



**USAID**

ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

РАЗОМ ПРОТИ  
КОРУПЦІЇ

## АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

**ОХОРОНА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ: ПОДОЛАННЯ  
КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДЕРЖАВНІЙ ПОЛІТИЦІ ТА  
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ**

## **Зміст**

<u>Анотація.....</u>	<u>3</u>
<u>Загальний огляд ситуації.....</u>	<u>4</u>
<u>Правовий аналіз державної політики та практики органів охорони культурної спадщини.....</u>	<u>6</u>
<u>Таблиця 1. Аналіз національного законодавства у сфері охорони культурної спадщини на предмет визначення чинників корупційних ризиків, ідентифікації корупційних ризиків та перелік можливих заходів для їх попередження чи усунення.....</u>	<u>17</u>
<u>Висновки та рекомендації.....</u>	<u>16</u>
<u>Очікувані результати.....</u>	<u>17</u>
<u>Додаток 1.....</u>	<u>18</u>
<u>Перелік нормативно-правових актів, що були використані при аналізі.....</u>	<u>18</u>
<u>Додаток 2.....</u>	<u>19</u>
<u>Перелік термінів та понять, що вживаються в аналітичній записці.....</u>	<u>19</u>

## Анотація

Предметом аналізу стали сучасний стан та нормативно-правові документи, що регулюють діяльність держави щодо збереження та раціонального використання об'єктів культурної спадщини в Україні. Аналітична записка розкриває проблемні питання національного законодавства у сфері збереження та управління культурною спадщиною. Серед таких факторів невідповідність законодавчої бази, законодавча невизначеність термінів, дублювання норм щодо повноважень органів охорони культурної спадщини, відсутність порядку подачі документів для отримання дозволу, погодження чи висновку від органів охорони культурної спадщини, відсутність відповідальності за злочини у сфері охорони культурної спадщини тощо. Наголошується на необхідності здійснення кодифікації законів, децентралізації, дерегуляції, забезпечення прозорості адміністрування, запровадженні норм прямої дії, посилення відповідальності за пошкодження та руйнування пам'яток. Надається розширений опис наявних у цій сфері проблем та перелік можливих кроків задля їх усунення.

Мета аналітичної записки «Охорона культурної спадщини: подолання корупційних ризиків у державній політиці та діяльності органів охорони культурної спадщини» – на основі аналізу державної політики та практики її реалізації органами охорони культурної спадщини виявити основні чинники корупційних ризиків у пам'яткоохоронній діяльності та надати рекомендації щодо їх усунення.

---

Цей документ став можливим завдяки підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках проекту «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія!». Окремі думки, висловлені під час заходу та у матеріалах, є відповідальністю організаторів і не обов'язково відображають погляди Агентства USAID або Уряду США.

**Проект «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія!»** — п'ятирічна ініціатива USAID, яка має на меті допомогти Україні у зменшенні рівня корупції та підвищенні підзвітності та прозорості управління. Проект спрямований на розширення повноважень ключових урядових інституцій у боротьбі з корупцією, побудові громадської підтримки та участі в антикорупційних зусиллях та зменшенні толерантності громадян до корупції.

## ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СИТУАЦІЇ

За офіційними даними Державного реєстру нерухомих пам'яток України, розміщеному на веб-ресурсі Міністерства культури, станом на 01.10.2017 до Державного реєстру нерухомих пам'яток України внесено 906 пам'яток культурної спадщини національного значення та 8065 місцевого значення. Станом на 01.01.2017 в Україні загальна кількість пам'яток культурної спадщини, що перебувають на державному обліку, складає 130 007 пам'яток, ураховуючи ті, що входять до складу комплексів (ансамблів), які перебувають на державному обліку, в тому числі: археологічні пам'ятки культурної спадщини – 65 673, історичні – 45 575, об'єкти монументального мистецтва – 2 434, архітектури та містобудування – 15 919, садово-паркового мистецтва – 311, ландшафтні – 8 та науки і техніки – 87. Функціонує 65 історико-культурних заповідників, 25 з яких належать до сфери управління Мінкультури, 38 – до комунальної власності.

Станом на 01.01.2017 оформлено лише 31,1 тис. паспортів на пам'ятки, які перебувають на державному обліку, що становить близько 24% від їхньої загальної кількості.

За інформацією Мінкультури, з 2013 року по 1 вересня 2017 року видано 129 дозволів на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць. За цей же період було також видано 2174 дозволи на проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт на території пам'ятки, охоронюваній археологічній території, в зонах охорони, в історичних ареалах населених місць, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою.

