

ВИСНОВОК
на проект Закону України «Про внесення змін до деяких
законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню
та знищенню нерухомої культурної спадщини»

У законопроекті пропонується внести зміни до законів України «Про охорону культурної спадщини», «Про рекламу», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про Національну поліцію», «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою «запобігання руйнуванню та знищенню культурної спадщини шляхом забезпечення механізмів реалізації гарантованого Конституцією захисту нерухомої культурної спадщини, підвищення рівня суспільної свідомості, забезпечення доступності культурної спадщини, інституційної спроможності органів охорони культурної спадщини, вжиття ефективних заходів задля охорони, збереження, популяризації й передачі майбутнім поколінням культурної спадщини та запобігання порушенням у сфері охорони культурної спадщини, унормування правил та процедур ведення господарської діяльності та будівництва на захищених територіях» (п. 2 пояснювальної записки).

За результатами аналізу положень проекту Головне управління вважає за доцільне висловити щодо його змісту такі зауваження і пропозиції.

**1. Щодо змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини»
(далі у цьому пункті – Закон).**

1.1

Новелами проекту пропонується перегляд місця і ролі органів місцевого самоврядування у діяльності, пов'язаній із охороною культурної спадщини, перегляд їх повноважень у відповідній сфері.

Приписами ч. 4 ст. 3 Закону в редакції законопроекту передбачається, що «міські ради та ради об'єднаних територіальних громад можуть утворювати спеціальний виконавчий орган міської ради з питань охорони культурної спадщини (далі – спеціальний виконавчий орган з питань

охорони культурної спадщини). Спеціальний виконавчий орган з питань охорони культурної спадщини *утворюється* відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» *за погодженням з центральним органом виконавчої влади*, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини. Вимоги до такого спеціального виконавчого органу з питань охорони культурної спадщини та *порядок його утворення визначаються Порядком утворення спеціального виконавчого органу з питань охорони культурної спадщини, який затверджується Кабінетом Міністрів України. Про готовність спеціального виконавчого органу з питань охорони культурної спадщини виконувати повноваження, визначені цим Законом, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини приймається окреме рішення».*

Водночас, змінами до ч. 4 ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається, що «положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою, *а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади».*

Разом з тим, **такий підхід належним чином не враховує правову природу та конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування.**

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи рад – це «*органи, які відповідно до Конституції України та цього Закону створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їх створення) радами* для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування у межах, визначених цим та іншими законами».

А «*затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання» та «утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради» належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад* (п.п. 5, 6 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відповідно).

Натомість, **запропонована у проекті участь органів виконавчої влади у створенні органів місцевого самоврядування та визначенні порядку їх діяльності суперечить**, на наш погляд, закріпленому у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» принципу *правової, організаційної*

та матеріально-фінансової *самостійності* органів місцевого самоврядування.

Крім того, *наведені новели проекту не узгоджуються з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування* (ратифікованої Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР), у ч. 1 ст. 6 якої передбачено, що «без шкоди для більш загальних законодавчих положень *органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління*», а згідно з ч. 2 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування «будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак *вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування*».

Тобто, у наведених положеннях Європейської хартії місцевого самоврядування втілюється принцип, за яким адміністративний нагляд може здійснюватися лише за законністю (а не ефективністю) діяльності органів місцевого самоврядування і, при цьому, не може порушувати його організаційну автономію та перешкоджати свободі їх дій.

1.2

З тих же міркувань, що наведені вище, викликають заперечення новели п. 3 ч. 3 нової редакції ст. 5 та ч.ч. 2 та 3 нової ст. 29-3, пп. «а» п. 2 ч. 8 нової ст. 37-15 Закону, в яких передбачені *повноваження центрального органу виконавчої влади*, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони культурної спадщини, *щодо скасування рішень органів охорони культурної спадщини*.

