

УДК 349.422

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.28>

ІСТОРИКО-АРХІТЕКТУРНИЙ ОПОРНИЙ ПЛАН ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРОСТОРОВОГО ПЛАНУВАННЯ І ТУРИСТИЧНОГО РОЗВИТКУ: НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Харитонова Т.Є.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри земельного, екологічного та енергетичного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0002-7998-5089*

Григор'єва Х.А.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри земельного, екологічного та енергетичного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
ORCID: 0000-0001-7659-2178*

Харитонова Т.Є., Григор'єва Х.А. Історико-архітектурний опорний план як інструмент просторового планування і туристичного розвитку: науково-практичний правовий аналіз.

У статті вивчаються юридичні особливості історико-архітектурного опорного плану на основі дослідження чинного законодавства, його еволюції та окремих проблем застосування, що простежуються на прикладі актуальної судової практики. Доведено, що історико-архітектурний опорний план є важливим інструментом для встановлення обмежень господарської діяльності в межах історичних населених місць, що допомагає запобігати руйнуванню чи спотворенню цінних історичних і культурних об'єктів. Виявлено, що внаслідок реформування законодавства про просторове планування цей документ був однозначно введений до системи місцевої містобудівної документації. Основними ознаками історико-архітектурного опорного плану як юридичного документу можна назвати наступні: а) це складова містобудівної документації, але зі збереженням відносної автономності, незважаючи на включення до складу генерального плану в ролі його невід'ємної частини (затверджується окремим рішенням); б) це елемент системи охорони культурно-історичної спадщини, який є ланкою, що пов'язує пам'яткоохоронне законодавство із земельним та містобудівним; в) це науково-проектна документація, що означає використання обґрунтованої наукової методології і визнаних наукових досліджень, а також залежність від наукових досягнень та відкриттів (вони можуть стати підставою для перегляду історико-архітектурного опорного плану); г) це різновид землепорядної документації (опосередковано через генеральний план населеного пункту, частиною якого він виступає); д) нормативність (містить конкретні правила поведінки щодо меж та допустимих видів господарської діяльності у межах історичних ареалів); е) обов'язковість розробки лише для визначеного кола населених пунктів – включених до Списку історичних населених місць. На основі проведеного дослідження аргументовано, що відповідно до чинного законодавства історико-архітектурний опорний план як елемент правової охорони культурно-історичної спадщини інтегрований у систему містобудівної та землепорядної документації, що робить його одним із інструментів планування використання та охорони земель, а також потужним управлінським чинником стимулювання розвитку туризму.

Ключові слова: історико-архітектурний опорний план; просторове планування; містобудівна діяльність; планування територій; землі територіальних громад; містобудівна документація; туризм; історична спадщина; використання земель; забудова земель.

Kharytonova T.E., Hryhorieva K.A. Historical-architectural reference plan as a tool of spatial planning and tourism development: scientific-practical legal analysis.

The article studies the legal features of the historical and architectural reference plan based on the study of current legislation, its evolution and individual problems of application, which are traced on the example of current judicial practice. It is proved that the historical and architectural reference plan is an important tool for establishing restrictions on economic activity within the boundaries of historical settlements, which helps to prevent the destruction or distortion of valuable historical and cultural objects. It is revealed that as a result of the reform of the legislation on spatial planning, this

document was unambiguously introduced into the system of local urban planning documentation. The main features of the historical and architectural reference plan as a legal document are the following: a) it is a component of urban planning documentation, but with the preservation of relative autonomy, despite its inclusion in the general plan as its integral part (approved by a separate decision); b) it is an element of the system of protection of cultural and historical heritage, which is a link connecting monument protection legislation with land and urban planning legislation; c) it is scientific and design documentation, which means the use of a substantiated scientific methodology and recognized scientific research, as well as dependence on scientific achievements and discoveries (they can become the basis for revising the historical and architectural reference plan); d) it is a type of land management documentation (indirectly through the general plan of the settlement, of which it is a part); e) normativeness (contains specific rules of conduct regarding the boundaries and permissible types of economic activity within historical areas); f) the obligation to develop only for a certain range of settlements – included in the List of Historical Settlements. Based on the research conducted, it is argued that, in accordance with current legislation, the historical and architectural reference plan, as a tool for the legal protection of cultural and historical heritage, is integrated into the system of urban planning and land management documentation, which makes it one of the tools for planning land use and protection, as well as a powerful management factor for stimulating the development of tourism.

