

УДК 351.853.2

Правовые аспекты охраны архитектурно-градостроительного наследия

Кудерская Надежда Ивановна

Доцент кафедры фундаментальных дисциплин,
Полицейская финансово правовая академия,
07401, Украина, Бровары, ул. Винниченка, 4;
e-mail: police_academia@ukr.net

Аннотация

Рассматриваются вопросы правового обеспечения охраны недвижимого культурного наследия. Исследуются проблемные аспекты законодательства в сфере архитектурно-градостроительного наследия. Обосновывается необходимость комплексного подхода к сохранению архитектурно-градостроительного наследия, что должно найти отражение в проекте Градостроительного кодекса Украины.

Ключевые слова

Охрана, архитектурно-градостроительное наследие, Градостроительный кодекс, градостроение, архитектурная деятельность, недвижимое имущество.

Введение

Отношение к недвижимому культурному наследию приобретает все более общественно-политический характер. На сегодняшний день накоплен значительный опыт по возрождению и сохранению культурно-исторического

наследия, расширен диапазон работ, осуществляемый различными учреждениями и организациями по выявлению, восстановлению и использованию памятников истории и культуры.

Вопросы охраны градостроительного наследия нашли отражение в работах специалистов по охране гра-

достоительного наследия. И. Ананян¹, В. Вечерский², С. Кузнецов, Г. Прибега³, Б. Колосок исследуют теоретические аспекты правовой охраны культурного наследия; А. Беломесяцев⁴ рассматривает вопросы правового регулирования архитектурной деятельности; В. Горбик⁵ обращает внимание на сохранение памятников истории и культуры, а О. Пламенеца⁶ и О. Лесик⁷ исследуют вопросы охраны замков и монастырей.

- 1 Ананян І. І., Кузнецов С. Г. До питання про правове визначення деяких проблем містобудівної діяльності // Коммунальное хозяйство городов. — № 90. — С. 115–119.
- 2 Вечерський В. В. Спадщина містобудування України. Теорія і практика історико-містобудівних пам'яткоохоронних досліджень населених місць. — К.: НДІТІАМ, Головкивархітектура, 2003. — С. 106.
- 3 Прибега Л. В. Сутність та зміст поняття «охорона» в архітектурному пам'яткознавстві // Праці Науково дослідного інституту пам'яткоохоронних досліджень. — К., 2008. — №. 4. — С. 470–492.
- 4 Беломесяцев А. Правові основи архітектури. — К.: 2006. — 544 с.
- 5 Горбик В. О., Денисенко Г. Г. Проблеми дослідження і збереження пам'яток історії та культури в Україні // Український історичний журнал. — 2003. — № 3. — С. 143–151.
- 6 Пламенецька О., Вечерський В. Фортеці й замки в Україні // Пам'ятки України. — 1996. — № 2. — С. 13–25.
- 7 Колосок Б. Про поняття «пам'ятка архітектури» і «пам'ятка містобудування» //

Авторы обращают внимание на то, что законодательство в сфере архитектурно-градостроительного наследия на современном этапе регулируется большим количеством разрозненных актов, которые требуют упорядочивания и систематизации.

Целью статьи является анализ вопросов правового обеспечения охраны недвижимого культурного наследия, исследование проблемных аспектов законодательства в сфере архитектурно-градостроительного наследия с целью обоснования необходимости комплексного подхода к сохранению архитектурно-градостроительного наследия.

Законодательство об охране архитектурно-градостроительного наследия

Анализ практики и методики ре-генерации заповедных частей исторических городов показывает, что Украину можно считать одной из тех стран, в которой на должном уровне прорабатывается правовая база для решения задач по охране архитектурно-градостроительного наследия. Положения о сохранении исторических городов

Історія України. Маловідомі імена, події, факти. Збірник статей. Вип. 17. — К.; Донецьк, 2000. — С. 260–263

и ценных градостроительных ансамблей и комплексов отражены в новых украинских законах «О регулировании градостроительной деятельности» от 3 июня 2011 года⁸, Законами Украины «О Генеральной схеме планирования территории Украины» от 07 февраля в 2002 г.⁹, «Об основах градостроения»¹⁰, «Об архитектурной деятельности»¹¹, «О комплексной реконструкции кварталов (микрорайонов) устаревшего жилищного фонда»¹², «О землеустройстве»¹³, другими нормативно-правовыми актами.

8 Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 3 червня 2011 року // Офіційний вісник України від 18 березня 2011р. — 2011. — № 18. — Ст.735.

9 Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.

10 Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.

11 Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 246.

12 Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22 грудня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — N 10. — Ст. 88.

13 Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

В Законе «Об охране культурного наследия» достопримечательности архитектуры и градостроения определены как «исторические центры, улицы, кварталы, площади, архитектурные ансамбли, остатки древнего планирования и застройки, отдельные архитектурные сооружения, а также связанные с ними произведения монументального, декоративного и изобразительного искусства».

В Законе Украины «Об основах градостроения» градостроительная деятельность — это целенаправленная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций граждан, объединений граждан по созданию и поддержанию полноценной жизненной среды, которая включает: прогнозирование развития населенных пунктов и территорий, планирование, застройку и другое использование территорий, проектирование, строительство объектов, реконструкцию исторических населенных пунктов при сохранении традиционного характера среды, реставрацию и реабилитацию объектов культурного наследия, создание инженерной и транспортной инфраструктуры.

Как видим, градостроительная деятельность в Законе охватывает, кро-

ме комплекса проектно-планировочных работ, также планирование, застройку и иное использование территории, проектирование, строительство объектов градостроения, сооружение других объектов, реконструкцию, то есть все стадии, связанные с разработкой градостроительной документации и ее реализацией на следующих стадиях, изготовление проектно-изыскательской документации, строительство и реконструкцию существующей застройки, создание инженерной и транспортной инфраструктуры.

