико-архітектурних опорних планів, спеціальної науково-проектної документації для визначення історичних ареалів населених місць України”; ДБН А.2.2-6-2008 “Склад, зміст, порядок розроблення, погодження і затвердження науково-проектної документації для реставрації об’єктів нерухомої культурної спадщини”, якими закріплені, у

існуючому правовому полі архітектурної діяльності, планування та забудови міст і функціональних територій, вимоги щодо збереження пам'яток архітектури та містобудування.

Положення цього проекту закону перешкоджають застосуванню конкретних положень про охорону нерухомості, що їх викладено в: Конвенції про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини від 16 листопада 1972 року та у відповідному Закону України "Про охорону культурної спадщини"; Європейській конвенції про охорону археологічної спадщини від 6 травня 1969 року, Європейській ландшафтній конвенції від 20 жовтня 2000 року та у відповідному Закону України "Про охорону археологічної спадщини", який, до речі на теперішній час не діє, оскільки не регулює питання забудови територій з об'єктами археологічної спадщини, в тому числі, що можуть бути виявлені; інших міжнародних нормативних актах; законах України "Основи законодавства України про культуру", "Про музеї та музейну справу", "Про природно-заповідний фонд України", "Про охорону земель", "Земельний кодекс України", "Водний кодекс України" тощо.

При певному доопрацюванні окремі положення законопроекту можуть бути використані при розробці підзаконних нормативно-правових актів до основного закону України "Про охорону культурної спадщини", як того вимагають прикінцеві положення зазначеного Закону (розділ X). Зокрема це стосується вищезазначених ДБН А.2.2-6-2008, ДБН Б.2.2-2-2008 та ДБН Б.2.2-3-2008.

Окрім того слід зазначити, що проектом Закону не враховані особливості здійснення повноважень органів місцевого самоврядування і зокрема місцевого органу виконавчої влади та місцевого самоврядування у столиці України – місті-герої Києві - органу охорони культурної спадщини міста Києва (пам'яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення) відповідно до Закону України "Про столицю України – місто-герой Київ" та статті 36 Статуту територіальної громади міста Києва, затвердженого рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. №371/1805, і зареєстрованого Міністерством юстиції України від 2.02.2005 №14/5.

З огляду на викладене пропонується розглянути питання щодо виконання завдань, визначених Загальнодержавною програмою збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки, затвердженою Законом України від 20 квітня 2004 року, і якою зокрема визначено її основне завдання: удосконалення управління у сфері охорони культурної спадщини. Найбільш ефективним вирішенням цього питання є функціонування єдиного самостійного Центрального органу виконавчої влади у сфері охорони

культурної спадщини та його органів на місцях, діяльність якого має спрямовуватись і координуватись Кабінетом міністрів України [2].

Висновок: Запропонований законопроект “Про охорону архітектурної та містобудівної спадщини” спрямований на демонтаж недавно сформованої цілісної системи охорони культурної спадщини на місцях при відсутності єдиної вертикалі управління галуззю.

Для незалежної України це повернення суспільних відносин у сфері охорони культурної спадщини до періоду жорсткої протидії “імперських” владних структур будь-яким проявам національної самосвідомості.

Досвід правобудівництва, характерний для розвинутих країн світу, свідчить, що в цих країнах не відміняють закони, а постійно вносять до них відповідні поправки. Ці поправки спрямовані на удосконалення відповідності законодавчих актів потребам реального життя. Наприклад, Конституція США існує з кінця XVIII ст. до теперішнього часу, але з чисельними поправками. Пам’яткоохоронне законодавство Німеччини, Польщі інших країн Європи залишається незмінним упродовж десятків років [3].

На останнє доречно нагадати законодавчу культуру давньої Греції. Греки пам’ятали: що має початок – має і кінець. Старовинні неписані закони не мали початку, вони походили від давнини і тому їх додержувались. Законодавці страхалися, що до нових законів такої поваги не буде, що їх стануть змінювати і відміняти. А мати закони, що змінюються, - це все одно, що не мати ні яких. Тому перед за все опікувались непорушністю своїх приписів.

Хто бажав внести в закон хоч будь-яку зміну, той мав з’явитись на народні збори із мотузкою на шиї та надати свою пропозицію. Якщо його знехтують - він мав тут же на місці задушитися [4].

Отже всі позитивні новації законопроекту доцільніше адаптувати у чинний Закон України “Про охорону культурної спадщини”.

Література

1. Вісник Національного комітету ICOMOS, том II, число 1, К.2008. - С. 58-71.
2. Товбич В.В., Косаревський О.І., Красовський Ю.Я./ Історико-культурна спадщина, як чинник проведення реформи адміністративно-територіального устрою України /Сучасні проблеми архітектури та містобудування: Наук.-техн. збірник, вип.17. - К.: КНУБА, 2007. - С.71-89.
3. Товбич В.В./Адаптація містобудівного законодавства України до стандартів Європейського союзу /Новини науки Придніпров’я. Серія “Архітектура і містобудування”. №1. 2006. - С.35-40.
4. Гаспаров М.Л. Занимательная Греция. М., 2008. - С. 83.

Анотація

Проведено аналіз проекту Закону України "Про охорону архітектурної та містобудівної спадщини" в рамках загальної тенденції щодо удосконалення пам'яткоохоронної діяльності.

Аннотация

Проведено анализ проекта Закона Украины "Про охорону архітектурного и градостроительного наследия" в рамках общей тенденции усовершенствования законодательства в области охраны памятников.