Key words: historical and architectural reference plan; spatial planning; urban planning activity; territorial planning; lands of territorial communities; urban planning documentation; tourism; historical heritage; land use; land development.

Постановка проблеми. Зростання міст та збільшення кількості населення чинять перманентний тиск на міське середовище, спричиняють його деформацію. Прагнення до розширення життєвого простору сучасного урбаністичного суспільства загрожує історико-культурній спадщині, оскільки саме в населених пунктах зберігається більшість пам'яток, які її представляють. Для охорони такого надбання створено спеціальні правові режими – більше того, з часом вони ускладнюються та диференціюються. Особливу цінність представляє правовий режим історичних населених місць, список яких затверджений урядовою постановою. Набуття статусу історичного населеного місця певним містом чи селом вимагає розробки особливого містобудівного документу – історико-архітектурного опорного плану, який покликаний закріпити особливості історично цінної забудови та захистити традиційний характер середовища. Хоча містобудівним та пам'яткоохоронним законодавством необхідність розробки та затвердження такого документу передбачається уже досить давно, на практиці таких історико-архітектурних опорних планів немає у багатьох історичних населених місць України. Навіть розробка цього документу для столиці тривала майже 12 років – історико-архітектурний опорний план міста Києва було затверджено лише у 2021 році.

Протягом останніх років значно зросла кількість звернень прокуратури до суду з вимогою визнати бездіяльність місцевих рад протиправною через тривале незатвердження ними історико-архітектурних опорних планів всупереч вимогам законодавства. З огляду на це виникає потреба дослідити з наукової точки зору юридичну природу цього документу та основні причини проблем, які виникають з ними на практиці.

Аналіз сучасного стану досліджень. Окреслена нами проблематика статті є багатоаспектною і тому зачіпає різні наукові напрями досліджень. Так, правові засади використання та охорони земель вивчалися В.М. Єрмоленком, І.І. Каракашем, П.Ф. Кулиничем, А.М. Мірошніченком, В.В. Носіком, В.Д. Сидор, Д.В. Федчишиним, Т.Є. Харитоновною, М.В. Шульгою та іншими ученими. На дисертаційному рівні спеціальну категорію земель досліджували О.В. Бевз (кандидатська робота на тему «Правовий режим земель історико-культурного призначення в Україні (історичні ареали населених місць)», 2013) та О.В. Донець (кандидатська робота на тему «Правовий режим земель історико-культурного призначення», 2010).

Вагомий вклад у становлення доктрини містобудівного права у частині розробки питань планування використання і охорони земель зробили учені – фахівці у сфері земельного права, а саме: Є.О. Іванова (дисертація на тему «Правове регулювання використання земель житлової та громадської забудови у містах України», 2007), І.В. Ігнатенко (дисертація на тему «Правові засади зонування земель у межах населених пунктів», 2014), Ю.В. Кондратенко (дисертація на тему «Правове регулювання використання земель для містобудівних потреб в Україні», 2013), О.С. Малохліб (дисертація на тему «Правові засади використання земельних ділянок для житлового будівництва», 2020), А.І. Ріпенко (дисертація на тему «Концептуально-правові засади використання земель для містобудівних потреб», 2020), О.І. Ущатовська (дисертація на тему «Планування в земельному праві України», 2019), Д.В. Федчишин (дисертація на тему «Правові засади використання земель громадської забудови», 2015) та інші учені. Водночас, питання щодо значення історико-архітектур-

них опорних планів у сучасній системі містобудівної та землепорядної документації та практичні проблеми, пов'язані з їх розробкою та затвердженням, залишилися не розкритими в достатній мірі.

У зв'язку із вказаним **метою статті** є виявлення юридичних особливостей історико-архітектурного опорного плану шляхом дослідження чинного законодавства, його еволюції та окремих проблем застосування, що простежуються на прикладі актуальної судової практики.

Виклад основного матеріалу. Уже більше 50 років пам'яткоохоронне законодавство у світі розвивається, використовуючи ідею історичного середовища. Це дає змогу зберігати не лише окремі об'єкти, відірвані один від одного, але й зберігати цілісний вигляд, притаманний забудові певного періоду, стилю, епосі тощо [1]. Законодавство України також використовує подібні підходи, однак спостерігаються складнощі із практичною реалізацією таких норм.