Звертаємо увагу, що *конституційними нормами передбачається лише можливість судового контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування* (ч. 2 ст. 144 Основного Закону України). *Інших механізмів перегляду їх рішень* (зокрема, таких, де суб'єктами прийняття відповідних рішень є органи виконавчої влади) *у конституційних приписах не міститься*.

Виходячи з наведених конституційних положень, а також положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається, що *скасування актів виконавчих органів ради*, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень, *належить до*

виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, що вирішується на пленарних засіданнях (п. 15 ч. 1 ст. 26 зазначеного Закону), а за загальним правилом, передбаченим у ч. 10 ст. 59 Закону, акти органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Отже, вищенаведені новели законопроекту потребують доопрацювання.

1.3

Змінами до ч. 4 ст. 3 Закону передбачається, що *«подання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони культурної спадщини про звільнення керівника спеціального виконавчого органу з питань охорони культурної спадщини за порушення законодавства про охорону культурної спадщини є підставою для його звільнення»*.

Насамперед звертаємо увагу, що у ч. 3 ст. 54 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається інший механізм звільнення вищенаведених посадових осіб місцевого самоврядування, за яким керівники відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради призначаються на посаду і звільняються з посади сільським, селищним, міським головою, головою районної у місті ради одноособово, а у випадках, передбачених законом, – за погодженням з відповідними органами виконавчої влади.

Крім того, вважаємо, що виходячи з принципу правової та організаційної самостійності органів місцевого самоврядування (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») питання про звільнення керівника виконавчого органу місцевого самоврядування мають вирішуватись органами місцевого самоврядування самостійно на власний розсуд, а зазначене у проекті подання може бути лише підставою для його розгляду.

1.4

У положеннях нової редакції ч. 1 ст. 3 Закону визначається, що «державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини». Серед спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини зазначається виконавчий орган сільської, селищної,

міської *ради* або, у разі утворення, *спеціально утворений виконавчий орган міської ради* з питань охорони культурної спадщини.

При цьому, згідно п. 3 ч. 2 нової редакції ст. 6 Закону до повноважень виконавчого органу сільської, селищної, міської ради відповідно до їх компетенції у сфері охорони культурної спадщини *належатиме «подання пропозицій органу охорони культурної спадщини вищого рівня про занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомої культурної спадщини України, внесення змін до нього та про занесення населеного місця до Списку історичних населених місць України».*

Однак необхідно звернути увагу, що серед *виключних* повноважень сільських, селищних, міських, районних і обласних рад згідно із приписами п. 37 ч. 1 ст. 26 та п. 24 ч. 1 ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є *«внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом»*, що за своєю суттю відтворює наведений припис проекту щодо повноважень виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. Отже, у цьому аспекті сільські, селищні, міські, районні та обласні ради (які за проектом не належать до спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини), матимуть тотожні повноваження з виконавчими органами сільської, селищної, міської ради, а це створюватиме передумови до виникнення конкуренції повноважень між радами та їхніми виконавчими органами.

1.5

До складу Державної системи нерухомої культурної спадщини України в ч. 2 нової ст. 14-1 Закону пропонується віднести відповідний 1) реєстр, 2) електронний кабінет користувача електронної системи та 3) **портал електронної системи**, що є **нерівнозначними складовими**.

Адже відповідні реєстр та електронний кабінет слід було б розглядати як складові зазначеного **порталу електронної системи**.

1.6

У ч. 3 нової ст. 14-1 Закону визначається «держатель електронної системи» - суб'єкт, який вживає організаційних заходів, пов'язаних із забезпеченням функціонування електронної системи. В наступній ч. 4 цієї статті зазначено про «технічного адміністратора електронної системи» - юридичну особу, відповідальну за технічне і технологічне забезпечення електронної системи.

На думку Головного управління, перелік суб'єктів у проекті термінологічно не узгоджується з положеннями Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах».

