

Пропозиції
Міністерство розвитку громад та територій України

до проєкту Закону України

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

народні депутати України: Потураєв Микита Русланович, Кравчук Євгенія Михайлівна, Кінзбурська Вікторія Олександрівна, Санченко Олександр Володимирович, Гурін Дмитро Олександрович, Бондар Ганна Вячеславівна,
Констанкевич Ірина Мирославівна
(ініціатор(и) законопроекту)

реєстр. № 4561 від 30 грудня 2020 р.

.....до першого читання
(вказати до якого читання надаються пропозиції)

1. Не підтримується .

(чітка позиція ОБВ до законопроекту)

2. Потребує суттєвого перегляду, з урахуванням наступних принципів зауважень:

Законопроектом передбачається значний обсяг змін до законів України, які безпосередньо стосуються сфери містобудівної діяльності, які суперечать Конституції України та правовим і організаційним основам містобудівної діяльності та які, у разі їх прийняття, призведуть до неузгодженості між державними, громадськими та приватними інтересами під час забудови територій, збільшення суспільної напруги та врешті зупинки будівництва, зокрема:

1. Законопроектом передбачається **заборона проведення будівельних робіт** в радіусі 500 м **навколо виявленої знахідки** археологічного або історичного характеру **до вирішення питання занесення** об'єкта культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, можливість **скасування права на початок виконання будівельних робіт, анулювання дозволу на виконання будівельних робіт** на такій ділянці за поданням ЦОВВ з реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини, що встановлює неспівмірні обмеження на значну територію та необмежене коло осіб (у тому числі можливих власників/користувачів суміжних ділянок) без жодних обґрунтувань та запобіжників зловживань, а також передбачених законом механізмів та джерел компенсації фінансових втрат таким особам, відтак необґрунтовано порушує права громадян та суб'єктів господарювання, їх майнові інтереси. Крім цього, зазначене положення суперечить важливому конституційному принципу (стаття 58 Конституції України), згідно з яким закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

2. Положення законопроекту передбачають зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та стосуються включення **дозволу**

або погодження органу культурної спадщини до переліку документів для отримання права на виконання будівельних робіт, а також визначення відсутності чи анулювання дозволів чи погоджень органів охорони культурної спадщини, як підстав для скасування права на виконання будівельних робіт, набутого у встановленому законом порядку. Зазначені положення не узгоджуються із вимогами законів України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про адміністративні послуги», «Про регулювання містобудівної діяльності».

Більш того, змінами до статті 34 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», якою визначено підстави для набуття права на виконання будівельних робіт в залежності від класу наслідків (відповідальності) об'єкта, погодження та/або дозвіл органу охорони культурної спадщини взагалі визначено окремою та самостійною підставою набуття такого права, що порушує зміст та принципи набуття цих прав, встановлених вказаною статтею. Тобто, будь-який дозвільний документ чи погодження органу охорони культурної спадщини не може бути **окремою та вичерпною підставою для набуття права на виконання будівельних робіт.**

Важливо зазначити, що **відсутність дозволів або погоджень органів культурної спадщини, охоронних договорів та інших документів органів охорони культурної спадщини не може бути підставою для зупинення дії або анулювання права на виконання будівельних робіт, отриманого раніше відповідно до закону,** оскільки це суперечить статті 58 Конституції України щодо незворотності дії в часі.

3. Кваліфікація будівництва в межах території об'єкта всесвітньої спадщини, його буферної зони, історичних ареалів, історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій, зон охорони **без погодження** органу охорони культурної спадщини або всупереч встановленим (визначеним) режимам використання **як самочинного будівництва** суперечить статті 376 Цивільного кодексу України та вказує на ризики системних зловживань з боку органів культурної спадщини.

4. Зупинення розгляду документів, поданих для надання адміністративної послуги з підстав необхідності інформування Комітету всесвітньої спадщини ЮНЕСКО на строк отримання відповіді від Комітету всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, але не більше шести місяців – фактично є мораторієм з орієнтовним шестимісячним строком на надання адміністративних послуг, пов'язаних з територіями об'єктів всесвітньої спадщини.

