

<https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.02.027>

УДК 346.7

Катерина АПАНАСЕНКО, д-р юрид. наук, доц.,
доцент кафедри публічного та приватного права
Національний університет «Чернігівська політехніка», м. Чернігів, Україна
orcid.org/0000-0002-2917-1255

ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЦІННОСТЕЙ БЕЗПЕКИ І ЗБЕРЕЖЕННЯ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЧИННИХ І ЗАКОНОПРОЄКТНИХ НОРМ МІСТОБУДІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: культурна спадщина, безпека господарської діяльності, будівництво, цифровізація, штучний інтелект, дозвільні відносини у сфері господарювання.

У статті проаналізовано потенційний вплив цифровізації та змін у складі учасників дозвільних правовідносин у сфері містобудування на забезпечення публічних інтересів, прав людини у цій галузі. Викладено обґрунтовані висновки щодо потреби внесення коректив до чинного дозвільного законодавства у сфері містобудування / актуального містобудівного законопроекту № 5655 задля забезпечення цінностей безпеки і збереження культурної спадщини та виконання відповідних міжнародних зобов'язань України.

Вступ. За даними соціологічних опитувань громадян Європейського Союзу, «права людини», «мир» і «демократія» — це три цінності, які найкраще представляють цей союз. Цінність миру виявляється у безпеці: особистій безпеці, безпеці життєдіяльності та політиці безпеки [1, с. 80, 82]. 41 % респондентів особистою цінністю вважають повагу до людського життя, що проявляється у ставленні до людини з боку різних інституцій, включно з органами державної влади. Більше половини вважають, що у найближчі роки має бути досягнута ціль підтримання порядку в державі [1, с. 78, 82—83]. Для українців, які потерпають від щоденних жахів війни, людських втрат і руйнувань, цінність безпеки є незаперечною і, як можна передбачити, має шанси

Цитування: Апанасенко К. Щодо забезпечення реалізації цінностей безпеки і збереження культурної спадщини через призму чинних і законопроектних норм містобудівного законодавства. *Економіка та право*. 2024. № 2. С. 27—41. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2024.02.027>

залишатися однією з найважливіших протягом найближчих десятиліть.

Загалом небезпеки оточують нас повсюдно, включно з таким їхнім джерелом, як небезпечна господарська діяльність. О.В. Клепікова дослідила наукові підходи до поняття безпеки й узагальнила, що науковці під безпекою розуміють стан захищеності людини і громадянина, суспільства та держави від будь-яких джерел небезпеки та її загроз, зокрема від небезпечних видів господарської діяльності [2, с. 324—329].

У сучасній Європі велика увага звернена до питання охорони культурної спадщини, збереження її як невідновлюваної цінності, що акумулює культурні коди народів, їхню культурну та історичну пам'ять. Це підтверджує і факт підписання кількох європейських конвенцій у сфері охорони культурної спадщини. Варто зачитувати дві з них, у яких підкреслено значимість для нинішнього й майбутнього поколінь культурної спадщини:

- «архітектурна спадщина найяскравіше віддзеркалює багатство та розмаїття культурної спадщини Європи, є безцінним свідком нашого минулого і спільним надбанням всіх європейців» (преамбула до Конвенції про охорону архітектурної спадщини Європи, Гранада, 3 жовтня 1985 р.);

- «археологічна спадщина є головним елементом пізнання історії людства, ...відповідальність за охорону археологічної спадщини має покладатися не тільки на безпосередньо зацікавлену державу, а й на всі європейські країни з метою зменшення ризику руйнування і сприяння збереженню такої спадщини» (преамбула Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини, Валлетта, 16 січня 1992 р.).

Доцільно згадати також Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики), ухвалену Конгресом місцевої і регіональної влади Ради Європи 29 травня 2008 р. (п. 17—18, 20): «17. Міста, які ми хочемо помістити в центр наших пріоритетів, — це такі міста, які передусім існують для своїх городян... Міста, до яких ми прагнемо, це міста, засновані на стійкому розвитку, враховують важливість захисту місцевого і глобального довкілля... І, нарешті, це міста знань і культури, яким треба знати своє минуле і різноманітне сьогодення для того, щоб бути спрямованими у своє майбутнє».

Як проголошує Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» (п. 12¹ ст. 1), стійкий (сталій) розвиток території територіальної громади можливий, серед іншого, за умови збереження культурної спадщини.

Як бачимо, на державному рівні та на рівні політичних еліт культурна спадщина визнана цінністю європейських народів, яка потребує охорони й підтримки. Культурна спадщина в сучасному світі набула й цілком виразного економічного виміру. Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи (преамбула) зауважує, що серед функцій спадщини є не тільки «передача прийдешнім поколінням системи культурних контекстів», а й «поліпшення міського та сільського довкілля й у такий спосіб прискорення економічного, соціального і культурного розвитку держав і регіонів».

Суттєвим чинником впливу на стан об'єктів матеріальної культурної спадщини (й археологічної) є господарська діяльність, зокрема будівельна та сільськогосподарська. За обставин повоєнної відбудови України можна очікувати дуже серйозні наслідки впливу функціонування будівельної галузі на наше довкілля та культурну спадщину. Водночас на порядку денному, як і завжди, залишиться потреба задоволення безпекових інтересів громадян, оскільки будівництво є одним із небезпечних видів діяльності, що підкреслюється, наприклад, у рішеннях Європейського суду з прав людини (*Cevrioğlu v. Turkey* (№ 69546/12), п. 57, 67; *Zinatullin v. Russia* (№ 10551/10), п. 27). Будівельну діяльність Суд кваліфікує як таку, що містить ризику для життя людей, а тому потребує серйозних запобіжних заходів з безпеки (особливо в житлових районах), спеціальних правил регулювання з огляду на загрози не тільки працівникам, а й широкому колу громадян.

Постановка завдання. Забезпечення реалізації цінностей безпеки й збереження культурної спадщини має бути одним із головних завдань містобудівного законодавства та органів містобудування. Містобудівна реформа, представлена в ухваленому Парламентом України 13 грудня 2022 р. Законі України № IX-2851 (не підписаний Президентом України), широко відомому як законопроект № 5655 (далі новий Закон, законопроект), поставила на порядок денний питання про правову ефективність законопроектних і чинних містобудівних норм в аспекті забезпечення названих вище ціннос-

тей. Основний акцент під час розробки відповідного законопроекту було зроблено на важливості боротьби з корупцією [3, с. 1–2]. Однак будь-які законодавчі зміни не мають піддавати сумніву загально визнані людські цінності й порушувати міжнародні зобов'язання України.

У межах цієї реформи запропоновано не тільки остаточно цифровізувати містобудівні процеси, а й також суттєво лібералізувати систему містобудівного контролю, частково дерегулювати дозвільні відносини у містобудуванні та фактично скасувати дозвільні механізми у галузі охорони культурної спадщини. У цьому зв'язку важливим завданням вважаємо проаналізувати, наскільки ґрунтовно з правової точки зору передбачено захист безпеки громадян і культурної спадщини у процесі містобудівної реформи, зокрема на таких важливих етапах містобудівної діяльності, як державна реєстрація прав забудовників на підготовчі й будівельні роботи, прийняття об'єктів в експлуатацію (фактично, це етап отримання дозвільних документів у будівництві згідно з чинним містобудівним законодавством). Одночасно оцінки з цього погляду потребують і норми чинного дозвільного законодавства у сфері господарювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як уже доведено, метою застосування такого засобу державного регулювання господарської діяльності, як видача й анулювання (зупинення) дозвільних документів у будівельній галузі, є забезпечення безпеки споживачів будівельної продукції, громадян загалом, повноцінного життєвого середовища для громадян, сталого розвитку населених пунктів України, у підсумку — підтримання правового господарського порядку в сфері містобудування, забезпечення економічної ефективності [4, с. 351].

