

DOI: 10.34015/2523-4552.2024.4.11
УДК 347.1:35

Суббот А. І.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права Хмельницького університету
управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID ID 0000-0002-1453-9379

Левандовський Ч. Ч.,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права Хмельницького університету
управління та права
імені Леоніда Юзькова
ORCID ID 0009-0005-7419-9205

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ РОБІТ З РЕСТАВРАЦІЇ (REFURBISHMENT WORK) ПАМ'ЯТОК ІСТОРІЇ ТА АРХІТЕКТУРИ

Охорона пам'яток культурної спадщини України є стратегічним завданням, що впливає на національну ідентичність та безпеку держави. Зокрема, пам'ятки, занесені до списку Світової спадщини ЮНЕСКО, такі як «Київ: Собор Святої Софії», «Львів — ансамбль історичного центру» та «Історичний центр Одеси», потребують особливого догляду та реставрації. Це завдання вимагає ефективного управління через механізми публічних закупівель, які організують фінансування робіт з державного та місцевого бюджетів.

У статті досліджено адміністративно-правові засади публічних закупівель у сфері реставрації пам'яток, зокрема в рамках програми «Велике будівництво». Аналізуються основні нормативно-правові акти, зокрема Закони України та Національні стандарти, які регулюють процеси реставрації. Виявлено ряд термінологічних та правових невизначеностей, що ускладнюють ефективність публічних закупівель у цій сфері. Зокрема, існують труднощі в класифікації пам'яток архітектури та історії, що призводить до неточностей під час реалізації проектів.

Особливу увагу приділено розбіжностям у термінології, зокрема відсутності чітких визначень «пам'ятки архітектури» та «пам'ятки історії» в нормативних актах, що ускладнює процес реставрації. Окремо розглядаються міжнародні стандарти реставрації, зокрема Афінська та Венеційська хартії, що визначають основні принципи охорони культурної спадщини. Для поліпшення ситуації пропонується удосконалення законодавства, зокрема

внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі», а також запровадження вимоги обов'язкової наявності науково-проектної документації при підготовці тендерів.

Рекомендовано посилити прозорість процедур закупівель, залучити незалежних експертів для оцінки пропозицій, що дозволить знизити ризик корупції та покращити ефективність використання бюджетних коштів. Впровадження міжнародного досвіду та стандартів у публічних закупівлях дозволить забезпечити належне збереження культурної спадщини для майбутніх поколінь.

Ключові слова: публічні закупівлі, публічна адміністрація, реставрація, пам'ятка історії, пам'ятка архітектури, вид будівництва, функціональність норм права, науково-проектна документація, охорона культурної спадщини.

Постановка проблеми. Конституція України у ст. 11 визначила як загальну засаду діяльності держави сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, і тому охорона пам'яток культурної спадщини України є стратегічним завданням, що впливає на національну ідентичність та безпеку держави. Зокрема, багато таких пам'яток з них занесено до списку Світової спадщини ЮНЕСКО, а тому вони потребують ефективного управління зокрема через організацію їх догляду, реставрацію тощо. Розв'язання цього завдання вимагає формування ефективного механізму управління у цій сфері, зокрема в частині визначення адміністративно-правових засад публічних закупівель у сфері реставрації пам'яток.

Аналіз останніх досліджень. Правові дослідження у сфері публічних закупівель проводили А. С. Головачова, Т. О. Коваленко, Т. В. Мазур, Н. Б. Пацурія, О. А. Пламеницька, В. В. Поєдинок, Т. І. Швидка та інші дослідники. Результатом досліджень стали напрацювання теоретичного та практичного плану щодо адміністративно-правових засад, сутності, змісту, характеру та

особливостей здійснення публічних закупівель.

Метою дослідження є аналіз адміністративно-правових основ публічних закупівель робіт з реставрації пам'яток історії та архітектури, зокрема в контексті забезпечення їх ефективного збереження та охорони.