5. Положення Законопроекту, згідно з якими зміна в установленому порядку меж та режиму використання буферної зони, внаслідок чого видані погодження та дозволи потребуватимуть висновку органу управління об'єктом всесвітньої спадщини щодо оцінки впливу запланованих перетворень на універсальну цінність об'єкта всесвітньої спадщини суперечать статті 58 Конституції України, згідно з якою закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

6. Неприйнятними є положення Законопроекту, згідно з якими **на період розгляду та вирішення скарг** органом державного нагляду у сфері охорони культурної спадщини **дія рішень, які оскаржуються, не зупиняється**, що може призвести до значних фінансових втрат суб'єктів господарювання щодо яких прийняті рішення, які оскаржуються, та не передбачено компенсації таким суб'єктам за рахунок держави, у разі задоволення скарг.

7. Дослідження **щойно виявлених об'єктів культурної спадщини**, які законопроектом необґрунтовано **прирівняні до пам'яток**, здійснюються раз на три роки на замовлення власників (користувачів) щойно виявлених об'єктів культурної спадщини. При цьому, **не встановлено граничного строку перебування** таких об'єктів у **невизначеному статусі «щойно виявлених»**, що робить перебування об'єктів з невідомою цінністю та невизначеним статусом **без обмеження часового періоду**. При цьому, таким щойно виявленим об'єктом культурної спадщини, наприклад, може бути й багатоквартирний житловий будинок. Це означає, що мешканців такого будинку буде зобов'язано замовляти та оплачувати дослідження, доцільність яких визначена за результатом моніторингу, що є порушенням їх конституційних прав.

8. **Надання права громадським інспекторам складати протоколи про адміністративні правопорушення в рамках державного контролю (нагляду)** є неприпустимим, оскільки громадські інспектори **не належать** до системи державного контролю та **не є представниками держави**, не проходять перевірку на наявність конфлікту інтересів, **не несуть відповідальності** за здійснення повноважень в умовах конфлікту інтересів, **не підпадають** під обов'язок декларування доходів тощо, отже створюються умови для безкарних та безконтрольних зловживань. Громадські інспектори можуть лише залучатися, наприклад, як треті особи, інших форм участі громадян в заходах державного нагляду (контролю) цим Законом не передбачено.

9. Відповідно до положень законопроекту **спеціальні виконавчі органи** з питань охорони культурної спадщини міських рад, рад об'єднаних територіальних громад, можуть **утворюватися цими радами за погодженням ЦОВВ з реалізації державної політики**, згідно з **вимогами та у порядку**, затвердженому Кабінетом Міністрів України, **керівником** такого органу, призначеного чи звільненого **за погодженням з ЦОВВ з реалізації державної політики**, можливістю його звільнення **за поданням ЦОВВ з державного нагляду (контролю)**. При цьому, **готовність** такого спеціального органу до виконання повноважень **визначається окремим рішенням ЦОВВ з реалізації державної політики**, **підконтрольність і підзвітність ЦОВВ з реалізації державної політики та облдержадміністраціям**. На території міських рад та об'єднаних територіальних громад **створені ними спеціальні органи уповноважені накладати штрафи** за адміністративні правопорушення та **надавати пропозиції ЦОВВ з реалізації державної політики щодо занесення об'єктів до Державного реєстру нерухомої культурної спадщини**, при цьому повноваження Ради міністрів АР Крим, облдержадміністрацій, Київської та Севастопольської міськдержадміністрацій на територію рад з юрисдикцією

спеціальних органів не поширюються. За підсумком, така кількість погоджень та вимог до органів, **які утворюються місцевими радами** занадто зарегульована органами охорони культурної спадщини, що суперечить принципу невтручання у діяльність органів місцевого самоврядування з питань їх виключної компетенції.