Законом Украины «Об основах градостроения» сформулированы также основные требования к градостроительной деятельности. При осуществлении градостроительной деятельности должна быть обеспечена, в частности, охрана культурного наследия, сохранение традиционного характера среды населенных пунктов.

Зарубежный опыт

Анализ зарубежного опыта по вопросам охраны архитектурно-градостроительного наследия свидетельствует, что этим вопросам уделяется значительное внимание в законодательстве. В частности, действующее законодательство Англии включает Закон о

планировании городов и страны, принятый в 1990 г. Данным законом была усовершенствована система планирования градостроения, предусматривавшая, что застройщик не только мог быть ограничен в своих проектах, но и был обязан финансово возместить местному обществу изменения в окружающей среде, самостоятельно определив размер ущерба для того чтобы избежать запрещения на строительство. Данный закон был дополнен Законом о планировании памятников и заповедников (1990), Законом о планировании применения опасных веществ (1990). Именно настоящие акты получили обобщающее название «Законы о планировании» и являются определенной системой нормативных документов, регулирующих отношения градостроения, планирование развития городов и других населенных пунктов в Великобритании. Если проанализировать практику организации городского планирования в других странах, в частности США и Великобритании, то следует отметить тенденции постоянного совершенствования и поиска наиболее эффективных методов и способов урегулирования сферы градостроения. Но основное внимание законодатели уделяют зонированию земель; территориальному планированию — долгосрочному и краткосрочному; особенностям

осуществления строительства в заповедных, рекреационных зонах и т. п., а также сохранению окружающей среды.

Генеральная схема планирования территории Украины

Возрождение независимости Украины принципиально изменило приоритеты в планировании пространственного развития государства и создало необходимые предпосылки для разработки национальной стратегии планирования градостроительства на общегосударственном уровне, что заключалось, в первую очередь, в реализации Генеральной схемы планирования территории Украины, которая разрабатывалась на протяжении 1998–2001 гг. и утверждена в феврале в 2002 г. как Закон Украины. Целью Генеральной схемы является обеспечение планировочной основы для рационального использования территории Украины, создание и поддержание полноценной жизненной среды, охрана окружающей среды и здоровья населения, охрана достопримечательностей истории и культуры, а также определение государственных приоритетов развития систем расселения, производственной, социальной и инженерно-транспортной инфраструктуры.

Исследование состояния охраны недвижимого наследия на Украине, проведенное в 2005 году, показало, что в связи с тем, что: большая часть замков из-за их неудовлетворительного технического состояния не используется; государственных средств, которые выделяются на их ремонт и реставрацию, недостаточно, а вопрос привлечения негосударственных инвестиций до этого времени не решен; неурегулированным остается и вопрос права собственности на некоторые объекты; отсутствует механизм взаимодействия государственных и негосударственных структур в проведении необходимых мер по охране архитектурно-градостроительного наследия — принята Концепция сохранения замков¹⁴. Вопрос сохранения замков может решаться путем аренды и приватизации замков или постепенного создания на их территории государственных музейных заведений. Однако это не даст возможность полностью решить проблему¹⁵.

Наиболее приемлемым является комплексный подход, предусматриваю-

14 Концепція Державної програми збереження та використання замків на 2006–2011 роки. — К.: 2005. — № 182-р. — 8 червня.

15 Пламенецька О., Вечерський В. Фортеці й замки в Україні // Пам'ятки України. — 1996. — № 2. — С. 13–25.

щий проведение всестороннего обследования замков, определения их технического состояния, режимов сохранения, проведения комплекса противоаварийных мероприятий, реставрации и музеефикации объектов, имеющих особую культурную ценность; поиск альтернативных источников финансирования необходимых работ, включения достопримечательностей в туристические маршруты¹⁶.

Ст. 17 Закона Украины «О регулировании градостроительной деятельности» предусматривает требования к разработке Генерального плана населенного пункта, являющегося основным видом градостроительной документации на местном уровне, предназначенной для обоснования долгосрочной стратегии планирования и застройки территории населенного пункта. В составе генерального плана населенного пункта может разрабатываться план зонирования территории этого населенного пункта.

Для населенных пунктов, занесенных в Список исторических населенных мест Украины, в пределах определенных исторических ареалов в составе генерального плана населенного пункта, определяются режимы регу-

лирования застройки и разрабатывается историко-архитектурный опорный план, в котором отмечается информация об объектах культурного наследия¹⁷.

Постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Порядка проведения общественных слушаний относительно учета общественных интересов во время разработки проектов градостроительной документации на местном уровне» от 25 мая 2011 г.¹⁸ определяет механизм проведения общественных слушаний по учету общественных интересов во время разработки проектов градостроительной документации на местном уровне: генеральных планов населенных пунктов, планов зонирования и детальных планов территорий. Проведение общественных слушаний по учету общественных интересов в проектах градостроительной документации осуществляется во время разработки соответствующих про-

17 Колосок Б. Про поняття «пам'ятка архітектури» і «пам'ятка містобудування» // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. Збірник статей. Вип. 17. — К.; Донецьк, 2000. — С. 260–263.

18 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. // Офіційний вісник України від 10.06.2011. — 2011. — № 41. — Ст. 1669.

16 Лесик О. В. Замки та монастирі України. — Львів: Світ, 1993. — 176 с.

ектов градостроительной документации.