Виклад основного матеріалу. Сфера охорони пам'яток української культурної спадщини належить до стратегічних завдань державної гуманітарної політики та безпеки України. Культурна спадщина є невід'ємною частиною національної ідентичності та історії. Україні належить велика кількість пам'яток історії та архітектури, серед яких є об'єкти, занесені до списку Світової культурної спадщини ЮНЕСКО, такі як «Київ: Собор Святої Софії та пов'язані з ним монастирські будівлі», «Києво-Печерська лавра», «Львів — ансамбль історичного центру» та «Історичний центр Одеси». Ці пам'ятки потребують належної охорони та збереження, що зумовлює необхідність ретельного та ефективного управління процесами реставрації через механізми публічних закупівель [1].

Забезпечення збереження таких цінних об'єктів потребує не лише

професійного підходу до реставраційних робіт, а й розробки відповідних правових і адміністративних механізмів для ефективного фінансування та управління цими процесами. У цьому контексті, система публічних закупівель відіграє важливу роль як інструмент для реалізації реставраційних проектів за рахунок державного та місцевого фінансування, що є необхідним для підтримки високих стандартів охорони культурної спадщини.

Зокрема пам'ятки архітектури та історії є об'єктами культурної спадщини, яким держава надає відповідний статус, визначаючи їх захист та реставрацію через низку законодавчих актів. Одним із важливих інструментів для виконання реставраційних робіт є система публічних закупівель, яка сприяє організації фінансування таких робіт через державні та місцеві бюджети. Однак, виявлені термінологічні та правові невизначеності в національному законодавстві ускладнюють ефективність таких закупівель.

Слід зазначити, що основними нормативно-правовими документами у сфері будівництва (містобудування, архітектурної діяльності) є саме Закони України «Про основи містобудування» [2], «Про регулювання містобудівної діяльності» [3], «Про архітектурну діяльність» [4], а також Національний класифікатор України – «Класифікатор будівель і споруд» НК 018:2023 [5], Національний стандарт України – «Настанова щодо виконання ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках архітектури та містобудування» ДСТУ-Н Б В.3.2-4:2016 [6], Державні будівельні норми України - «Склад та зміст науково-проектної документації на ре-

ставрацію пам'яток архітектури та містобудування» ДБН А.2.2-14:2016 [7] та «Методичні рекомендації щодо особливостей здійснення публічних закупівель робіт з будівництва на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування», затверджені Міністерством економіки України Наказом від 22.11.2024 року № 26335 [8].

Аналіз нормативно-правових актів дозволяє стверджувати, що вони не містять чітких визначень таких ключових понять, як «пам'ятки архітектури та містобудування» та «споруди виробничого та невиробничого призначення», що ускладнює точне застосування цих термінів у процесі класифікації реставраційних робіт та публічних закупівель.

Так відповідно до п. 4 «Класифікатора будівель і споруд» НК 018:2023 об'єктами класифікації є окремі споруди (будівля, дорога, трубопровід тощо). У цій класифікації споруди поділяються на два розділи «Будівлі» та «Інженерні споруди». Будівлі вважаються видом споруд і поділяються на два види: житлові та нежитлові та відсутній поділ на виробничі чи на невиробничі [5]. Для прикладу, не зрозуміло, чи пам'ятка архітектури чи історії, яка використовується як склад друкованої продукції є спорудою виробничого чи невиробничого призначення.

Така ж невизначена ситуація щодо законодавства сфері охорони культурної спадщини, а саме в Законі України «Про охорону культурної спадщини» [9] та в підзаконних акти, в тому числі в Порядку визначення категорій пам'яток (затверджено

постановою Кабінету Міністрів України № 452 від 22.05.2019р.) [10] та Порядку обліку об'єктів культурної спадщини (затверджено Наказом Міністерства культури України № 158 від 11.03.2013р.) [11] також відсутнє формулювання та визначення «пам'ятка архітектури» та «пам'ятка історії».