Майже 1,5 тисячі міст і селищ (фактично – 100% від загальної кількості в Україні) та близько 8 тисяч сіл (понад 30% від загальної кількості) України мають об'єкти культурної спадщини.

Відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини» з метою захисту традиційного характеру середовища населених місць вони вносяться до Списку історичних населених місць України. Постановою Кабінету Міністрів України від 26.07.01 №878 затверджено Список історичних населених місць України, в який входить 401 населений пункт. Україна має широкую мережу дворівневої і децентралізованої структури управління збереженням культурної спадщини та надання документів дозвільного характеру на роботи як безпосередньо на пам'ятках культурної спадщини, так і на їхніх територіях, в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць.

Всі види об'єктів культурної спадщини (археологічні; історичні; об'єкти монументального мистецтва; об'єкти архітектури та містобудування; об'єкти садово-паркового мистецтва; ландшафтні, об'єкти науки і техніки) є об'єктами регулювання та контролю щонайменше на двох рівнях:

верхній рівень – Кабінет Міністрів України та Міністерство культури України, яке діє як центральний орган виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, забезпечує реалізацію заходів із збереження та визначення загальних правил з питань охорони культурної спадщини;

місцевий рівень – місцеві органи виконавчої влади (орган виконавчої влади АРК, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, районні державні адміністрації, виконавчі органи сільської, селищної, міської рад) забезпечують реалізацію політик та заходів із збереження щодо об'єктів культурної спадщини.

Для населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, в межах визначених історичних ареалів у складі генерального плану населеного пункту має бути визначено режими регулювання забудови та розроблений історико-архітектурний опорний план, в якому зазначається інформація про об'єкти культурної спадщини. (частина 3 статті 17 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.02 № 318 затверджено Порядок визначення меж та режими використання історичних ареалів населених місць і порядок розробки і затвердження історико-архітектурних

опорних планів. Наказами Мінкульту (станом на вересень 2017 року) лише у 86 місцях з 401 затверджені історико-архітектурні опорні плани, що складає тільки 20% історичних населених місць України. При цьому такі плани відсутні в половині адміністративних центрів областей, та навіть в містах Києві та Львові, в яких розташовані об'єкти зі списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО. Всі містобудівні, архітектурні та ландшафтні перетворення, будівельні, земляні та інші роботи в межах історичних населених місць України, де не визначені межі та режими використання історичних ареалів, потенційно є такими, що можуть негативно вплинути на стан об'єктів культурної спадщини, у тому числі тих, що можуть бути виявлені. А також є чинниками корупційних ризиків.

Національне законодавство окремо не врегульовує питання об'єктів всесвітньої культурної спадщини, їхнього статусу та охорони, не містить положень про регулювання буферної зони таких об'єктів, порядок розробки та затвердження, моніторингу виконання плану управління ними. На проблему відсутності зазначеного регулювання неодноразово вказував Комітет всесвітньої спадщини ЮНЕСКО у своїх рішеннях. На 40-й сесії, яка відбулась у 2017 році, Комітетом наголошено на необхідності прийняття відповідних змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини», шляхом введення основних понять та положень Конвенції про захист світової культурної та природної спадщини, таких як об'єкт всесвітньої спадщини, всесвітня спадщина, буферна зона, план утримання та управління об'єктами всесвітньої спадщини, тощо.

Описана вища ситуація та загалом актуальний стан справ у пам'яткоохоронній діяльності України дає можливість виокремити наступні проблеми, у сфері збереження та управління культурною спадщиною, причини та рекомендації щодо усунення яких детально наведені у таблиці 1 в аналізі нормативно-правових документів:

- відсутність підзаконних актів, інструкцій, методик що регламентують облік та збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини, а також будівництво та реконструкцію будівель та споруд у межах історичних ареалів;
- неузгодженість між собою норм Законів України «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини» та «Про регулювання містобудівної діяльності», через що виникли змістові колізії;
- невідповідність національного пам'яткоохоронного законодавства міжнародним угодам та конвенціям;
- нерегульованість дозвільної діяльності органів охорони культурної спадщини, необхідної для правової охорони об'єктів культурної спадщини;
- відсутність кримінальної відповідальності за злочини у сфері охорони культурної спадщини.

