

Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про
адміністративні правопорушення та Закону України «Про музеї та музейну
справу» щодо впорядкування недержавної частини Музейного фонду
України і розвитку приватного колекціонування»
*(реєстр. № 15436 від 21.07.2026)**

***Анотація.** В інформаційній довідці проаналізовано запропоновані у законопроєкті (реєстр. № 15436 від 21.07.2026) зміни до законодавства у сфері музейної справи та адміністративної відповідальності, спрямовані на впорядкування недержавної частини Музейного фонду України та розвиток приватного колекціонування. Особливу увагу приділено регулюванню обігу археологічних предметів, збереженню приватних колекцій та посиленню відповідальності за відповідні правопорушення. Виявлено концептуальні та правові неузгодженості законопроєкту, зокрема щодо запропонованих процедур легалізації приватних археологічних збірок, критеріїв оцінки культурних цінностей та порядку застосування адміністративних стягнень. Обґрунтовано ризики неконтрольованого обігу рухомих об'єктів культурної спадщини та висловлено міркування щодо доцільності положень законопроєкту в поданій редакції.*

***Ключові слова:** приватне колекціонування, археологічна спадщина, декларація про добросовісне володіння, виключна державна власність, адміністративна відповідальність, законодавчі колізії, дискреційні повноваження експерта, корупційні ризики, реституція культурних цінностей.*

Вступ

Культурна спадщина України є важливою складовою національної ідентичності та потребує належного правового захисту. Водночас сфера приватного колекціонування й недержавна частина Музейного фонду України протягом тривалого часу залишалися врегульованими фрагментарно. Чинний Закон України «Про музеї та музейну справу» було прийнято у 1995 році, у зв'язку з чим окремі його положення потребують перегляду з урахуванням сучасних суспільних відносин, розвитку музейної діяльності та сучасних підходів до охорони культурної спадщини.

Актуальність удосконалення відповідного правового регулювання посилюється необхідністю протидії незаконним археологічним розкопкам, незаконному переміщенню культурних цінностей, їх незаконному набуттю та продажу, а також захисту музейних і приватних колекцій, зокрема в умовах воєнного стану та збройної агресії проти України.

Метою цього дослідження є визначення доцільності впорядкування недержавної частини Музейного фонду України і розвитку приватного колекціонування та удосконалення адміністративної відповідальності у контексті аналізу положень законопроєкту реєстр. № 15436 від 21.07.2026 (далі також – законопроєкт).

Україна є учасницею міжнародних договорів у сфері охорони культурної та археологічної спадщини, положення яких доцільно враховувати при вдосконаленні законодавства про приватне колекціонування.

Конвенція ЮНЕСКО 1970 року формує міжнародні засади протидії незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності. Вона передбачає, зокрема, створення національних служб охорони культурної спадщини, ведення національних інвентарів, нагляд за археологічними розкопками, встановлення правил для колекціонерів та торговців культурними цінностями, а також механізми повернення незаконно переміщених предметів.

Переглянута Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (Валлетта, 1992) розглядає археологічну спадщину як джерело наукової та документальної інформації та передбачає системний підхід до її збереження. Конвенція акцентує на збереженні археологічної спадщини, належному проведенні археологічних досліджень, доступі до інформації та міжнародному співробітництві.

Певні орієнтири для вдосконалення українського регулювання містить і право Європейського Союзу. Регламент (ЄС) 2019/880 встановлює правила щодо ввезення культурних цінностей до ЄС та передбачає особливий контроль за археологічними об'єктами. Для окремих категорій археологічних предметів, зокрема віком понад 250 років, передбачено необхідність отримання імпоротної ліцензії незалежно від їх вартості. Важливим елементом такого регулювання є підтвердження законності вивезення предмета з країни, де його було створено або знайдено.

Таким чином, *європейський підхід не зводиться* виключно до заборони обігу культурних цінностей. Він передбачає диференційоване регулювання залежно від категорії предмета, його походження, віку, культурної цінності та ризику незаконного переміщення, поєднане з документальним підтвердженням походження та контролем компетентних органів.

Цей підхід може бути врахований при подальшому опрацюванні української моделі регулювання приватного колекціонування.

Основна частина

Законопроект пропонує комплекс змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та Закону України «Про музеї та музейну справу». Ключовими новелами законопроекту є:

законодавче визначення терміна «колекціонер» як фізичної особи, яка на законних підставах володіє культурними цінностями й здійснює їх збереження та відповідальне використання;

запровадження «Декларації про добросовісне володіння культурними цінностями» як інструменту підтвердження права володіння за умови відсутності первинних документів та тривалості володіння понад 5 років;

запровадження обов'язкової державної експертизи та державної реєстрації задекларованих предметів із залученням уповноважених експертів;

створення інституту періодичного контролю умов зберігання предметів (не рідше ніж один раз на 3 роки) та визначення права експерта накладати адміністративні стягнення (штрафи);

запровадження договорів управління між приватними власниками та державними/комунальними або акредитованими приватними музеями;

встановлення адміністративної відповідальності за продаж, придбання, дарування чи обмін незареєстрованих предметів археології (штраф від 200 до 400 НМДГ з конфіскацією), а також за неналежне зберігання предметів недержавної частини Музейного фонду, що призвело до їх втрати чи пошкодження (штраф від 150 до 1000 НМДГ);

запровадження примусової конфіскації у власність держави всіх археологічних предметів або позаконтекстних знахідок, які не будуть добровільно задекларовані власниками до 1 січня 2029 року.