Корінь цих проблем захований у необхідності поєднання мінімум чотирьох правових утворень для врегулювання цих суспільних відносин: земельного законодавства, містобудівного, пам'яткоохоронного, адміністративного (у частині регулювання діяльності органів місцевого самоврядування та інших уповноважених органів). Однак, на жаль, аналіз демонструє, що далеко не усі галузеві правові положення гармонійно збалансовані та врівноважені.

Слід розпочати з того, що з метою організації належної та ефективної охорони історичного надбання було створено окрему категорію земель, однак її правовий режим залишився описаний у ЗК України загальними штрихами та відданий на відкуп спеціальному законодавству. Ним став Закон України «Про охорону культурної спадщини», який не враховує земельно-правової специфіки. Це спричинило перший рівень практичної проблеми – існування окремої спеціально створеної категорії земель, але незатребуваність в ній. Красномовною є статистична довідка: площа земель історико-культурно призначення складає менше 1% усіх земель держави. Причин такого стану можна вказати кілька, але це наразі не основний предмет нашого дослідження. Слід лише зазначити про ту з них, яка безпосередньо пов'язана із темою статті. Так, О. В. Бевз вказала на розрив у повноваженнях різних інституцій, який тривав досить довго для того, щоб деформувати аналізовані відносини, а саме: «органам охорони культурної спадщини належать повноваження щодо визначення меж територій пам'яток та затвердження їх зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць тощо, в той же час, питання безпосередньо зміни цільового призначення земельних ділянок, в тому числі встановлення для земельних ділянок, на яких знаходяться визначені законодавством об'єкти культурної спадщини, правового режиму земель історико-культурного призначення, належать органам виконавчої влади та місцевого самоврядування в залежності від місця знаходження земельної ділянки. Закономірною є незацікавленість даних органів, а так само і власників земельних ділянок, що перебувають на праві приватної власності, у закріпленні правового режиму земель історико-культурного призначення, оскільки таке встановлення покладає додаткові обов'язки на власників таких земельних ділянок та обмеження щодо їх використання» [2, с. 11]. Таким чином, земельні ділянки історичних ареалів історичних населених місць можуть перебувати у різних категоріях земель та мати суттєві відмінності у правових режимах використання та охорони.

Другий рівень практичної проблеми – це виконання спеціальних положень законодавства, спрямованих на посилену охорону історичних населених місць. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Списку історичних населених місць України» від 26.07.2001 року № 878 [3] закріплено перелік більше ніж 400 міст та сіл по всій території України, які мають довгу історію та претендують на захист традиційного характеру середовища. Прямим юридичним наслідком віднесення населеного пункту до цього Списку стала необхідність розробки і затвердження для нього особливого документу – історико-архітектурного опорного плану. Його призначення полягає у тому, щоб юридично визначити наукову, історичну, культурну цінність історичного надбання в населеному місці та закріпити межі, обсяг та режим його правової охорони. Так, під історико-архітектурним опорним планом розуміється «науково-проектна документація, яка розробляється на всю територію населеного пункту, внесеного до Списку історичних населених місць України, і затверджується одним рішенням як окремий розділ у складі генерального плану такого населеного пункту (планувальних рішень генерального плану населеного пункту) як його невід'ємна складова згідно із Законом України “Про регулювання містобудівної діяльності”, містить відомості про об'єкти всесвітньої спадщини, їх території та буферні зони; пам'ятки культурної спадщини, у тому числі археологічні, їх території та зони охорони; межі та правові режими використання історичних ареалів населених місць; історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території та їх зони охорони; охоронювані археологічні території, а також цінну історичну забудову» [4].

Тим не менш, правозастосування продемонструвало вагомі складнощі із реалізацією таких ви-
мог. Аналіз судової практики вказує на зростаючу кількість позовів прокуратури до місцевих рад щодо визнання протиправною їх бездіяльності у частині незатвердження історико-архітектурних

опорних планів у тих населених пунктах, що віднесені до історичних населених місць. Доводи прокуратури зводяться до того, що інтереси держави страждають через протиправну бездіяльність органів місцевого самоврядування, на які законодавством покладено обов'язок замовити розробку історико-архітектурних планів. Відсутність такої важливої документації впливає на реалізацію прав фізичних та юридичних осіб на землю та інше нерухоме майно, а також заважає належній охороні історичної та культурної спадщини. Хоча більшість судів перших інстанцій та навіть Верховний Суд прийняли рішення на користь прокуратури (наприклад, див. [5 – 9]), ця юридична ситуація сповнена питань, що потребують поглибленого науково-практичного дослідження. Навіть поширеність такої проблеми уже свідчить про певний недолік у правовому забезпеченні.