Останні дослідження дозвільних відносин у містобудівній сфері провела О.О. Квасніцька. Вони присвячені загальнотеоретичному аналізу відносин та процедурі отримання дозволу на будівництво через Єдину державну електронну систему у сфері будівництва, а також «регулятивного середовища цифровізації у будівельній сфері» [5, 6]. Також учена дослідила окремі правові регламентації сфери охорони та захисту об'єктів культурної спадщини [7]. Деякі дослідники, звертаючись до положень містобудівної реформи, повторюють позиції

розробників відповідного законопроекту без здійснення аналізу (наприклад, про цифровізацію як шлях до прозорості та позбавлення корупційних ризиків у будівництві) [8, 9].

Поза увагою дослідників залишаються серйозні зміни у регулюванні складу і правового статусу учасників дозвільних відносин у містобудуванні, запропоновані розробниками містобудівної реформи, а також важливе питання потенційного впливу на безпеку містобудування та збереження культурної спадщини законодавчих змін останніх років і законопроектних норм.

Для нашого дослідження важливими є формально-логічний, аналітико-синтетичний та інші класичні **методи дослідження**. Виокремлюється роль порівняльного методу, що дає змогу виявити напрям розвитку містобудівного і дозвільного законодавства у сфері господарювання у найближчій перспективі. Аналіз норм чинного законодавства і законопроекту здійснювався із застосуванням юридико-догматичного методу. Визначальним для формулювання мети, напряму і змісту дослідження, безумовно, стало застосування праксеологічного підходу.

Результати дослідження. За висновками автора, станом на 2020 р. правове регулювання дозвільних відносин з отримання дозволу на виконання будівельних робіт можна вважати задовільним, процесуальна сторона дозвільних праввідносин у сфері будівництва в Україні забезпечена на достатньо актуальному для світової практики рівні [4, с. 354–364]. У наступні роки законодавець інтенсифікував цифровізацію відносин між забудовниками та дозвільними органами через розвиток електронної системи у сфері будівництва, а потенційний і реальний вплив цих змін на права людини поки що не досліджений.

Містобудівний законопроект передбачає завершення цифровізації у містобудуванні, що загалом є позитивним заходом. Дослідники дають дуже високу оцінку процесам цифровізації у сфері будівництва [5, с. 64, 70; 6, с. 126; 8, с. 85; 9, с. 3, 4]. Законопроектні норми передбачають можливість залучення державних реєстраторів до вирішення питань про можливість виконання підготовчих і будівельних робіт та експлуатації об'єктів містобудування лише у разі, коли електронна система у сфері будівництва вбачатиме перешкоди в реєстрації

відповідних господарських прав на виконання робіт. Подібний підхід, але в менших масштабах, застосовує і чинне будівельне законодавство. Зараз автоматично програмними засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва (далі електронної системи) здійснюється автоматична реєстрація повідомлень про початок виконання підготовчих / будівельних робіт і декларацій про готовність об'єктів до експлуатації (п. 1 п. 35 п. 28 Порядку ведення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 681 (далі Порядок)).

Такі важливі управлінські рішення у будівництві повинні бути ухвалені за правилами, що мають не тільки мінімізувати корупційні ризики, а й ураховувати публічні інтереси громад та громадян у сталому розвитку та безпеці, тобто ризики заподіяння будівництвом шкоди громадянам, майну, довкіллю, культурній спадщині. У рішеннях Європейського суду з прав людини підкреслюється необхідність виконання державами низки позитивних зобов'язань за статтею 2 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, зумовлених небезпечністю будівельної діяльності (наприклад, обов'язки щодо належного територіального планування, контрольованої міської забудови, проведення систематичного нагляду за будівельними роботами) (*M. Üzel and Others v. Turkey* (№14350/05, 15245/05, 16051/05), п. 173—175; *Sevrioglu v. Turkey*, п. 57, 67).

З огляду на викладене, логічно, щоб електронна система у будівництві керувалась усебічно продуманими алгоритмами ухвалення рішень з електронної реєстрації прав у межах фактично наданих їй «повноважень»¹, а до участі у дозвільних процедурах у будівництві на відповідних етапах були долучені професіонали, які протягом розумних строків належно перевіряли б подані замовниками будівництва документи². Саме безпекові ризики від будівельних

робіт змушують різні держави світу вводити дозвільний порядок доступу до виконання будівельних робіт, особливі процедури введення об'єктів в експлуатацію, доручені спеціалістам [11].

На відміну від дослідників у галузі будівельного права, вчені, які аналізують процеси цифровізації та застосування штучного інтелекту, а також інституції, що вдаються до спроб урегулювати останній, висловлюють серйозні застереження з приводу їхньої безпечності. Наприклад, основний зміст відомої Білої книги зі штучного інтелекту, ухваленої Європейською Комісією [12], — про ризики штучного інтелекту для реалізації прав людини і потребу його регулювання. О.М. Вінник акцентує на тому, що цифрові технології мають дві сторони: сприятливу (умовно позитивну) і ризикову (умовно негативну). «Аналіз практики використання цифровізованих явищ (штучного інтелекту, віртуальних підприємств, бізнес-сайтів тощо) свідчить про їх неоднозначність..., їм притаманні і ризики, пов'язані з недобросовісним та/або неконтрольованим їх використанням, що може спричинити матеріальні втрати та/або загрожувати безпеці людей» [13, с. 42, 45, 50].

Спробуємо проаналізувати, чи не є електронна система в будівництві у нинішньому або проектуваному вигляді штучним інтелектом, і чи забезпечує вона необхідні безпекові передумови в інтересах громадян, збереження культурної спадщини.

Деякі нормативні акти й наукові публікації прямо або непрямо оперують припущенням / твердженням, що електронна система у будівництві є штучним інтелектом. Так, у Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р, декларовано таке завдання: формування переліку адміністративних послуг, рішення за якими ухвалюються автоматично та за мінімальної участі державних службовців та/або співробітників державних та/або комунальних підприємств, установ, організацій. О.М. Вінник указує на «отримання необхідних дозволів і реєстраційних процедур, включно зі сферою будівництва», наприклад,

містобудівної діяльності важливим є «домірне унормування містобудівної діяльності, що ґрунтується на принципах законності і правової визначеності» [8, с. 85].

¹ Цікаво, що Головне науково-експертне управління Верховної Ради України 2021 р. висловлювалось за неможливість заміни суб'єкта владних повноважень електронною системою й ухвалення останньою владних управлінських рішень [10, с. 3].

² Деякі українські фахівці, що підтримують антикорупційну спрямованість законопроекту, слушно зазначають, що задля викоринення корупції зі сфери

застосування штучного інтелекту (далі ШІ) [13, с. 43]. Т.С. Яровой докладно розкриває питання використання ШІ в публічному управлінні і як приклад ШІ наводить застосування програм, що самостійно ухвалюватимуть рішення (зокрема, автоматично надаватимуть певні послуги чи дозволи), або автоматизацію: процесу подання заявок чи покращення електронної системи обслуговування, процесу обробки документів і взаємодії з громадянами, управління документами, включно з класифікацією, індексом та пошуком інформації [14, с. 43, 39—41]. Однак у цій праці не доведено такі твердження.