Крім цього, відповідно до законопроекту до спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини належать: **центральний** орган виконавчої влади, що забезпечує **формування** державної політики у сфері охорони культурної спадщини, **центральний** орган виконавчої влади, що забезпечує **реалізацію** державної політики у сфері охорони культурної спадщини, **центральний** орган виконавчої влади, що забезпечує **здійснення державного нагляду (контролю)** у сфері охорони культурної спадщини, **орган виконавчої влади АР Крим; обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; виконавчі органи сільських, селищних, міських рад** або, у разі утворення, **спеціально утворені виконавчі органи міських рад** з питань охорони культурної спадщини, а також **структурні підрозділи Національної поліції України з охорони культурної спадщини та культурних цінностей.**

Таким чином, сфера охорони культурної спадщини перевантажена кількістю органів з питань охорони культурної спадщини різного рівня, у тому числі й тими, що тільки передбачається створити але, при цьому, їх повноваження занадто заплутані, компетенція чітко не визначена, незрозумілий розподіл їх повноважень, що може в подальшому привести до дублювання повноважень і містить високі корупційні ризики.

10. У пропозиціях до статті 3 Закону України «Про охорону культурної спадщини» положення щодо погодження з центральним органом виконавчої влади утворення спеціального виконавчого органу з питань охорони культурної спадщини, створює перепони в діяльності органів управління місцевого самоврядування щодо початку їх роботи з часу прийняття рішення центральним органом виконавчої влади, та суперечить принципу організаційної автономії органів місцевого самоврядування та положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування та базового Закону України «Про місцеве самоврядування» щодо затвердження структури та штатної чисельності виконавчих органів ради за пропозицією голови громади;

11. Потребує визначення питання джерела коштів, за рахунок яких територіальними громадами буде здійснюватися примусове відчуження або викуп пам'яток відповідно до нової редакції статті 21 Закону «Про охорону культурної спадщини» оскільки чиною редакцією цієї статті встановлено що зазначені видатки здійснюються за рахунок державного бюджету.

12. Законопроектом передбачається фактичне підпорядкування структурних підрозділів виконавчих органів місцевих рад з питань охорони культурної спадщини та скасування їх рішень в позасудовому порядку в рамках нагляду (контролю) відповідним центральним органом виконавчої влади, що суперечить положенням Європейської Хартії місцевого самоврядування та

базового Закону України «Про місцеве самоврядування» (редакція статей 29-1 – 29-3 змін до Закону України «Про охорону культурної спадщини»).

13. Повноваження ЦОВВ з формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини з **розроблення, погодження та затвердження нормативно-правових актів та державних галузевих норм** окрім сфери охорони культурної спадщини ще у **пов'язаних сферах** - суперечить принципу розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади.

Окрім того, доповнення Закону України «Про охорону культурної спадщини» формулюванням, що склад та зміст науково-проектної документації у сфері охорони культурної спадщини встановлюється Кабінетом Міністрів України, суперечить частині другій статті 5 Закону України «Про будівельні норми».

14. Законопроектом передбачено визначення нових термінів, що є пов'язаними із законодавством сфери містобудівної діяльності, але водночас є суперечливими, не кореспондуються з чинними положеннями законодавства або взагалі сформульовані за незрозумілим принципом, зокрема:

- **визначення термінів містобудівних, архітектурних та ландшафтних перетворень потребують виключення**, оскільки містять вкрай суперечливі сполучення та уривки термінології законодавства сфери містобудівної діяльності, які у незрозумілому поєднанні суперечать законодавчо сформованим принципам та поняттям;

- **запровадження статусу втраченої (неіснуючої) пам'ятки культурної спадщини**, як нового виду об'єктів культурної спадщини, яка зникла та виключена з реєстру, за логікою не може бути прирівняна до пам'ятки та не може мати охоронної зони з режимом спеціального використання, оскільки її немає, тому норма є маніпулятивною та містить значні корупційні ризики;

- **запровадження «муніципальної пам'ятки»**, яка не має критеріїв, властивих для об'єкта культурної спадщини, недоцільно, оскільки в такому випадку така пам'ятка **не може належати до предмета регулювання Закону України «Про охорону культурної спадщини»**. Окрім цього, зважаючи на можливі обмеження діяльності в охоронних зонах пам'яток, які можуть бути встановлені місцевою владою, запровадження нового різновиду муніципальних пам'яток може мати суттєві корупційні ризики;

- **запровадження нового терміну із визначенням «територія пам'ятки»** у запропонованій редакції не відповідає принципу правової визначеності та створює конкуренцію між різними нормами законів України, що не відповідає принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України).

