

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.5.2. Відсутність публічної інформації щодо об'єктів культурної спадщини та колізії у містобудівному і пам'яткоохоронному законодавстві призводять до зловживань та забудови пам'яток культурної спадщини

Україна володіє величезною кількістю різночасових пам'яток нерухомої культурної спадщини, однак у результаті відсутності у вільному доступі даних щодо об'єктів культурної спадщини, колізій у законодавстві та відсутності чітких процедур погодження й контролю здійснюється забудова чи нищення або завдається суттєва шкода об'єктам культурної спадщини.

За даними Міністерства культури та інформаційної політики України¹, на території України знаходиться понад 130 000 об'єктів культурної спадщини, які перебувають на державному обліку, з них – 9 562 пам'яток (приблизно 7%), внесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (914 пам'яток національного значення та 8 648 – місцевого значення), однак лише 9% з них мають затверджені зони охорони². Окремо існує система обліку, визначена Наказом Міністерства культури України № 158 від 11 березня 2013 р. «Про затвердження порядку обліку об'єктів культурної спадщини». Цим наказом передбачається ведення місцевих переліків об'єктів культурної спадщини. На відповідному попередньому обліку перебуває близько 34 000 щойно виявлених об'єктів культурної спадщини³. До Переліку пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації, включено 2,1 тис. пам'яток (переважно архітектури та містобудування)⁴. Отже, на сьогодні маємо реєстри різного рівня та різного предмета охорони, при цьому одна пам'ятка може перебувати одночасно в кількох реєстрах (національного і місцевого значення), а інша – значиться лише на державному обліку або перебувати в Переліку об'єктів культурної спадщини як щойно виявлений об'єкт, при цьому самого переліку як документу не існує, а є лише низка наказів та рішень уповноважених органів охорони культурної спадщини, розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, які оприлюднюються на сайтах відповідних органів або не оприлюднюються взагалі.

Станом на 2022 рік в Україні відсутнє єдине публічне джерело даних, яке б містило інформацію про усі об'єкти культурної спадщини, зміст та особливості їх правового захисту. У зв'язку з цим забудовнику та власнику пам'ятки дуже важко (інколи просто

¹ Стенограма парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні», 18 квітня 2018 року, сесійний зал Верховної Ради України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1804118.htm

² Довідково: на державному обліку перебуває близько 65 350 (52%) об'єктів археології, 44 496 (35%) – історії, 1 944 – монументального мистецтва (2%), 13 518 – архітектури та містобудування, 327 – садово-паркового мистецтва; 219 – ландшафтних об'єктів та 92 – об'єкти науки і техніки.

Стенограма парламентських слухань «Стан, проблеми та перспективи охорони культурної спадщини в Україні», 18 квітня 2018 року, сесійний зал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl1804118.htm

³ Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162 або <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%86%D0%B5%D0%BF%D1%86%20%D0%9C%D1%96%D0%BD%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%BA%D1%83%D0%BB%D1%8C%D1%82%20%D1%81%D0%BF%D0%B0%D0%B4%D1%89%202017-2018.pdf>

⁴ Закон України «Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації» від 23 вересня 2008 року № 574-VI / Верховна Рада України // Офіційний вебпортал парламенту України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/574-17>

неможливо) визначити приналежність об'єктів до пам'яток. Це дає можливість чиновнику⁵ довільно (інколи й свавільно) визначати необхідність отримання дозволів або отримати неправомірну вигоду за недотримання (непроходження) цієї процедури. Внаслідок відсутності єдиного і повного джерела для визначення статусу об'єкта культурної спадщини, відсутності відповідних записів у Державному реєстрі прав власності на нерухоме майно, органи архітектурно-будівельно контролю також не мають можливості визначити приналежність об'єктів будівництва до пам'яток, дозволені види робіт, класи наслідків робіт, та, відповідно, коректну дозвільну процедуру.

Окрім того, щодо значної кількості щойно виявлених об'єктів культурної спадщини понад 3 роки не вживаються заходи для формування облікової документації та визначення подальшої долі об'єкта: рішення про занесення чи відмову в занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

Така ситуація створює додаткові корупційні ризики, адже згідно з чинним законодавством, такі об'єкти в частині їхньої охорони прирівнюються до пам'яток, а відтак будь-яка містобудівна діяльність, що може на них вплинути, потребує додаткових дозволів і погоджень уповноважених органів. Відсутність єдиного публічного джерела даних, яке б містило інформацію про усі об'єкти культурної спадщини, створює можливості для недоброчесних чиновників в одних випадках вимагати погодження стосовно тих об'єктів, які насправді не є об'єктами культурної спадщини, а в інших – «не знати» чи «не встановити» того факту, що певний об'єкт належить до об'єкта культурної спадщини і погодити його забудову.

