

**Інформаційна довідка**  
**щодо проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до Кримінального кодексу України та**  
**Кодексу України про адміністративні правопорушення**  
**щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про охорону**  
**культурної спадщини»**  
*(реєстр. № 11458 від 02.08.2024 р.)\**

**Анотація.**

В Інформаційній довідці аналізуються положення проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про охорону культурної спадщини» (реєстр. № 11458 від 02.08.2024 року) (далі – законопроект).

Зокрема розглядається відповідність законопроекту вимогам Конституції України, основоположним засадам правотворчої діяльності, нормам чинного кримінального та адміністративно-деліктного законодавства, законам України, що регулюють суспільні відносини у сфері охорони культурної спадщини, збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, а також встановлюють відповідальність за порушення їх вимог.

За результатами дослідження виявлено ризики, які в подальшому можуть перешкоджати належній реалізації закону під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної мети, спрямованої на посилення кримінальної та адміністративної відповідальності у сфері охорони культурної спадщини та інших об'єктів, що становлять культурну цінність.

**Ключові слова:** кримінальна відповідальність, адміністративна відповідальність, об'єкти культурної спадщини, кримінальне покарання, адміністративне стягнення, штраф.

**Вступна частина.**

Відповідно до статті 54 Конституції України, культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами.

Чинний Закон України «Про охорону культурної спадщини» (від 08.06.2000 № 1805-III) (далі – Закон) визначає, що охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Положення Закону регламентують порядок забезпечення захисту історичних та архітектурних пам'яток, інших об'єктів, що становлять культурну цінність, а також встановлюють основні вимоги щодо відповідальності за порушення законодавства про охорону культурної спадщини.

Статтею 298 Кримінального кодексу України (далі – КК України) передбачена кримінальна відповідальність за умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини та пам'яток національного значення чи їх частин, зокрема вчинене службовою особою з використанням службового становища.

Статтею 92 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) встановлено адміністративну відповідальність за окремі дії щодо порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини, зокрема порушення режиму використання пам'ятки культурної спадщини, проведення на такій пам'ятці ремонтних, реставраційних та реабілітаційних робіт, зміна призначення пам'ятки культурної спадщини, її частин та елементів тощо. Вчинення таких дій тягне за собою накладення штрафу на громадян від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів і на посадових осіб – від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Водночас чинне законодавство України не передбачає відповідальності за інші діяння, протиправні за своїм змістом та спрямованістю, які набули масштабного характеру та пов'язані зі знищенням об'єктів нерухомості, що мають загальнонаціональну цінність як пам'ятки історії, культури та архітектури. Зокрема такі, як руйнація та пошкодження забудовниками історичних пам'яток, розташованих у старовинних частинах міст, знищення об'єктів нерухомості їх власниками чи іншими зацікавленими особами після отримання повідомлень про початок процедури включення цих об'єктів до реєстрів пам'яток культурної спадщини тощо.

Важливе значення у досліджуваному контексті має підписана Україною Конвенція Ради Європи «Про правопорушення, пов'язані з культурною власністю» (СЕТС № 221 від 19.05.2017), що містить зобов'язання держав-учасниць про визнання кримінальними правопорушеннями низки діянь, що стосуються знищення, пошкодження та торгівлі культурними цінностями.

Окрім того, в умовах правового режиму воєнного стану та відсічі збройній агресії російської федерації, особливо актуального значення набувають положення Другого протоколу до Гаазької Конвенції про захист культурних цінностей під час збройного конфлікту 1954 року від 26.03.1999, до якого Україна приєдналася 30.04.2020.

Згідно з його вимогами кожна Сторона має вжити необхідних заходів для визнання її національним законодавством кримінальними злочинами діянь, визначених цим документом, які особа вчиняє навмисно та всупереч Конвенції або Протоколу. Серед них: напад на культурні цінності, які перебувають під посиленним захистом, відповідно до положень Конвенції або зазначеного вище Протоколу; використання таких цінностей чи безпосередньо прилеглих до них місць для підтримки військових дій; незаконне присвоєння культурної власності; вчинення крадіжки, грабежу, знищення, вандалізму, спрямованих проти культурних цінностей, які перебувають під захистом, відповідно до положень Конвенції або Протоколу.

З огляду на викладене, наразі виникла необхідність криміналізації нових діянь у зазначеній сфері, зокрема передбачених вищеназваними Конвенціями, з урахуванням їх суспільно небезпечного характеру та шкідливих наслідків, які вони завдають культурній спадщині України; загалом посилення кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону об'єктів, що становлять історичну та культурну цінність.

