

## РОБОТА У ПІДГРУПАХ над КОНЦЕПЦІЄЮ

*Доповіді груп 21 березня 2024*

**Г-2. АРХЕОЛОГІЯ**

**Г-14. ПАМ'ЯТКООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ**

**Г-19. РЕСТАВРАЦІЯ**

**РЕФЛЕКСІЯ #25**

28.03.2024

Наталія КОНДЕЛЬ-ПЕРМІНОВА, кандидат архітектури  
Інститут проблем сучасного мистецтва НАМ України



## ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування,  
регіонального розвитку та містобудування

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-32-05, 255-20-75

### Р І Ш Е Н Н Я

від 15.03.2023 року  
Протокол № 114

#### Про створення Робочої групи Комітету з розробки проекту Містобудівного кодексу України

Заслухавши інформацію Голови Комітету О.Шуляк про необхідність створення у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Робочої групи з розробки проекту Містобудівного кодексу України для вдосконалення та систематизації чинного містобудівного законодавства, з метою створення сприятливих умов для інвестицій у будівництво, забезпечення сталого розвитку населених пунктів і територій на основі містобудівного врегулювання процедур, врахування державних, громадських та приватних інтересів при плануванні та забудові територій, розвитку містобудування в процесах відновлення України, керуючись статтею 15 Закону України "Про комітети Верховної Ради України",

#### Комітет в и р і ш и в:

1. Створити Робочу групу Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з розробки проекту Містобудівного кодексу України.

2. Призначити Керівником Робочої групи народного депутата України, голову підкомітету з питань містобудування, благоустрою та земельних відносин у межах території забудови Комітету Г.Бондар.

3. Призначити Заступниками Керівника Робочої групи народних депутатів України:

- голову підкомітету з питань будівництва та проєктування О.Дунду;
- голову підкомітету з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, ліцензування і страхування у будівництві В.Іванова;

– голову підкомітету з питань житлової політики та захисту інвестицій в об'єкти будівництва А.Стріхарського;

– голову підкомітету з питань адаптації законодавства України до положень права Європейського Союзу, виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції О.Качуру;

– члена Комітету І.Васильєва.

4. Доручити Керівнику Робочої групи сформувати її персональний склад, погодивши його з Головою Комітету.

5. Залучити до участі в роботі Робочої групи народних депутатів України, представників Апарату Верховної Ради України, Офісу Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, представників асоціацій, об'єднань, неурядових організацій, науковців, експертів у сфері містобудівної діяльності та інших зацікавлених осіб.

6. Затвердити орієнтовний План дій з розробки та прийняття Містобудівного кодексу України (додається).

7. Контроль за виконанням даного рішення Комітету покласти на народного депутата України, Секретаря Комітету Д.Ісаєнка.