Публікації переліку об'єктів культурної спадщини частинами в журналах не забезпечують належну відкритість, повноту та доступність цієї інформації. У відкритих офіційних джерелах опубліковано Перелік пам'яток культурної спадщини національного значення, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України⁶, а також здійснено посилання на реєстри пам'яток місцевого значення⁷. При цьому інформація стосовно щойно виявлених об'єктів відсутня, а формат опублікованих даних не забезпечує фіксації внесення змін до реєстру (видалення чи доповнення, історія змін) для визначення перебування того чи іншого об'єкта в певний момент часу в реєстрі (наприклад, станом на час видачі документа, що дає право на виконання будівельних робіт). Відсутність же повної інформації, зокрема і про щойно виявлені об'єкти, створює невизначеність правового регулювання, що, у свою чергу, призводить як до суттєвих проблем забудовників та інвесторів, які не мають можливості заздалегідь отримати інформацію про належність того чи іншого об'єкта до числа об'єктів культурної спадщини (а відтак і про те, які саме погодження чи дозволи треба буде отримати)⁸, так і до суттєвих проблем уповноважених органів охорони культурної спадщини в забезпеченні контролю за дотриманням вимог відповідного законодавства (зокрема, в частині обов'язку отримання необхідних погоджень або дозволів).

Перебування об'єктів у переліку понад 3 роки без складання облікової документації не допускається чинним законодавством, але водночас і не встановлені санкції чи шляхи вирішення проблеми. Тому велика кількість об'єктів перебувають у переліку без жодних подальших дій. Така ситуація дає можливість надати практично будь-якій будівлі правову

⁵ Йдеться про представників уповноважених органів охорони культурної спадщини, а також органів архітектурно-будівельного контролю.

⁶ Перелік пам'яток культурної спадщини національного значення, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України // Офіційний сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. – Режим доступу : <https://mkip.gov.ua/content/perelik-pamyatok-kulturnoi-spadshchini-nacionalnogo-znachennya.html>

⁷ Перелік пам'яток місцевого значення // Офіційний сайт Міністерства культури та інформаційної політики України. – Режим доступу : <https://mkip.gov.ua/content/derzhavniy-reestr-pamyatok-miscevogo-znachennya.html>

⁸ Аж поки не буде отримана конкретна інформація від уповноваженого органу охорони культурної спадщини.

охорону та статус об'єкта культурної спадщини і роками не вживати дій щодо складання облікової документації, при цьому створювати необґрунтовані перешкоди у вигляді необхідності отримання дозволів та погоджень або навпаки – не вбачати культурну цінність об'єкта (рішення про занесення до Переліку тощо) та надати дозвіл чи погодження.

Саме тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується* створити та забезпечити належне функціонування *Електронного реєстру об'єктів культурної спадщини*, який буде містити інформацію про всі об'єкти культурної спадщини, що визнані такими відповідно до чинного законодавства. Це дозволить уникнути необхідності додаткового пошуку чи перевірки об'єктів в інших документах, у т.ч. радянської доби, дасть можливість для однозначного розуміння чи має відповідний об'єкт певний статус і захист, чи необхідне отримання дозволів на земляні роботи, чи необхідне отримання погодження проектною документацією на будівництво, яким є клас наслідків робіт тощо.

Варто також звернути увагу на те, що облікова документація на об'єкти культурної спадщини складалася в різні часи, а тому часто адреси та назви вулиць не збігаються з сучасними, інколи має місце неточна нумерація, інші назви об'єкта. Тому не завжди можна чітко визначити, де саме знаходиться об'єкт культурної спадщини, на якій відстані від запланованої забудови та чи матиме вона на нього вплив. Вирішенням цієї проблеми може бути наявність *геопросторових даних об'єкта культурної спадщини* в реєстрі, що дасть можливість чітко визначити близькість пам'ятки до місця запланованого будівництва та потенційний вплив на неї. Це також усуне проблему визначення місця розташування об'єкта у випадку, коли внесення до реєстру та присвоєння статусу відбулося за однією адресою, проте в подальшому відбулася зміна назви вулиці чи адреси в цілому.

Для забудовника та підприємців на практиці історичні ареали населених місць – це територія, у межах якої необхідно отримувати погодження та дозволи в разі проведення будівельних робіт та дозволи на розміщення реклами від уповноважених органів охорони культурної спадщини. Визначення меж лише шляхом опису вулиць та перехресть не дає однозначності в тому, чи конкретний будинок перебуває в межах історичного ареалу та по якій стороні вулиці проходить межа ареалу. У межах конкретного історичного ареалу можуть діяти різні режими використання, тому важливо встановити не лише чіткі межі режимів використання, а й мати публічно доступну інформацію про дозволену діяльність у межах історичних ареалів. Ця інформація має бути затверджена та оприлюднена, а не надаватися за запитом та формуватися у відповідь на заявку.