У контексті Закону України про охорону культурної спадщини на методологічні проблеми та суперечності звертала увагу відома українська архітекторка-реставраторка, історикня архітектури О. А. Пламеницька, зазначаючи що насамперед необхідно акцентувати змістовні суперечності, закладені у Законі України про охорону культурної спадщини, які спричинюють методичну плутанину у реставраційній діяльності [12, с. 135]. Як зазначає Т. В. Мазур, недосконалість чинного законодавства щодо охорони культурної спадщини призводить до втрати її об'єктів, руйнування й пошкодження нерухомих пам'яток, що в цілому завдає шкоди не лише культурній спадщині, а й підриває авторитет державних інститутів [13, с. 91].

Аналізуючи масив зібраної інформації, слід звернути увагу на те, що в Україні терміни та визначення «пам'ятка архітектури» та «пам'ятка історії» широко застосовуються на практиці у досліджуваній сфері публічних закупівель робіт з реставрації.

Так, наприклад у публічній закупівлі, що оголошувалась державною установою за кошти державного бюджету «Ремонтно-реставраційні роботи будинку на вул. Валовій, 18 (пл. Соборна 3-а) у м. Львові - пам'ятки архітектури національного зна-

чення 1734 р. монастиря Бернардинів ох. №341/2. Характер робіт - реставрація», йдеться про «пам'ятку архітектури».

У іншому прикладі публічної закупівлі, яка оголошувалась органом місцевого самоврядування за кошти місцевого бюджету, а саме «невідкладні першочергові протиаварійні та консерваційні роботи «Будинку у якому жив і помер Г. С. Сковорода» (в складі Меморіального комплексу філософа і поета Г. С. Сковороди - об'єкт культурної спадщини національного значення охорон. №200024-Н) за адресою: Харківська область, Богодухівський район, с. Сковородинівка, вул. Приозерна, 3» йдеться про «пам'ятку історії» із вказівкою про № та дату рішення про взяття під охорону на Постанову Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 928 [28].

При цьому відповідно до Переліку пам'яток культурної спадщини національного значення Харківської області, занесених до Державного реєстру нерухомих пам'яток України не розміщена інформація про пам'ятку другої половини XVIII століття, 1794 р. – Меморіальний комплекс філософа і поета Г. С. Сковороди у с. Сковородинівка.

Враховуючи відсутність чітких визначень термінів «пам'ятка архітектури» та «пам'ятка історії» в пам'яткоохоронному законодавстві України, можна стверджувати, що існує суттєва прогалина в правовому регулюванні цієї сфери. Така неопрацьованість термінології призводить до правових невизначеностей, що ускладнює не лише точне застосування законодавчих актів, але й ефективне управління процесами реставрації та охорони культурних

цінностей. Відсутність належних визначень створює умови для правових колізій, що негативно впливає на практику збереження пам'яток культурної спадщини в Україні.

Як зазначає Т. О. Коваленко, дефектами системи права є порушення, деформація логічної побудови та розвитку як самої системи права так і її елементів, у тому числі нормативних актів [14, с. 164]. Цей підхід цілком відповідає тезі Н. Б. Пацурія, відповідно до якої, дефектне вираження змісту права, призводить до порушення цілісності, узгодженості законодавства, створює враження про його хаотичність, нагромадження положень тощо [15, с. 37]. Дефекти нормативно-правових актів значно знижують не лише їх власну якість, але й правове регулювання відповідних відносин. Така ситуація при правозастосуванні призводить до проблемних колізій, коли наприклад виникають труднощі у встановленні предмету закупівлі. Необхідно зазначити, що ефективність публічних закупівель у сфері реставрації значною мірою залежить від чіткості правового регулювання, що має бути гармонізованим з міжнародними стандартами.

Для усунення прогалин в адміністративно-правовому регулюванні робіт з реставрації пам'яток історії та архітектури доцільно удосконалити законодавство, а саме Закон України «Про публічні закупівлі» та внести до нього зміни, якими зобов'язати замовників погоджену науково-проектну документацію на об'єкт реставрації або на ремонтно-реставраційні роботи обов'язково долучати до тендерної документації про закупівлю з наданням розумного часу не менше одного місяця, необ-

хідного для ознайомлення з тендерною документацією та підготовки тендерної пропозиції. Необхідність виготовлення науково-проектної документації для реставрації пам'яток історії та архітектури обумовлена нормами Закону України «Про охорону культурної спадщини».