Згідно із законопроектом (п. 2—2 ч. 1 ст. 1, ч. 16, ст. 34) державна реєстрація у сфері містобудівної діяльності — це «офіційне підтвердження державою фактів отримання права на виконання підготовчих та будівельних робіт, зміни у відомостях про таке право, зупинення, поновлення, припинення права на виконання підготовчих та будівельних робіт... шляхом внесення відповідного запису до Реєстру будівельної діяльності *автоматично програмними засобами Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва* чи державним реєстратором у сфері містобудівної діяльності». Порядок такої державної реєстрації на підставі заяви, поданої в електронній формі, передбачає *автоматичну обробку заяви програмними засобами електронної системи, що включає «...здійснення автоматичної державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності програмними засобами електронної системи, за відсутності визначених цим Законом підстав для автоматичної відмови та/або блокування такої реєстрації; ...надання автоматичної відмови у державній реєстрації...»*. Так, програмні засоби електронної системи зараз автоматично реєструють повідомлення про початок виконання підготовчих / будівельних робіт та декларації про готовність об'єктів до експлуатації (п. 1, п. 35, п. 28 Порядку).

Наявні нормативні визначення ШІ не є достатньо чіткими, не містять конкретних ознак чи критеріїв ШІ. Зокрема:

1) у Білій книзі штучного інтелекту, схваленої Європейською комісією 2020 р., його визначено як набір технологій, які поєднують дані, алгоритми та обчислювальну потужність;

2) Організація економічного співробітництва та розвитку дає таке визначення: система

штучного інтелекту — це машинна система, яка може для заданого набору визначених людиною цілей робити прогнози, рекомендації чи рішення, що впливають на реальне чи віртуальне середовище [15];

3) Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні визначає ШІ як організовану сукупність інформаційних технологій, із застосуванням якої можливо виконувати складні комплексні завдання через використання системи наукових методів досліджень і алгоритмів обробки інформації, отриманої або самостійно створеної під час роботи, а також дає змогу *створювати та використовувати власні бази знань, моделі ухвалення рішень, алгоритми роботи з інформацією та визначати способи вирішення поставлених завдань*.

Як бачимо, праві ті вчені, які говорять про недостатню правову визначеність понять у сфері функціонування ШІ і в українському, і в іноземному законодавстві [16, с. 20].

На думку А.В. Кожевникової, термін «штучний інтелект» охоплює безліч різних концепцій автоматизованих процесів, специфічним компонентом кожного з яких є *алгоритм*, тобто послідовність команд як комп'ютерного коду, який виконує цей набір команд і в чітко визначеному форматі генерує вихідні дані на основі заданих вихідних даних [17, с. 41].

Розлогий і змістовний аналіз поняття штучного інтелекту запропонував О.А. Баранов [18, с. 40—41]. Він виокремлює дві групи визначень ШІ: перша наділяє «машини», «машинні системи», «комп'ютери», «програмні системи» подібними певними безвідносними властивостями: здатність адаптуватися, досягати мети; робити прогнози, рекомендації чи рішення, що впливають на реальне чи віртуальне середовище; інтерпретувати зібрані структуровані або неструктуровані дані; ухвалювати найкращі рішення тощо; друга група наділяє ШІ певними якостями, які має людський розум, або можливостями імітувати когнітивні функції людини. Як висновок, дослідник визначає ШІ як релевантну алгоритмічну *модель когнітивних функцій мозку людини*, що здійснює обробку (перетворення) вхідної інформації, генерованої зовнішнім і внутрішнім середовищем ШІ. Оброблення вхідної інформації штучним інтелектом відбувається відповідно до знань, заздалегідь завантажених у ШІ або набутих ним у процесі саморозвитку та самонавчання [18, с. 45].

Загалом фахівці часто сходяться на тому, що ШІ засновано на алгоритмах машинного навчання [14, с. 42; 18, с. 34].

Як можна зрозуміти з підстав автоматичної відмови та блокування державної реєстрації, передбачених у законопроекті (ч. 11—13 ст. 35, ч. 13—15 ст. 36, ч. 10—12 ст. 37, ч. 14 ст. 37⁻¹, ч. 5 ст. 38) та норм чинного законодавства (п. 23—34, п. 1 п. 35 Порядку), електронна система будівництва під час ухвалення рішень про відмову в державній реєстрації або її блокування, про автоматичну реєстрацію діятиме / діє за визначеним для неї алгоритмом. Загалом вона зіставлятиме інформацію, завантажену замовниками будівництва до електронної системи, із наявною в різних інформаційно-комунікаційних системах, що взаємодіють з електронною системою, або даними проектно-документації, містобудівних умов та обмежень тощо, виявлятиме наявність у Реєстрі будівельної діяльності невиконаних приписів органів містобудівного контролю тощо.

Як бачимо, електронна система у будівництві не генерує і не генеруватиме якісно нової інформації, вона видаватиме певні логічні висновки згідно з заданими алгоритмами, які можуть бути використані для виконання поставлених завдань, а також не наділяється здатністю до самонавчання. Тому можна дійти загального висновку, що ця електронна система не має ознак штучного інтелекту, або умовно її можна назвати слабким ШІ що зосереджений на вирішенні одного чи більше завдань, які людина виконує або може виконати [19, с. 160].

За новим Законом (ч. 7, 8, 10, 16—18 ст. 34), заяви про державну реєстрацію у сфері містобудівної діяльності щодо об'єктів, які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками (тобто найскладніших об'єктів), подаються винятково в електронній формі. Щодо об'єктів із незначними (СС1) наслідками, відповідна заява подається за вибором заявника в паперовій або електронній формі, причому в паперовій формі — за його вибором державному реєстратору: а) нотаріусу; б) посадовій особі виконавчого органу сільської, селищної або міської ради, Київської, Севастопольської міських, районної у містах Києві та Севастополі державної адміністрації, на яку покладено повноваження державного реєстратора речо-

вих прав на нерухоме майно, через центри надання адміністративних послуг³.

Під час блокування автоматичної державної реєстрації (за наявності підстав для автоматичної відмови в реєстрації), заяву про державну реєстрацію автоматично (якщо є така позначка в заяві) або сам заявник направляє на розгляд державному реєстратору. Як можна тлумачити ч. 16 ст. 34 у системному зв'язку з ч. 7 ст. 34 нового Закону, нотаріус, так само як і державний реєстратор речових прав на нерухоме майно, розглядатиме заяви про державну реєстрацію об'єктів містобудування будь-якої складності.

Отже, як характерно для господарських відносин в умовах цифровізації [20, с. 57], у дозвільні відносини у сфері містобудування за участю електронної системи «вступатимуть(ють)» не тільки традиційні суб'єкти, а й електронна система. Зауважимо, що законопроект і чинне законодавство покладають перевірку повноти і достовірності відомостей у заяві на електронну систему (ч. 18 ст. 34 законопроекту, п. 23, 28 Порядку). На відміну від чинних правил, що стосуються випадків так званого низького та критичного рівнів ризику (п. 1, 4 п. 35 Порядку), відмовляти чи блокувати державну реєстрацію за негативними наслідками такої перевірки, за законопроектом, зможуть лише державні реєстратори. Саме вони перевірятимуть наявність визначених законом підстав для відмови у державній реєстрації в усіх випадках.

На сьогодні питання набуття прав на підготовчі й будівельні роботи, прийняття в експлуатацію об'єктів будівництва належать до повноважень посадових осіб органів державного архітектурно-будівельного контролю, які повинні мати вищу освіту за спеціальностями «Будівництво та архітектура» або «Правознавство». У США, Канаді та низці розвинутих країн Європи в аналогічних дозвільних правовідносинах функції дозвільних органів виконують спеціалізовані державні інституції (наприклад, управління будівництвом або структурний підрозділ нагляду за будівництвом місцевого органу федеральних земель у Німеччині, будівельна управа муніципалітету Латвії, уповноважена особа у сфері будівництва, яка очолює Департамент безпеки будівництва у Каліфор-

³ Питання державної реєстрації об'єктів, на які поширюється дія Закону України «Про державну таємницю», залишаємо поза межами дослідження.