У результаті – це сприятиме узгодженню законодавства України з положеннями відповідних міжнародних договорів та виконанню Україною узятих на себе міжнародних зобов'язань, запровадженню дієвих заходів щодо

забезпечення охорони та збереження об'єктів культурної спадщини, усуненню прогалин закону, наявність яких надає можливість знищувати вказані об'єкти, ефективного попередження та припинення правопорушень у цій сфері.

### **Основна частина.**

У законопроекті досягнення вищеназваних цілей та усунення наявних прогалин законодавства пропонується реалізувати шляхом внесення відповідних змін та доповнень до КК України та КУпАП.

Зокрема пропонується доповнити КК України новими статтями 233-1, 233-2, 233-3, 233-4, 367-1, 438-1, у яких передбачити кримінальну відповідальність за вчинення таких діянь, як: «Знищення, пошкодження або осквернення об'єктів культурної спадщини»; «Знищення, пошкодження, осквернення об'єктів нерухомості, щодо яких уповноваженими органами здійснюються заходи по включенню до реєстрів пам'яток культурної спадщини»; «Внесення недостовірної інформації до містобудівної документації щодо пам'яток нерухомої культурної спадщини», «Невиконання приписів чи інших рішень органів охорони культурної спадщини, законних вимог їх посадових осіб»; «Сприяння з боку посадових осіб органів державної влади чи органів місцевого самоврядування незаконній містобудівній діяльності, яка наносить шкоду об'єктам культурної спадщини»; «Воєнні злочини проти культурної спадщини».

Окрім того, доповнити частину першу статті 96-3 КК України новим пунктом 7), у якому передбачити як підставу для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру «вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із кримінальних правопорушень, передбачених статтями 233-1, 233-2, 233-3, 233-4 цього Кодексу».

Крім того, Примітку до цієї статті доповнити частиною третьою, згідно з якою «Кримінальні правопорушення, передбачені статтями 233-1, 233-2, 233-3, 233-4 цього Кодексу, визнаються вчиненими в інтересах юридичної особи, якщо вони призвели до пошкодження, руйнування та/або втрати іншим чином об'єкту культурної спадщини або втрати ним цінності».

У КУпАП пропонується викласти у новій редакції статтю 92 «Порушення вимог законодавства про культурну спадщину», у якій передбачити вісім діянь, зокрема вчинених повторно, які тягнуть за собою накладення штрафу у різних розмірах, а також статтю 188-33 «Невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини», у якій також передбачити за викладені у ній дії, зокрема вчинені повторно, застосування адміністративного стягнення у виді штрафу.

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи висловлені у законопроекті пропозиції, вважаємо за доцільне відзначити такі ризики його окремих положень.

У законопроекті нові діяння щодо знищення, пошкодження або осквернення об'єктів культурної спадщини та відповідних об'єктів нерухомості без достатніх на це підстав запропоновано включити до Розділу VII «Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності» КК України, до статей з подальшою нумерацією чинної статті 233 «Незаконна приватизація державного, комунального майна» цього Кодексу – 233-1–233-4.

У такій пропозиції не враховано, що об'єктом кримінального правопорушення, передбаченого статтею 233 КК України, є суспільні відносини, що виникають з приводу встановленого законодавством порядку приватизації державного і комунального майна. Його предметом є державне майно, комунальне майно та підроблені приватизаційні документи, а об'єктивна сторона пов'язана із порушенням встановленого законом порядком приватизації такого майна.

Відповідно родовим або загальним об'єктом цього та усіх інших кримінальних правопорушень, передбачених у вказаному Розділі КК України, є суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням підприємницької, господарської діяльності різних суб'єктів господарювання. Це ніяким чином не стосується охорони об'єктів культурної спадщини, необхідності виконання громадянами та посадовими особами приписів закону щодо їх збереження.

Водночас у Розділі XII чинного КК України «Кримінальні правопорушення проти громадського порядку та моральності» передбачена стаття 298 «Незаконне проведення пошукових робіт на об'єкті археологічної спадщини, знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини».

Об'єкт цього кримінального правопорушення стосується суспільних відносин щодо забезпечення встановленого законом порядку поведінки з об'єктами культурної та археологічної спадщини, необхідністю дотримання спеціального правового режиму щодо їх збереження та охорони. Його предметом є винятково пам'ятки історичної, культурної та археологічної спадщини національного або місцевого значення. Об'єктивна сторона пов'язана із порушенням громадянами та посадовими особами вказаного порядку, зокрема умисного незаконного знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини чи їх частин, у тому числі пам'яток національного значення.

Зазначене повністю відповідає об'єкту, предмету та об'єктивній стороні «знищення, пошкодження, осквернення об'єктів культурної спадщини та об'єктів нерухомості, включених до реєстрів пам'яток культурної спадщини», інших діянь, запропонованих у законопроекті. Тому вбачається цілком доречним викласти їх у Розділі XII «Кримінальні правопорушення проти громадського порядку та моральності» КК України у статтях із нумерацією, яка продовжуватиме вищеназвану статтю 298 цього Кодексу.