Наразі відсутня інформація про режими і межі історичних ареалів населених місць, що дає можливість чиновникам вимагати погодження майже будь-якої забудови в історичних населених місцях, погодження реклами тощо. Нині в Списку історичних населених місць України перебуває 401 населене місце. З них лише для 101 населеного місця станом на 1 вересня 2018 р. було визначено та затверджено межі та режими використання історичних ареалів⁹. Станом на 2022 рік ситуація не сильно поліпшилася, адже лише додатково для 5% населених місць було затверджено межі та режими використання історичних ареалів. Загалом це близько 30% населених місць. Водночас і затверджені історико-архітектурні опорні плани здебільшого не мають правових режимів використання історичних ареалів населених місць, меж і режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, затверджених науково-проектною документацією. Тобто такі історико-архітектурні опорні плани не дуже допомагають у забезпеченні правової визначеності в регулюванні дозволених видів діяльності та не завжди допомагають у з'ясуванні питання необхідності отримання погоджень і дозволів від уповноважених органів охорони культурної спадщини, адже не містять необхідної інформації, а саме: правових режимів використання історичних ареалів населених місць,

⁹ Міністерство культури України. Інформація щодо затвердження меж та режимів використання історичних ареалів історичних населених місць (станом на 1 вересня 2018 р.) http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=244995501&cat_id=244993460

меж і режимів використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, затверджених науково-проектною документацією та визначених в натурі. Також межі історичних ареалів та зони охорони не винесено в натуру (на місцевості)¹⁰, а в найкращому випадку міститься опис меж із зазначенням вулиць і перехресть, проте не точної межі з координатами, що дає можливість «посувати» ці межі у випадку «необхідності». Усе це створює передумови для маніпулювання питанням перебування чи не перебування об'єкта будівництва в історичному ареалі чи потенційного впливу будівництва на об'єкт культурної спадщини, а відтак породжує суттєву корупційну складову щодо надання дозволів та погоджень. Невизначеність у натурі меж також призводить до грубих порушень земельного та містобудівного законодавства, зокрема, це стосується незаконного відчуження земельних ділянок особливо цінних земель історико-культурного призначення (пам'яток археології – курганів, поселень), заповідників, цінних лісових масивів під будівництво, сільськогосподарське виробництво тощо.

Варто зазначити, що Список історичних населених місць формувався за різних часів та за різного законодавства. Є історичні населені місця, які потрапили до цього списку без достатнього обґрунтування, досліджень та без формування належної документації, а велика кількість пам'яток присвячена прославленню та встановленню радянської влади в Україні. Окрім того, існують населені місця, які фактично втратили свій статус через руйнування об'єктів культурної спадщини, що зумовлювали цей статус. Водночас перебування такого населеного пункту в Списку історичних населених місць створює значні бар'єри для розвитку населеного пункту: це суттєві кошти на розробку історико-архітектурних опорних планів (які було би краще витратити на захист пам'ятки), які часто непосильні для малих населених пунктів, тривалі процедури погодження містобудівних перетворень, що заважає місту розвиватися тощо.

З огляду на зазначене, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується* забезпечити розроблення історико-архітектурних опорних планів, встановлення чітких меж і правових режимів використання історичних ареалів лише тих населених місць, які дійсно цього потребують, а також визначити межі та режими використання зон охорони об'єктів культурної спадщини, межі історичних ареалів та забезпечити винесення їх в натуру.

На рівні закону відсутній чіткий порядок надання дозволів і погоджень у сфері охорони культурної спадщини та не визначено вичерпний перелік документів, які необхідно подавати для отримання дозволу/погодження, умов отримання дозволу/погодження та підстав відмови у його наданні. Визначення переліку документів та підстав для відмови на рівні підзаконних нормативно-правових актів надає великі можливості для безпідставної та швидкої зміни цих вимог, що не веде до сталості правового регулювання та породжує корупційні ризики.

Застосування інституту мовчазної згоди при отриманні дозволів у сфері культурної спадщини має негативну складову через можливість отримання позитивного рішення при фактичній відсутності підстав для цього. Неправомірність такого рішення важко довести на практиці, що додатково підштовхує чиновників до бездіяльності, яка забезпечить ще й отримання неправомірної вигоди.