Так, у ст. 3 вказаного Закону суб'єктами відносин, пов'язаних із захистом інформації в системах, визначено «володільців інформації», «власників систем», «розпорядників систем» та «користувачів».

1.7

В абз. 4 ч. 10 нової ст. 14-1 Закону пропонується передбачити випадки платності доступу до інформації в електронній системі: «доступ до відомостей, що містяться в електронній системі, шляхом взаємодії прикладного програмного інтерфейсу електронної системи та інформаційних/інформаційно-телекомунікаційних систем приватної форми власності здійснюється на платній основі».

З огляду на те, що інформація в електронній системі знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, пропозиції проекту щодо платності доступу до таких даних не узгоджуються із приписами ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації», в яких передбачено забезпечення доступу до публічної інформації на принципах вільного отримання, поширення та будь-якого використання такої інформації.

1.8

Сумнівним вбачаються пропозиції в ч. 11 нової ст. 14-1 Закону поширювати принцип достовірності по відношенню до усієї інформації, що міститься в електронній системі.

З огляду на запропоновані в ч. 2 цієї ж статті складові електронної системи (реєстр, кабінет користувача, портал), відповідний режим мав би поширюватись на дані, що належать до сфери відання центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У цьому ж контексті навряд чи можна погодитись із пропозиціями в абз. 3 ч. 11 нової ст. 14-1 Закону, відповідно до якого «якщо інформація та документи, що підлягають внесенню до електронної системи, не внесені до неї, вони не можуть бути використані у спорі з третьою особою, крім випадків, коли третя особа знала або повинна була знати ці відомості».

На думку Головного управління, відсутність факту фіксації відповідної інформації у вигляді електронних даних не позбавляє інформацію, що перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень або інших відповідних розпорядників, статусу публічної інформації.

1.9

У проекті Закону пропонується передбачити функціональну сумісність електронної системи із іншими державними інформаційними ресурсами (ч. 6 нової ст. 14-1 Закону).

Зокрема, із Державним земельним кадастром, Державним реєстром речових прав на нерухоме майно, Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, Єдиним державним реєстром судових рішень.

При цьому, зазначається про обов’язковість забезпечення електронної інформаційної взаємодії програмного забезпечення електронної системи із *інформаційними ресурсами саморегулівних організацій*.

Вважаємо, що **вимоги стосовно інтеперабельності такої комплексної системи захисту інформації із інформаційними ресурсами організацій громадянського суспільства (програмне забезпечення яких не підпадає під законодавчу регламентацію та може суттєво відрізнятись), виглядає сумнівним.**

1.10

Потребують уточнення положення ч. 6 нової ст. 14-2 Закону, відповідно до яких «відомості про документи ... передаються до ... земельного кадастру». Зокрема, в частині наведення повної назви Державного земельного кадастру відповідного до Закону України «Про Державний земельний кадастр».

1.11

У ч. 5 ст. 21 Закону пропонується встановити, що викупна ціна пам’ятки встановлюється судом на підставі грошової оцінки відповідно до нормативів і методик, затверджених Кабінетом Міністрів України.

Вважаємо, що **запропонована новела не узгоджується з ч. 5 ст. 352 Цивільного кодексу України, згідно з якою викупна ціна пам’ятки культурної спадщини визначається за згодою сторін, а в разі спору – судом.**

1.12

У п. 1 ч. 5 нової ст. 37-7 Закону, передбачається встановити, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини надає **дозволи на виконання робіт** на

пам'ятках національного значення. На наш погляд, у проекті варто також зазначити, що **порядок видачі таких документів дозвільного характеру має здійснюватися у порядку, визначеному у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».**

1.13

На думку Головного управління, частина положень розділу VI-II Закону в редакції проекту, що стосуються особливостей надання адміністративних послуг у сфері охорони культурної спадщини, могли б бути врегульовані на підзаконному рівні (наприклад, ст.ст. 37-9, 37-10).

1.14

Слід звернути увагу на термінологічні вади законопроекту, які містяться у змінах до Закону.