Находження таких діянь в інших розділах КК України суперечить вимогам законодавчої техніки щодо логічної послідовності та системності викладення положень нормативно-правового акта, що у подальшому ускладнить використання відповідних норм під час правозастосовної діяльності.

Не узгоджується з вимогами правової визначеності закону і відсутність у законопроекті роз'яснень нових спеціальних термінів, що використовуються у диспозиціях статей 96-3, 233-1–233-4 КК України. А саме: «осквернення об'єктів культурної спадщини», їх «відчуження», «втрата цінності» такими об'єктами, «об'єкти нерухомості», щодо яких здійснюються заходи по включенню до реєстрів пам'яток культурної спадщини.

Відсутність таких роз'яснень ускладнює розуміння їх значення у контексті відповідних діянь, які мають бути криміналізовані, що перешкоджатиме правильній кваліфікації та притягненню до відповідальності осіб, які їх вчинили.

Запропоновані у законопроекті зміни та доповнення до КК України не повною мірою узгоджуються із положеннями Конвенції Ради Європи «Про правопорушення, пов'язані з культурною власністю» (CETS № 221 від 19.05.2017) щодо переліку діянь, які стосуються знищення, пошкодження та торгівлі культурними цінностями та які мають бути визнані національними законодавствами окремих держав як кримінальні правопорушення із забезпеченням відповідальності за їх вчинення.

Законопроект не передбачає в якості кримінальних правопорушень такі діяння, визначені у зазначеній вище Конвенції, як викрадення та інші форми незаконного привласнення, вилучення, утримання, придбання рухомих культурних цінностей, їх експорт, імпорт або продаж (розміщення на ринку), незаконне вилучення повністю або частково рухомих або нерухомих елементів культурних цінностей з метою їх імпорту, експорту, розміщення на ринку (продажу). Це також суттєво впливає на повноту та правову визначеність викладених у законопроекті пропозицій.

У законопроекті за діяння, передбачені у статті 92 КУпАП «Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини», пропонується збільшити суми штрафів, що накладатимуться на громадян та посадових осіб, порівняно з чинною редакцією цієї статті у *200-330 разів*. Аналогічним чином за діяння, передбачені статтею 188-33 КУпАП «Невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони культурної спадщини», запропоновано збільшити суми штрафів у *400-600 разів*.

Однак, попри істотне збільшення розміру штрафних санкцій за вчинення, передбачених у статті 92 КУпАП порушень, пропозиції щодо обґрунтування їх розмірів у законопроекті та доданих до нього документах відсутні.

Зазначене не відповідає вимогам статті 33 КУпАП щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи з характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Запропоновані розміри штрафів мають виходити з принципу пропорційності адміністративного стягнення рівня суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, його поширеності, конкретним обставинам вчинення та негативним наслідкам, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян.

Окрім того, у законопроекті недиференційовані суми штрафів, що накладаються на громадян та посадових осіб за вчинення діянь, передбачених статтею 92 КУпАП. На відміну від чинної редакції цієї статті у законопроекті пропонується накладати однакові суми штрафів як на громадян, так і на посадових осіб. Однак саме посадові особи різних підприємств, установ та організацій безпосередньо зобов'язуються законом забезпечувати правовий режим збереження та охорони пам'яток історії, архітектури, інших об'єктів культурної спадщини.

У подальшому така ситуація може призвести до оскарження та скасування рішень уповноважених органів про накладення вказаних адміністративних

стягнень у судовому порядку, що, безумовно, перешкоджатиме досягненню основної мети законопроекту – посилення відповідальності за передбачені у ньому порушення.

Отже, зазначені вище положення досліджуваного законопроекту не повною мірою відповідають ustalеним вимогам законодавчої техніки щодо повноти, визначеності та системності змісту нормативно-правового акта, не узгоджуються з деякими положеннями міжнародних документів у вказаній галузі.

У подальшому це перешкоджатиме належній реалізації норм пропонованого законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню встановленої мети, спрямованої на істотне посилення кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону об'єктів, які становлять історичну та культурну цінність.

Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів України. Водночас у законопроекті пропонується доповнити КК України та КУпАП новими нормами щодо застосування кримінальних покарань та адміністративних стягнень у виді штрафів у доволі значних розмірах. Внаслідок цього їх реалізація матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до істотного збільшення його доходів від надходження сум штрафів у разі їх застосування. Всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

### **Висновки.**

Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства про охорону культурної спадщини» (реєстр. № 11458 від 02.08.2024 року) має вкрай актуальне значення. Окремі положення законопроекту потребують доопрацювання з метою усунення вказаних ризиків.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*