## Правовий аналіз державної політики та практики органів охорони культурної спадщини

З метою збереження культурної спадщини та впорядкування й аргументованого вирішення питань будівництва, реконструкції будівель і споруд у межах історичних ареалів населених місць України держава застосовує 8 інструментів (засобів) регулювання (за інформацією Офісу ефективного регулювання BRDO):

- Погодження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки органом охорони культурної спадщини;
- Погодження історико-містобудівного обґрунтування (далі – ІМО);

Примітка: Зважаючи на останні зміни щодо процедури погодження ІМО органами охорони культурної спадщини, звертаємо увагу на Постанову Кабінету міністрів № 92-2018-п. А саме, на засіданні Уряду 21 лютого цього року схвалено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць», таким чином спрощено процедуру розроблення та погодження науково-проектної документації на будівництво в історичних населених місцях. Цим проектом скасовано необхідність розробки історико-містобудівного обґрунтування в тих історично населених місцях, де в установленому порядку розроблені та затверджені історико-архітектурні опорні плани. А з 1 січня 2019 року інститут ІМО ліквідується взагалі. Вся проектна документація на нове будівництво і історично населених місцях має розроблятися виключно відповідно до історико-архітектурних опорних планів. Для завершення процесу скасування процедури ІМО, необхідно внести додаткові зміни в Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць, а також для взаємоузгодження документів в Порядок визнання населеного місця історичним (ПКМ від 03.07.2006 № 909).

- Погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях, в історико-культурних заповідниках, на історико-культурних заповідних територіях, у зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також програм і проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини;
- Погодження програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових, земляних робіт, реалізація яких може позначитися на стані пам'яток місцевого значення, їхніх територій і зон охорони;
- Дозвіл на проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних робіт у межах території, на якій розташовані пам'ятки, та в зонах їхньої охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених місць, а також дослідження решток життєдіяльності людини, що містяться під землею поверхнею, під водою;
- Дозвіл на відновлення земляних робіт;
- Дозвіл на проведення робіт на пам'ятках національного значення, їхніх територіях та в зонах охорони, на охоронюваних археологічних територіях, в історичних ареалах населених пунктів;
- Дозвіл на проведення робіт на пам'ятках місцевого значення (крім пам'яток археології), їхніх територіях та в зонах охорони.

Детально вивчаючи зміст зазначених засобів регулювання, проведено аналіз законодавчих актів, що регулюють діяльність органів влади у сфері охорони культурної спадщини на предмет визначення чинників корупційних ризиків. Сфери аналізу:

- понятійний апарат нормативно-правових актів;
- правові процедури, що регулюють пам'яткоохоронну діяльність;
- механізми управління, повноваження та відповідальність органів охорони культурної спадщини;
- дозвільна діяльність у сфері охорони культурної спадщини;
- юридична відповідальність за вчинення злочинів, що посягають на об'єкти культурної спадщини.

Аналіз нормативно-правових актів та запропонований перелік можливих заходів для попередження чи усунення виявлених корупційних ризиків наведений у таблиці 1.

**Таблиця 1. Аналіз національного законодавства у сфері охорони культурної спадщини на предмет визначення чинників корупційних ризиків, ідентифікації корупційних ризиків та перелік можливих заходів для їх попередження чи усунення<sup>1</sup>**

№	Проблема / корупційний ризик	Обґрунтування / чинники корупційних ризиків	Можливі шляхи та засоби вирішення
1.	Законодавча невизначеність щодо програм та проектів, які потребують погодження	Законом України «Про охорону культурної спадщини» передбачена необхідність погодження, зокрема, програм та проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини (пункт 14 частини другої статті 5). Проте таке формулювання у положенні Закону не дає змоги чітко визначити, які саме проекти мають на увазі, адже законодавство не містить ні визначень, ні уточнень з цього приводу. Зазначене створює підґрунтя для зловживань та корупції.	Чітко визначити види програм та проектів, які підлягають погодженню, та критерії їхнього впливу на об'єкти культурної спадщини, що спричиняють необхідність погодження (внести зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини»).
2.	Дублювання норм щодо повноважень органів охорони культурної спадщини законами	Законами України «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини» дублюються норми, зокрема щодо повноважень органів охорони культурної спадщини щодо: оголошення топографічно визначених територій чи водних об'єктів, в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їхня наявність, охоронюваними археологічними територіями; визначення меж територій археологічних пам'яток національного значення, затвердження зон їхньої охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць та визначення режиму їхнього використання; та інших (стаття 6 Закону України «Про охорону археологічної спадщини», стаття 5 Закону України «Про охорону культурної спадщини»).	Кодифікувати Закони України «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини».
3.	Відсутність порядку подачі документів для отримання дозволу, погодження чи	Рішення про надання або про відмову в наданні дозволу, погодження чи висновку приймається органом охорони культурної спадщини протягом одного місяця з дня подання фізичною чи юридичною особою відповідних документів у порядку, що має	Врегулювати порядок надання дозволу, погодження чи висновку органами охорони культурної спадщини (розробити та ухвалити