Зазначені положення свідчать про спробу комплексного врегулювання статусу приватних колекцій та посилення контролю за збереженням культурних цінностей.

Водночас окремі запропоновані механізми потребують додаткового узгодження з чинним законодавством та уточнення з огляду на міжнародні підходи до охорони культурної спадщини.

Перш за все, слід зазначити, що відповідно до частини четвертої статті 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення можуть вноситися *виключно* законами про внесення змін до цього Кодексу та інших законів України, що встановлюють адміністративну відповідальність, та/або до законодавства України про кримінальну відповідальність, та/або до кримінального процесуального законодавства України. Тому назва законопроекту потребує корегування. Окрім того, зміни до КУпАП мають походити зі змін до основного закону у сфері музейної справи.

Законопроект передбачає делегування уповноваженим експертам та експертним комісіям права самостійно накладати на приватних власників адміністративні стягнення у вигляді штрафів, а також одноосібно ініціювати примусове вилучення колекцій у державні сховища (стаття 15-3 Закону України «Про музеї та музейну справу» в редакції законопроекту). Такий підхід створює небезпечний прецедент *квазісудового адміністрування*. Згідно з частинами першою та другою статті 124 Конституції України *правосуддя в Україні здійснюється виключно судами, а делегування функцій судів іншим органам чи посадовим особам не допускається*. Оскільки державний експерт не є органом правосуддя чи суб'єктом владно-публічних повноважень, наділення його юрисдикційним правом застосовувати заходи фінансово-карального впливу та ініціювати відчуження об'єктів володіння є виходом за межі конституційного поля.

Запропонована модель «декларації про добросовісне володіння» вступає у певну суперечність із цивільним законодавством України. По-перше, концепція набувальної давності (рухомого майна – 5 років), на якій базується декларація, відповідно до статті 344 Цивільного кодексу України вимагає обов'язкової наявності ознаки добросовісності при заволодінні¹. Проте,

¹ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>

відповідно до статті 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини»² та статті 18 Закону України «Про охорону археологічної спадщини»³ всі рухомі предмети археології є виключно державною власністю *ex lege* (за законом). Тому будь-яка фізична особа, яка здійснювала розкопки без дозволу чи придбала археологічний предмет без документів, за визначенням є недобросовісним володільцем, оскільки не могла не знати про відсутність у відчужувача чи у неї самої законних прав на державне майно. Спроба легалізувати таке володіння через одностороннє самодекларування певною мірою нівелює цивільно-правовий інститут добросовісності.

Стаття 15-3 Закону України «Про музеї та музейну справу» (у редакції законопроекту) встановлює, що державний експерт *«може накладати стягнення у вигляді штрафу»*. Проте, відповідно до статті 7 та Розділу III КУпАП накладення адміністративних стягнень є виключною прерогативою органів державної влади, судів та посадових осіб, які наділені владно-публічними повноваженнями. Експерт є залученим фахівцем зі спеціальними знаннями і не може виконувати каральні функції держави. Також виникає внутрішня суперечність у положеннях самого законопроекту: змінами до статті 255 КУпАП пропонується наділити експертів лише правом *складати протоколи* про правопорушення. Протокол є лише фіксацією порушення, а не рішенням про стягнення. Водночас у змінах до профільного закону експерту надається право *накладати штраф*. Ця колізія унеможлиблює практичне застосування відповідної норми.

Запропонована редакція статті 15-4 Закону України «Про музеї та музейну справу» впроваджує примусовий безкомпенсаційний перехід археологічних предметів у власність держави лише на підставі факту їх недедекларування приватними особами до 01.01.2029. Така модель де-факто є спробою легітимації екстраординарного *позасудового вилучення майна за рішенням органів виконавчої влади*. Це видається порушенням частини шостої статті 41 Конституції України, яка встановлює абсолютний імператив: *конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом*. Будь-яке примусове припинення володіння з мотивів невиконання адміністративних процедур без судового процесу є зазіханням на конституційний принцип недоторканності власності. Окрім того, термін «позаконтекстні знахідки» (стаття 15-4 Закону України «Про музеї та музейну справу» у редакції законопроекту) не має визначення у чинному законодавстві України, що створюватиме колізії при правозастосуванні та розмиватиме межі кримінальної і адміністративної відповідальності.