Голова Комітету

О.ШУЛЯК



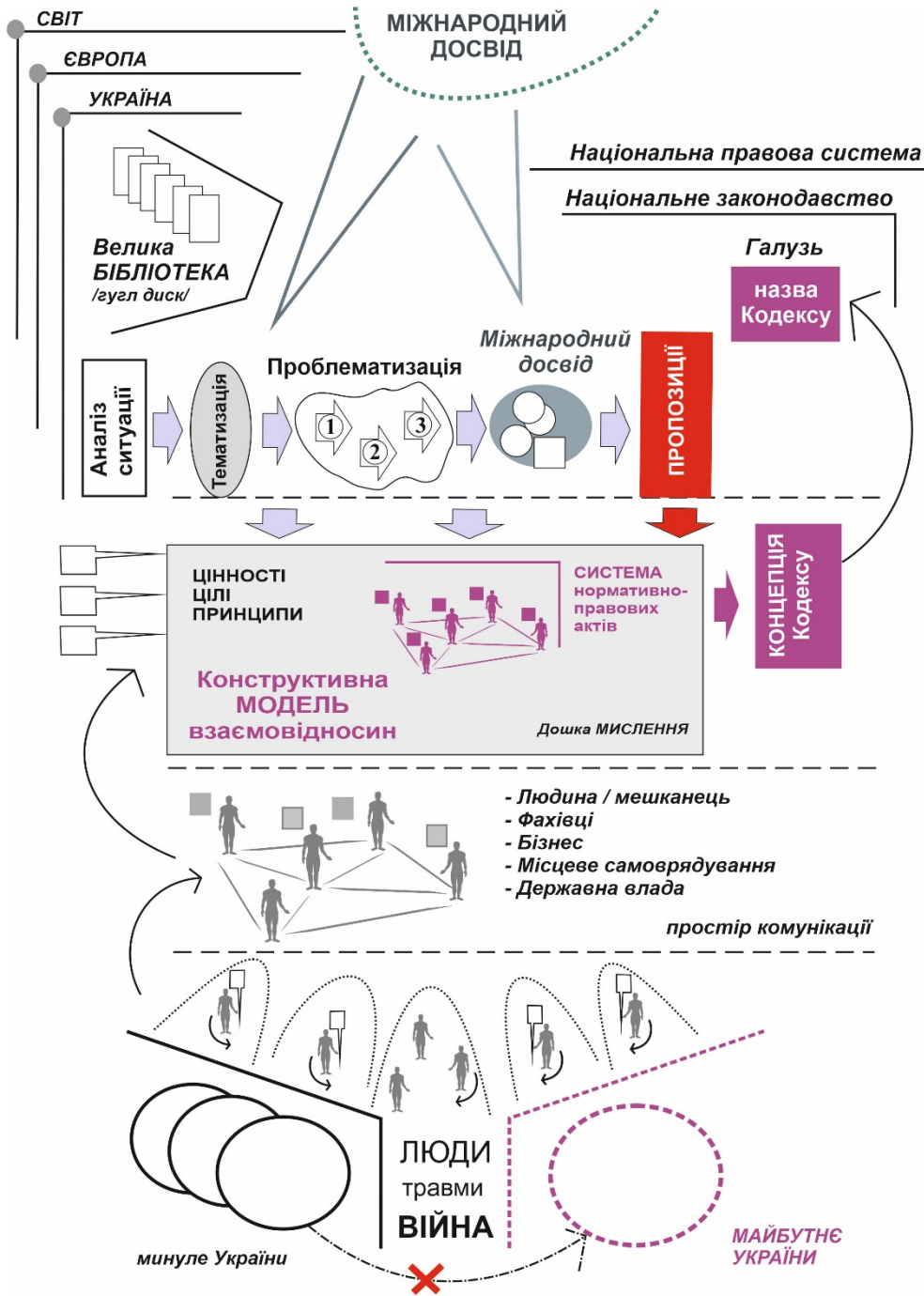
САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
Підписувач: Шуляк Олена Олександрівна  
Сертифікат: 58E2D9E7F9003B7B40080023142C80E4D80400  
Дієльний до: 20.05.2023 16:12:21

Апарат Верховної Ради України  
04-23/04-2023/56766 від 20.03.2023



1141042

**I. ЗАГАЛЬНА «КОНСТРУКЦІЯ»  
процесу діяльності Робочої групи**



Рефлексія # 25 28.03.2024

Здійснено:

**АНАЛІЗ СИТУАЦІЇ**

- урбанізація
- демографія
- невизначеність
- українські основи; цінності

**ТЕМАТИЗАЦІЯ (Кодифікація)  
ПРОБЛЕМАТИЗАЦІЯ**

планування територій – проектування об’єктів – будівництво – експлуатація

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**

ЗБЕРЕЖЕННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ у ПОЛЬЩІ  
УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В МІСЬКОМУ ПЛАНУВАННІ. ДОСВІД ДАНІЇ  
МІСЬКЕ ПЛАНУВАННЯ ТА РОЗВИТОК.  
ДОСВІД США, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ, ШВЕЦІЇ, НІМЕЧЧИНИ, ЛИТВИ, АВСТРІЇ, ПОЛЬЩІ  
Інститут головних архітекторів у країнах Європи  
ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ. ДОСВІД ІЗРАЇЛЮ  
ОГЛЯД ПУБЛІЧНОГО БУДІВЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ФРН. СУДОВА ПРАКТИКА

ПОЧАТОК роботи у підгрупах над КОНЦЕПЦІЄЮ Кодексу

**З ЧОГО «НАСПРАВДІ» СКЛАДАЄТЬСЯ СИСТЕМА ПРОСТОРОВОГО  
ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ?  
ІНЖЕНЕРНЕ СТРАХУВАННЯ**

**РОБОТА У ПІДГРУПАХ над КОНЦЕПЦІЄЮ**

**Актуальність і важливість Кодексу України**

як «Конституції» формування і розвитку гармонійного життєвого середовища вільних і відповідальних людей

