

РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ ЗАІНТЕРЕСОВАНИХ СТОРІН

# ШТРАФИ ЯК ІНСТРУМЕНТ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВОЮ КУЛЬТУРНОЮ СПАДЩИНОЮ

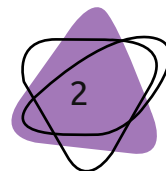


REHERIT



← ПРОЕКТ ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ





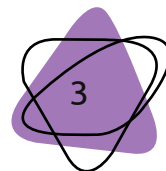
Рекомендації «Штрафи як інструмент управління місцевою культурною спадщиною» підготовлені для проєкту «ReHERIT: спільна відповідальність за спільну спадщину», що реалізується з 2018 до 2020 року.

Проєкт спрямовано на переосмислення, актуалізацію та розвиток потенціалу культурної спадщини Умані, Львова та інших міст Центральної та Західної України.

Метою проєкту є робота з потенціалом культурної спадщини для економічного, туристичного, культурного та освітнього розвитку міст, налагодження комунікації між органами влади, неурядовими організаціями, місцевими жителями.

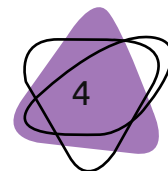
Проєкт передбачає підготовку ряду аналітичних досліджень щодо ефективного управління місцевою культурною спадщиною у форматі рекомендацій, кейсів та білих книг. Рекомендації – це аналітичні матеріали, які містять аналіз істотного питання та відповідні пропозиції його вирішення.

Рекомендації «Штрафи як інструмент управління місцевою культурною спадщиною» розглядають існуючі та можливі практики використання штрафів за порушення у сфері охорони місцевої культурної спадщини. Рекомендації пропонують методологічні підходи до встановлення розмірів таких штрафів.



## **ЗМІСТ**

<b>Терміни та скорочення</b> .....	4
<b>Вступ</b> .....	5
<b>Частина 1. Європейські підходи до використання штрафів</b> .....	7
<b>Частина 2. Використання штрафів в Україні</b> .....	12
Частина 2.1. Загальний огляд пам'яткоохоронного законодавства ... ..	12
Кейс Львівської адміністративної комісії .....	15
Частина 2.2. Санкції за порушення пам'яткоохоронного законодавства .. .	18
<b>Частина 3. Підходи до оцінювання завданої шкоди</b> .....	24
<b>Рекомендації</b> .....	31



## ТЕРМІНИ ТА СКОРОЧЕННЯ

**Охоронний договір** – офіційний документ, що встановлює режим використання пам'ятки культурної спадщини чи її частини, у тому числі території, на якій вона розташована.

**Оцінювання майна** – процес визначення вартості майна та майнових прав на дату оцінювання за встановленою процедурою.

**Режим користування** – сукупність вимог до використання пам'ятки (пам'яток), що визнає спосіб, який потребує якнайменших змін і доповнень пам'ятки та забезпечує збереження її матеріальної автентичності, просторової композиції, а також елементів обладнання, упорядження, оздоблення тощо.

**Штраф** – це фінансовий вид санкцій за порушення законодавства.

**ЗУ** – Закон України;

**КАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

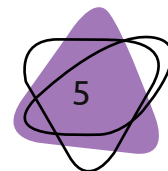
**КС** – культурна спадщина;

**НПА** – нормативно-правові акти;

**ОТГ** – об'єднана територіальна громада;

**ОМС** – органи місцевого самоврядування;

**ЦОВВ** – центральні органи виконавчої влади.



## ВСТУП

Культурна спадщина є однією зі сфер, в якій та щодо якої відбувається багато ініціатив громадських активістів та діє чимало інституцій громадянського суспільства. Недбале ставлення до пам'яток культурної спадщини або нищення їх викликає обурення членів громад. Навіть налагоджений діалог між забудовниками, активістами та міською владою не може вирішити всіх проблем, що стосуються охорони культурної спадщини. Там, де діалог не приводить до взаємно погоджених рішень, влада, як легітимний представник інтересів громади, повинна мати у своєму розпорядженні інші інструменти впливу на забудовників, передовсім штрафи. Що стосується порушень у сфері охорони культурної спадщини, саме штрафи виконують сигнальну функцію, – сигнал для запобігання порушенням у майбутньому та сигнал про небайдужість влади до культурної спадщини.

Водночас для того, щоб штрафи виконували таку сигнальну функцію, потрібен ефективний і відпрацьований на практиці механізм їх застосування. Адже наявні механізми нерідко не можуть задовольнити вимоги громадських активістів як на етапі накладання штрафів, так і на етапі їхнього стягнення. А підвищення ефективності штрафів як інструменту управління культурною спадщиною може потребувати створення нових служб, розширення повноважень та навчання відповідних фахівців. Це не обов'язково мають бути спеціальні служби у сфері охорони культурної спадщини; ці повноваження можуть мати й місцеві органи влади за умови налагодженої роботи між різними департаментами: наприклад, охорони культурної спадщини та юридичним<sup>1</sup>.

Тому метою пропонованих «Рекомендацій» є пошук можливих шляхів покращення використання штрафних санкцій як компонента системи пам'яткоохоронного законодавства.