<sup>1</sup> Аналіз здійснено на основі інформації, розміщеної на інтернет-сторінках Верховної ради України, Кабінету міністрів України, Міністерства культури України, Міжнародної ради з питань пам'яток і визначних місць ICOMOS, Офісу ефективного регулювання BRDO та інших відкритих джерел



	висновку	існувати, але не визначений Кабінетом Міністрів України (частина друга статті 6-1 Закону України «Про охорону культурної спадщини»).	постанову Кабінету Міністрів України, що врегульовуватиме порядок надання дозволу, погодження чи висновку органами охорони культурної спадщини).
4.	Відсутність порядку визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них.	Порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них має існувати, проте не визначений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини, тобто Міністерством культури України, як це передбачено абзацом третім частини першої статті 32 Закону України «Про охорону культурної спадщини»	Розробити та прийняти наказ Міністерства культури України щодо визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них.
5.	Відсутність урегулювання на загальнодержавному рівні процедури погодження, що призводить до висування необґрунтованих та незаконних вимог на місцях.	На рівні закону відсутні норми, що визначають, зокрема, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання погодження, та підстави для відмови у його наданні. Вказане призводить до висування необґрунтованих та незаконних вимог уповноваженими на надання погодження органами влади на місцях. Так, наприклад, порівнявши інформаційні картки адміністративної послуги «Надання висновку щодо відповідних програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, меліоративних, шляхових,земляних робіт» <u>Чернівецької, Львівської та Кам'янець-Подільської міських рад</u> . У кожного муніципалітету існує своя власна практика щодо визначення переліку документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, Також міста керуються різним переліком нормативних актів, які, на їхню думку, регулюють процедуру надання адміністративної послуги. Така ситуація створює підґрунтя для зловживань та корупційних дій з боку представників органів влади.	Врегулювання питань щодо приведення Закону України «Про охорону культурної спадщини» у відповідність до вимог статті 4 Закону України «Про <u>дозвільну систему у сфері господарської діяльності</u> », зокрема:  - визначення чіткого переліку документів дозвільного характеру у сфері охорони культурної спадщини, встановлення строку їх дії, визначення вичерпних підстав для відмови у їх видачі, а також для зупинення, анулювання та переоформлення;  - чітке відмежування документів дозвільного характеру, які надаються органами охорони культурної спадщини, від документів, які не відповідають ознакам документів дозвільного

			<p>характеру у сфері господарської діяльності.</p> <p>Приведення у відповідність до вимог статті 5 <u>Закону України «Про адміністративні послуги»</u></p>
6.	<p>Відсутність порядку оголошення територій чи водних об'єктів охоронюваними археологічними територіями.</p>	<p>Топографічно визначені території чи водні об'єкти, в яких містяться об'єкти культурної спадщини або можлива їхня наявність, за поданням відповідного органу охорони культурної спадщини можуть оголошуватися рішенням центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, охоронюваними археологічними територіями на обмежений або необмежений строк у порядку, що має існувати, проте не визначений Кабінетом Міністрів України (абзац першої частини першої статті 31 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Також це питання не врегульоване Законом України «Про охорону археологічної спадщини».</p>	<p>Розробити та прийняти постанову Кабінету Міністрів України щодо порядку оголошення охоронюваними археологічними територіями. 2</p> <p>Кодифікувати Закони України «Про охорону культурної спадщини» та «Про охорону археологічної спадщини».</p>
7.	<p>Наявність нормативних прогалин щодо порядку ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України.</p>	<p>Об'єкти культурної спадщини підлягають реєстрації шляхом внесення до <u>Державного реєстру нерухомих пам'яток України</u> за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки (частина перша статті 13 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Проте законодавством України не визначено порядок ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України, у тому числі форму ведення реєстру (паперова або електронна), перелік відомостей, які підлягають внесенню до реєстру, а також орган, який має затвердити порядок ведення реєстру. Зазначене створює правову невизначеність. З огляду на відсутність єдиного порядку ведення реєстру: на сьогодні реєстр ведеться в паперовій формі окремо за кожною адміністративно-територіальною одиницею, що ускладнює обробку інформації, яка міститься у реєстрі; інформація реєстру може бути неповною або недостатньою для прийняття ефективних управлінських рішень; у реєстрі відсутня повна та достовірна інформація про кількість і стан пам'яток, що призводить до ускладнення контролю за станом</p>	<p>Затвердити порядок ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України (у тому числі передбачивши ведення електронного реєстру, визначення переліку відомостей, які підлягають внесенню до реєстру) (розробити та ухвалити постанову Кабінету Міністрів України або наказ Міністерства культури щодо порядку ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України). 3</p>