Посилення важливості **спільної роботи** представників всіх учасників містобудівного процесу

## **II. НАПРАЦЮВАННЯ ПІДГРУП**

### **Наробки до Концепції Кодексу**

**Проблеми і шляхи їх вирішення в  
АРХЕОЛОГІЇ,  
ПАМ'ЯТКООХОРОННІЙ ДІЯЛЬНОСТІ  
та РЕСТАВРАЦІЇ**

***— пропозиції до Концепції Кодексу***

## Г-2. АРХЕОЛОГІЯ

### ***Представлено пропозиції підгрупи щодо:***

1. Проблематика
2. Необхідність дотримання та імплементація міжнародного законодавства у сфері охорони археологічної спадщини
3. Співпраця на етапах проєктування і планування між археологами та забудовниками
4. Цифровізація реєстрів та облік об'єктів і пам'яток (універсальний)
5. Включення до навчальних програм курсів зі збереження археологічної спадщини та правових норм.
6. Проведення археологічних досліджень, які передують видачі дозволу на будівельні роботи або, навіть, проєктуванню
7. Приведення у відповідність термінології у різних законах
8. Введення археологічної діяльності до процесів, притаманних містобудівній діяльності, через включення відповідних процедур у законодавство
9. Залучення археологів до розробки містобудівної документації
10. Розробка процедур залучення археологів на всіх етапах містобудівної діяльності
11. Запровадити оцінку впливу на археологічну спадщину або звіт про здійснені дослідження у проєктній та містобудівній документації
12. Розробити класифікацію пам'яток археології
13. Конкретизувати для пам'яток археології вимоги ЗУ «Про охорону культурної спадщини» щодо меж зони охорони (стаття 32)

- **Археологи мають стати повноцінними учасниками містобудівного процесу.** На ранніх етапах інвестиційного процесу — розроблення ідеї, проекту, має бути присутній археолог. Мають бути чіткі, зрозумілі всім процедури.
- **Археологія в містобудівному процесі є інструментом, а не самоціллю.** Часто замовники при будівництві лінійних об'єктів інфраструктури відносять археологічні вишукування та дослідження до вихідних даних. Але як археолог може провести дослідження, якщо на цьому етапі трасування ще не існує? Є багато невідповідностей. Треба археологію внести в склад проектних робіт.
- **Археологія — є режимоутворюючими об'єктами.** Теоретично можна було би в ЗУ «Про охорону культурної спадщини» внести норми Закону України «Про охорону археологічної спадщини», адже археологія — є часткою культурної спадщини.

### На яких етапах і як залучати археологів?

- **1. Етап розробки містобудівної документації**  
Інформація про археологічну спадщину при розробці містобудівної документації має бути вихідними даними для такої розробки, в якій має бути шар археології.
- **2. Етапи життєвого циклу об'єкту нерухомості**  
Археологів треба залучати на всіх етапах.

Існує життєвий цикл інвестиційного проекту — ТЕО, Проект, Реалізація, Експлуатація. Наприклад на лінійних об'єктах: на стадії ТЕО археологи роблять історико-архівне дослідження, збирають матеріали, готують вихідні дані для прийняття інвестором рішення щодо намірів. На стадії Проект археологи працюють із проектантами по вибраному варіанту прокладення дороги. В межах смуги відведення археологи наносять на проектні матеріали всі об'єкти археології. Проектанти приймають рішення — чи потрібно змінювати контур дороги, щоби мінімізувати негативний вплив на археологічну спадщину. На етапі будівництво — проведення превентивних досліджень для тих об'єктів археології, які попали в пляму забудови на стадії підготовчих робіт.