Предложения общественности подлежат регистрации органом местного самоуправления и рассматриваются разработчиком и заказчиком проектов градостроительной документации в месячный срок. Для рассмотрения предложений по решению органа местного самоуправления в недельный срок по окончании срока представления предложений общественности образуется Комиссия, в состав которой входят: должностные лица соответствующего органа местного самоуправления; представители органа в сфере земельных ресурсов, природоохранного и санитарно-эпидемиологического органа, органа градостроения и архитектуры, охраны культурного наследия и других органов государственной власти.

Экспертиза строительной документации

Постановление Кабинета Министров «Об утверждении Порядка проведения экспертизы градостроительной документации от 25 мая в 2011 г. N 548» определяет механизм проведения экспертизы градостроительной документации¹⁹.

19 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення

Експертизе підляжить наступна градостроительная документация: генеральная схема планирования территории Украины; схемы планирования отдельных частей территории Украины; схемы планирования территории Автономной Республики Крым, областей, районов; генеральные планы городов — после проведения общественных слушаний их проектов. Во время проведения экспертизы учитываются результаты рассмотрения проектов градостроительной документации соответствующим архитектурно-градостроительным советом, в частности, выводы (по соответствующим направлениям) органов земельных ресурсов, охраны культурного наследия, охраны труда, энергосбережения, пожарной, техногенной, ядерной и радиационной безопасности, государственной санитарно-эпидемиологической службы, природоохранного и других органов, которым в соответствии с законом принадлежат полномочия по рассмотрению градостроительной документации.

Зоны охраны достопримечательностей

Для охраны архитектурно-градостроительного наследия в норматив-

експертизи містобудівної документації від. 25 травня 2011 р. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KP110548.html

ных актах предусматривается создание охранительного зонирования вокруг достопримечательностей. В соответствии с Законом «Об охране культурного наследия» зона охраны достопримечательности — это устанавливаемая вокруг достопримечательности охранительная зона, зона регулирования застройки, зона охраняемого ландшафта, зона охраны археологического культурного слоя, в пределах которых действует специальный режим их использования. Зоны охраны достопримечательностей рассматриваются как форма защиты достопримечательностей средствами регулирования их окружающей среды. Зоны охраны вокруг достопримечательностей определяют допустимые изменения и характер использования мест вокруг достопримечательностей. Наличие зон охраны достопримечательностей направляет реконструкцию населенных мест, способствует сохранению традиционного характера среды достопримечательностей и их органическому включению в современную архитектурную среду, максимальному использованию композиционных и пейзажно-видовых качеств достопримечательностей²⁰.

Зоны охраны достопримечательностей являются составной частью

охранительного зонирования как градостроительного средства сохранения культурного наследия. К охранительному зонированию, кроме зон охраны достопримечательностей, относятся территории достопримечательностей всех видов, типов и категорий и территории историко-культурных заповедников. К зонам охраны достопримечательности принадлежат: охранительная зона; зона регулирования застройки; зона охраняемого ландшафта; зона охраны археологического культурного слоя.

В то же время нужно отметить, что установление охранительного зонирования само собой не решает проблемы сохранения традиционного характера среды, своеобразия города и градостроительной композиции. Соблюдение требований охранительного зонирования — условие необходимое, но недостаточное. Зоны охраны достопримечательностей показывают, что можно, а что нельзя делать в историческом городе. Они формируют культурную норму архитектора, инвестора и органов местного самоуправления. Однако последнее слово в выборе градостроительной концепции и конкретных планировочно-пространственных решений — всегда за участниками инвестиционного процесса и главным городским обществом, которое должно четко

20 Беломесяцев А. Правові основи архітектури. — К.: 2006. — 544 с.

осознавать, каким уникальным и не воспроизводимым историко-культурным достоянием она владеет, а следовательно — действовать в соответствии с этим осознанием.

Таким образом, несмотря на наличие ряда действующих Законов Украины, на теоретическую и методическую проработку принципов разработки историко-градостроительной документации, проблема сохранения архитектурно-градостроительного наследия остается²¹. Даже наличие всего пакета документации не является залогом и гарантией сохранения архитектурно-градостроительного наследия города. В юридической литературе обращается внимание на то, что эта документация не является практической: она не имеет конкретных адресатов, не включает в себе аспекты, предназначенные разным группам интересов, в ней отсутствуют процедуры согласования интересов, координации действий и т. п.²²

21 Вечерський В. В. Спадщина містобудування України. Теорія і практика історико-містобудівних пам'яткоохоронних досліджень населених місць. — К.: НДІТІАМ, Головкиївархітектура, 2003. — С. 106.

22 Прибега Л. В. Сутність та зміст поняття «охорона» в архітектурному пам'яткознавстві // Праці Науково дослідного інституту пам'яткоохоронних досліджень. — К., 2008. — №. 4. — С. 470–492

Кодифицированный акт в сфере градостроения Украины

Огромное количество нормативно-правовых актов, которые регулируют отношения в сфере архитектуры и градостроения, приводит к неудобству их применения, в частности, в результате их противоречивого характера, потому чрезвычайно важным шагом является систематизация этих норм, в частности, путем создания единого кодифицируемого акта — Градостроительного кодекса Украины. Распоряжением Кабинета Министров Украины от 18 июля в 2007 г. № 536-р. была одобрена концепция этого кодекса, а в сентябре в 2009 г. и проект Градостроительного кодекса Украины. Эта инициатива подготовки и принятия единого кодифицируемого акта в сфере градостроения очень актуальна и необходима, но актуальным и целесообразным было бы проведение обстоятельных правовых исследований в сфере правового регулирования градостроения.