Нові положення ст. 1 Закону, в яких пропонується визначення термінів «містобудівне перетворення», «архітектурне перетворення», «ландшафтне перетворення», у цілому не належать до предмету правового регулювання Закону, який відповідно до його преамбули «регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини у суспільному житті». Згідно ж із вказаними термінами відповідними «перетвореннями» є: «містобудівна діяльність», «будівельна діяльність», «будівельна, містобудівна діяльність або будь-які роботи», що виходить за межі відносин у сфері охорони культурної спадщини і стосується містобудівної діяльності у цілому. При цьому, законодавство у сфері містобудівної діяльності, зокрема, Закон України «Про основи містобудування», у ст. 1 якого дається визначення поняття «містобудівна діяльність», закони України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність» не передбачають регулювання відносин щодо містобудівного, архітектурного чи ландшафтного перетворень.

У новій редакції абз. 9 ст. 1 Закону дається визначення терміну «зони охорони пам'ятки, історико-культурного заповідника, історико-культурної заповідної території (далі – зони охорони)» як «встановлювані охоронна зона, зона регулювання забудови, зона охоронюваного ландшафту, зона охорони археологічного культурного шару, в межах яких діє спеціальний режим їх використання». У даному положенні вбачається певна тавтологія, адже зона охорони є охоронною зоною, що може ускладнити правозастосування. Крім того, у новій редакції визначення відповідних зон

охорони, у порівнянні з чинною редакцією цього терміну, не передбачається, що відповідні зони є «встановлюваними *навколо* пам'ятки».

Також звертаємо увагу, що у п. 8 ч. 5 ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначаються «планувальні обмеження (*охоронні зони пам'яток культурної спадщини, межі історичних ареалів, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару, в межах яких діє спеціальний режим їх використання ...*)». У цій нормі охоронні зони пам'яток культурної спадщини є охоронною зоною поряд з іншими, що охоплюються поняттям «планувальні обмеження». У положенні ж законопроекту, яке аналізується, «зона охорони пам'ятки» охоплює інші зазначені зони (п. 8 ч. 5 ст. 29 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»). Тому, слід уточнити правовий статус та елементи, які включені до складу зон охорони пам'ятки.

Крім того, у проекті вживаються терміни, які потребують додаткового уточнення. Наприклад, «історична парцеляція» (абз. 4 ч. 5 ст. 32).

2. Щодо змін до Закону України «Про рекламу» (далі у цьому пункті – Закон).

Частину 2 ст. 16 Закону пропонується доповнити положеннями, згідно з якими «вимоги щодо розміщення реклами та вивісок на пам'ятках, їх території, в буферних зонах об'єктів *всесвітньої* спадщини, територіях історико-культурних заповідників (історико-культурних заповідних територіях), історичних ареалів та зонах охорони затверджуються Кабінетом Міністрів України». Схожим за змістом положенням доповнюється також ч. 7 нової редакції ст. 24 Закону України «Про охорону культурної спадщини». Разом з тим, викладення цих норм дещо відрізняється одне від одного. Головне управління вважає, що з точки зору законодавчої техніки, не варто допускати дублювання одних і тих самих нормативних приписів в різних законодавчих актах. При цьому, наявність, навіть, незначних відмінностей між приписами може мати наслідком проблеми у застосуванні відповідних положень на практиці.

3. Щодо змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі у цьому пункті – Закон).

На думку Головного управління, новий абз. 16 ч. 5 ст. 32 Закону, відповідно до якого до значних наслідків (ССЗ) відносяться *такі об'єкти:*

«реконструкція та нове будівництво на території об'єктів всесвітньої спадщини, визначених відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини», в буферних зонах об'єкта всесвітньої спадщини, на території історико-культурних заповідників (історико-культурних заповідних територій)», вже охоплюється абз. 17 цієї частини в редакції проекту, відповідно до якого до значних наслідків (ССЗ) відносяться «пам'ятки культурної спадщини та щойно виявлені об'єкти культурної спадщини, визначені відповідно до Закону України «Про охорону культурної спадщини»». Крім того, у даному випадку повинні визначатися об'єкти, що відносяться до значних наслідків (ССЗ), а не види діяльності (реконструкція та нове будівництво), що пропонується у проекті.