Пропоновані зміни до статті 92 КУпАП передбачають відповідальність лише за операції з *незареєстрованими* археологічними предметами. Із цього логічно випливає, що торгівля *зареєстрованими* приватними археологічними предметами стає легальною. Це суперечить Європейській конвенції про охорону

² Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 року № 1805-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>

³ Про охорону археологічної спадщини: Закон України від 18 березня 2004 року № 1626-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1626-15#Text>

археологічної спадщини⁴ та Конвенції про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності⁵, які вимагають від держав припиняти будь-який цивільний обіг археологічних матеріалів.

Твердження в пояснювальній записці про те, що його реалізація не потребуватиме витрат із державного бюджету, є хибним, адже створення Державного реєстру, фінансування експертиз, облаштування додаткових охоронюваних фондосховищ із клімат-контролем у державних музеях для зберігання вилучених приватних колекцій тощо потребуватимуть бюджетних асигнувань. Проте, всупереч вимогам Бюджетного кодексу України та Регламенту Верховної Ради України відповідні фінансово-економічні розрахунки не надано.

Варто також зазначити, що професійна археологічна спільнота, зокрема ВГО «Спілка археологів України»⁶ та Інститут археології НАН України⁷, вказують на «руйнівний характер» запропонованого регулювання для збереження національної спадщини.

Окрім того, слід враховувати, що запровадження адміністративної відповідальності за порушення встановленого державою порядку обліку, декларування та відчуження культурних цінностей загалом відповідає європейській законодавчій практиці. Подібні механізми передбачені, зокрема, законодавством Франції⁸, Німеччини⁹ та Іспанії¹⁰. Водночас у законодавстві європейських держав відповідальність, як правило, пов'язується з порушенням спеціального правового режиму конкретної категорії культурних цінностей, незаконним походженням предмета, недотриманням встановленої процедури його відчуження чи переміщення, а також передбачає диференціацію адміністративних і кримінальних санкцій та відповідні процедурні гарантії. Тому відповідність запропонованих законопроектів № 15436 положень європейській практиці залежить, на нашу думку, не стільки від самого факту встановлення адміністративної відповідальності, скільки від визначеності складів правопорушень, умов відповідальності власника/набувача, співвідношення реєстраційного обов'язку та права власності, а також порядку застосування вилучення чи конфіскації культурних цінностей.

⁴ Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) (ETS N 143) від 16 січня 1992 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_150#Text

⁵ Конвенція про заходи, спрямовані на заборону та запобігання незаконному ввезенню, вивезенню та передачі права власності на культурні цінності. URL: https://zakon.cc/law/document/read/995_186

⁶ Щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про музеї та музейну справу». URL: <http://www.vgosau.kiev.ua/novyny/zvernennya/1442-2026-07-27-11-29-08>

⁷ Науково-експертний висновок щодо проекту Закону України про впорядкування недержавної частини Музейного фонду України і розвитку приватного колекціонування. URL: <https://iananu.org.ua/novini/rujnuvannya-pam-yatok/1584-naukovo-ekspertnij-visnovok-shchodo-proektu-zakonu-ukrajini-pro-vporядkuvannya-nederzhavnojichastini-muzejnogo-fondu-ukrajini-i-rozvitku-privatnogo-kolektsionuvannya>

⁸ Code du patrimoine (L.541-6). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006074236/2026-05-10?utm>

⁹ Gesetz zum Schutz von Kulturgut (Kulturgutschutzgesetz – KGSG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/KGSG.pdf?utm>

¹⁰ Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español. URL: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12534&p=20210714&tn=1&utm>

Висновки

Проведений аналіз дає підстави для таких висновків.

1. Запропоновані механізми декларування та реєстрації археологічних предметів потребують додаткового узгодження з конституційними гарантіями права власності, цивільним законодавством і спеціальним законодавством про охорону археологічної спадщини.

2. Потребують уточнення правові підстави й порядок вилучення археологічних предметів, а також повноваження експертів та інших уповноважених осіб щодо застосування адміністративних стягнень і прийняття рішень, що впливають на майнові права.

3. Окремі положення законопроекту потребують доопрацювання у частині термінології, критеріїв віднесення предметів до відповідних категорій та співвідношення запропонованих норм із положеннями КУпАП.

4. Механізм декларування культурних цінностей без документів про їх походження доцільно доповнити процедурами перевірки їх походження, зокрема з використанням доступних державних і міжнародних інформаційних ресурсів. Це має особливе значення для запобігання легалізації предметів, незаконно вилучених або переміщених з території України.

5. Запровадження запропонованої системи потребує оцінки її інституційної та фінансової спроможності, зокрема щодо проведення експертиз, ведення реєстру та здійснення контролю за зберіганням культурних цінностей.

З огляду на зазначене, подальше врегулювання приватного колекціонування доцільно здійснювати комплексно, з урахуванням особливого правового режиму археологічної спадщини, міжнародних зобов'язань України та необхідності забезпечення належного контролю за походженням і обігом культурних цінностей. При цьому питання правового статусу й допустимих форм обігу археологічних предметів потребують окремого концептуального визначення на рівні спеціального законодавства.

*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.*