нії) [11, с. 2, 11, 14]. За новим Законом, як бачимо, такі функції в Україні будуть передані посадовим особам, які в попередні десятиліття цими питаннями не займалися, — державним реєстраторам речових прав на нерухоме майно та нотаріусам.

Нотаріусом може бути громадянин України з вищою юридичною освітою і стажем роботи у сфері права не менш як шість років, а з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори — не менш як три роки (ч. 2 ст. 3 Закону «Про нотаріат»). Державним реєстратором також може бути громадянин України з вищою юридичною освітою (ч. 1 ст. 10 Закону «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»).

Виникає логічне запитання, чому від вирішення важливих проблем у містобудуванні, що мають безпосередній зв'язок із безпекою будівельних процесів, державним рішенням усуваються спеціалісти з профільною вищою освітою. Стандарт вищої освіти за спеціальністю 081 «Право» (і бакалаврського, і магістерського рівнів) не передбачає набуття будь-яких спеціальних знань і практичних навичок у сфері містобудування, архітектури, будівництва тощо.

У трудових колективах нинішніх органів державного архітектурно-будівельного контролю є досвідчені спеціалісти з профільною освітою і досвідом роботи в архітектурі й будівництві, водночас практика свідчить, що вони становлять більшість працівників. За результатами містобудівної реформи, професійна інституційна пам'ять, накопичена в цих органах влади, ігноруватиметься державою через корупційні порушення їхніх окремих представників. Нові державні реєстратори, не маючи спеціальних знань і навичок у галузі містобудування, повинні будуть накопичувати власний досвід, що потребуватиме тривалого часу та зусиль. Видається, що за відсутності профільної освіти та кваліфікованих у питаннях будівництва колеґ ризик помилок у роботі фахівців з юридичним дипломом залишатиметься завжди. Тому виникають сумніви, що аналізовані законодавчі зміни здатні посилити безпекову компоненту містобудівних процесів у будь-якій часовій перспективі.

До того ж занепокоєння викликають нові строки реєстрації прав у сфері містобудування, які скорочені, як порівняти з установленими

чинним законодавством (очевидно, з огляду на цифровізацію містобудівних процесів). Згідно з ч. 28, 29 ст. 34 нового Закону державна реєстрація у сфері містобудівної діяльності здійснюється: 1) у режимі реального часу — у разі автоматичної державної реєстрації програмними засобами електронної системи (крім прийняття в експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками); 2) протягом 48 годин (за винятком неробочих, святкових та вихідних днів) з моменту отримання документів від ЦНАП або з моменту направлення державним реєстратором — нотаріусом замовнику повідомлення про прийняття поданих документів, або видачі / надсилання заявнику примірника поданої заяви про державну реєстрацію автоматично програмними засобами електронної системи; 3) протягом п'яти робочих днів, якщо у визначених законом випадках для державної реєстрації у сфері містобудівної діяльності: а) необхідно надати копію або відомості про будівельний паспорт, містобудівні умови та обмеження, технічні умови, проектну документацію на будівництво, звіт про результати експертизи проектної документації на будівництво або документ, що надає право на виконання підготовчих або будівельних робіт; б) необхідна згода податкового органу у разі, якщо будівля або споруда, що підлягає демонтажу (знесенню) у рамках підготовчих робіт, обтяжена податковою заставою (йдеться, зокрема, про державну реєстрацію прав на будівельні роботи).

Наприклад, для реєстрації права на підготовчі роботи або змін у відомостях про відповідне право у державного реєстратора буде 48 годин. За цей час він має перевірити, зокрема (ч. 13 ст. 35, ч. 8 ст. 35¹ нового Закону): відповідність замовника встановленим вимогам, повноту і достовірність даних у заяві про державну реєстрацію, повноту поданого пакета документів / відомостей, інформацію про обтяження в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, наявність в об'єкта статусу пам'ятки культурної спадщини тощо. Зважаючи на запроваджену цифровізацію значної частини інформації, що перевіряється, ситуація нібито спрощується. Але варто враховувати, що державні реєстратори за основним профілем займаються іншими видами роботи, і питання про можливе зменшення її обсягу під впливом законодавчих змін є відкритим (особливо, вра-

ховуючи тенденції до скорочення чисельності державного апарату). Водночас перевірка відомостей і документів відбуватиметься в ситуації відсутності або малого досвіду роботи реєстраторів з документацією, яку вони оцінюватимуть.

Звернімось до зарубіжного досвіду. Короткий строк, як-то п'ять робочих днів на видачу будівельного дозволу, існує в Латвії, але цими питаннями там займаються фахівці будівельної справи. В Онтаріо (Канада) головний службовець у галузі будівництва розглядає й вирішує відповідні питання залежно від різних критеріїв у строк від 10 до 30 днів [11, с. 3—4, 6—7, 11, 14]. У Грузії (на успішний досвід якої в господарській дерегуляції Україна свого часу рівнялась) дозвіл видається у мінімальний строк до 20 робочих днів, що може бути продовжено (ст. 94, 107 Кодексу Грузії про просторове планування, архітектурну і будівельну діяльність від 20.07.2018 [21]).

Особливу увагу слід звернути на питання практичної складності перевірки за п'ять робочих днів достовірності поданих замовниками відомостей. За чинними правилами (п. 23, 27 Порядку), такий аналіз теж проводиться автоматично програмними засобами електронної системи. Однак зараз органи ДАБК, володіючи дозвільною компетенцією, можуть за необхідності перевірити достовірність даних, наведених у повідомленні про початок виконання підготовчих або будівельних робіт, декларації про готовність об'єкта до експлуатації (ч. 1 ст. 41 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»). Із набуттям чинності новим Законом така можливість практично виключена, оскільки державні реєстратори не зможуть навіть ініціювати відповідну позапланову перевірку (ч. 5 ст. 38 нового Закону); тому перевірка достовірності відомостей замовників буде по суті «паперовою». Натепер інформація про недостовірність даних заявника, отримана від інших органів влади, не може бути підставою для ухвалення рішення про скасування реєстрації декларацій або припинення прав на будівельні роботи з огляду на положення містобудівного закону (постанови Верховного Суду від 26.06.2018 у справі № 826/20445/16, від 09.04.2021 у справі № 640/4901/20, від 30.08.2021 у справі № 640/8557/20 тощо), а значить — і підставою відмови у видачі відповідних дозвільних документів.

Судова практика фіксує розмаїті приклади недостовірності в поданих до дозвільних орга-

нів відомостях. Наприклад, проектна документація була затверджена замовником без отримання містобудівних умов, а подані органу ДАБК декларації містили дані про відсутність підстав для отримання містобудівних умов і про наявність належно затвердженого проекту, що, очевидно, є недостовірними даними (постанова КАС ВС від 24.10.2022 у справі № 640/22599/19). Або: у декларації про готовність об'єкта до експлуатації наведені недостовірні дані щодо вартості основних фондів, які приймаються в експлуатацію, а також про призначення технічного нагляду на об'єкті будівництва (постанова КАС ВС від 13.05.2020 № 803/883/16). Випадків порушень, коли замовники неправдиво вказують у поданих органах ДАБК документах на відсутність потреби отримувати містобудівні умови, немало (постанова ВС від 22.06.2022 у справі № 826/8924/16, постанови КАС ВС від 08.09.2021 у справі № 80/5204/18, від 11.01.2022 у справі № 826/6833/17 тощо). Серйозною проблемою і найпоширенішим порушенням у сфері містобудування є невідповідність проектної документації вимогам містобудівної документації, що зумовлює об'єктивну потребу перевіряти містобудівні проекти на перших стадіях забудови, на думку Національної спілки архітекторів України, Конфедерації будівельників України [22].