Незважаючи на наявність цих проблем, є й позитивні тенденції. Впровадження міжнародного досвіду та стандартизація процесу закупівель дають можливість підвищити прозорість і конкуренцію серед учасників, що, в свою чергу, підвищує ефективність виконання реставраційних робіт. Однак для досягнення високих стандартів необхідно не тільки вдосконалювати національне законодавство, а й забезпечити належний рівень підготовки фахівців у галузі реставрації.

Охорона пам'яток культурної спадщини є важливим завданням не лише в контексті збереження національної ідентичності, а й для забезпечення економічної стабільності через розвиток туристичної та культурної індустрії. Пам'ятки історії та архітектури відіграють важливу роль у культурному житті суспільства, оскільки вони є носіями історичних, естетичних, наукових та мистецьких цінностей, що зберігаються для наступних поколінь. Для забезпечення належної охорони цих об'єктів, окрім юридичних норм, значну роль відіграють адміністративні та фінансові механізми, зокрема система публічних закупівель.

Україна має значну кількість об'єктів, які належать до світової культурної спадщини, і тому відповідальність за їх збереження є не лише внутрішньою, але й міжнародною. Згідно з міжнародни-

ми угодами, зокрема Паризькою конвенцією ЮНЕСКО, Україна зобов'язана забезпечити охорону та збереження своїх пам'яток. Однак практична реалізація цієї мети вимагає належного адміністративно-правового забезпечення, особливо у сфері публічних закупівель, що є основним механізмом фінансування реставраційних робіт.

На міжнародному рівні питання реставрації пам'яток регулюються різними хартіями та конвенціями, серед яких виділяються Афінська хартія (1931 р.) [16], Венеційська хартія (1964 р.) [17] та Краківська хартія (2000 р.) [18]. Ці документи встановлюють основні принципи та стандарти реставрації, зокрема щодо збереження автентичності об'єктів культурної спадщини та відповідності реставраційних робіт історичним та культурним особливостям.

В Україні ці міжнародні норми також мають своє застосування, однак існують певні розбіжності в їх практичному втіленні. Наприклад, в Україні національні стандарти реставрації не завжди відповідають міжнародним вимогам, а також мають обмеження щодо використання сучасних матеріалів і технологій в реставраційних роботах. Ці питання є об'єктом дискусій серед фахівців у галузі реставрації, що підтверджує потребу в подальшому вдосконаленні нормативно-правового забезпечення реставраційних робіт в Україні.

Однією з найбільших державних ініціатив у сфері реставрації є програма «Велике будівництво», до якої входить проект «Велика реставрація». Ця програма має на меті збереження пам'яток архітектури та історії національного та місцевого

значення. Вона передбачає не лише фінансування реставраційних робіт за рахунок державного та місцевого бюджетів, але й залучення зовнішнього фінансування через гранти та міжнародну допомогу.

Проект «Велика реставрація» вже реалізовано в ряді регіонів України. Одним із яскравих прикладів є реставрація Львівської національної наукової бібліотеки та театру опери та балету. Ці проекти не лише покращують стан пам'яток, але й сприяють розвитку туристичної та культурної індустрії в регіонах. Завдяки цим проектам була вдосконалена інфраструктура навколо історичних об'єктів, що привело до зростання туристичних потоків і створення нових робочих місць.

Однак в процесі реалізації цих проектів виникають численні труднощі, пов'язані з недостатньо чітким правовим регулюванням публічних закупівель. Наприклад, термінологічні невизначеності, пов'язані з визначенням видів робіт (реставрація, капітальний ремонт, реконструкція), можуть призвести до помилок у класифікації робіт і створити проблеми при визначенні предмету закупівлі. Технічні характеристики робіт не завжди відповідають вимогам, що призводить до затримок у тендерних процедурах та невиконання обсягів робіт у встановлені терміни.

