

# ПРАВОВА ОХОРОНА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В КОНТЕКСТІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ТА БІЗНЕС-ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНІ

*Апанасенко К.І.,*

*д.ю.н., доцент, доцент кафедри публічного та приватного права НУ «Чернігівська політехніка»*

Корупційний фактор – серйозний негативний ризик у будівельній сфері в Україні, що визнано на державному рівні, підтверджується результатами опитувань представників будівельного бізнесу. Для його подолання приймався і недавно був суттєво оновлений Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності», реєстр. № 5655 від 11.06.2021). Але ці законодавчі зміни (далі – нова редакція Закону) створили нові виклики для системи охорони культурної спадщини.

Економічна сфера життєдіяльності суспільства має перебувати в достатній гармонії з іншими її складовими. В обставинах ігнорування пам'яткоохоронного законодавства і боротьби із громадськими захисниками спадщини, з непередбачуваними наслідками приписів і судових процесів щодо припинення/зупинення будівельних робіт бізнес не почуватиметься достатньо безпечно. Тому забудовники належать до числа бенефіціарів дотримання пам'яткоохоронного законодавства та належної регламентації відповідних правил у законах про містобудування. Крім того, культурна й археологічна спадщина – важливі ресурси для туристичної галузі. Отже, правова охорона і захист культурної спадщини – безпекові фактори для підприємців цієї сфери, і їхня значимість лише зросла в умовах воєнного стану.

Приводом для нашого аналізу стало прийняття резонансного законопроекту № 5655, проти прийняття якого на всіх етапах заперечувало Міністерство культури та інформаційної політики України з причин неврахування в ньому проблематики захисту культурної спадщини [1]. Неузгодженість пам'яткоохоронного й містобудівного законодавства не є новою проблемою [2, с. 356-358]. Очевидно, що містобудівна реформа мала би сприяти її подоланню. Проте від реформи очікується протилежний ефект, оскільки цифровізація дозвільних процедур у містобудуванні в обставинах неврахування електронною системою потреби дотримання пам'яткоохоронного законодавства та окремі нові законодавчі норми, про які мова далі, створили додаткові проблеми у сфері охорони культурної спадщини.

За новими правилами регламентації містобудівної діяльності дії й бездіяльність замовників і підрядників у частині виконання положень пам'яткоохоронного законодавства практично залишаються без державного контролю на стадії проведення підготовчих і будівельних робіт; певний контроль допускається лише при проектуванні об'єктів містобудування. Зокрема, за ст. 31-2 нової редакції Закону «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закону) погодженню з органами охорони культурної спадщини підлягатиме тільки проектна документація стосовно будівництва

об'єктів на території об'єкта всесвітньої культурної спадщини та його буферної зони. У силу положень ч. 28 ст. 31 Закону подібні погодження в інших випадках недопустимі. (На сьогоднішній день такому погодженню підлягають усі містобудівні проекти, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини, згідно з п. 14 ч. 2 ст. 5, п. 9 ч. 1 ст. 6 Закону «Про охорону культурної спадщини»).

Інша проектна документація перевірятиметься на предмет дотримання Закону «Про охорону культурної спадщини» не фахівцями органів охорони культурної спадщини (як зараз), а експертами, що здійснюють експертизу проектної документації на будівництво (ч. 9 ст. 31-3 нової редакції Закону). Це є законодавчою новелою для експертної діяльності, зараз експертиза проектів будівництва не передбачає перевірки вказаних питань (ч. 4 ст. 31 чинної редакції Закону, п. 6 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою КМУ від 11 травня 2011 р. № 560). При цьому з-під контролю щодо дотримання законодавства про культурну спадщину на стадії проектування виключена абсолютна більшість об'єктів із незначними (СС1) наслідками (п. 1 ч. 5 ст. 31-3 нової редакції Закону).

У процесі виконання низки підготовчих робіт (ч. 1 ст. 35) і будівельних робіт може виникати потреба проведення археологічних розвідок, отримання дозволів на земляні роботи. Адже нові містобудівні процедури не скасовують чинної редакції законів України «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», Переліку документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, затвердженого Законом від 19 травня 2011 р., що закріплюють вимоги отримання від органів охорони культурної спадщини дозвільних документів у відповідній сфері.