З міжнародної точки зору **треба максимально обходити об'єкти археології і залишати їх для наступних поколінь**



- **Містобудівна документація і археологія.** Кожна лінія в МБД є лінією обмеження, що накладає певні зобов'язання на власників і користувачів земельних ділянок та громадян в подальшому. Є лінія археології в МБД. Користувачі МБД не знають, що вони можуть, а що не можуть робити в археологічній зоні. Необхідно упорядкувати дії користувачів МБД на території археологічної спадщини. Наприклад, коли археологічна зона розташована в приватному секторі, кожен власник земельної ділянки має провести буріння свердловин (незрозуміло скільки) і отримати відповідні дозволи від органів культурної спадщини. Для побудови садибного будинку, сараю тощо, громадянин заходить у бюрократичний тупик. Також на громадянина накладаються відповідні фінансові навантаження

**Пропозиція:** подумати про те, як опрацювати систему виконання зобов'язань щодо археологічної спадщини з точки зору прогнозованості

***Інформація про археологічну спадщину є вихідними даними для розробки МБД.***

Але для того необхідно провести дослідження, фінансування на які не виділяються. Відповідно, зони археологічної спадщини є неточними

Варіанти, що обговорювалися:

- ***гіпотеза 1)*** повне обстеження території перед розробкою МБД (незрозумілі джерела фінансування)
- ***гіпотеза 2)*** повне обстеження території при розробці МБД
- ***гіпотеза 3)*** археологічне обстеження під час виділення земельних ділянок у власність та користування (досвід Польщі)

# Г-14. ПАМ'ЯТКООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

***Представлено пропозиції підгрупи щодо:***

1. Термінологія: «цінна історична забудова»
2. Історико-архітектурний опорний план як перший етап або вихідні дані для містобудівної документації на місцевому рівні. Інвентаризація об'єктів культурної спадщини та цінної історичної забудови
3. Управління сферою охорони культурної спадщини. Три рівні: держава — регіон/область — громада
4. Режими історичного ареалу, проблематика
5. Об'єкти спадщини, як режимоутворюючі об'єкти
6. Відповідальність
7. Облікова документація — спрощення
8. Режим утримання пам'ятки
9. Відповідальний користувач пам'ятки
10. Школа
11. Інститут громадських інспекторів
12. Хто може ініціювати статус пам'ятки?
13. Проблеми необлікованих об'єктів археології

## Г-14. ПАМ'ЯТКООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

- Необхідні регламенти і процедури, щоби бізнес міг спокійно працювати. Важливо для бізнесу мати **всі обмеження щодо культспадщини ДО початку інвестиційного проекту**. Практика відміни дозволів після початку будівельних робіт, надання статусу пам'ятки, на яку не розраховувався інвестиційний проект, тощо, призводить до фінансових втрат, затримок, непередбачуваності планів будівництва та погіршення інвестиційного клімату. Бізнес хоче знати наперед всі обмеження, аби приймати зважене рішення щодо інвестиційних намірів

- **Проблематика розробки Історико-архітектурного опорного плану (ІАОП):** Містобудівна документація є водночас землевпорядною, але такої норми для ІАОП немає. Таким чином, ІАОП випадає з системи розробки МБД, йому немає місця

Роль ІАОП — це виявлення та фіксація того, що буде далі відображено у науково-проектній документації. Після розробки ІАОП розробляються зони охорони пам'яток

ІАОП — сьогодні це розділ Генерального плану. Потрібно, щоби ІАОП став вихідними даними для розробки містобудівної документації. Можливо винести його в відокремлений розділ Генерального плану, який може розроблятися окремо і раніше, ніж рішення Генерального плану. Генплан розробляється постійно, так само і дослідження, які передують ІАОП можуть йти окремо і постійно. Треба дати більшу свободу ІАОП від Генплану

## Г-14. ПАМ'ЯТКООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

- **Як правильно розподілити відповідальність за пам'яткоохоронну діяльність між трьома рівнями: державний, регіональний, місцевий?**

На місцевому рівні достатньо мати одного сертифікованого фахівця — головний реставратор громади. Він може здійснювати моніторинг. Область узагальнює, групує. Міністерство відслідковує, спускає вниз приписи

Заперечення: громади не потягнуть реставратора в кожній громаді (у нас не вистачає навіть міських архітекторів)

Пропозиція — головний реставратор на рівні області. Також може бути підписана угода із інститутом, або фахівцями і громадою, які мають допомагати і робити роботу

Наразі в законі про охорону культурної спадщини немає згадок про територіальну громаду. Найближче до пам'ятки знаходиться територіальна громада. Треба наділити територіальні громади певними функціями

- **Термінологія:**

Поняття «*цінна історична забудова*» треба визначити в законі більш широко, ніж «*пам'ятки і щойно виявлені пам'ятки*». Треба на рівні закону підняти статус рядової та значної історичної забудови. Також визначити «*традиційний характер середовища*»

