

**З А У В А Ж Е Н Н Я**  
до проекту Закону України  
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо  
удосконалення системи охорони культурної спадщини»  
(реєстраційний № 8202)

У Головному юридичному управлінні проаналізовано підготовлений до другого читання зазначений законопроект та звертається увага на таке.

Цей законопроект, відповідно до пояснювальної записки, має сприяти забезпеченню охорони об'єктів культурної спадщини, виконанню Україною міжнародних зобов'язань в сфері охорони культурної спадщини, встановленню превентивних заходів охорони та усунення прогалин законодавства у сфері культурної спадщини України.

Насамперед слід зазначити, що **всупереч вимогам статті 116 Регламенту Верховної Ради України проектом до другого читання пропонуються зміни, що не були предметом розгляду під його час прийняття у першому читанні.**

Зокрема, статтю 21 Закону України «Про охорону культурної спадщини» пропонується доповнити новими частинами, пунктами, реченнями.

А відтак, згідно із статтею 93 Регламенту Верховної Ради України до положень законопроекту не надано висновок щодо його відповідності вимогам антикорупційного законодавства.

### **Щодо тексту законопроекту.**

1. У новому абзаці частини другої статті 20 Закону України «Про охорону культурної спадщини» пропонується зобов'язати відповідний орган охорони культурної спадщини вносити на депозитний рахунок суду грошову суму до подання відповідного позову в розмірі, встановленому договором для сплати покупцем.

Також новою частиною п'ятою статті 21 цього ж Закону пропонується внесення відповідним органом охорони культурної спадщини на депозитний рахунок суду грошової суми, визначеної рішенням суду або перерахування таким органом коштів на зазначений власником пам'ятки (її частини) банківський рахунок.

Однак ці питання уже вирішені процесуальним законодавством, зокрема нормами Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, а тому не можуть бути предметом регулювання інших законів.

2. Статтю 21 Закону України «Про охорону культурної спадщини» пропонується викласти в новій редакції.

Проте частина друга цієї статті щодо способів вручення попередження власнику пам'ятки **не є предметом регулювання зазначеної статті** «Примусове відчуження або викуп пам'яток».

У цій же частині йдеться про те, що «повідомлення про оголошення попередження може розміщуватися на фасаді відповідної пам'ятки (її частини)».

Крім того, **цими ж положеннями пропонується надсилати попередження шляхом поштового відправлення міжнародною кур'єрською службою доставки, що є юридично невизначеним, а відтак, не відповідає конституційним вимогам щодо правової визначеності та завершеності правових механізмів регулювання у контексті дотримання принципу верховенства права** (стаття 8 Конституції України).

Так само частина третя статті 21 **не відповідає її назві**, де йдеться про те, що орган охорони культурної спадщини може звернутися до адміністративного суду з позовом про викуп пам'ятки (її частини).

3. Проектом передбачається **новий порядок викупу об'єктів культурної спадщини** пам'яток шляхом внесення змін до статті 352 Цивільного кодексу України та статті 21 Закону України «Про охорону культурної спадщини».

За новою редакцією частини четвертої статті 21 цього Закону викупна ціна пам'ятки (її частини) підлягає зменшенню на такі суми:

- а) бюджетні витрати з підготовки звіту про оцінку майна;
- б) фінансові санкції, накладені на власника органом охорони культурної спадщини, що не скасовані рішенням суду, яке набрало законної сили;
- в) шкода, завдана діями або бездіяльністю власника щодо пам'ятки (її частини), розмір якої встановлений судом.

У разі якщо за результатами судового розгляду встановлено, що викупна ціна пам'ятки (її частини), зменшена за визначеними цією статтею правилами, має від'ємне значення, суд встановлює викупну ціну в розмірі 1 гривні.

Таким чином, запропонований порядок має по суті конфіскаційний характер, але формально передбачає примусове відчуження майна з відшкодуванням власнику його вартості.

При цьому фактично передбачається, що викупна ціна пам'ятки покриватиме шкоду, завдану діями або бездіяльністю власника та фінансові санкції, накладені на нього.

Тим самим запропонований порядок:

1) суперечить частині п'ятій статті 41 Конституції України, відповідно до якої примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості;

2) фактично створює правову колізію, за якої власник викупленої пам'ятки може відмовитися в подальшому відшкодувати завдану шкоду та сплачувати фінансові санкції.

Тому в даному випадку у проекті мало б йтися про:

- або викуп пам'ятки з повним відшкодуванням її вартості та встановлення окремого порядку відшкодування шкоди і сплати фінансових санкцій, незалежно від викупу пам'ятки та її ціни;

- або передбачення у проекті інституту оплатного вилучення за рішенням суду майна, що стало об'єктом порушення Закону України «Про охорону культурної спадщини», з виплатою власникові різниці між вартістю такого майна та сумами, що пов'язані з витратами, збитками бюджету.