Однак, наприклад, електронна система у сфері будівництва не дозволить перевірити, чи були проведені попередні археологічні розвідки на території пам'ятки перед проведенням земляних або будівельних робіт (ч. 3 ст. 14-1, ч. 1 ст. 37 Закону «Про охорону культурної спадщини»). «...електронна система у сфері будівництва наразі не містить геопросторового шару планувальних обмежень... у сфері охорони культурної спадщини. Незважаючи на глобальну діджиталізацію у всіх сферах суспільних відносин ми її ще не скоро отримуємо, так само як і містобудівний кадастр» [1, с. 3]. Указана інформація, як і відомості щодо реалізації пам'яткоохоронних заходів не цифровізуються, і електронна система не спроможна їх буде перевіряти з огляду на пропоновану редакцію нових законодавчих норм (незважаючи на правило ч. 25 ст. 31 Закону) – будь-який варіант відповідної інформації не має значення для прийняття електронною системою і державними реєстраторами рішень про право на виконання підготовчих і будівельних робіт.

Більше того, Закон *забороняє вимагати надання додаткових документів та інформації, отримання публічних або адміністративних послуг для проведення державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності, не передбачених цим Законом* (ч. 6 ст. 34 нової редакції Закону). Цитована норма підважує вимоги законодавства отримувати дозвільні документи від органів охорони культурної спадщини в обставинах, коли Закон «Про регулювання

містобудівної діяльності» не передбачає відповідні дозволи й погодження і не пов'язує з їхньою відсутністю жодних наслідків. Наприклад, зупинення чи припинення права на підготовчі роботи, на будівельні роботи, автоматична відмова та/або блокування реєстрації цих прав не допустимі навіть, якщо суб'єкт господарювання не отримав у відповідних випадках дозвільні документи, передбачені законами «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини» (ч. 11-13 ст. 35, ч. 5 ст. 35-2, ст. 35-4, ч. 13-15 ст. 36, ч. 5 ст. 36-2, ч. 12, 21 ст. 38 нової редакції Закону).

Органи містобудівного контролю не проводитимуть на вимогу органів охорони культурної спадщини заходів позапланового містобудівного контролю (ч. 5 ст. 38 нової редакції Закону). Нові законодавчі положення про зміст містобудівного контролю чітко не вказують на контроль за виконанням пам'яткоохоронного законодавства. Зокрема, позиція п. 5 ч. 12 ст. 38 Закону зазначає про перевірку відповідності виконання підготовчих та будівельних робіт, що здійснюються на підставі проектної документації, вимогам «нормативних документів, обов'язковість застосування яких встановлена законодавством, у частині організації будівельного виробництва». Варто було би, як у редакції абз. 4 ч. 1 ст. 31 нового Закону, додати тут слова «у тому числі щодо охорони культурної спадщини» після слів «обов'язковість застосування яких встановлена законодавством».

Оскільки держава взяла курс на остаточну цифровізацію управлінської діяльності в містобудуванні, він мав би запропонувати комплексне вирішення порушених нами проблем. Але глобальна проблема правової охорони культурної спадщини залишилась поза увагою законодавця. В обставинах військового стану, післявоєнних реалій, коли Україна позбавляється великої частини культурного спадку, це неприпустимо. Зараз можна очікувати лише загострення безпекових викликів у цій сфері для публічних інтересів і бізнесу.

*Список використаних джерел:*

1. Пропозиції Міністерства культури та інформаційної політики України до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» (реєстр. № 5655 від 11.06.2021), перше читання. URL: <file:///C:/Users/Acer/Downloads/document-2347882.pdf> (дата звернення - 03.04.2023).
2. Апанасенко К.І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики. К.: ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України», 2020. 430 с.

*Література:*

1. Апанасенко К.І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики. К.: ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України», 2020. 430 с.
2. Пропозиції Міністерства культури та інформаційної політики України до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності» (реєстр. № 5655 від 11.06.2021), перше читання. URL: <file:///C:/Users/Acer/Downloads/document-2347882.pdf> (дата звернення - 03.04.2023).