Будуючи систему охорони історичного надбання, законодавець запровадив конструкцію історичного населеного місця, надавши йому в першій редакції Закону України «Про охорону культурної спадщини» таке визначення: «історичне населене місце – населене місце, яке зберегло повністю або частково історичний ареал і занесене до Списку історичних населених місць України» [10]. Логічно продовживши цю ідею, нормотворець створив відповідний Список (постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 року № 878 [3]), а через рік затвердив Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць (постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 року № 318 [11]).

У тій же першій редакції Закону України «Про охорону культурної спадщини» зазначалося, що межі та режими використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на територіях історичних ареалів населених місць визначаються відповідною науково-проектною документацією, яка затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини або уповноваженими ним органами охорони культурної спадщини. У Законі України «Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004-2010 роки» від 20.04.2004 року також закріплено, що «забезпечення виконання науково-дослідних і проектних робіт із розроблення історико-архітектурних опорних планів та проектів зон охорони пам'яток, визначення меж і режимів використання територій історичних ареалів населених місць, проведення інвентаризації забудови для подальшого розроблення генеральних планів історичних населених місць» [12] доручається саме органам державної влади. Як помітно, на той час історико-архітектурні опорні плани не були інтегровані до системи містобудівної документації, що ослаблювало їх вплив під час планування використання та охорони земель територіальної громади. Це підтверджується також відсутністю згадок про указані документи серед переліку містобудівної документації, закріпленої чинним на той період часу Законом України «Про планування і забудову територій».

Хоча слід зазначити, що все ж історико-архітектурні опорні плани, які розроблялися впродовж 2000-х, включалися-таки у генеральні плани населених пунктів. Наприклад, у рішенні Одеської міської ради «Про затвердження міської Програми збереження історичної забудови міста Одеси на 2007 рік» від 05.04.2007 року № 1123-V було прямо передбачено завдання «забезпечити розробку та погодження історико-архітектурного опорного плану і проекту зон охорони та визначення меж і режимів використання історичних ареалів м. Одеси, який увійде складовою частиною у Генеральний план міста Одеси». Тобто можна припустити, що історико-архітектурний опорний план розглядався на той час переважно як науково-проектна документація, що лягає в основу розробки містобудівної документації.

Прийняття у 2011 році Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» змінило підходи до ідентифікації аналізованої науково-проектної документації. Так, було прямо передбачено, що основний містобудівний документ – генеральний план населеного пункту – для тих із них, що внесені до Списку історичних населених місць, має містити розроблений історико-архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини. На виконання положень Закону було видано наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 02.06.2011 року № 64 «Про затвердження Порядку розроблення історико-архітектурного опорного плану населеного пункту» (наразі нечинний). Замовниками розробки історико-архітектурних опорних планів вважалися виконавчі органи місцевих рад.

Через певний час євроінтеграційні перетворення простимулювали зміни у законодавстві про планування використання і охорону земель. Зокрема, було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17.06.2020 року, яким було суттєво змінено бачення містобудівної документації, «закладено підґрунтя для масштабного реформування просторового планування на місцевому рівні ... та переходу до європейської системи управління просторовим розвитком територій» [13, с. 42]. Зокрема, з'явився

комплексний план просторового розвитку території територіальної громади, який став одним із документів просторового планування, що має розроблятися на всю територію територіальної громади, передбачаючи узгоджене прийняття рішень щодо цілісного просторового розвитку населених пунктів як єдиної системи розселення і території за їх межами, повинен включати стратегічні пріоритети розвитку територіальної громади та планувальні рішення щодо перспективного використання її території, як у горизонтальній, так і у вертикальній площинах [14]. Незважаючи на тривале існування положень щодо комплексних планів, станом на кінець 2025 року лише кілька територіальних громад по всій Україні оголосили про затвердження таких містобудівних документів, тоді як деякі інші перебувають лише на різних етапах підготовки. Затримки із виконанням норм містобудівного законодавства пояснюється комплексом причин, зокрема, «вартість комплексного плану просторового розвитку території невеликої територіальної громади може коштувати щонайменше 8–10 млн грн» [14].