4. Згідно із змінами до статті 45 зазначеного Закону передбачається, що кошти, отримані внаслідок застосування фінансових санкцій, зараховувати на спеціальні рахунки органів охорони культурної спадщини та використовувати їх виключно для виконання заходів щодо охорони об'єктів культурної спадщини, що суперечить частині дев'ятій статті 13

Бюджетного кодексу України, за якою відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів (включаючи власні надходження бюджетних установ) органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами забороняється.

Також відповідно до статті 2 Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади» органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

У частині четвертій статті 21 пропонується, що «викупна ціна пам'ятки (її частини) встановлюється судом на підставі експертної грошової оцінки, що проводиться суб'єктом оціночної діяльності». Зазначене потребує узгодження із Законом України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», згідно з яким суб'єкт оціночної діяльності здійснює не експертну грошову оцінку, а саме - оцінку майна та майнових прав (стаття 3).

5. Щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Поданим проектом пропонується викласти статтю 92 цього Кодексу в новій редакції, до змісту якої слід зазначити таке.

1) Частиною першою передбачається встановити відповідальність за ухилення власника пам'ятки від підписання охоронного договору або порушення ним режиму використання пам'ятки.

Відповідно до нової редакції статті 21 Закону України «Про охорону культурної спадщини» власником пам'ятки можуть бути юридичні особи, фізичні особи-підприємці та фізичні особи, які не мають статусу підприємців. Враховуючи, що орган охорони культурної спадщини застосовує фінансові санкції лише до юридичних осіб (стаття 44 Закону), а до адміністративної відповідальності пропонується притягати лише громадян, то відсутність у проекті норм щодо відповідальності фізичних осіб-підприємців свідчить про несистемний та некомплексний підхід у питанні встановлення юридичної відповідальності за зазначені порушення.

Згідно із статтею 1 зазначеного Закону термін «пам'ятки культурної спадщини» вживається у ньому у скороченому виді «пам'ятки». Враховуючи

усталену практику побудови норм Кодексу, при побудові статей не допускається застосування таких скорочених термінів, а відтак, слово «пам'ятки» необхідно замінити словами «пам'ятки культурної спадщини». Це саме стосується й інших частин цієї статті, в яких використовується такий термін.

2) Частиною другою передбачена відповідальність за недодержання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, у тому числі вимог, передбачених охоронними договорами, умисне доведення їх до стану руйнації.

Насамперед звертаємо увагу, що зазначені порушення не віднесені до переліку діянь, за вчинення яких відповідно до статті 46 Закону України «Про охорону культурної спадщини» має наступати адміністративна відповідальність. Це саме стосується частин третьої, четвертої, шостої та сьомої.

Крім того, з огляду на окреслені ознаки об'єктивної сторони такого правопорушення, як умисне доведення пам'яток культурної спадщини до стану руйнації, вбачається неможливим зафіксувати обставини, які вказуватимуть на наявність цих ознак, без проведення відповідних слідчих дій, у зв'язку з відсутністю в Кодексі інституту адміністративного розслідування. Крім того, умисне доведення пам'яток культурної спадщини до стану руйнації, на нашу думку, є одним із способів умисного руйнування об'єктів культурної спадщини, відповідальність за яке передбачена частиною другою статті 298 Кримінального кодексу України. А відтак, за такого законодавчого підходу, у разі прийняття Верховною Радою України цього проекту як Закону, буде декриміналізований такий склад злочину, як умисне руйнування об'єктів культурної спадщини шляхом доведення їх до стану руйнації.

3) Частиною третьою пропонується встановити відповідальність за невиконання припису органів охорони культурної спадщини. Зазначене порушення міститься в главі 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» Кодексу.

На нашу думку, ознаки об'єктивної сторони цього порушення не охоплюються родовим об'єктом адміністративно-правового захисту, що окреслений у назві цієї глави.

Крім того, вважаємо, що невиконання припису органів охорони культурної спадщини є нічим іншим, як невиконання законних вимог посадових осіб органів культурної спадщини, відповідальність за яке вже передбачена статтею 188<sup>33</sup> Кодексу.

4) Частиною четвертою передбачена відповідальність за проведення будь-яких незаконних робіт, що можуть завдати або завдали шкоди пам'ятці, її території, охоронюваній археологічній території, охоронюваним зонам, історичним ареалам населених місць.