Інша проблема полягає у використанні науково-проектної документації. В Україні часто відсутня чітка вимога щодо надання цієї документації під час проведення тендерів, що створює юридичні колізії та ускладнює підготовку якісних тендерних пропозицій. Надання проектної документації для рестав-

раційних робіт є важливим етапом, оскільки вона є основою для оцінки вартості робіт та визначення кваліфікаційних вимог до учасників.

Для покращення ситуації в сфері публічних закупівель реставраційних робіт, необхідно внести зміни до законодавства, зокрема в уточнення термінології. Важливим є введення чітких визначень таких термінів, як «реставрація», «пам'ятка архітектури», «пам'ятка історії», що дозволить уникнути розбіжностей у правовому трактуванні та сприятиме більш ефективному проведенню закупівель. Також важливо забезпечити обов'язкову наявність науково-проектної документації в тендерних пропозиціях, що дозволить підвищити якість робіт і гарантувати відповідність проектів до встановлених стандартів.

Необхідно також забезпечити більшу прозорість процедур закупівель, зокрема через залучення незалежних експертів для оцінки пропозицій та контролю за виконанням робіт. Вдосконалення механізму публічних закупівель дозволить знизити ризик корупції та забезпечити ефективне використання державних коштів.

Висновки. Отже реставрація пам'яток історії та архітектури є критично важливим процесом для збереження культурної спадщини

України, який вимагає комплексного підходу до правового, адміністративного та фінансового забезпечення. Для забезпечення ефективності реставраційних робіт необхідно, по-перше, вдосконалити правове регулювання публічних закупівель, зокрема шляхом уточнення термінів «реставрація», «пам'ятка історії» та «пам'ятка архітектури», що дозволить уникнути правових колізій та сприятиме точнішому визначенню обсягів робіт. По-друге, необхідно створити чітку класифікацію реставраційних робіт, що відповідатиме міжнародним стандартам, та впровадити гармонізовану методику проведення тендерів, яка забезпечить прозорість і конкуренцію серед підрядників. По-третє, слід запровадити обов'язкову вимогу наявності науково-проектної документації на кожен об'єкт реставрації, що міститиме чіткі технічні завдання і розрахунки, а також підтвердить відповідність планованих робіт вимогам охорони культурної спадщини. Лише за умови ефективного узгодження правових, адміністративних та фінансових механізмів, а також через впровадження належних контролюючих та науково обґрунтованих процедур, можна досягти належного збереження культурної спадщини і забезпечити її передачу наступним поколінням.

Список використаних джерел

1. ЮНЕСКО. Список об'єктів Світової культурної спадщини. Київ : ЮНЕСКО, 2020. URL: <https://whc.unesco.org/en/list>
2. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. № 2780-XII. Київ : Верховна Рада України, 1992. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>
3. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. Київ : Верховна Рада України, 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>

4. Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. Верховна Рада України, 1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14>
5. Класифікатор будівель і споруд НК 018:2023 : Національний класифікатор України. Київ : Державна служба статистики України, 2023. URL: <https://ukrstat.gov.ua>
6. Настанова щодо виконання ремонтно-реставраційних робіт на пам'ятках архітектури та містобудування : ДСТУ-Н Б В.3.2-4:2016. Національний стандарт України. Київ : Державний комітет України з будівництва та архітектури, 2016. URL: <https://www.ukrstandart.com>
7. Склад та зміст науково-проектної документації на реставрацію пам'яток архітектури та містобудування : ДБН А.2.2-14:2016. Державні будівельні норми України. Київ : Міністерство розвитку громад і територій України, 2016. 115 с. URL: <https://minregion.gov.ua>
8. Методичні рекомендації щодо особливостей здійснення публічних закупівель робіт з будівництва на період дії правового режиму воєнного стану в Україні : затв. наказом Міністерства економіки України від 22.11.2024 р. № 26335. Міністерство економіки України, Київ. 2024. URL: <https://www.me.gov.ua>
9. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14>
10. Про затвердження Порядку визначення категорій пам'яток : постанова Кабінету Міністрів України № 452 від 22.05.2019 р. Офіційний вісник України. 2019. № 45. С. 156-158. URL: <https://www.kmu.gov.ua>
11. Про затвердження Порядку обліку об'єктів культурної спадщини : наказ Міністерства культури України № 158 від 11.03.2013 р. Офіційний вісник України. 2013. № 21. С. 42-44. URL: <https://mkr.gov.ua>
12. Пламєницька О. А. Архітектура та реставрація пам'яток культурної спадщини в Україні: теорія і практика. Київ : Вид-во Національної академії мистецтв України, 2010. 265 с.
13. Мазур Т. В. Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Київ, 2021. 230 с.
14. Коваленко Т. О. Юридичні дефекти правового регулювання земельних відносин в Україні : монографія. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 632 с.
15. Пацурія Н. Б. Регулювання публічних закупівель у галузі архітектурної діяльності. Львів : Світло, 2017. 173 с.
16. Афінська хартія з охорони архітектурної спадщини : затв. на Першому Міжнародному конгресі архітекторів у Афінах у 1931 році. Київ : Видавництво «Будівельник», 2002. URL: <https://www.icomos.org>
17. Венеційська хартія з охорони архітектурної спадщини : затв. на II Міжнародному конгресі архітекторів та технічних спеціалістів з охорони нерухомих пам'яток у Венеції в 1964 році. Київ : Інститут архітектури, 2003. URL: <https://www.icomos.org>
18. Краківська хартія з охорони архітектурної спадщини : затв. на Міжнародному конгресі архітекторів та технічних спеціалістів з охорони культурної спадщини у Кракові в 2000 році. Львів : Академія архітектури, 2001. URL: <https://www.icomos.org>

Subbot Anatolii, Doctor of Legal Sciences, Professor, Professor at the Department of Constitutional, Administrative, and Financial Law, Khmelnytskyi University of Management and Law named after Leonid Yuzkov

ORCID ID 0000-0002-1453-9379

Levandovskyi Cheslav, Postgraduate Student at the Department of Constitutional, Administrative, and Financial Law, Khmelnytskyi University of Management and Law named after Leonid Yuzkov

ORCID ID 0009-0005-7419-9205

Administrative and legal principles of public procurement for refurbishment of historical and architectural monuments

The protection of cultural heritage monuments in Ukraine is a strategic task that influences the national identity and security of the state. In particular, monuments included in the UNESCO World Heritage List, such as «Kyiv: St. Sophia Cathedral», «Lviv – Historic Center Ensemble», and «Historic Center of Odessa» require special care and restoration. This task requires efficient management through public procurement mechanisms that organize funding for works from both state and local budgets.

This article examines the administrative and legal principles of public procurement in the sphere of monument restoration, specifically within the framework of the «Big Construction» program. It analyzes key normative and legal acts, including Ukrainian Laws and National Standards that regulate restoration processes. A number of terminological and legal ambiguities have been identified, which complicate the effectiveness of public procurement in this field. In particular, there are difficulties in classifying architectural and historical monuments, leading to inaccuracies during project implementation.

Special attention is given to discrepancies in terminology, specifically the lack of clear definitions for "architectural monument" and "historical monument" in normative acts, which complicates the restoration process. International restoration standards, such as the Athens and Venice Charters, which define the main principles of cultural heritage protection, are also discussed. To improve the situation, it is proposed to enhance the legislation, specifically to amend the Ukrainian Law «On Public Procurement» and to introduce a requirement for the mandatory presence of scientific and project documentation when preparing tenders.

It is recommended to strengthen the transparency of procurement procedures and involve independent experts in evaluating proposals, which will help reduce the risk of corruption and improve the efficiency of public funds utilization. Implementing international experience and standards in public procurement will ensure proper preservation of cultural heritage for future generations.

Keywords: *public procurement, public administration, restoration, historical monument, architectural monument, type of construction, functionality of legal norms, scientific and project documentation, cultural heritage protection.*