		їхнього збереження.	
8.	Відсутність публікації реєстру Державного пам'яток України в спеціалізованому періодичному виданні.	Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини, забезпечує публікацію Державного реєстру нерухомих пам'яток України та внесених до нього змін у спеціалізованому періодичному виданні та на своєму офіційному веб-сайті (частина друга статті 16 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Всупереч зазначеним вимогам Мінкультури не забезпечено публікації Державного реєстру нерухомих пам'яток України в спеціалізованому періодичному виданні. Реєстр розміщується лише на офіційному веб-сайті Мінкультури. Разом з цим, публікація реєстру в спеціалізованому виданні є недоцільною з огляду на те, що зазвичай спеціалізоване видання виходить обмеженим накладом та відсутнє у загальному доступі.	Скасувати необхідність опублікування Державного реєстру нерухомих пам'яток України та внесених до нього змін у спеціалізованому періодичному виданні (зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини»).
9.	Законодавча невизначеність щодо повноважень органів охорони культурної спадщини щодо видачі дозволу.	Повноваження щодо надання дозволів на відновлення земляних робіт належать як до повноважень Мінкультури, так і до повноважень органів охорони культурної спадщини нижчого рівня – органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (пункт 19 частини другої статті 5, пункт 15 частини першої статті 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). При цьому законодавство не встановлює випадків, коли за отриманням дозволу необхідно звертатись до Мінкультури, а коли – до органів охорони культурної спадщини нижчого рівня.	Розмежувати повноваження органів охорони культурної спадщини щодо видачі дозволу (зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини»).
10.	Необхідність звертатись до двох дозвільних органів для отримання двох погоджень одного й того самого проекту.	З аналізу повноважень органів охорони культурної спадщини вбачається, що, наприклад, на проект архітектурного перетворення в зоні охорони пам'ятки місцевого значення, яка розташована в межах історичного ареалу, замовнику необхідно отримати два погодження одночасно: погодження проекту архітектурних перетворень в історичних ареалах населених місць у Мінкультури (пункт 14 частини другої статті 5 Закону України «Про охорону культурної спадщини»); погодження проекту архітектурних перетворень, реалізація якого може позначитися на	Усунути дублювання повноважень органів охорони культурної спадщини (зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини»).

		<p>стані пам'яток місцевого значення, їхніх територій і зон охорони, в органі виконавчої влади АРК, органах охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій відповідно до їхньої компетенції (пункт 9 частини першої статті 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини»).</p> <p>Зазначене створює зайвий бар'єр для здійснення господарської діяльності та суперечить принципу зменшення рівня її державного регулювання (абзац сьомий частини першої статті 3 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»).</p>	
11.	Помилки та необґрунтовані відмови при погодженні проектів землеустрою через відсутність офіційної інформації про межі території пам'ятки, її зони охорони.	<p>Об'єкти культурної спадщини підлягають реєстрації шляхом внесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки (частина перша статті 13 Закону України «Про охорону культурної спадщини»). Для внесення об'єкта до Державного реєстру нерухомих пам'яток України на нього необхідно сформувати облікову картку, до якої додається генеральний план об'єкта із позначенням зон його охорони (пункт 4.2 Порядку обліку об'єктів культурної спадщини, затвердженого <u>наказом Міністерства культури України від 11.03.2013 № 158</u>). Проте законодавством України не передбачено опублікування меж території пам'ятки, її зони охорони. Через відсутність у відритому доступі відомостей про межі території пам'ятки, її зони охорони при погодженні проектів землеустрою виникають помилки при формуванні земельної ділянки у інженера-землевпорядника; необґрунтовані відмови органів охорони культурної спадщини у погодженні проектів землеустрою. Помилки та необґрунтовані відмови при погодженні проектів землеустрою призводять до скарг, судових суперечок та корупційних ризиків.</p>	<p>Затвердити порядок ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України (передбачивши ведення електронного реєстру, визначення переліку відомостей, які підлягають внесенню до реєстру та оприлюдненню включно з відомостями про межі території пам'ятки, її зони охорони та правовий режим) (розробити та ухвалити постанову Кабінету Міністрів України або наказ Міністерства культури щодо порядку ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України).</p> <p>Забезпечити відображення на публічній кадастровій карті меж території пам'ятки, її зони охорони та правових режимів, проектної земельної ділянки (зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про землеустрій» та «Про Державний земельний</p>