Одна з найкритичніших проблем для сфери забудови щодо достовірності — правильність класифікації об'єкта будівництва та розташування об'єкта на території пам'ятки культурної спадщини (у відповідній охоронюваній зоні). Згідно з ч. 25 ст. 31 нового Закону та п. 23, 26, пп. 5 п. 32 чинного Порядку за результатами аналізу проектної документації на будівництво автоматично програмними засобами електронної системи визначається, зокрема:

1) наявність / відсутність помилок під час здійснення розрахунку класу наслідків (відповідальності) об'єкта (об'єктів).

Електронна система у будівництві і зараз, і в майбутньому буде запрограмована перевіряти клас наслідків на підставі поданих замовниками відомостей. Водночас судова практика демонструє численні приклади порушень забудовників під час визначення класу наслідків, які виявляються тільки у процесі виїзних (фактичних) перевірок органів ДАБК (наприклад, постанови КАС ВС від 23.07.2019 у справі № 826/5607/17,

від 16.03.2021 у справі № 823/137/18, від 02.02.2021 у справі № 420/5740/19, від 02.02.2021 у справі № 420/5740/19);

2) розташування об'єкта будівництва у межах територій пам'яток культурної спадщини, історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій, зони охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць, територій об'єктів всесвітньої культурної спадщини та їх буферних зон, згідно з відомостями Державного земельного кадастру (до внесення відомостей про такі межі до ДЗК — згідно з відомостями електронної системи).

Вказана вище інформація не має і не матиме юридичного значення в дозвільних процедурах внаслідок таких обставин.

По-перше, чинна редакція Закону і законопроект не враховують установлений у ст. 14¹ та 32 Закону «Про охорону культурної спадщини» режим використання території пам'ятки та охоронюваних зон. Указані правові норми вимагають, щоб відомості про межі й режими використання території пам'ятки, зон охорони, буферних зон, історичних ареалів населених місць були внесені до ДЗК, містобудівного кадастру як відомості про обмеження у використанні земель (зокрема у сфері забудови). Проте такі обмеження не є підставою для блокування автоматичної державної реєстрації чи відмови в реєстрації прав на підготовчі / будівельні роботи, прийняття об'єкта в експлуатацію, чи принаймні, підставою перевірки дотримання режиму використання території пам'ятки за законопроектом (ч. 11—13 ст. 35, ч. 13—15 ст. 36, ч. 10—12 ст. 37, ч. 14 ст. 37⁻¹, ч. 5 ст. 38). Навіть якщо плановані роботи з нового будівництва проводитимуться на території пам'ятки, що прямо заборонено в ч. 3 ст. 14¹ Закону «Про охорону культурної спадщини», електронна система та державний реєстратор це не повинні враховувати. Аналогічна ситуація має місце за чинним Законом (ст. 36, ч. 4 ст. 37, ч. 6—7 ст. 39, ч. 1 ст. 41).

Зауважимо, що обмеження щодо використання земель у сфері забудови мають бути визначені для замовників на попередній стадії будівництва включно з умовами та обмеженнями, що видані уповноваженим органом містобудування та архітектури (ч. 5 ст. 29 Закону, п. 7 ч. 17 ст. 29 нового Закону). Логічно, що їх дотримання мали б перевіряти державні органи на подальших стадіях будівельного процесу.

Автор запропонувала вирішити проблему правової неузгодженості у регулюванні дозвільних відносин у містобудуванні та у сфері охорони культурної спадщини шляхом законодавчого «об'єднання» цих двох видів правовідносин. Суб'єктами цих правовідносин мають бути замовники будівництва, органи ДАБК, а також до дозвільних правовідносин слід залучати органи охорони культурної спадщини для здійснення погодження права на будівельні роботи. Крім того, запропоновано на рівні закону визначити підстави відмови в погодженні замовнику права на будівельні роботи з урахуванням вимог пам'яткоохоронної справи, доповнити підстави відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт такою підставою, як відмова в погодженні права на будівельні роботи органом охорони культурної спадщини [4, с. 357—358].

По-друге, за інформацією профільного органу — Міністерства культури та інформаційної політики України, — «...електронна система у сфері будівництва нині не містить геопросторового шару планувальних обмежень, зокрема у сфері охорони культурної спадщини. Попри глобальну діджиталізацію у всіх сферах суспільних відносин, ми її ще не скоро отримаємо так само, як і містобудівний кадастр» [23].

По-третє, отримувати спеціальні дозвільні документи для будівництва, що може вплинути на пам'ятку, законопроект не вимагає (як це має місце зараз згідно з Законом «Про охорону культурної спадщини»). Органи охорони культурної спадщини уповноважені будуть погоджувати проектну документацію стосовно будівництва об'єктів лише на території об'єкта всесвітньої культурної спадщини та його буферної зони (ст. 37² нової редакції Закону), тоді як зараз це стосується всіх містобудівних проектів, реалізація яких може позначитись на об'єктах культурної спадщини (п. 14 ч. 2 ст. 5, п. 9 ч. 1 ст. 6 Закону «Про охорону культурної спадщини»). Іншу проектну документацію перевірятимуть на предмет дотримання Закону «Про охорону культурної спадщини» не фахівці органів охорони культурної спадщини (як зараз), а експерти, які здійснюють експертизу проектної документації на будівництво.

Серед іншого, електронна система у сфері будівництва не даватиме перевіряти, чи було виконано попередні археологічні розвідки на території пам'ятки перед проведенням земля-

них або будівельних робіт. Указана інформація, як і відомості щодо реалізації пам'яткоохоронних заходів, не цифровізуються, і електронна система не спроможна буде їх перевіряти з огляду на запропоновану редакцію нових законодавчих норм.

Отже, достовірність інформації про планувальні обмеження у сфері охорони культурної спадщини та їхнє дотримання залежатиме від добросовісності зацікавлених у будівництві осіб і не перевірятиметься державою на етапі допуску до проведення будівельних робіт, прийняття об'єктів в експлуатацію. Поки що проблема неузгодженості норм містобудівного і пам'яткоохоронного законодавства пом'якшується завдяки наявності у органах охорони культурної спадщини дозвільної компетенції в містобудівній сфері і можливості здійснення (хоч і обмежено [24]) певних наглядових заходів на будівельних майданчиках. Наприклад, реалізуючи таку компетенцію, Міністерство культури України стало на захист ансамблю Києво-Печерської Лаври під час вирішення питання про будівництво багатофункціонального комплексу на вул. Старонаводницька у Києві у безпосередній близькості до охоронної (буферної) зони цього об'єкта Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО (постанова КАС ВС від 21.08.2019 у справі № 826/12524/18 тощо).

Однак, згідно з п. 15 п. 3 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону від 13.12.2022 № IX-2851, через півроку з дня набрання чинності цим Законом, дозвільно-погоджувальні процедури органів охорони культурної спадщини, визначені Законом «Про охорону культурної спадщини», не застосовуватимуться для будівельних робіт.

До питань безпеки будівництва пряме відношення має належне прийняття в експлуатацію об'єктів містобудування. У цьому зв'язку запитання викликає виключення з кола об'єктів містобудівного контролю підготовчих робіт (ч. 1 ст. 38 нового Закону), крім підготовчих робіт з демонтажу (знесення) об'єктів із середніми (СС2) або значними (СС3) наслідками, їхніх частин. Адже деякі з підготовчих робіт (інженерні вишукувальні роботи, видалення зелених насаджень тощо) можуть нести загрозу культурній спадщині та/або довкіллю. Тому принаймні позапланові перевірки таких робіт мали б бути залишені.