З 2021 року новий Порядок розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 р. № 926, передбачив, що історико-архітектурний опорний план розробляється одночасно із генеральним планом та включається до комплексного плану як невід'ємна складова генерального плану. При цьому рішення про розробку генерального плану приймає місцева рада, а її виконавчий орган виступає замовником його розробки та потім організує подання ради на розгляд. Це повністю відповідає положенням Закону України «Про місцеве самоврядування», який закріплює серед виключних повноважень місцевих рад «затвердження місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови, іншої містобудівної документації» [15], а також власні повноваження виконавчих органів рад, серед яких «підготовка і подання на затвердження ради відповідних місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови, іншої містобудівної документації» [15].

Як бачимо, законодавством відповідні положення сформульовані не як зобов'язання, а як повноваження, тобто унікальне поєднання прав та обов'язків органів влади. Тим не менш, виступаючи в інтересах держави, прокуратура наполягає на тому, що законодавство саме зобов'язує органи місцевого самоврядування розробляти історико-архітектурні опорні плани для історичних населених місць. Однак при цьому такий обов'язок лягає на місцеве самоврядування фінансовим тягарем. Таким чином, з'являється додаткове розділення органів та їхніх повноважень: уряд визначив список історичних населених місць, і це стало юридичним фактом, що наклав фінансові зобов'язання на місцеві ради. Разом із тим, надавши історико-архітектурним опорним планам статус містобудівної документації місцевого рівня, держава однозначно поклала обов'язок щодо фінансування їх розробки на місцеве самоврядування. Однак його спроможність виявилася сумнівною, оскільки у місцевих бюджетах хронічно не вистачало коштів на такі розробки, а мотивації для їх виділення було недостатньо. Тобто досліджувана нами юридична конструкція була створена дещо незбалансованою: у ній закладено зобов'язання, але воно не врівноважене механізмами стимулювання чи іншої компенсації.

Передбачається, що історико-архітектурні опорні плани входять до системи охорони історико-культурної спадщини, яка формує дійсні та потенційні туристичні продукти. При цьому вважається, що «наявність розроблених та коригування затверджених історико-архітектурних опорних планів сприятиме стійкому розвитку територій та прокладанню нових туристичних маршрутів» [16]. Однак від зростання туристичної галузі прямий комерційний прибуток отримує бізнес, а не територіальна громада. Тим не менш, за допомогою механізму туристичного збору можливим є отримання доходів до бюджету громади за рахунок збільшення туристичної привабливості добре збереженого історичного місця. Проте суми туристичного збору зовсім не вражають своїми цифрами. Наприклад, за статистичними даними Державного агентства розвитку туризму України, у 2024 році найбільша сума туристичного збору надійшла до бюджету столиці – 49 млн 182 тис. грн.; бюджет Львівської області поповнився на 47 млн 108 тис. грн.; на Івано-Франківщині сума туристичного збору склала 33 млн 99 тис. грн тощо [17]. Однак вони є лідерами серед регіонів щодо сум туристичного збору у минулому році. Для порівняння можна навести красномовні цифри: у 2019 році уся Черкащина зібрала 4,7 млн грн туристичного збору [18], а для історичного міста Чигирин, яке знаходиться в цій області, вартість розробки історико-архітектурного опорного плану на той момент складала орієнтовно 2,5 млн грн, що було невідомим для місцевого бюджету [19].

Отже, фінансова проблема є однією з ключових під час виявлення причин тривалої відсутності історико-архітектурних опорних планів у історичних населених пунктах. Однак при цьому вивчення інституційно-функціональних відносин між державними органами та органами місцевого самоврядування, які складаються щодо розробки відповідної документації, вказує на деякі додаткові аспекти.

Зокрема, простежується неузгодженість державної політики, яка не досить послідовно змінювалася. Так, виконуючи покладені на нього функції, «Міністерство культури та стратегічних комунікацій України проводить роботу по внесенню змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення заборони здійснювати забудову в межах визначених історичних ареалів населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, за відсутності у складі генерального плану таких населених пунктів історико-архітектурного опорного плану, а також щодо посилення відповідальності та криміналізації окремих діянь за порушення норм пам'яткоохоронного законодавства» [16]. Однак при цьому відбуваються зворотні нормотворчі дії: наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» від 28.04.2021 року було усунуто один із механізмів охорони історичних населених місць від містобудівних втручань. Так, з 1 січня 2023 року втратила чинність норма про те, що «на охоронюваних археологічних територіях, у межах зон охорони пам'яток, історичних ареалів населених місць, занесених до Списку історичних населених місць України, забороняються містобудівні, архітектурні чи ландшафтні перетворення, будівельні, меліоративні, шляхові, земляні роботи без дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини» [10]. Тобто законодавець створює механізм охорони шляхом інтеграції історико-архітектурного опорного плану в містобудівну документацію, ліквідовуючи попередні адміністративно-правові механізми погоджень і дозволів. У такому разі порушення у сфері забудови історичних населених місць будуть ідентифікуватися як порушення вимог містобудівної документації.