- **Охоронні договори** Сьогодні це — формальний документ. Часто відсутні дані про вік, специфіку пам'ятки, її особливості, тому що охоронний договір формується без дослідження. В охоронному договорі має бути визначена відповідальність

- **Паспорт утримання пам'ятки** (запропоновано новий вид документації) Цей новий документ може стати не таким формальним, він чітко буде прописувати вимоги до конкретної пам'ятки — що можна, що не можна робити. Він може спростити дозвільну документацію — для невеликих поточних ремонтів не треба буде дозволу, якщо діяти відповідно до Паспорту

## Г-14. ПАМ'ЯТКООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ

- **Хто має нести відповідальність за утримання пам'ятки?**

Гіпотеза 1. Фізична особа персонально. Адже не може вся обласна адміністрація відповідати за стан пам'ятки. Це європейська практика

Гіпотеза 2. Не фізична особа, установа-балансоутримувач. Адже фізична особа буде уникати відповідальності. І ми не зможемо зробити освітні курси для 14000 пам'яток

Категорично **проти того, щоби чиновники мали право ініціювати надання статусу пам'ятки (це призводить до корупційних ризиків)**

**Осердям комунікації між всіма дієвцями пам'яткоохоронної діяльності має стати Державний РЕЄСТР об'єктів культурної спадщини.** Це має бути сучасний, дієвий реєстр. Його структура — питання додаткового обговорення. Він має включати статуси (національний чи місцевий), рівні, типи, види, а також *всі стадії роботи над цими об'єктами з прив'язкою до території*

- **Занесення пам'яток і їхніх зон охорони в ДЗК**  
Прозвучала пропозиція щодо того, щоби визначення меж пам'яток відбувалося без згоди власників земельних ділянок. У всіх хартіях, які Україна підписала, є інформування населення. І ми не можемо цього не робити. Містобудівна документація проходить громадські слухання і якщо будуть питання: на підставі чого нанесена певна лінія, то такі підстави мають бути
- **Історико-містобудівне обґрунтування**  
Попередньо цей документ мав зовсім інший сенс, і цей сенс був гарний — він розроблявся на конкретний майданчик з метою виявлення особливостей середовища і впливу нового будівництва на пам'ятку. Інше питання, як він використовувався — він «переосмислював» рішення діючої містобудівної і науково-проектної документації і перетворився на корупційний. Але якщо подібний документ буде етапом дослідження перед проектуванням і будівництвом з визначенням особливостей історичного середовища і наданням конкретних рекомендацій щодо нового будівництва, то це буде корисним для збереження культурної спадщини. Адже неможливо цього зробити на рівні ІАОП. Є різна концентрація історичної забудови, різні умови. Підхід має бути індивідуальним

## Г-19. РЕСТАВРАЦІЯ

***Представлено пропозиції підгрупи щодо:***

1. Запровадження методики реставрації пам'яток
2. Необхідності узгодження термінології із міжнародними нормами (ансамбль)
3. Визначення «предмет охорони пам'ятки», «автентичність»
4. Необхідність виділення дослідницької частини НПД в окремий етап
5. Питання енергоефективності та безбар'єрності на пам'ятці
6. Уніфікація погоджень через електронну систему
7. Визначення окремої дозвільної процедури для реставраційних робіт, визначення єдиного інспекційного органу для дозвільних процедур
8. Функції наукового керівника. Сертифікація архітекторів-реставраторів
9. Забезпечення можливості реставраторів працювати на пам'ятках
10. Запровадження посади реставратор громади
11. Публічні закупівлі в сфері реставрації
12. Управління сферою — окремий орган ЦОВВ
13. Необхідність формування національної (державної) політики в сфері реставрації
14. Розробка онлайн-платформи моніторингу якості робіт з відновлення (модернізації) України
15. Преференції власникам пам'яток щодо реставрації
16. Кодекс етики реставратора
17. Школа реставрації

- **Предмет охорони**

Гіпотеза 1. Потрібний для юридичного підкріплення. Коли пам'ятку спаплюжують, то юридично нікого не можна притягнути до відповідальності

Гіпотеза 2. Не потрібний, адже пам'ятку треба сприймати в цілому. Ми маємо зберегти максимально все, що набуто пам'яткою за історію її існування. Поняття предмету охорони — це не науковий підхід. Сьогодні він вказується в обліковій документації, але це нонсенс, адже при розробленні облікової документації немає наукових досліджень, яким чином визначається цей предмет охорони? Пам'ятка пройшла багато періодів — перебудови, добудови, зміни. Наприклад, пам'ятку взяли на облік, в неї 5 історичних етапів, дослідження не провели, як визначити предмет охорони?