Кодифицируемый акт в сфере градостроения Украины разработан с целью соответствия законодательства, в частности, в сфере градостроительного наследия, современным требованиям и создания надежной базы нормативно-правовых актов, в частности, вклю-

чающего нормы о сохранении и поддержании окружающей среды, сохранении местной культуры и традиций, эффективном использовании природных ресурсов, развитии инфраструктуры городов и населенных пунктов, активном участии местного сообщества как неотъемлемых частях организации эффективного градостроения.

Необходимость принятия единого кодифицируемого акта в сфере градостроения дает возможность, во-первых, создать основной законодательный акт высшей юридической силы в сфере градостроения, который станет базой нормативно-правового регулирования отношений в этой сфере; во-вторых, систематизировать и унифицировать нормы, регулирующие отношения в сфере градостроения.

Подготовка проекта МБК Украины является важным и актуальным шагом в совершенствовании отечественной правовой системы, который даст возможность создать эффективный правовой механизм регулирования градостроения в стране. Структура МБК Украины включает: основные положения; государственную регуляцию в сфере градостроения; планирование территорий — нормативно-правовые принципы на общегосударственном, региональном и местном уровне; застройку террито-

рий — правила, зонирование территорий, архитектурно-строительное проектирование; реконструкцию территорий; мероприятия по обеспечению градостроительной деятельности, в том числе лицензирование и аттестация строительной деятельности; международное сотрудничество; ответственность за правонарушения.

Основными требованиями являются определение и условия устойчивого развития городов, в частности, создание долгосрочного эффекта социальной и экологической перестройки городов и населенных пунктов, а также компактное и эффективное использование земель и сохранение местной культуры и традиций. Следовательно, для совершенствования структуры проекта МБК Украины следует обратиться к исследованию таких аспектов градостроения, как охрана окружающей среды, сохранение местной культуры и традиций, эффективное использование природных ресурсов, развитие инфраструктуры городов и населенных пунктов, активное участие местного сообщества.

Наиболее оптимальным принципом управления пространственным развитием территорий, то есть регионов и отдельных населенных пунктов, который положен в основу проекта структуры Градостроительного кодекса, является

иерархический подход, предусматривающий разработку в определенной последовательности градостроительной документации на общегосударственном, региональном и местном уровнях²³.

Общегосударственный уровень градостроительной документации включает разработку Генеральной схемы планирования территории Украины, главной задачей которой является определение стратегии территориального развития государства и его отдельных регионов на ближайшие 25 лет.

Региональный уровень градостроительной документации с учетом общегосударственных приоритетов решает вопрос территориального развития отдельных регионов Украины: это Автономная Республика Крым, отдельные области и административные районы. Этот уровень включает также разработку схем планирования отдельных частей территории Украины — побережья Черного и Азовского морей, горных территорий Карпат, территорий, которые пострадали в результате аварии на ЧАЭС, трансграничных регионов.

Местный уровень предусматривает разработку градостроительных

проектов для отдельных населенных пунктов. В первую очередь сюда относятся генеральные планы, а также некоторые другие виды градостроительных документов — детальные планы, местные правила застройки и тому подобное.

Украина является чрезвычайно богатым государством с точки зрения историко-культурного наследия. Всемирно известными являются архитектурные ансамбли в Киеве, Чернигове, Львове, Севастополе и других городах, поселках и селах. Для сохранения этого наследия и его эффективного туристического использования необходима разработка соответствующих градостроительных проектов, образцом которых является комплекс градостроительной документации по г. Чернигову. На базе генерального плана этого исторического города разработаны местные правила застройки, детальный план центральной части города, схема перспективного развития туризма, кадастр инженерных сетей.

Другим достойным примером проектирования исторического города является разработка генерального плана Батурина — старинной казацкой столицы. Важным аспектом разработки генерального плана Батурина стало то, что на его основе уже в настоящий мо-

23 Горбик В. О., Денисенко Г. Г. Проблеми дослідження і збереження пам'яток історії та культури в Україні // Український історичний журнал. — 2003. — № 3. — С. 143–151

мент разрабатывается целый комплекс проектных работ по реставрации отдельных зданий города и регенерации его исторической среды²⁴.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что на Украине разные виды территориального планирования приобрели широкое развитие. На перспективу основными задачами видятся, в первую очередь, последующая гармонизация национального правового регулирования и практики в соответствии с положениями руководящих принципов устойчивого пространственного развития европейского континента.

Само пространственное планирование должно стать наиболее действенным инструментом реализации принципов устойчивого развития, достижения социального единства в нашем обществе и интеграции его с общепризнанными европейскими ценностями.

Судебная практика

Необходимость нормирования вопросов градостроительной деятельности на государственном уровне подтверждается материалами судебной

практики, анализ которой свидетельствует, что в судебных спорах значительное внимание обращается на соблюдение субъектами градостроительной деятельности Порядка определения категорий достопримечательностей для занесения объектов культурного наследия в Государственный реестр недвижимых достопримечательностей Украины.

В соответствии с этим документом объекты культурного наследия заносятся в Государственный реестр недвижимых достопримечательностей Украины по решению Кабинета Министров Украины по объектам национального значения или по решению соответствующего центрального органа исполнительной власти в сфере охраны культурного наследия — относительно объектов местного значения.

На каждый объект культурного наследия, который предлагается соответствующим органом охраны культурного наследия для занесения в Реестр, составляется учетная документация, которая подлежит постоянному хранению в этом органе. Учетная документация, которая предусматривает выполнение работы с целью выявления, исследования, фиксации объекта культурного наследия, определения его антропологической, археологической, эстетической, этнографической, исторической,

24 Ананян І. І., Кузнецов С. Г. До питання про правове визначення деяких проблем містобудівної діяльності // Коммунальное хозяйство городов. — № 90. — С. 115–119.

