

*АПАНАСЕНКО Катерина,
доцентка кафедри публічного та
приватного права, д.ю.н., доцент,
НУ «Чернігівська політехніка», м. Чернігів*

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ: ОСНОВНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

За Конвенцією про охорону архітектурної спадщини Європи (Гранада, 3 жовтня 1985 р.) (ст. 10) та українським законодавством до числа головних напрямів містобудівної діяльності належить збереження пам'яток культурної спадщини. При цьому державне регулювання у сфері містобудування включає контроль за дотриманням вимог щодо охорони культурної спадщини та збереженням традиційного характеру середовища населених пунктів (ст. 2, 5, 8 Закону України «Про основи містобудування»). Сталий розвиток території територіальної громади пов'язується законом, серед іншого, зі збереженням культурної спадщини (п. 12⁻¹ ст. 1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі - Закону)). Ці законодавчі положення узгоджуються з розумінням процесу збереження й охорони культурної спадщини на міжнародному рівні як однієї з найважливіших функцій сучасної держави [1, с. 363-364]. Задля забезпечення сталого розвитку територіальних громад у післявоєнний період важливим є формування вже зараз надійного правового підґрунтя ефективної системи охорони і захисту культурної спадщини. До того ж, ратифікувавши Конвенцію про охорону архітектурної спадщини Європи, Україна взяла на себе зобов'язання запровадити контрольні й дозвільні процедури, необхідні для правової охорони об'єктів архітектурної спадщини (ст. 4). Пропонована законопроектом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» (реєстр. № 5655 від 11.06.2021) містобудівна реформа вносить достатньо серйозні корективи в державне регулювання сфери охорони культурної спадщини. Нашим завданням є оцінка перспективи можливих змін у сфері контролю та нагляду за дотриманням пам'яткоохоронного законодавства.

Розпочнемо з розгляду чинних механізмів контролю й нагляду. За оцінкою фахівців, зараз відповідна державна політика реалізується недостатньо ефективно і неякісно [2, с. 84; 3, с. 11]. До кола аналізованої групи повноважень органів охорони культурної спадщини належить (ч. 2 ст. 5, ч. 1, 2 ст. 6, ст. 30 Закону «Про охорону культурної спадщини», ст. 6-7 Закону «Про охорону археологічної спадщини»):

контроль за виконанням нормативно-правових актів про охорону культурної спадщини (центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, та орган виконавчої влади АРК, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а щодо охорони археологічної спадщини – також інші органи охорони культурної спадщини);

здійснення нагляду за виконанням робіт з дослідження, консервації та інших робіт на об'єктах археологічної спадщини і в зонах їх охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць відповідно до закону (згаданий центральний орган виконавчої влади – Міністерство культури та інформаційної політики України);

здійснення відповідно до закону нагляду за станом схоронності археологічних пам'яток (місцеві органи охорони культурної спадщини);

видача заборон на будь-яку діяльність юридичних і фізичних осіб, що створює загрозу об'єкту культурної /археологічної спадщини, видатній універсальній цінності об'єкта всесвітньої спадщини чи порушує законодавство про охорону культурної спадщини (МКІП, органи місцевого самоврядування, на території яких не створено органів охорони культурної спадщини);

видання розпоряджень та приписів щодо охорони пам'яток національного і місцевого значення, об'єктів всесвітньої спадщини, припинення робіт на них, їх територіях, в зонах охорони, буферних зонах, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, якщо ці роботи проводяться за відсутності затверджених або погоджених з відповідними органами охорони культурної спадщини програм та проектів, передбачених законом, без дозволів або з відхиленням від них (органи охорони культурної спадщини всіх рівнів, включаючи районні державні адміністрації, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради).

Реалізацію перерахованих повноважень з правової точки зору не можна вважати потенційно ефективною, оскільки цитовані вище та інші закони не регламентують способи, порядки, форми їх здійснення. Це є серйозною перешкодою їхньої реалізації у світлі положень ч. 2 ст. 19 Конституції України. Мова йде насамперед про повноваження зі здійснення контролю та нагляду за дотриманням пам'ятоохоронного законодавства. Причому закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» взагалі не згадують контрольні функції органів охорони культурної спадщини.