			кадастр»).
12. Дублювання повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.		<p><u>Земельний кодекс України</u> (стаття 186-1) встановлює необхідність погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки з: Міністерством культури України – проекти відведення на території пам'яток культурної спадщини національного значення; Радою Міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями – проекти відведення на території пам'яток культурної спадщини місцевого значення. Разом з тим, закони України «Про охорону культурної спадщини» (стаття 6) та «Про охорону археологічної спадщини» (стаття 7) надають повноваження погоджувати проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок: районним державним адміністраціям; виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад. Внаслідок цього заявники вимушені погоджувати проект землеустрою щодо відведення земельних ділянок у двох або трьох різних органах, що є для них надлишковим регуляторним навантаженням.</p>	<p>Скасувати необхідність погодження проектів землеустрою усіма органами охорони культурної спадщини після відображення на публічній кадастровій карті меж об'єктів охорони культурної спадщини, їхніх охоронних зон та правових режимів (зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини»).</p> <p>2</p> <p>Розмежувати повноваження щодо погодження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок між Міністерством культури України, Радою Міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними державними адміністраціями, сільськими, селищними та міськими радами (зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини»).</p>
13. Суперечність норм законів щодо строків погодження проектів.		Законодавчими актами передбачені різні строки погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки: протягом 10 робочих днів (стаття 186-1 <u>Земельного кодексу України</u> ); протягом 1 місяця (стаття 6-1 Закону України «Про	Взаємоузгодити строки погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки органами охорони культурної спадщини (зміни до Земельного

		<p><u>охорону культурної спадщини»</u></p>	<p>кодексу України або Закону України «Про охорону культурної спадщини»).</p>
14.	Відсутність механізму досудового оскарження дій та бездіяльності органів охорони культурної спадщини.	<p>Громадяни України та особи, які законно знаходяться на її території, можуть оскаржити дії органів охорони культурної спадщини у порядку, визначеному <u>Законом України «Про звернення громадян»</u>. За результатами розгляду скарги орган державної влади зобов'язаний, зокрема, скасувати або змінити оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам (частина друга статті 19 Закону України «Про звернення громадян»). Разом з тим, законодавство України не врегульовує: випадки, у яких можливо скасувати або змінити рішення органів охорони культурної спадщини; порядок досудового (позасудового) оскарження юридичними особами дій органів охорони культурної спадщини.</p>	<p>Встановити єдиний порядок досудового (позасудового) оскарження фізичними та юридичними особами рішень, дій та бездіяльності суб'єктів надання адміністративних послуг (внести зміни до Законів України «Про адміністративні послуги», «Про звернення громадян»).</p>
15.	Недостатній рівень відповідальності за злочини у сфері охорони культурної спадщини	<p>Відповідно до положень статті 54 <u>Конституції України</u> держава має забезпечувати збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність. Проте, на сьогодні існує недостатній рівень кримінальної відповідальності за злочини в сфері охорони культурної спадщини. Не криміналізовані взагалі діяння, пов'язані із знищенням, руйнуванням, пошкодженням пам'яток, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, універсальна цінність яких визнана світовою спадщиною, а також діяння у сфері охорони культурної спадщини, що вчинені під час стану війни, у разі збройної агресії проти України або на окупованій території.</p>	<p>Посилити відповідальність за злочини, визначені статтею 298 <u>Кримінального кодексу України</u> «Незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини», а також криміналізацію діянь, пов'язаних із знищенням, руйнуванням, пошкодженням пам'яток, включених до Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, універсальна цінність яких визнана світовою спільнотою, а також діянь у сфері охорони культурної спадщини, що вчинені під час стану війни, у разі збройної агресії проти України або</p>