научной или художественной ценности, составляется органами охраны культурного наследия Совета министров Автономной Республики Крым, областных, Киевской и Севастопольской городскими государственными администрациями, органами охраны культурного наследия местного самоуправления в соответствии с их компетенцией или уполномоченными учреждениями и организациями.

Окружным административным судом г. Киева в Постановлении от 09.01.2008 г. N 8/1 было рассмотрено в открытом судебном заседании административное дело по иску частного предприятия «Мария» к отделу приватизации коммунального имущества Подольского района города Киева об обязательстве выполнить действия²⁵.

Из материалов дела были выяснено, что истец обратился к отделу приватизации коммунального имущества Подольского района города Киева с письмом, в котором просил заключить договор купли-продажи нежилого помещения, находящегося по адресу: г. Киев,

25 Постанова Окружного адміністративного суда м. Києва від 09.01.2008 р. N 8/1 по справі за позовом Приватного підприємства «Марія» до Відділу приватизації комунального майна Подільського району міста Києва [Электронный ресурс]. — Режим доступа: // <http://liga.gov.ua>

ул. Константиновская, 16, буква А. Ответчик отказал истцу в заключении договора купли-продажи, ссылаясь на запрещение приватизации к утверждению Верховной Радой Украины перечня достопримечательностей культурного наследия, которые не подлежат приватизации, в соответствии с Законом Украины «О временном запрещении приватизации достопримечательностей культурного наследия».

Рассмотрев материалы дела, суд определил, что в соответствии с Законом Украины «О приватизации небольших государственных предприятий (малой приватизации)» выкуп имущества предприятий, сданных в аренду, проводится с соблюдением требований, предусмотренных действующим законодательством о приватизации. В соответствии со ст. 10 указанного Закона соответствующий орган приватизации публикует в информационном бюллетене и местной прессе, других печатных изданиях, определенных органами приватизации, перечень объектов, которые подлежат приватизации путем выкупа, который содержит название объекта приватизации и его местонахождение.

В связи с тем, что дом N 16 по ул. Константиновской стал только что обнаруженным объектом культурного наследия, Главным управлением охраны

культурного наследия Киевской городской государственной администрации 11 ноября 2007 г. было предоставлено заключение относительно приватизации нежилых помещений в доме. В соответствии с действующим законодательством объекты культурного наследия, которые являются достопримечательностями (за исключением достопримечательностей, отчуждение которых ограничивается законодательными актами Украины), могут быть отчуждены, а также переданы владельцем или уполномоченным им органом во владение, пользование или управление другому юридическому или физическому лицу при наличии согласования соответствующего органа охраны культурного наследия (ч. 1 ст. 18 Закона Украины «Об охране культурного наследия»). Перечень достопримечательностей, которые не подлежат приватизации, утверждает Верховная Рада Украины. На время принятия решения Подольским районным в г. Киеве советом от 12 июля 2007 г. и в течение двух месяцев — срока установленного законодательством для осуществления подготовки объекта к приватизации Верховной Радой Украины — перечень достопримечательностей, которые не подлежат приватизации, не был утвержден. Заключение Главного управления охраны культурного наследия Киевской

городской государственной администрации от 11 октября 2007 г. была согласована приватизация ЧП «Мария» нежилых помещений 1-го этажа общей площадью 102,7 кв. м. по ул. Константиновской, 16а в г. Киеве.

Заслушав объяснение сторон, суд пришел к выводу, что в соответствии с Законом Украины «Об охране культурного наследия» достопримечательностью является объект культурного наследия, который занесен в Государственный реестр недвижимых достопримечательностей Украины. Суд пришел к заключению, что исковые требования истца подлежат удовлетворению в полном объеме.

Анализ материалов дела показывает, что для совершенствования структуры проекта МБК Украины следует обратиться к исследованию таких аспектов градостроения, как охрана окружающей среды, сохранение местной культуры и традиций, эффективное использование природных ресурсов, развитие инфраструктуры городов и населенных пунктов, активное участие местного сообщества.

Градостроительная архитектура

Проект Градостроительного кодекса вводит понятие зоны регулирова-

ния застройки — территории, пределы которой установлены вокруг объекта культурного наследия, на котором действует специальный режим использования, установлено ограничение на застройку земельных участков (с учетом требований относительно поверхностности, высоты, плотности, функционального назначения и тому подобное).

Статья 5 Проекта МБК предусматривает, что государственное управление в сфере планирования и застройки территорий осуществляется, в частности, путем контроля за соблюдением:

- а) законодательства в сфере градостроения, архитектуры и строительства, государственных стандартов и норм, региональных и местных правил застройки населенных пунктов, выходных данных, утвержденной проектной документации, а также рационального использования территориальных и материальных ресурсов во время проектирования и строительства;
- б) требований относительно охраны архитектурного, градостроительного, культурного наследия и сохранением традиционного характера среды населенных пунктов.

Украине присуща своя очень своеобразная и интересная градостроительная культура, которая насчитывает свы-

ше полутора тысяч лет развития. Город, как исторически составленный архитектурно урбанистический феномен притягивает широкий круг исследователей, начиная от середины XIX в. В последнее время состоялся рост интереса к изучению истории национальных городов, их архитектурно-планировочных особенностей, зависимости образа города от конкретных исторических архитектурных, градостроительных, художественных традиций, экономических, социальных, политических и других факторов, которые влияли на их возникновение и на последовательные фазы их развития.