5 серпня 2022 року було повідомлено про запровадження в Україні погодження проектної документації та дозволів від уповноваженого органу охорони культурної спадщини через Єдину електронну систему у сфері будівництва¹¹. При цьому зазначено,

¹⁰ Винесення меж земельної ділянки в натуру (на місцевість) – це процес встановлення (відновлення) меж ділянки на місцевості, метою якого є визначення точного місця розташування такої земельної ділянки (згідно координат з бази Державного земельного кадастру України).

¹¹ Цифровізовано погодження та дозвіл від органу охорони культурної спадщини // Офіційний вебпортал Державної інспекції архітектури та містобудування України. – Режим доступу: <https://diam.gov.ua/news/tsyfrovizovano-pohodzhennia-ta-dozvil-vid-orhanu-okhorony-kulturnoi-spadshchyny-cherez-iedessb>

що у випадку відсутності відповіді протягом 30 днів на заявку в системі, «документація вважатиметься погодженою за замовчуванням». З позиції авторів Державної антикорупційної програми, такий підхід не лише не узгоджується з вимогами чинного законодавства, яке через особливий предмет охорони не передбачає можливості застосування принципу «мовчазної згоди», а й призведе на практиці до ще більшого рівня корупції, адже саме у цій сфері чиновнику набагато складніше обґрунтувати та виправдати своє рішення про погодження проекту (надто з огляду на відсутність історико-архітектурних опорних планів із затвердженими межами та режимами), аніж пропустити 30-денний строк.

Задля вирішення цих проблем, що породжують (та можуть породжувати в майбутньому) перманентну корупцію у цій сфері, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки пропонується* на рівні закону чітко визначати повноваження та функції уповноважених органів охорони культурної спадщини при наданні відповіді (дозволів, погоджень, затверджень, відмов), а також чіткий порядок надання таких відповідей (зокрема з установленням строків проходження документів), перелік документів, які необхідно подати для отримання дозволів, погоджень, затверджень, визначити умови отримання дозволу, погоджень, затверджень та підстави відмов, а також запровадити відповідальність осіб за недотримання строків надання відповіді. Водночас при встановленні чіткого порядку дозвільних процедур у сфері охорони культурної спадщини пропонується враховувати її специфіку та обмежити використання мовчазної згоди, запровадивши відповідальність чиновників, які неналежним чином виконують свої обов'язки в цій сфері.

Чинне законодавство встановлює чіткі права та обов'язки органів охорони культурної спадщини щодо контролю та притягнення до відповідальності в разі порушення пам'яткоохоронного законодавства, але не передбачає відповідальності чиновників за невиконання своїх обов'язків та за невжиття відповідних заходів.

Окрім того, уповноваженим органам охорони культурної спадщини надаються широкі дискреційні повноваження там, де має бути виключно обов'язок діяти певним чином (наприклад, має бути не право, а обов'язок видати розпорядження та припис на усунення порушень у випадку порушення пам'яткоохоронного законодавства або наявності загрози для об'єкта культурної спадщини).

З огляду на зазначене, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано:*

1) усунути надмірні дискреційні повноваження органів охорони культурної спадщини, в тому числі шляхом заміни права діяти певним чином на обов'язок вживати заходів для збереження пам'яток, усунення ризиків їхнього руйнування та притягнення винних до відповідальності за порушення пам'яткоохоронного законодавства. При цьому запропоновано встановити обов'язок не лише діяти певним чином¹², а й обов'язок здійснювати контроль за виконанням прийнятих рішень /ужитих заходів;

2) передбачити адміністративну та дисциплінарну відповідальність посадових осіб уповноважених органів охорони культурної спадщини за невжиття заходів та за невиконання обов'язків у сфері охорони культурної спадщини (невидання розпоряджень, приписів, невжиття дій щодо самостійного здійснення заходів зі збереження пам'ятки, не притягнення до адміністративної відповідальності за неукладення охоронного договору, не застосування фінансових санкцій тощо);

3) забезпечити публічність усіх ужитих заходів, прийнятих рішень, виданих дозволів, погоджень, розпоряджень щодо об'єкта культурної спадщини всіма уповноваженими органами охорони культурної спадщини на офіційному сайті Міністерства культури та інформаційної політики України (за датою та органом) та в Електронному реєстрі об'єктів культурної спадщини (згруповано за об'єктом).

¹² Уживши передбачені законом рішення (приписи, розпорядження, постанови, подання позову тощо).

4) визначити чіткий перелік адміністративних послуг, які надаються уповноваженими органами охорони культурної спадщини, а також відмежувати такі види послуг від дозвільних процедур та надання інших послуг у сфері збереження (охорони) культурної спадщини (визначено чіткі переліки таких процедур/послуг).