			<p>на окупованій території.</p> <p>Внести зміни до статті 44 Закону України «Про охорону культурної спадщини» та статті 298 Кримінального кодексу України.</p>
16.	Відсутність законодавчого термінів визначення «пам'ятка всесвітньої спадщини», «буферна зона»	<p>Чинна редакція Закону України «Про охорону культурної спадщини» як і законодавство України в цілому, не регулює порядку захисту об'єктів, внесених до Списку всесвітньої спадщини відповідно до Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО). Закон також не виділяє категорій пам'яток всесвітнього значення, хоча й містить поняття категорій пам'яток місцевого та національного значення. Законом не передбачено встановлення буферних зон для пам'яток, внесених до Списку всесвітньої спадщини, не встановлено належного режиму їх використання, державними органами не розроблено планів управління такими пам'ятками, не створено наглядових рад.</p> <p>Така ситуація зі станом правового регулювання дозволяє здійснювати забудови та інші роботи, що призводять до втрати історико-культурного обличчя пам'ятки. Все це також слугує підставою для справедливої критики зі сторони Комітету всесвітньої спадщини (м. Париж) та перманентної загрози виключення об'єктів зі Списку всесвітньої спадщини.</p>	<p>Внести відповідні доповнення до Закону України «Про охорону культурної спадщини».</p>

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами аналізу державної політики та практики її реалізації органами охорони культурної спадщини виявлені наступні чинники, що сприяють виникненню і розвитку корупції:

- неузгодженість між собою норм Законів України «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини» та «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- відсутність та недосконалість чинних підзаконних актів, інструкцій, методик що регламентують облік та збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини, а також будівництво та реконструкцію будівель та споруд у межах історичних ареалів;
- невідповідність національного пам'яткоохоронного законодавства міжнародним угодам та конвенціям;
- не врегульованість дозвільної діяльності органів охорони культурної спадщини, необхідної для правової охорони об'єктів культурної спадщини;
- відсутність кримінальної відповідальності за злочини у сфері охорони культурної спадщини.

Пропозиції щодо першочергових дій з вдосконалення національного законодавства у сфері охорони культурної спадщини наступні:

Актуалізувати Закон України «Про охорону культурної спадщини» шляхом:

Варіант 1. Підготовки, обговорення та прийняття законопроекту про системні та комплексні зміни до Закону України «Про охорону культурної спадщини»:

- кодифікувати із Законом України «Про охорону археологічної спадщини»;
- усунути суперечності із Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності»;
- усунути дублювання функцій органів охорони культурної спадщини, додавши більше повноважень органам місцевого самоврядування в тому числі шляхом внесення відповідних змін до законів України «Про місцеве самоврядування» та «Про столицю України – місто-герой Київ»;
- передбачити кримінальну відповідальність за злочини у сфері охорони культурної спадщини;
- гармонізувати терміни та поняття (зокрема - об'єкт всесвітньої спадщини, всесвітня спадщина, буферна зона, план утримання та управління об'єктами всесвітньої спадщини, тощо) із Конвенцією про захист світової культурної та природної спадщини.

Варіант 2. розробки нової редакції Закону України «Про охорону культурної спадщини», який би узгоджувався з чинними Законами України «Про охорону археологічної спадщини» та «Про регулювання містобудівної діяльності» та міжнародним правом.

Розробити та ухвалити підзаконні акти, інструкції, методики, котрі б регламентували облік та збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини, а також будівництво та реконструкцію будівель та споруд у межах історичних ареалів, а саме:

- Порядок прийняття органами охорони культурної спадщини рішень про надання дозволу, погодження чи висновку;
- Порядок ведення Державного реєстру нерухомих пам'яток України;



- Порядок визначення та затвердження меж і режимів використання зон охорони пам'яток та внесення змін до них;

також внести зміни до:

- Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць;
- Порядку визнання населеного місця історичним.

## **ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ**

Узгодження та приведення до єдиної системи норм законів України «Про охорону культурної спадщини», «Про охорону археологічної спадщини», «Про регулювання містобудівної діяльності».

Гармонізація національного пам'яткоохоронного законодавства з міжнародними угодами та конвенціями, зокрема з Конвенцією про захист світової культурної та природної спадщини.

Наявність підзаконних актів, інструкцій, методик, що регламентують облік та збереження нерухомих об'єктів культурної спадщини, а також будівництво та реконструкцію будівель та споруд у межах історичних ареалів історичних населених місць України.