Можно утверждать, что сегодня зарубежная и отечественная архитектурная наука находится на качественно новом этапе переоценки принципов сохранения и использования архитектурного наследия в исторических городах. Характерной чертой этого нового этапа является то, что происходит определенная переориентация методологии градостроительного проектирования в направлении комплексного сохранения достопримечательностей в исторических градостроительных образованиях и охраны исторического характера городов, распространения применения методики реставрации не только на отдельных объектах, но и относительно ценной городской среды в тех случа-

ях, когда оно имеет соответствующий охранительный статус. Объектами такого проектирования становятся градостроительные ансамбли, исторические районы городов и целые исторические города с их разновременными участками. С одной стороны, такие районы требуют проработывания специальной методики градостроительного проектирования (проектов охраны и регенерации), а с другой стороны, они также требуют учитывать их роль при более широком градостроительном проектировании (в генпланах городов и планах развития регионов).

Признано, что заповедные города или заповедные части исторических городов должны развиваться по специальным правилам. С одной стороны, они должны музеефицироваться, реставрироваться, а с другой они должны выполнять свою традиционную историческую функцию — быть ячейками жизнедеятельности в городе и восстанавливаться. То есть развитие заповедных комплексов исторических городов должно происходить на так называемых принципах регенерации. Работы по регенерации предусматривают два главных аспекта превращения старых частей городов:

а) ревалоризацию, или воссоздание, выявление архитектурно-урбанистической ценности комплекса;

б) ревитализацию — совершенствование его функций с целью сохранения.

В проекте МБК предусматривается учет особенностей реконструкции территорий исторических ареалов населенных мест, их отдельных частей, которая должна осуществляться с учетом требований законодательства об охране культурного наследия, градостроительного законодательства и государственных строительных норм.

Основой для принятия решений относительно реконструкции указанных территорий является историко-архитектурный опорный план, который определяет культурное наследие населенного места и историко-культурную ценность его территории.

Историко-архитектурный опорный план и утвержденные в установленном порядке пределы исторических ареалов населенных мест и зоны охраны достопримечательностей культурного наследия являются основными исходными материалами для проектирования.

Приоритетным направлением градостроительной деятельности в пределах исторических ареалов населенных мест является сохранение традиционного характера среды, обеспечение охраны и рационального использования объек-

тов культурного наследия, максимальное сохранение ценной исторической среды и пригодного для использования жилищного фонда, совершенствование планировочной структуры и сети улиц, системы культурно-бытового обслуживания, озеленение территорий, упорядочивание и инженерное обеспечение.

Реконструкция жилищной застройки в пределах исторического ареала населенного места осуществляется с учетом результатов инвентаризации, оценки ее культурной ценности, износа домов.

Ограничение хозяйственной деятельности на территориях исторических ареалов населенных мест определяется в порядке, установленном Кабинетом Министров Украины.

Комплексная реконструкция территорий исторических ареалов населенных мест предусматривает:

- 1) консервирование, реставрацию, приспособление, реабилитацию, воссоздание объектов культурного наследия и зданий, которые имеют архитектурную и историко-культурную ценность;
- 2) возобновление, модернизацию, ремонт, реконструкцию жилищного фонда и санацию существующей застройки с выборочным новым строительством.

В пределах историко-культурных заповедников и их зон охраны могут проводиться виды работ, которые не имеют негативного влияния на состояние существующих объектов культурного наследия, по проектам, согласованными и утвержденными в установленном порядке.

За последние годы в зарубежных странах были практически воплощены много примеров регенерации исторических заповедных частей в городах. Можно назвать основные наиболее известные из этих работ. Это первый и второй этап работ из регенерации Старой Риги (Латвия), большой комплекс мероприятий в центре Кракова. В отдельных странах были приняты к реализации специальные программы по реставрации исторических городов (например, Польша или Германия). В результате этих работ накоплен определенный опыт по правовому обеспечению, теории и практике регенерации исторических частей городов.

Первоочередной задачей в этой ситуации нужно видеть разработку государственной программы сохранения исторических городов и проработывания новой методики градостроительного проектирования и нормативов, которые бы позволили перевести хаотические перестройки центров в русло планомерной регенерации их архитектурно-урбанистической среды.

Анализируя положение Проекта, отметим, что безусловно прогрессивным шагом является детальная регуляция этих отношений в одном законодательном акте²⁶. Такой подход позволит избежать коллизий законодательства и призван облегчить правоприменение. Вместе с тем, проект МБК нужно доработать, более детально выяснив вопрос относительно разграничения статуса застройщика и заказчика, процедуры проведения общественных слушаний, регуляции паевого участия в развитии инфраструктуры.

Но в последующей конкретизации объектов архитектуры и градостроения по типологическому принципу отдельным пунктом в этих рекомендациях все-таки выделены достопримечательности градостроения. Достопримечательности архитектуры по типологическому принципу в них еще разделяются на достопримечательности жилищной архитектуры, культовой архитектуры, промышленной архитектуры и инженерного искусства, садово-паркового искусства и архитектурные монументы, а также выделенные архитектурные объекты.

Если архитектурные объекты культурного наследия по своей сути статические, то градостроительные — динамические: изменение, развитие достопримечательностей градостроения во времени является их важным признаком, который не свойственен достопримечательностям архитектуры. Они являются своеобразными естественно-техногенными комплексами, которые нуждаются в соответствующих предельных уточнениях. Следовательно, в пределах термина «достопримечательность градостроения» должен быть перечень более конкретных объектов культурного наследия, который является составляющим этого вида достопримечательностей.

Важной составляющей сохранения культурного наследия является учет, государственная регистрация и взятие под охрану достопримечательностей истории и культуры, что предусмотрено, в частности, «Комплексной программой паспортизации объектов культурного наследия на 2003–2010 гг.».