При цьому, наприклад, викликає науково-практичні питання уся система інституційно-функціональних повноважень у цій сфері. З одного боку, законодавець ставить історико-архітектурні опорні плани на рівень місцевої містобудівної документації. Проте, з іншого боку – державні органи намагаються зберегти за собою контроль за цією сферою, що деякою мірою порушує обрану логіку побудови таких інституційних відносин. В одній зі справ проти місцевої ради щодо визнання її бездіяльності протиправною (а саме щодо відсутності у Могилів-Подільському затвердженого історико-архітектурного опорного плану) представник Міністерства культури та стратегічних комунікацій зазначав, що «відсутність затвердженого історико-архітектурного опорного плану сприяє як порушенням законодавства про охорону культурної спадщини, що можуть призвести до невідворотних змін у вигляді та традиційному характері міського середовища, так і неможливості контролю Міністерством стану збереження характерного міського середовища, цінної історичної забудови та притягнення винних у порушенні законодавства про охорону культурної спадщини осіб до відповідальності» [6]. Фактично, віддавши повноваження у цій сфері територіальним громадам, держава звинувачує місцеве самоврядування у тому, що через фінансово-організаційну бездіяльність останнього вона не здатна належним чином контролювати охорону історичної спадщини в історичних населених місцях. Цим державний орган перекладає відповідальність за власні потенційні упущення в даній сфері на місцеве самоврядування.

Важливо при цьому відмітити, що особливістю складу правопорушення місцевої ради є відсутність історико-архітектурного опорного плану незалежно від наявності чи відсутності фактичних посягань на історичну спадщину з боку третіх осіб. Так, наприклад, у справі проти Львівської міської ради позовні вимоги обґрунтовані тим, що через незатвердження аналізованого містобудівного документу «існує загроза самовільної, хаотичної або неконтрольованої забудови історичних центрів на території громади, руйнування пам'яток історії та культури, знищення історичної спадщини громади» [20]. У справі проти Хоростівської міської ради позовні вимоги обґрунтовувалися у тому числі тим, що «не розроблення до цього часу історико-архітектурного опорного плану історичного населеного пункту міста Хоростків призводить до незабезпечення визначення меж та режимів використання історичного ареалу, обмежень господарської діяльності на відповідній території, що не сприяє збереженню пам'яток культурної спадщини, що розташовані на території вказаного міста, культурного надбання загалом» [7]. Тобто у таких справах у позивачів немає потреби доводити наявність конкретної шкоди чи збитків, адже протиправна бездіяльність суб'єкта владних повноважень – це невчинення цим суб'єктом конкретних дій, які він зобов'язаний був вчинити відповідно до закону чи іншого нормативно-правового акта. Такі дії входять до компетенції суб'єкта, є об'єктивно необхідними та реально здійсненими, але фактично не виконуються [5]. Між іншим, бездіяльністю можуть бути визнані навіть формальні дії міської ради, які нібито спрямовані на підготовку до прийняття такого документу, але без конкретного результату. Наприклад, у справі проти Рівненської міської ради Верховний Суд зазначив, що «хоча розроблення історико-архітектурного опорного плану формально передбачалося міськими програмами на 2019-2022 та 2023-2026 роки, жодного фінансування на відповідні цілі з міського бюджету з 2019 року не виділялося. Розробка Комплексного плану просторового розвитку території громади, яка включає зазначений

опорний план, запланована лише на 2025-2026 роки, що не може бути виправданим для тривалого невиконання передбаченого законом обов'язку» [5].

Разом із тим, практика продемонструвала ще один важливий аспект однозначного розуміння процедури розробки та затвердження містобудівної документації нового зразка. Питання полягає в тому, на якому етапі можливими та/або необхідними є розробка і затвердження історико-архітектурного опорного плану. Узагалі, відповідь залежить від того, чи існують інші містобудівні документи. Якщо є потреба у створенні нової містобудівної документації або повному її оновленні, то відповідно до чинного законодавства історико-архітектурний опорний план розробляється одночасно із генеральним планом та включається до комплексного плану розвитку території. У випадку, якщо генеральний план населеного пункту вже існує, а в його складі архітектурно-опорного плану немає, то це ставить перед практиками низку запитань.