4. Щодо змін до Закону України «Про Національну поліцію» (далі у цьому пункті – Закон).

Сумнівною видається пропозиція законопроекту доповнити ч. 2 ст. 13 «Загальна система поліції» Закону новим п. 7, яким передбачити, що у складі поліції, окрім кримінальної, патрульної поліції, органів досудового розслідування, поліції охорони, спеціальної поліції, поліції особливого призначення, також функціонує *«поліція з охорони культурної спадщини та культурних цінностей»*.

По-перше, вказані зміни можуть створити небезпечний прецедент подальшого розширення переліку обов'язкових складових органів Національної поліції за рахунок доповнення новими обов'язковими структурними одиницями, метою діяльності яких буде охорона суспільних інтересів та правопорядку в окремих сферах суспільного життя (екологія, сільське господарство, промисловість тощо).

По-друге, в основі діючого поділу Національної поліції на структурні одиниці у ч. 2 ст. 13 Закону лежить *обсяг повноважень та мета функціонування*, а не належність до різних сфер суспільних інтересів, яким потрібен захист з боку правоохоронних органів.

Наразі спеціалізація працівників органів Національної поліції відбувається в межах центрального та територіальних органів управління поліцією шляхом поділу на департаменти та управління. Так, наприклад, у складі Центрального органу управління поліцією функціонують Управління авіації та поліції на воді, департамент міграційної поліції (у складі кримінальної поліції), департамент захисту інтересів суспільства і держави (у складі кримінальної поліції) та ін.¹. Таким чином, забезпечення

¹ Офіційний сайт Національної поліції, URL: <https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/>

правового порядку у сфері охорони пам'яток культурної спадщини можливе без внесення змін до Закону, на рівні відповідних підзаконних нормативно-правових актів, що дозволить більш швидко та ефективно реагувати на зміни в суспільстві та його потреби.

5. Певні зауваження виникають щодо розділу II законопроекту «Прикінцеві положення».

5.1

У п. 8 міститься доручення центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини. Проте згідно із приписами ст. 85 Конституції України Верховна Рада України не наділена відповідним повноваженнями.

5.2

Попри задеклароване посилення спроможності суб'єктів державного нагляду та контролю у сфері охорони культурної спадщини, проект створює можливості легалізації діяльності юридичних або фізичних осіб, що створювали загрозу пам'ятці або порушували чинне законодавство та діючі норми і правила у сфері охорони культурної спадщини. Зазначене впливає з приписів п. 4, відповідно до яких «незавершене будівництво будівель і споруд в межах зон охорони, буферних зон об'єктів всесвітньої спадщини та історичних ареалів у разі погодження земельних робіт з органом охорони культурної спадщини до набрання чинності цим Законом є таким, що відповідає Закону України «Про охорону культурної спадщини».

6. Законопроект містить інші недоліки.

У законопроекті не дотримані вимоги законодавчої техніки, згідно з якими зміни до закону, який викладений у новій редакції, вносяться до його оновленої редакції з посиланням на джерело його опублікування. При цьому, посилання на всі попередні редакції закону не робиться. Натомість, у законопроекті здійснюється посилання на джерело опублікування Закону України «Про рекламу» в редакції від 03.07.1996, тоді як 11.07.2003 цей Закон прийнятий у новій редакції.

Звертаємо увагу на те, що за загальними вимогами законодавчої техніки у разі внесення змін до кількох законів, вони подаються у

хронологічному порядку. Проте зазначені рекомендації у законопроекті не враховані.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н. Лебедь, О. Карпенко, О. Макаренко, В. Грицак, Т. Ругасва, М. Муравська, Е. Вальковський