У процесі прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів їх варто перевіряти на дотримання пам'яткоохоронних вимог. Однак:

а) з недотриманням таких вимог закон не пов'язує і не пов'язуватиме можливості відмови у прийнятті в експлуатацію (ст. 39 Закону, ч. 10—12 ст. 37, ч. 14 ст. 37⁻¹ законопроекту);

б) з огляду на відсутність чинних контрольних механізмів за виконанням вимог Закону «Про охорону культурної спадщини», більш-менш реальні важелі впливу на порушників цього законодавства мають і матимуть у майбутньому лише органи містобудівного контролю (йдеться про зупинення робіт, ініціювання припинення робіт у судовому порядку). Органи охорони культурної спадщини не мають і не матимуть права ініціювати позапланові перевірки суб'єктами містобудівного контролю (ч. 5 ст. 38 нового Закону, ч. 1 ст. 41 чинного Закону).

Профільний державний орган достатньо різко став проти ухвалення Закону у цій редакції [23], і відповідна позиція є зрозумілою з огляду на скасування законопроектом дозвільно-погоджувальних процедур органів охорони культурної спадщини. З огляду на описану вище проблематику регулювання дозвільних процедур, відсутність обов'язків забудовників узгоджувати майбутні будівельні роботи з державними фахівцями з питань охорони культурної спадщини лише послабить державну функцію зі збереження культурної спадщини. Водночас у пояснювальній записці до законопроекту обґрунтування такої дерегуляції відсутнє, відповідні колосальні управлінські зміни в цій важливій державній сфері взагалі не прокоментовані. Одним із наріжних аспектів реформування містобудівної сфери є поетапне послаблення механізмів державного управління [3, с. 1—2].

Описаний вище законодавчий підхід є необґрунтованим, суперечить публічним інтересам у збереженні об'єктів культурної спадщини. Правова поведінка забудовників не свідчить на користь дерегуляції цієї сфери, що автор вже обґрунтувала [4, с. 345, 359] і про що заявляє Міністерство культури України. На потребі збереження дозвільних механізмів у сфері охорони культурної спадщини наголошує не тільки профільне міністерство, а й фахівці Національного інституту стратегічних досліджень [25]. Правова поведінка й культура суб'єктів

права швидко не змінюється. Тому в цій ситуації задачею держави мало б стати посилення державного регулювання й контролю у сфері охорони культурної спадщини, а не його звуження, як пропонує законопроект.

На нашу думку, якщо держава позбавляє органи охорони культурної спадщини дозвільних функцій, мають посилюватись контрольні функції для забезпечення збереженості культурної спадщини. За відсутності реальних контрольних повноважень позитивні правила статей 14¹ та 32 Закону «Про охорону культурної спадщини» про режим територій пам'яток, їх зон охорони, і передбачене законопроектом (ч. 30 ст. 31) автоматичне інформування органу охорони культурної спадщини про розроблення проектної документації на будівництво об'єктів у межах територій пам'яток культурної спадщини не створює передумов для ефективної охорони та захисту останніх.

Законодавство зарубіжних країн демонструє достатньо жорсткий підхід до державного регулювання й контролю в галузі охорони культурної спадщини [4, с. 324]. Добре це віддзеркалює практика Європейського суду з прав людини. У центрі уваги Суду в подібних справах перебуває обмеження у використанні власності, обумовлені віднесенням її до категорії культурної спадщини (справа *Petar Matas v. Croatia* (№ 40581/12)) або перебуванням в охоронюваній зоні (наприклад, справа *CEA Ferme de Fresnoy v. France* (№ 61093/00)). Охорона культурної спадщини визнається легітимною метою втручання в реалізацію права власності. Суд вважає конвенційними добросовісні та своєчасні дії державних органів для досягнення цієї мети. Важливо, щоб держава вчасно інформувала власників про охоронні заходи, пропонувала їм варіанти полегшення тягаря обмежень їхніх прав, створювала доступні й ефективні правові механізми для оспорування вжитих заходів (*Phocas v. France* (17869/91), *Potomska and Potomski v. Poland* (№ 33949/05), *CEA Ferme de Fresnoy v. France* тощо).

За Конвенцією про охорону архітектурної спадщини Європи (ст. 10) та українським законодавством (ст. 2, 5, 8 Закону України «Про основи містобудування»), до числа головних напрямів містобудівної діяльності належить збереження пам'яток культурної спадщини. Сталий розвиток території територіальної громади пов'язується законом, серед іншого,

зі збереженням культурної спадщини (п. 12¹ ст. 1 Закону «Про регулювання містобудівної діяльності»). Ці законодавчі положення узгоджено з розумінням процесу збереження й охорони культурної спадщини на міжнародному рівні як однієї з найважливіших функцій сучасної держави [26, с. 363—364].

Ратифікувавши Конвенцію про охорону архітектурної спадщини Європи, Україна взяла на себе зобов'язання запровадити контрольні й дозвільні процедури, необхідні для правової охорони об'єктів архітектурної спадщини, а також запровадити законодавство, яке вимагає подання до відповідного компетентного органу будь-якого плану, що стосується архітектурного ансамблю або будь-якої його частини чи визначного місця, і передбачає, зокрема, спорудження нових будівель (ст. 4).

Згідно зі ст. 3 Європейської конвенції про охорону археологічної спадщини Україна зобов'язалась застосовувати процедури видання дозволів на розкопки та інші види археологічної діяльності для збереження археологічної спадщини і забезпечення наукового значення археологічних дослідницьких робіт. Ба більше, у преамбулі названої Конвенції підтверджується «важливість запровадження, якщо вони ще не існують, відповідних адміністративних і наукових наглядових процедур і необхідність урахування потреб охорони археологічної спадщини у політиці планування забудови міської та сільської територій та культурного розвитку».

Тому досліджені законопроектні положення про скасування дозвільно-погоджувальних процедур у сфері охорони культурної спадщини не узгоджуються з міжнародними зобов'язаннями України.

Висновки. Проведений аналіз норм чинного і проектного містобудівного законодавства свідчить про наявність серйозних загроз забезпечення публічних інтересів, прав людини у сфері містобудування внаслідок цифровізації дозвільних відносин у цій галузі. Окрім того, містобудівний законопроект у частині дерегулювання дозвільних відносин суттєво ускладнює для України питання захисту об'єктів культурної спадщини.

Цифровізація дозвільних відносин може мати позитивний ефект за умови, якщо алгоритми автоматичної видачі та підстави відмови у видачі дозвільних документів / блокування реєстрації продумуватимуть надзвичайно до-

сконало й ґрунтуватимуться на всеосяжній електронній базі достовірних даних, необхідних для ухвалення відповідних рішень (про цільове призначення земельних ділянок і прав на них, про наявні містобудівні обмеження, про видані замовникам містобудівні умови забудови, про охоронні режими територій тощо). Водночас мають існувати такі запобіжники як можливість організації позапланових контрольних заходів об'єктів будівництва задля перевірки наданої замовниками інформації.

Питання про продуманість законодавчих положень має важливе практичне значення. Пам'ятаємо, що у силу положень ч. 2 ст. 19 Конституції України аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень і способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування (постанова КАС ВС від 11.03.2021 у справі № 640/23179/19). Тому за наявності прогалин у правовому регулюванні спроможність держави забезпечити публічні інтереси у галузі містобудування суттєво підривається (зокрема через неможливість або надзвичайну складність скасувати неправомірно видані дозвільні документи).

Велике застереження викликає зміна у складі дозвільних органів в аналізованих правовідносинах. Недовіра держави й суспільства до службовців державного апарату має вирішуватися не за рахунок допуску до виконання важливих державних функцій непрофесіоналів. Завдання боротьби з корупцією має вирішуватися в інший спосіб, що не є предметом цього дослідження.