Так сталося із м. Вінники, яке внесене до Списку історичних населених місць. На час приєднання цього міста у 2020 році до Львівської територіальної громади у складі Генерального плану м. Вінники від 2005 року не було розроблено і затверджено історико-архітектурного опорного плану. Для того щоб виконати умови чинного законодавства, Львівська міська рада прийняла рішення про розробку комплексного плану просторового розвитку території Львівської міської територіальної громади, у складі якого буде розроблено історико-архітектурний опорний план м. Вінники [20]. Тобто Львівська міська рада вважала, що оскільки історико-архітектурний опорний план м. Вінники (частини території громади) є складовою більшого та масштабнішого містобудівного документу – комплексного плану просторового розвитку, то значить розробка останнього виконує зобов'язання міської ради стосовно розробки усіх складових. Однак суд першої інстанції вирішив, що історико-архітектурний опорний план є окремим документом та має бути розроблений і затверджений незалежно від комплексного плану просторового розвитку території [20].

Автономність історико-архітектурного опорного плану простежується також у необхідності відмежування його від схожих документів. Аналіз практики дозволяє проілюструвати цю думку конкретною справою, в якій позовні вимоги полягали у визнанні бездіяльності місцевої ради протиправною у частині невиконання обов'язку щодо розроблення, розгляду та затвердження науково-проектної документації з визначення меж історичних ареалів населених місць [21; 22]). Проте, незважаючи на зовнішню подібність, ці відносини не є тотожними та врегульовані різними нормативними актами. Аналізований випадок регулюється Порядком визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 року № 318. Зокрема, цим Порядком встановлено, що відповідальними за визначення меж і режимів використання історичних ареалів є Міністерство культури та стратегічних комунікацій і уповноважені ним органи охорони культурної спадщини. Передбачено, що визначені науково-проектною документацією межі історичних ареалів погоджуються відповідним органом місцевого самоврядування та затверджуються міністерством. Тобто до кола повноважень органів місцевого самоврядування не входить розробка науково-проектної документації щодо визначення меж історичних ареалів, у зв'язку з чим були відсутні правові підстави для того, щоб зобов'язувати їх вчиняти такі дії. Іншими словами, слід розмежовувати компетенцію: визначенням історичного ареалу історичного населеного місця займаються уповноважені державні органи, а затвердженням історико-архітектурного опорного плану – органи місцевого самоврядування. Слід зазначити, що важливими є обидві юридичні дії, адже «проектна документація на нове будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт (крім реконструкції та капітального ремонту квартир чи окремих приміщень, які здійснюються без зміни об'ємно-просторових характеристик) у межах історичних ареалів населених місць розробляється з урахуванням вимог затвердженого в установленому законом порядку історико-архітектурного опорного плану» [11]. Таким чином, в ідеалі для оптимальної охорони культурно-історичної спадщини мають поєднуватися обидва елементи.

Висновки. На основі проведеного дослідження можна підвести деякі підсумки. Історико-архітектурний опорний план є важливим інструментом для встановлення обмежень господарської діяльності в межах історичних населених місць, що допомагає запобігати руйнуванню чи спотворенню цінних історичних і культурних об'єктів. Внаслідок реформування законодавства про просторове планування цей документ знайшов своє місце у системі місцевої містобудівної документації. Основними ознаками історико-архітектурного опорного плану як юридичного документу можна назвати наступні: а) це складова містобудівної документації, але зі збереженням відносної автономності, незважаючи на включення до складу генерального плану в ролі його невід'ємної частини (затверджується окремим рішенням); б) це елемент системи охорони культурно-історичної спадщини, який є ланкою, що пов'язує пам'яткоохоронне законодавство із земельним та містобудівним

законодавством; в) це науково-проектна документація, що означає використання обґрунтованої наукової методології і визнаних наукових досліджень, а також залежність від наукових досягнень та відкриттів (вони можуть стати підставою для перегляду затвердженого історико-архітектурного опорного плану); г) це різновид землевпорядної документації (опосередковано через генеральний план населеного пункту, частиною якого він виступає); д) нормативність (містить конкретні обмеження у використанні земель у сфері забудови); е) обов'язковість розробки лише для визначеного кола населених пунктів – включених до Списку історичних населених місць.