За такого законодавчого підходу, у зв'язку з відсутністю в Кодексі інституту адміністративного розслідування, неможливо буде зафіксувати ознаки об'єктивної сторони правопорушення, а відтак, і притягнути до відповідальності винну особу. Також звертаємо увагу, що такі кваліфікуючі ознаки цього порушення, як можливість завдання шкоди або завдання шкоди, встановлюються під час проведення слідчих дій відповідно до норм Кримінального процесуального кодексу України.

5) Ознаки об'єктивної сторони такого порушення, як неподання, несвоєчасне подання або подання явно недостовірної інформації про виявленні в процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єкти культурної спадщини (частини шоста), не охоплюються родовим об'єктом адміністративно-правового захисту, що окреслений у назві вищезазначеної глави 7 Кодексу.

Вважаємо, що такі порушення мають міститися у главі 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» Кодексу.

На нашу думку, словосполученню «явно недостовірної інформації» бракує юридичної визначеності, що не відповідає вимогам стосовно якості закону в контексті верховенства права (стаття 8 Конституції України) як принципової ознаки правової держави (стаття 1 Конституції України).

6) Відповідно до частини сьомої власник пам'ятки культурної спадщини має притягатися до адміністративної відповідальності за розміщення вивісок, інформаційних табличок на пам'ятках, щойно виявлених об'єктах культурної спадщини, їх території та в зонах охорони без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини.

При цьому звертаємо увагу, що відповідно до положень Закону України «Про охорону культурної спадщини» органи охорони культурної

спадщини не наділені правом надавати такі дозволи, а власники пам'яток культурної спадщини не зобов'язані їх отримувати.

Тобто, проектом пропонується встановити адміністративну відповідальність за порушення тих норм матеріального права, які натепер відсутні в чинному законодавстві.

Такий законодавчий підхід побудови диспозиції частини другої зазначеної статті не ґрунтується на приписах пункту 22 статті 92 Конституції України та відповідних правових позиціях Конституційного Суду України (Рішення від 30 травня 2001 року №7) щодо повноти законодавчого регулювання суспільних відносин, його системності та комплексності.

Відтак, зміст зазначеної статті потребує системного і комплексного підходу та відповідного, з огляду на необхідність, доопрацювання.

Звертаємо також увагу, що наведені зауваження стосуються і нового абзацу шостого статті 44 Закону України «Про охорону культурної спадщини» щодо накладання відповідним органом охорони культурної спадщини на юридичну особу, яка є власником або уповноваженим ним органом чи замовником робіт, фінансових санкцій за розміщення вивісок, інформаційних табличок на пам'ятках, щойно виявлених об'єктах культурної спадщини, їх території та в зонах охорони без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини.

6. Слід зауважити, що положення пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» проекту щодо надання доручення Кабінету Міністрів України протягом місяця з дня набрання чинності цим Законом забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом та протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом затвердити Державну програму щодо охорони пам'яток культурної спадщини, які є дво- або багатоквартирними будинками, із забезпечення заходів з енергоефективності, а також доручення органам місцевого самоврядування протягом місяця з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом є юридично некоректним, оскільки реалізація норм Закону ставиться в залежність від прийняття у майбутньому підзаконних актів.

7. У тексті законопроекту використана термінологія, яка не має належного юридичного навантаження, що унеможлиблює її застосування для вирішення конкретних завдань на практиці, зокрема: «оголошення

власнику пам'ятки (її частини) попередження про примусове відчуження або викуп пам'ятки (її частини)», «обґрунтування наявності загрози пошкодження або знищення пам'ятки (її частини)», «складність робіт», «вмотивована заява власника пам'ятки», «міжнародна кур'єрська служба доставки», «надсилання листа з попередженням», «вжиття заходів щодо збереження пам'ятки», «створення необхідних умов» тощо.

Зважаючи на викладене, є **підстави стверджувати про відсутність у проекті завершених правових механізмів його реалізації, наявність правової невизначеності, неоднозначних та суперечливих норм, що не відповідає принципу верховенства права** (стаття 8 Конституції України), на чому неодноразово наголошував Європейський суд з прав людини, в тому числі у справах проти України, та правової позиції Конституційного Суду України, висловленої у рішеннях від 29 червня 2010 року № 17-рп та від 2 листопада 2004 року № 15-рп щодо дотримання конституційних принципів рівності і справедливості, з яких випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування.

#### **Узагальнюючий висновок.**

З огляду на викладені зауваження концептуального характеру, врахування яких унеможливлено за процедурою другого читання відповідно до статті 116 Регламенту Верховної Ради України, а також на те, що положення проекту не забезпечують заявленої мети прийняття закону, оскільки не регулюють питання, пов'язані з належним забезпеченням охорони об'єктів культурної спадщини, вважаємо що цей **законопроект слід відхилити**.

Заступник керівника  
Головного управління

В. МІЛОВАНОВ