Выводы

В стратегиях развития городов архитектурно-градостроительное и естественное наследие должны рассматриваться как современная цен-

26 Проект Містобудівного кодексу України, зареєстрований у Верховній Раді України за № 5181 від 29 вересня 2009 р. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=36234

ность, а не лишь как ценность прошлого. Разнообразие исторических городов, разнообразие в самих городах является большой ценностью настоящего, которое особенно усиливается в условиях глобализации. Развитие местных культур и территориальной памяти, приложение усилий по повышению культурной инфраструктуры городов являются стратегическими приоритетами европейских городов. Особенно

важно это на фоне результатов последних десятилетий, когда осуществлялась застройка городов низкого архитектурного качества, игнорировались особенности естественных ландшафтов. Своеобразие исторических городов, которые являются пересечением цивилизаций, сосредоточением знаний и культур, пространствами для встреч и контактов, нужно сохранять и преумножать.

Библиография

1. Ананян І. І., Кузнецов С. Г. До питання про правове визначення деяких проблем містобудівної діяльності // Коммунальное хозяйство городов. — № 90. — С. 115–119.
2. Беломесяцев А. Правові основи архітектури. — К.: 2006. — 544 с.
3. Вечерський В. В. Спадщина містобудування України. Теорія і практика історико-містобудівних пам'яткоохоронних досліджень населених місць. — К.: НДІТІАМ, Головкивархітектура, 2003. — 560 с.
4. Горбик В. О., Денисенко Г. Г. Проблеми дослідження і збереження пам'яток історії та культури в Україні // Український історичний журнал. — 2003. — № 3. — С. 143–151.
5. Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 31. — Ст. 246.
6. Закон України «Про Генеральну схему планування території України» від 07 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.
7. Закон України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 282.

8. Закон України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» від 22 грудня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — N 10. — Ст. 88.
9. Закон України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 52. — Ст. 683.
10. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 3 червня 2011 року // Офіційний вісник України. — 2011. — № 18. — Ст. 735.
11. Колосок Б. Про поняття «пам'ятка архітектури» і «пам'ятка містобудування» // Історія України. Маловідомі імена, події, факти. Збірник статей. Вип. 17. — К.; Донецьк, 2000. — С. 260–263.
12. Концепція Державної програми збереження та використання замків на 2006–2011 роки. — К., 2005. — № 182-р. — 8 червня.
13. Лесик О. В. Замки та монастирі України. — Львів: Світ, 1993. — 176 с.
14. Пламенецька О., Вечерський В. Фортеці й замки в Україні // Пам'ятки України. — 1996. — № 2. — С. 13–25.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» від 25 травня 2011 р. // Офіційний вісник України. — 2011. — № 41. — Ст. 1669.
16. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення експертизи містобудівної документації» від 25 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступа: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP110548.html
17. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 09.01.2008 р. N 8/1 по справі за позовом Приватного підприємства «Марія» до Відділу приватизації комунального майна Подільського району міста Києва [Електронний ресурс]. — Режим доступа: <http://liga.gov.ua>
18. Прибега Л. В. Сутність та зміст поняття «охорона» в архітектурному пам'яткознавстві // Праці Науково_дослідного інституту пам'яткохоронних досліджень. — К., 2008. — №. 4. — С. 470–492.
19. Проект Містобудівного кодексу України, зареєстрований у Верховній Раді України за № 5181 від 29 вересня 2009 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступа: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=36234

Legal aspects of architectural heritage protection

Kuderskaya Nadezhda Ivanovna

Police Finance and Legal Academy,
Associate professor of the department of fundamental disciplines,
P.O. box 07401, 4 Vinnichenka st., Brovary, Ukraine;
e-mail: police_academia@ukr.net

Abstract

The article considers the problems of legal groundwork of immovable cultural heritage protection. The problem aspects of legislation in the sphere of architectural town-planning heritage are under study. The article also justifies the necessity of a complex approach to preservation of architectural town-planning heritage, and that should be reflected in the project of the Ukrainian Town-Planning Code.

The attitude towards immovable cultural heritage becomes more and more socio-political. Thus far a considerable experience on rebirth and preservation of cultural and historical heritage is accumulated. We can observe an extended rating of works performed by various institutions and organizations in the sphere of revelation, reconstruction and enjoyment of historical and cultural sites.

The object of the article is the analysis of the problems of legal groundwork of immovable cultural heritage protection, study of problem aspects of legislation in the sphere of architectural town-planning heritage with intent to substantiate the necessity of complex approach to preservation of architectural town-planning heritage.

In towns and cities the development strategy of the architectural town-planning and natural heritage should be considered as a present-day value rather than just a value of the past. Variety of historical towns and their diversity is a great value of the present, and that value especially increases in our age of globalization. Development of local cultures and territorial memories, force exertion in order to improve the cultural infrastructure of towns, are the strategic priorities of all European towns and cities. This is of particular importance against the results of the last decades when the towns of low architectural quality were built and the peculiarities of natural landscapes were ignored. The originality of historical towns, which are the crossroads of civilizations, concentrations of knowledge and cultures, spaces for meetings and contacts, should be preserved and increased.

Keywords

Protection, architectonical heritage, Town planning Code, town planning, architectural activity, immovable property.