Врегульованість дозвільної діяльності та повноважень органів охорони культурної спадщини виконавчих органів та місцевого самоврядування, що забезпечить правову охорону об'єктів культурної спадщини.

Забезпечення збереження, належного утримання та ефективного використання об'єктів культурної спадщини.

## **Додаток 1. Перелік нормативно-правових актів, що були використані при аналізі**

1. Закон України «Про адміністративні послуги»
2. Закон України «Про Державний земельний кадастр»
3. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»
4. Закон України «Про звернення громадян».
5. Закон України «Про землеустрій»
6. Закон України «Про охорону археологічної спадщини»
7. Закон України «Про охорону культурної спадщини»
8. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності»
9. Земельний кодекс України
10. Конституція України
11. Кримінальний кодекс України
12. Наказ Міністерства культури України від 11.03.2013 № 158 «Про затвердження Порядку обліку об'єктів культурної спадщини»
13. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2018 № 92 «Про внесення змін до Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць»
14. Постанова Кабінету Міністрів України від 03.07.2006 № 909 «Про затвердження Порядку визнання населеного місця історичним»
15. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 318 «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць»
16. Постанова Кабінету Міністрів України від 26.07.2001 № 878 «Про затвердження Списку історичних населених місць України»
17. Конвенція про захист світової культурної та природної спадщини

## **Додаток 2. Перелік термінів та понять, що вживаються в аналітичній записці**

Археологічна спадщина України - сукупність об'єктів археологічної спадщини, що перебувають під охороною держави, та пов'язані з ними території, а також рухомі культурні цінності (археологічні предмети), що походять з об'єктів археологічної спадщини(ст. 1 ЗУ «Про охорону археологічної спадщини»)

Зони охорони пам'ятки - встановлювані навколо пам'ятки охоронна зона, зона регулювання забудови, зона охоронюваного ландшафту, зона охорони археологічного культурного шару, в межах яких діє спеціальний режим їх використання (ст. 1 ЗУ «Про охорону культурної спадщини»)

Історико-містобудівне обґрунтування - це науково-проектна документація, яка визначає наукову концепцію врахування пам'яток, об'єктів культурної спадщини, традиційного характеру середовища як містоформуючих чинників при проектуванні будівель і споруд.

п. 3 Методичних рекомендацій щодо розроблення історико-містобудівних обґрунтувань (наказ Міністерства культури від 17.02.2012 року № 122 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо розроблення історико-містобудівних обґрунтувань»)

Історичне населене місце - населене місце, яке зберегло повністю або частково історичний ареал і занесене до Списку історичних населених місць України (ст. 1 ЗУ «Про охорону культурної спадщини»)

Історичний ареал - це найбільш освоєна в минулому і добре збережена частина території населеного місця, що відрізняється традиційним характером середовища і значною кількістю об'єктів культурної спадщини від інших, менш освоєних або погано збережених частин населеного місця. (ПКМ № 318 від 13.03.2002 «Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць»)

Історичний ареал населеного місця - частина населеного місця, що зберегла об'єкти культурної спадщини і пов'язані з ними розпланування та форму забудови, які походять з попередніх періодів розвитку, типові для певних культур або періодів розвитку (ст. 1 ЗУ «Про охорону культурної спадщини»)

Культурна спадщина - сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини (ст. 1 ЗУ «Про охорону культурної спадщини»)

Об'єкт культурної спадщини - визначне місце, споруда (витвір), комплекс (ансамбль), їхні частини, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти (об'єкти підводної культурної та археологічної спадщини), інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти незалежно від стану збереженості, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичності (ст. 1 ЗУ «Про охорону культурної спадщини»).

Охорона культурної спадщини - система правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, містобудівних, інформаційних та інших заходів з обліку (виявлення, наукове вивчення, класифікація, державна реєстрація), запобігання руйнуванню або заподіяння шкоди, забезпечення захисту, збереження, утримання, відповідного використання, консервації, реставрації, ремонту, реабілітації, пристосування та музеєфікації об'єктів культурної спадщини (ст. 1 ЗУ «Про охорону культурної спадщини»).

Пам'ятка культурної спадщини - об'єкт культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, або об'єкт культурної спадщини, який взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до набрання чинності цим Законом, до вирішення питання про включення (невключення) об'єкта культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (ст. 1 ЗУ «Про охорону культурної спадщини»).