- **Автентичність**

Треба розумно підійти до цього поняття. Наприклад, пам'ятці 350 років, 200 років тому там з'явилися сходи, то вони що, неавтентичні? Або якщо елемент дійсно неавтентичний, але він підходить і з точки зору функції, і естетики, і безпеки, то нам треба його знищити? «Автентичність» треба сформулювати

- **Виокремлення фахівців-реставраторів з кола архітекторів-проектувальників**

Фахівці архітектори часто не мають відповідних навичок і досвіду у методології роботи із пам'ятками. Проекти реставрації мають розроблятися виключно фахівцями реставраторами

- **Пристосування**

Пам'ятка не може існувати без функції, вона має експлуатуватися, в цьому її збереження. В таких випадках потрібна не чиста реставрація, а пристосування. В проекті пристосування фахівці мають знайти компроміс, він важкий і вирішується в індивідуальному порядку. **З одного боку ми маємо максимально зберегти пам'ятку, з іншого — надати ту функцію (з урахуванням нормативів), яка нам сьогодні потрібна.** Ми маємо чесно сказати, що якщо «на пам'ятці не можна нічого змінювати», то ми залишимо пам'ятки в тому стані, в якому вони сьогодні є, адже ніхто не буде вкладати гроші в просто пам'ятку, гроші вкладаються в певну функцію. Має бути забезпечена безпека людей (конструктивна, доступ МГН тощо), енергоефективність тощо. І кожна пам'ятка має розглядатися окремо

Реставратор має вирішити одну складну задачу — винайти оптимальний компроміс між максимальним збереженням і наданням нової функції із забезпеченням безпеки і нормативних вимог. Саме тому існує погодження науково-проектної документації. Адаже орган охорони — це майданчик, на якому обговорювалися і узгоджувалися рішення — чи оптимально ви вирішили компроміс?

Під час пристосування ми маємо зберігати те найцінніше, що є в пам'ятці. Наразі багато проектів із пристосування із надбудовою декількох поверхів. Таким чином, викривлюється сама сутність реставраційної діяльності

**Відповідальна особа за стан пам'ятки** Відповідальною особою може бути тільки керівник підприємства, установи, не може бути староста, або завгосп

- **Управління**

Має бути окрема агенція (ЦОВВ) у сфері нерухомої культурної спадщини

- **Консультативні ради** при органах охорони культурної спадщини

Існує проблема непрофесійних рад. Фахівців на місцях не вистачає

- **Погодження**

В електронному вигляді для капітального ремонту та нового будівництва електронна система є дуже ефективною. Однак, для реставрації та реконструкції виникають сумніви: адже тут має бути дискусія — чи правильно віднайдено компроміс між інтересами пам'ятки й інтересами людини, яка живе і працює у цій пам'ятці? Як провести цю дискусію? Якщо у органу охорони є претензії до проєктанта, має відбутися дискусія. Проєктант має право наполягати на правильності свого рішення. Можна використовувати відеоконференцію. Має бути ціла система досвідчених реставраторів, як це було раніше

- **Науковий керівник**

В УкрНДІ проєкт реставрація науковий керівник на об'єкті з'являвся тоді, коли ГАП був молодий, або коли ГАП не стикався з пам'ятками певного виду або типу. Він доповнював ГАПа. Науковий керівник відзначається великим досвідом і власними дослідженнями, має спроможність робити дослідження на пам'ятці. Зараз ГАПів не вистачає. Немає сенсу мати додатково наукового керівника тоді, коли ГАП досвідчений, або вже працював над цим об'єктом

- **Фінансування**

Україні потрібна державна підтримка тих власників, які хочуть реставрувати свої об'єкти за прикладом Німеччини. При інвестиційній діяльності інвестор переслідує певні економічні цілі. І при реставрації він шукає шляхи набуття прибутку. Тому реставрація приватним коштом не носить мету чистої реставрації пам'ятки. У нас є «батіг», але немає «пряника». Потрібно створити фінансовий механізм, щоби стимулювати власників реставрувати пам'ятки



**Дякую за увагу!**