Аналізовані законопроектні зміни передбачається впроваджувати в обставинах масштабної відбудови країни, коли навантаження на державних реєстраторів зростатиме через обсяги нового будівництва. Водночас в публічному просторі декларується подальше масштабне скорочення державних службовців. Логічно, що цифровізація управлінських процесів могла

б зняти зайвий тягар з професіоналів. Однак запропонована законодавча база містобудівних змін містить низку прогалин, які даватимуть змогу недобросовісним забудовникам порушувати будівельні правила, формувати ризики для безпеки громадян і культурної спадщини України. Важливі для українців та всіх європейців безпекові й культурні цінності опиняються під серйозною загрозою. Тому об'єктивно проаналізований законопроект потребує доопрацювання для усунення цих загроз, забезпечення сталого розвитку громад.

Прозорість і цифровізація управлінських процесів не є і не можуть бути самоціллю господарського управління, а лише інструментом у досягненні суспільно важливих завдань. Мета досягнення економічної ефективності для забудовників завдяки зниженню регуляторного тиску не повинна досягатись через формування додаткових ризиків і проблем у реалізації прав людини.

Крім того, якнайшвидше необхідно вирішити давно актуальну проблему належної правової охорони культурної спадщини, зокрема у частині узгодження містобудівного і пам'яткоохоронного законодавства. Конкретні пропозиції у цій сфері, опрацьовані й запропоновані авторкою кілька років тому, залишаються актуальними і сьогодні.

Перспективи подальших досліджень. Подальшого дослідження потребує проблематика охорони культурної спадщини у контексті містобудівної реформи, розробники якої пропонують делегувати від держави проєктним організаціям контроль за пам'яткоохоронним законодавством на стадії розробки проєктної документації на будівництво. Також варто глибше аналізувати питання захисту безпекових інтересів громадян у наявних і проєктованих законодавцем процедурах прийняття в експлуатацію об'єктів будівництва.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Шербакова Ю. Цінності об'єднаної Європи. Київ: Академія, 2014. 208 с.
2. Клепікова О.В. Теоретичні проблеми правової організації транспортної системи України: дис... д-ра юрид. наук; 12.00.04; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2019. 502 с.
3. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/767889> (дата звернення: 22.05.2024).
4. Апанасенко К.І. Дозвільні правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики. / ДУ «Інститут економіко-правових досліджень імені В.К. Макутова Національної академії наук України». Київ, 2020. 430 с.

5. Квасніцька О. Сучасні тенденції розвитку правового регулювання відносин диджиталізації у сфері будівництва. *Право України*. 2022. № 8. С. 62—75.
6. Квасніцька О. Дозвільні правовідносини у сфері містобудування в умовах цифровізації та лібералізації економіки. *Право України*. 2023. № 8. С. 124—136.
7. Квасніцька О.О. Теоретико-прикладні проблеми збереження та охорони об'єктів культурної спадщини при плануванні та забудові територій. *Право і суспільство*. 2022. № 4. С. 129—135.
8. Задорожний Б.Ю. Конституційний обов'язок України із забезпечення свободи підприємницької діяльності: містобудівна реформа. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2023. Вип. 75: ч. 1. С. 85—90.
9. Ємельянова О., Титок В., Лаврухіна К. Реформа містобудування України. *Економіка та суспільство*. 2023. Вип. 50. <https://doi.org/10.32782/25240072/2023-50-28>
10. Висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про особливості надання електронних публічних послуг» (реєстр. № 5495 від 14.05.2021). URL: <https://itd.rada.gov.ua/251d622e-8602-41b7-9f4b-3c761825cdd2> (дата звернення: 22.05.2024).
11. Інформаційна довідка 20—146 «Адміністративні послуги в сфері будівництва: США, Канада, країни Європи» (Інформаційно-дослідницький центр при ВПУ, березень 2021 р.). URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XH6R.pdf (дата звернення: 22.05.2024).
12. White Paper On Artificial Intelligence — A European approach to excellence and trust. Brussels, European Commission, 19.2.2020. COM (2020) 65 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0065> (дата звернення: 22.05.2024).
13. Вінник О.М. Право цифрової економіки. НДІ приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України. Київ, 2021. 350 с.
14. Яровой Т.С. Возможности та риски використання штучного інтелекту в публічному управлінні. *ECONOMIC SYNERGY*. 2023. Вип. 2 (8). С. 36—47.
15. OECD. 2019. Artificial Intelligence in Society. Paris. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/eedfee77-en>.
16. Кармаза О.О., Федоренко Т.В. Принципи штучного інтелекту в правосудді України. *Право і суспільство*. 2021. № 2. С. 18—24.
17. Кожевнікова А.В. Застосування штучного інтелекту у цивілістичному процесі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2022. № 55. С. 40—43.
18. Баранов О.А. Визначення терміну «штучний інтелект». *Інформація і право*. 2023. № 1 (44). С. 32—49.
19. Стефанчук М.О., Музика-Стефанчук О.А., Стефанчук М.М. Перспективи правового регулювання відносин у сфері використання штучного інтелекту. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2021. Т. 28. № 1. С. 157—168.
20. Вінник О. Господарські відносини в умовах цифровізації та їх правове регулювання. *Підприємство, господарство і право*. 2020. № 5. С. 56—62.
21. Кодекс Грузини о пространственном планировании, архитектурной и строительной деятельности. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4276845?publication=18> (дата звернення: 22.05.2024).
22. Відкрите звернення експертних організацій та організацій громадянського суспільства щодо корупційних ризиків та дискредитації реформи державного архітектурно-будівельного контролю. / Національна спілка архітекторів України, Конфедерація будівельників України, ГО «Разом проти корупції», Коаліція «Реанімаційний Пакет Реформ». 22.05.2020. URL: <https://trp.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Vidkryte-zvernennia-DABI.docx-1.pdf> (дата звернення: 22.05.2024).
23. Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування сфери містобудівної діяльності від 11.06.2021 № 5655. Верховна Рада України. *Офіційний вебпортал*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212 (дата звернення: 22.05.2024).
24. Апанасенко К.І. Система державного контролю і нагляду у сфері охорони культурної спадщини: основні правові проблеми. *Наука та інновації: сучасний вектор розвитку науки та світу*: зб. тез доп. наук.-практ. конф. Міжнарод. наук. форуму (25—26 трав.2023 р.). НУ «Чернігівська політехніка». Чернігів, 2023. С. 182—184.
25. Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини. 19.04.2019. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezheniya-kulturnoi> (дата звернення: 22.05.2024).
26. Литовченко В.В. Збереження і охорона культурної спадщини в сучасній Україні: внутрішні і зовнішні аспекти. *Міжнародний науковий вісник International Scientific Herald*. 2014. Вип. 8 (27). С. 361—368.

Надійшла 27.05.2024

REFERENCES

1. Scherbakova Yu. Tsinnosti ob'iednanoi Yevropy. Kyiv: Akademiia, 2014. 208 p. [in Ukrainian].
2. Klepikova O.V. Teoretychni problemy pravovoi orhanizatsii transportnoi systemy Ukrainy: dys... d-ra iuryd. nauk; 12.00.04; Kyiv. nats. un-t im. T. Shevchenka. Kyiv, 2019. 502 p. [in Ukrainian].