Таким чином, відповідно до чинного законодавства історико-архітектурний опорний план як елемент правової охорони культурно-історичної спадщини інтегрований у систему містобудівної та землевпорядної документації, що робить його одним із інструментів планування використання та охорони земель, а також потужним управлінським чинником стимулювання розвитку туризму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Прибега Л.В. Історичне середовище міста: сутність і засади охорони. *Збірник наукових праць Української академії мистецтв*. 2021. Вип. 30. С. 14–20. <https://doi.org/10.33838/паома.30.2021.14-20>.
2. Бевз О.В. Правовий режим земель історико-культурного призначення в Україні (історичні ареали населених місць): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2013. 18 с.
3. Про затвердження Списку історичних населених місць України: постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 року № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2001-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.11.2025 року).
4. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: постанова Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 року № 926. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/926-2021-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.11.2025 року).
5. Постанова Верховного Суду України від 20.05.2025 року у справі № 460/5285/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/127486074> (дата звернення: 11.11.2025 року).
6. Рішення Вінницького окружного адміністративного суду від 01.04.2025 року у справі № 120/5786/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126298046#> (дата звернення: 11.11.2025 року).
7. Рішення Тернопільського окружного адміністративного суду 05.05.2022 року у справі № 500/1770/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104211727#> (дата звернення: 11.11.2025 року).
8. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 02.02.2024 року у справі № 380/27445/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116742715#> (дата звернення: 11.11.2025 року).
9. Рішення Рівненського окружного адміністративного суду від 21.08.2025 року у справі № 460/16062/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/129870987#> (дата звернення: 11.11.2025 року).
10. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text> (дата звернення: 11.11.2025 року).
11. Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць: постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 року № 318. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/318-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.11.2025 року).
12. Про затвердження Загальнодержавної програми збереження та використання об'єктів культурної спадщини на 2004–2010 роки: Закон України від 20.04.2004 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1692-15#Text> (дата звернення: 11.11.2025 року).
13. Єрмоленко В.М., Мартин А.Г. Сучасні агроекологічні виклики у контексті їх впливу на планування використання земель. *Перші наукові читання з сучасних проблем земельного, аграрного та екологічного права крізь призму творчої спадщини професора Василя Лук'яновича Мунтяна*: збірник тез наук. допов. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 04 квітня 2024 року) / За заг. ред. В. Носіка, д.ю.н., проф., член-кор. НАПрН України. Ніжин: Видавець Лисенко М.М., 2024. С. 42–45.
14. Сторонянська І.З., Дуб А.Р. Розбалансованість документів стратегічного та просторового планування розвитку та напрями їх узгодження. *Проблеми економіки*. 2024. Вип. 2. С. 116–122. <https://doi.org/10.32983/2222-0712-2024-2-116-122>.
15. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 11.11.2025 року).

16. Бабушко О.В. Історико-архітектурний опорний план, як засіб збереження культурної спадщини Житомирщини. *Global trends in science and education*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 10-12 лютого 2025 року). Київ, 2025. С. 774–779. URL: <https://eprints.zu.edu.ua/id/eprint/42723> (дата звернення: 11.11.2025 року).
17. До бюджету громад у 2024 році надійшло майже 273 млн грн туристичного збору. URL: https://www.tourism.gov.ua/blog/do-byudzhetu-gromad-u-2024-roci-nadiyshlo-mayzhe-273-mln-grn-turistichnogo-zboru?utm_source=chatgpt.com (дата звернення: 11.11.2025 року).
18. Туристи на Черкащині торік віддали перевагу дендропарку «Софіївка». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-tourism/2884021-turisti-na-cerkasini-torik-viddali-perevagu-dendroparku-sofiivka.html> (дата звернення: 11.11.2025 року).
19. Чепурна І. Щодо питання про історичний ареал м. Чигирин. *Культурно-історична спадщина України: перспективи дослідження та традиції збереження*: матеріали IV-ої Всеукр. наук.-практ. конф. (Черкаси – Канів, ЧДТУ, 07-08 жовтня 2021 р.) / упоряд.: В.М. Лазуренко, І.Ю. Стадник, О.О. Яшан; М-во освіти і науки України, Черкас. держ. технол. ун-т. Черкаси: видавець Гордієнко Є.І., 2021. С. 121–128.
20. Рішення Львівського окружного адміністративного суду від 14.07.2025 року у справі № 380/14193/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/128826664#> (дата звернення: 11.11.2025 року).
21. Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 27.04.2017 року у справі № 818/300/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/66645929#> (дата звернення: 11.11.2025 року).
22. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 28.09.2017 року у справі № 818/300/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/69276950> (дата звернення: 11.11.2025 року).