15. Законопроектом встановлюються численні обмеження та заборони щодо діяльності **в межах зон охорони пам'яток культурної спадщини, історико-культурних заповідників, історико-культурних заповідних територій, об'єктів всесвітньої спадщини та їх буферних зон, історичних ареалів населених місць**.

Натомість, відповідно до інформації, наведеної у пояснювальній записці до законопроекту:

лише 9 % пам'яток культурної спадщини мають розроблені і затверджені в установленому порядку межі і режими використання зон охорони пам'яток;

лише 34 % історичних населених місць (136 з 401) мають визначені та затверджені в установленому порядку межі і режими використання історичних ареалів;

понад 90 % інформації про об'єкти культурної спадщини зберігається виключно на паперових носіях та розрізнено.

Виходячи з наведених даних, виникає логічне питання щодо необхідності встановлення заборон та обмежень в межах зон охорони пам'яток та історичних ареалів міст за їх фактичної відсутності.

Яким чином за відсутності встановлених меж і режимів буде відбуватися надання органами культурної спадщини дозволів, погоджень, висновків, а також здійснення заходів контролю на територіях, які не мають встановлених меж і режимів.

Яким чином та за рахунок яких коштів буде забезпечено об'єкти культурної спадщини необхідною документацією за відсутності передбаченого бюджетного фінансування та достатньої кількості фахівців для виконання робіт та інше.

Виходячи із наведеного, пропонуємо доповнити Законопроект відповідними нормами.

16. Недостатність інформації про об'єкти культурної спадщини та їх реальний стан, факт того, що існуючі обмеження не є відкритими даними, про що зазначається у пояснювальній записці, вказує на відсутність можливості створення прозорого механізму надання адміністративних послуг, наявність високих корупційних ризиків та ймовірність зловживань у сфері охорони культурної спадщини.

17. У зазначеному Законопроекті відсутні положення спрямовані на імплементацію у законодавство України низки положень міжнародних договорів, спрямованих на залучення фінансових ресурсів за для збереження пам'яток, які щороку руйнуються або втрачають свою автентичність. Оскільки, стан охорони та збереженості культурної спадщини є вкрай незадовільним, а фінансовий ресурс державного бюджету нажаль обмежений.

З огляду на міжнародні зобов'язання, взяті на себе Україною, та положення статті 54 Конституції України держава має забезпечувати збереження об'єктів, що становлять культурну цінність.

Виходячи із наведеного, пропонуємо доповнити Законопроект нормами щодо надання фінансових переваг та збільшення фінансових можливостей для проведення робіт на об'єктах культурної та природної спадщини.

18. Законопроектом пропонується встановлення та збільшення кількості різновидів науково-проектної документації у сфері охорони культурної спадщини, що не узгоджується із вимогами Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та в цілому не підтримується Мінрегіоном, оскільки не відповідає принципу правової визначеності, а створює лише додаткову плутанину, підвищує рівень державного регулювання господарської діяльності

всупереч принципам встановлених у законах України «Про адміністративні послуги», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», у.ч. щодо відкритості та прозорості, оперативності та своєчасності, раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг, доступності та зручності для суб'єктів звернень, та відкриває можливості для відповідних зловживань та підвищує корупційні ризики. У зв'язку з цим пропонуване положення потребує перегляду.

19. Виходячи з того, що наразі у стадії реформування знаходиться сфера містобудівної діяльності, зокрема у частині архітектурно-будівельного контролю, **всі положення Законопроекту, що передбачають зміни до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» та пов'язані із сферою містобудівної діяльності є передчасними.**

Виходячи з викладеного, Законопроект у запропонованій редакції Мінрегіоном не підтримується та потребує суттєвого перегляду.

(обґрунтування позиція ОБВ)

Перший заступник Міністра

Василь ЛОЗИНСЬКИЙ