3. Poiasniuvalna zapyska do proiektu Zakonu Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo reformuvannia sfery mistobudivnoi diialnosti”. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/767889> [in Ukrainian].
4. Apanasenko K.I. *Dozvilni pravovidnosyny u sferi hospodariuvannia: problem teorii i praktyky*. DU “Instytut ekonomiko-pravovykh doslidzhen imeni V.K. Mamutova Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy”. Kyiv, 2020. 430 p. [in Ukrainian].
5. Kvasnitska O. Suchasni tendentsii rozvytku pravovoho rehuliuвання vidnosyn dydzhytalizatsii u sferi budivnytstva. *Pravo Ukrainy*. 2022. No. 8. P. 62-75 [in Ukrainian].
6. Kvasnitska O. Dozvilni pravovidnosyny u sferi mistobuduvannia v umovakh tsyfrovizatsii ta liberalizatsii ekonomiky. *Pravo Ukrainy*. 2023. No. 8. P. 124-136 [in Ukrainian].
7. Kvasnitska O.O. Teoretyko-prykladni problemy zberezhennta ta okhorony obiektiv kulturnoi spadschyny pry planuvanni ta zabudovi terytorij. *Pravo i suspilstvo*. 2022. No. 4. P. 129-135 [in Ukrainian].
8. Zadorozhnyj B.Yu. Konstytutsijnij oboviazok Ukrainy iz zabezpechennia svobody pidpryiemnytskoi diialnosti: mistobudivna reforma. *Naukovyj visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya PRAVO*. 2023. Vyp. 75: ch. 1. P. 85-90 [in Ukrainian].
9. Yemelianova O., Tytok V., Lavrukhnina K. Reforma mistobuduvannia Ukrainy. *Ekonomika ta suspilstvo*. 2023. Vyp. 50. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-50-28> [in Ukrainian].
10. Vysnovok Holovnoho nauково-ekspertnoho upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy na proiekt Zakonu Ukrainy «Pro osoblyvosti nadannia elektronnykh publichnykh posluh» (reiestr. № 5495 vid 14.05.2021). URL: <https://itd.rada.gov.ua/251d622e-8602-41b7-9f4b-3c761825cdd2> [in Ukrainian].
11. Informatsijna dovidka 20-146 “Administratyvni posluhy v sferi budivnytstva: SShA, Kanada, krainy Yevropy” (Informatsijno-doslidnytskij tsentr pry VRU, berezen 2021). URL: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XH6R.pdf [in Ukrainian].
12. White Paper On Artificial Intelligence — A European approach to excellence and trust. Brussels, European Commission, 19.2.2020. COM (2020) 65 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0065>
13. Vinnyk O.M. Pravo tsyfrovoi ekonomiky. Kyiv, 2021. 350 p. [in Ukrainian].
14. Yarovoj T.S. Mozhlyvosti ta ryzyky vykorystannia shtuchnoho intelektu v publichnomu upravlinni. *ECONOMIC SYNERGY*. 2023. Vyp. 2 (8). P. 36-47 [in Ukrainian].
15. OECD. 2019. Artificial Intelligence in Society. Paris. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/eedfee77-en>
16. Karmaza O.O., Fedorenko T.V. Pryntsyipy shtuchnoho intelektu v pravosuddi Ukrainy. *Pravo i suspilstvo*. 2021. No. 2. P. 18-24 [in Ukrainian].
17. Kozhevnikova A.V. Zastosuvannia shtuchnoho intelektu u tsyvilistychnomu protsesi. *Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Ser.: Yurysprudentsiia*. 2022. No. 55. P. 40-43 [in Ukrainian].
18. Baranov O.A. Vyznachennia terminu “shtuchnyj intelekt”. *Informatsiia i pravo*. 2023. No. 1 (44). P. 32-49 [in Ukrainian].
19. Stefanchuk M.O., Muzyka-Stefanchuk O.A., Stefanchuk M.M. Perspektyvy pravovoho rehuliuвання vidnosyn u sferi vykorystannia shtuchnoho intelektu. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2021. 28, No. 1. P. 157-168 [in Ukrainian].
20. Vinnyk O. Hospodarski vidnosyny v umovakh tsyfrovizatsii ta ikh pravove rehuliuвання. *Pidpryiemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. 2020. No. 5. P. 56-62 [in Ukrainian].
21. Kodeks Hruzii o prostranstvennom planirovanii, arkhitekturnoy i stroitelnoy deiatelnosti. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/4276845?publication=18> [in Russian].
22. Vidkryte zvernennia ekspertnykh orhanizatsij ta orhanizatsij hromadianskoho suspilstva schodo koruptsijnnykh ryzykiv ta dyskredytatsii reformy derzhavnogo arkhitekturno-budivelnogo kontroliu. / Natsionalna spilka arkhitektoziv Ukrainy, Konfederatsiia budivelnikov Ukrainy, HO “Razom proty koruptsii”, Koalitsiia “Reanimatsijnij Paket Reform”. 22.05.2020. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/05/Vidkryte-zvernennia-DABI.docx-1.pdf> [in Ukrainian].
23. Proiekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo reformuvannia sfery mistobudivnoi diialnosti vid 11.06.2021 № 5655. Verkhovna Rada Ukrainy. *Ofitsiyni vebportal*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72212 [in Ukrainian].
24. Apanasenko K.I. Systema derzhavnogo kontroliu i nahliadu u sferi okhorony kulturnoi spadschyny: osnovni pravovi problemy. *Nauka ta innovatsii: suchasnyj vektor rozvytku nauky ta svitu*: zbirnyk tez dopovidej nauково-praktychnykh konferentsij Mizhnarodnoho naukovoho forumu (25-26 trav. 2023 r.) / NU “Chernihivska politehnika”. Chernihiv, 2023. P.182-184 [in Ukrainian].
25. Instytutsijni ta pravovi problemy zberezhennta kulturnoi spadschyny (19.04.2019). URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezhennta-kulturnoi> [in Ukrainian].
26. Lytovchenko V.V. Zberezhennta i okhorona kulturnoi spadschyny v suchasnij Ukraini: vnutrishni i zovnishni aspekty. *Mizhnarodnyj naukovyj visnyk International Scientific Herald*. 2014. Vyp. 8 (27). P. 361-368 [in Ukrainian].

Received 27.05.2024

Kateryna APANASENKO,
Doctor of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor at
the Department of Public and Private Law, National University
“Chernihiv Polytechnic”, Chernihiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-2917-1255

REGARDING ENSURING IMPLEMENTATION OF SAFETY VALUES
AND PRESERVATION OF CULTURAL HERITAGE IN THE LIGHT
OF CURRENT AND DRAFT NORMS OF TOWN PLANNING LEGISLATION

Ensuring the implementation of security values and the preservation of cultural heritage should be among the main tasks of urban planning legislation and urban planning organs. Therefore, the author has set a goal to analyze the impact of digitalization and certain provisions of urban reform on the regulation of permissive relations in the field of urban planning, on ensuring public interests, human rights. In the process of analysis, the question of the possibility of defining an electronic system in construction as artificial intelligence is also considered.

The analysis of the norms of the current and planned urban planning legislation showed the presence of serious threats to human rights in the field of urban planning, cultural heritage due to numerous gaps in the legal regulation of permissive relations in the field of an economic activity. Once again, the inconsistency of the norms of urban planning and memorial protection legislation, which needs to be corrected, was revealed.

Digitalization of permissive relations can have a positive effect if the algorithms of automatic issuance and the grounds for refusal to issue permits (blocking of registration) are thought out extremely perfectly and based on a comprehensive electronic database of reliable data necessary for decision-making. At the same time, there should be fuses in the form of the possibility of conducting unscheduled control measures of construction objects to check the information provided by customers.

A great caution is caused by a change in the composition of permissive bodies in the analyzed legal relations, in particular, the involvement of notaries and state registrars of property rights to real estate on the side of the permissive authority. The task of fighting corruption must be solved in a different way.

The author comes to conclusions about the need to make adjustments to the current permissive legislation in the field of urban planning/ current urban planning bill No. 5655, which are substantiated in the article, in order to ensure the safety values and preservation of cultural heritage and the implementation of relevant international obligations of Ukraine.

Keywords: cultural heritage, security of economic activity, construction, digitalization, artificial intelligence, permissive relations in the field of an economic activity.