Відносини з видачі та реалізації розпоряджень та приписів щодо охорони пам'яток також не регламентовані. Відносно дієвою залишається норма статті 30 Закону «Про охорону культурної спадщини» про заборону діяльності, яка створює загрозу пам'яткам. Однак відповідну компетенцію має лише уповноважений центральний орган влади, на певний час цю заборону можуть ввести органи місцевого самоврядування, що не здатне забезпечити достатню практичну ефективність. Спільною проблемою цієї групи повноважень є те, що відповідні заборони, розпорядження та приписи не підлягають примусовому виконанню, хоч і є обов'язковими до виконання (ч. 6, 7 ст. 3 вказаного Закону). Для забезпечення їхньої реалізації доцільно або внести ці документи в перелік тих, що підлягають примусовому виконанню згідно із Законом України «Про виконавче провадження», або, як мінімум, закріплювати в законодавстві порядок і способи реалізації контрольних повноважень та спрощені, пришвидшені правила вирішення в суді заяв щодо примусу суб'єктів господарювання і громадян виконувати перераховані розпорядчі документи. За новою редакцією Закону (ч. 5 ст. 69) суд може заборонити виконання

підготовчих та будівельних робіт на об'єкті нерухомого майна, об'єкті незавершеного будівництва, об'єкті будівництва.

Очікувано ситуація може погіршитись із набранням чинності схваленої Парламентом України містобудівної реформи. Так, органи охорони культурної спадщини втратять право припиняти роботи на пам'ятках культурної спадщини, їх територіях, у будь-яких охоронюваних територіях. А вже через півроку з дня набрання чинності законом про реформу не застосовуватимуться дозвільно-погоджувальні процедури органів охорони культурної спадщини, визначені Законом «Про охорону культурної спадщини», для будівельних робіт у межах вказаних територій (пп. 15 п. 3 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону № IX–2851 від 13.12.2022). А за Законом «Про охорону культурної спадщини», що не змінюється, припинення робіт пов'язується з дотриманням прав і обов'язків забудовників у межах дозвільних правовідносин у сфері господарювання.

Органи містобудівного контролю не проводитимуть на вимогу органів охорони культурної спадщини заходів позапланового містобудівного контролю (ч. 5 ст. 38 нової редакції Закону), аналогічні правила відсутні і в чинній редакції Закону (ч. 1 ст. 41). Актуальний Закон (ст. 41), як і його нова редакція (ч. 12 ст. 38), не містить чіткої вказівки на перевірку органами ДАБК дотримання законодавства про охорону культурної спадщини. Оскільки перевірки на об'єкті будівництва здійснюються, зокрема, і на відповідність вихідним даним (п. 6 Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю, затвердженого постановою КМУ від 23.05.2011 № 553), можна дійти висновку про контроль за дотриманням забудовниками планувальних обмежень щодо охоронюваних зон. Однак все ж таки варто уточнити в цій частині норми про позаплановий містобудівний контроль.

Якщо держава позбавляє органи охорони культурної спадщини дозвільних функцій, мають посилюватися контрольні функції для забезпечення збереженості культурної спадщини. Однак досліджені та інші законопроектні норми на це не вказують. Органи охорони культурної спадщини зможуть лише ініціювати заходи містобудівного нагляду (ч. 5 ст. 42), які, зрозуміло, не мають серед своїх об'єктів суб'єктів господарювання – порушників. За відсутності реальних контрольних повноважень позитивні правила ст. 14⁻¹, 32 Закону «Про охорону культурної спадщини» про режим територій пам'яток, їх зон охорони та передбачене законопроектом (ч. 30 ст. 31) автоматичне інформування органу охорони культурної спадщини про розроблення проектної документації на будівництво об'єктів у межах територій пам'яток культурної спадщини не створює передумов для ефективної охорони та захисту останніх.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Литовченко В.В. Збереження і охорона культурної спадщини в сучасній Україні: внутрішні і зовнішні аспекти. *Міжнародний науковий вісник International Scientific Herald*. 2014. Вип. 8 (27). С. 361–368.

2. Опалько Ю.В. Збереження історико-культурної спадщини в сучасній Україні: проблеми та перспективи. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 1 (2). С. 84.

3. Рибчинський О. Аналіз програм збереження культурної спадщини України. URL: <http://www.kultura.org.ua/wp-content/uploads/Heritage.pdf> (дата звернення - 29.04.2023).