References

1. Ananyan, I. I., Kuznetsov, S. G. (2009), "On the question about legal determination of some problems of townplanning activity" ["Do pitannya pro pravove viznachennya deyakikh problem mistobudivnoï diyal'nosti"], *Kommunal'noe khozyaistvo gorodov*, No. 90, pp. 115–119.
2. Belomesyatsev, A. (2006), *Law bases of architecture [Pravovi osnovi arkhitekturi]*, Kiev, 544 p.
3. *Conception of the Government program of maintenance and use of castles on period 2006–2011 years [Kontsepsiya Derzhavnoï programi zberezhennya ta vikoristannya zamkiv na 2006–2011 roki]*, Kiev, 2005, No. 182-r, June, 8.
4. "Decision of Cabinet of Ministers of Ukraine "On claim of Order of leadthrough of examination of townplanning document" from May, 25 in 2011" ["Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni "Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya ekspertizi mistobudivnoï dokumentatsii vid. 25 travnya 2011 r."], available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP110548.html
5. "Decision of Cabinet of Ministers of Ukraine "On claim of Order of leadthrough of the public listening in relation to the account of public interests during development of projects of townplanning document at local level" from May, 25, 2011" ["Postanova Kabinetu Ministriv Ukraïni "Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya gromads'kikh slukhan' shchodo vrakhuvannya gromads'kikh interesiv pid chas rozroblennya proektiv mistobudivnoï dokumentatsii na mistsevomu rivni" vid 25 travnya 2011 r."], *Ofitsiinii visnik Ukraïni*, 2011, No. 41, Art. 1669.
6. "Decision of Circuitous of Court Administrative of Kyiv from 09.01.2008N 8/1 in case on a lawsuit of the Private enterprise "Maria" to Department of privatization of communal property of the Podil'skiy borough of Kiev" ["Postanova Okruzhnogo administrativnogo suda m. Kieva vid 09.01.2008 r. N 8/1 po spravi za pozovom Privatnogo pidpriemstva "Mariya" do Viddilu privatizatsii komunal'nogo maina Podil's'kogo raionu mista Ki-eva"], available at: <http://liga.gov.ua>

7. Gorbik, V. O., Denisenko, G. G. (2003), "Problem is research and maintainance of monuments of history and culture of Ukraine" ["Problemi doslidzhennya i zberezhennya pam'yatok istoriï ta kul'turi v Ukraïni"], *Ukraïns'kii istorichnii zhurnal*, No. 3, pp. 143-151.
8. Kolosok, B. (2000), "On the concept "sight of architecture" and "sight of townplanning", *History of Ukraine. Not popular names, events, facts. Collection of the articles. Vol. 17* ["Pro ponyattya "pam'yatka arkhitekturi" i "pam'yatka mistobuduvannya", *Istoriya Ukraïni. Malovidomi imena, podii, fakti. Zbirnik statei. Vyp. 17*], Kiev, Donetsk, pp. 260–263.
9. "Law of Ukraine "On architectural activity" from May, 20, 1999" ["Zakon Ukraïni "Pro arkhitekturnu diyal'nist'" vid 20 travnya 1999 r."], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, 1999, No. 31, Art. 246.
10. "Law of Ukraine "On bases of townplanning" from November, 16, 1992" ["Zakon Ukraïni "Pro osnovi mistobuduvannya" vid 16 listopada 1992"], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, 1992, No. 52, Art. 683.
11. "Law of Ukraine "On organization of the use of land" from May, 22, 2003" ["Zakon Ukraïni "Pro zemleustrii" vid 22 travnya 2003 r."], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, 2003, No. 36, Art. 282.
12. "Law of Ukraine "On regulation of townplanning activity" from June, 3, 2011" ["Zakon Ukraïni "Pro reguluvannya mistobudivnoi diyal'nosti" vid 3 chervnya 2011 roku"], *Ofitsiinii visnik Ukraïni*, 2011, No. 18, Art. 735.
13. "Law of Ukraine "On the complex reconstruction of quarters (microregions) of ramshackle housing fund" from December, 22, 2006" ["Zakon Ukraïni "Pro kompleksnu rekonstruktsiyu kvartaliv (mikroraiioniv) zastarilogo zhitlovogo fondu" vid 22 grudnya 2006 r."], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, 2007, No. 10, Art. 88.
14. "Law of Ukraine "On the General chart of planning of territory of Ukraine" from February, 07, 2002" ["Zakon Ukraïni "Pro General'nu skhemu planuvannya teritorii Ukraïni" vid 07 lyutogo 2002 r."], *Vidomosti Verkhovnoi Radi Ukraïni*, 2002, No. 30, Art. 204.
15. Lesik, O. V. (1993), *Castles and monasteries of Ukraine* [*Zamki ta monastiri Ukraïni*], Svit, Lviv, 176 p.
16. Plamenets'ka, O., Vechers'kii, V. (1996), "Fortresses and castles in Ukraine" ["Fortetsi i zamki v Ukraïni"], *Pam'yatki Ukraïni*, No. 2, pp. 13–25.
17. Pribega, L. V. (2008), "Essence and maintenance of concept "protection" in architectural guards of monuments" ["Sutnist' ta zmist ponyattya "okhorona" v arkhitekturnomu

- pam'yatkoznavstvi"], *Pratsi Naukovo-doslidnogo institutu pam'yatkokhoronnikh doslidzhen'*, No. 4, pp. 470–492.
18. "Project of the Townplanning code of Ukraine, registered in Supreme Soviet of Ukraine on N 5181 from September, 29, 2009" ["Proekt Mistobudivnogo kodeksu Ukraïni, zareestrovaniï u Verkhovnii Radi Ukraïni za No. 5181 vid 29 veresnya 2009 r."], available at: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=36234
19. Vechers'kii, V. V. (2003), *Inheritance of townplanning of Ukraine. Theory and practice of historical townplanning researches on guards of monuments of the inhabited places* [*Spadshchina mistobuduvannya Ukraïni. Teoriya i praktika istoriko mistobudivnikh pam'yatkookhoronnikh doslidzhen' naselenikh mists*], NDITIAM, Golovkiïvarkhitektura, Kiev, 560 p.