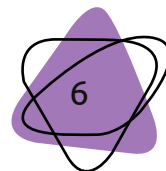
### ЦІЛІ ДОСЛІДЖЕННЯ:

- виявити можливі шляхи покращення роботи штрафних санкцій як інструменту управління нерухомою культурною спадщиною місцевого значення.

### МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ:

- огляд європейського досвіду застосування механізму штрафів у сфері культурної спадщини;
- огляд чинного законодавства України в частині фінансових санкцій за порушення пам'яткоохоронного законодавства та пропонованих (станом на лютий 2021 р.) змін до цього законодавства;
- огляд наявних механізмів застосування штрафних санкцій на місцевому рівні;
- напрацювання рекомендацій щодо покращення використання штрафів як інструменту управління культурною спадщиною.

<sup>1</sup> Джерело: The Politics of Heritage Regeneration in South-East Europe. <http://www.openresearchwestminster.org/wp-content/uploads/2016/07/Politics-of-Heritage-Regeneration.pdf>.

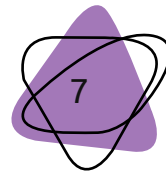


### **ДЖЕРЕЛА ІНФОРМАЦІЇ ДЛЯ ДОСЛІДЖЕННЯ:**

- звіти міжнародних організацій, міністерств і відомств іноземних держав про використання штрафів у сфері нерухомої культурної спадщини;
- наукові праці іноземних і вітчизняних дослідників із цієї проблематики;
- інформація з офіційних порталів місцевих органів самоврядування;
- інформація з порталів новин і профільних сайтів;
- офіційні запити до місцевих органів самоврядування;
- індивідуальні анонімні інтерв'ю зі стейкхолдерами.

### **ЧАСОВІ МЕЖІ ДОСЛІДЖЕННЯ:**

- збір, аналіз та напрацювання рекомендацій здійснювались упродовж березня 2019 – грудня 2020 року;
- рекомендації були оновлені у лютому 2021 року.



## ЧАСТИНА 1. ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ВИКОРИСТАННЯ ШТРАФІВ

Штрафні санкції є традиційною частиною системи охорони та збереження матеріальної культурної спадщини у країнах Європи. Попри те, що ці країни мають тривалу традицію поводження з об'єктами культурної спадщини та, відповідно, розвинену систему управління, порушення пам'яткоохоронного законодавства все ж таки трапляється. Штрафи, які накладаються у таких випадках, відіграють роль стримуючого фактора, який підсилює загальну систему управління культурною спадщиною.

1913 року у Франції було прийнято один із перших законодавчих документів, який регламентував збереження нерухомої культурної спадщини, зокрема будівель, що мають історичну цінність. Тоді у Франції запровадили публічний сервітут, право на спільне громадське користування об'єктами інфраструктури. У контексті користування будівлями-пам'ятками це означало, що формальний власник споруди перебуває під спільним наглядом громади та органів державної влади й не може самовільно змінювати фізичні властивості будівлі без погодження з міністерством культури. Цей підхід до охорони ґрунтувався на винятковості історичних пам'яток з погляду їхньої художньої та історичної цінності. Будівлі, визначені як історичні пам'ятки, були визнані мистецькими шедеврами<sup>2</sup>.

Визначення дій, які вважають порушенням пам'яткоохоронного законодавства, та їхній обсяг різняться між законодавствами країн-членів ЄС та Великою Британією. Так само різняться підходи до організації системи управління спадщиною та, зокрема, визначення розміру й механізмів накладання штрафів.

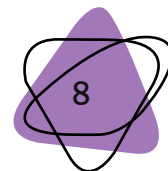
Так, у Литві фізичних і юридичних осіб зобов'язують максимально повертати пам'ятку до первинного стану та компенсувати збитки (у разі самовільної зміни, приміром, історичної будівлі). Ці збитки можуть включати витрати державного й муніципального бюджетів на утримання пошкодженої культурної спадщини, неотримані туристичні доходи, втрати джерела наукових даних, освітніх та навчальних засобів, а також витрати держави та муніципальних бюджетів на поінформування про втрачене або пошкоджене майно і його захист. Нерухома спадщина, з якою власники поводяться неналежно, може бути передана у власність держави. За неналежне поводження з культурною спадщиною з юридичних осіб можуть стягувати штрафи на суму від 3 тис. до 40 тис. литовських литів (приблизно від 555 до 7100 євро). Штраф вони повинні сплатити протягом місяця з моменту ухвалення рішення про його накладання або ж подати апеляцію на це рішення. Судові виконавці уповноважені збирати несплачені штрафи<sup>3</sup>.

В Італії, відповідно до Кодексу культурно-ландшафтної спадщини, за несанкціоновані роботи загрожує строк ув'язнення від 6 до 12 місяців та штраф від 775 до 38 734, 50 євро за руйнування, зміну чи інші роботи, що змінюють пам'ятку без погодження; знищення елементів фасаду, фресок, написів тощо. Ті самі санкції накладаються в разі невиконання постанови про припинення несанкціонованих робіт<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Джерело: Safeguarding Heritage: From Legal Rights over Objects to Legal Rights for Individuals and Communities? <https://books.openedition.org/obp/2153>.

<sup>3</sup> Джерело: Republic of Lithuania. Law on the Protection of Immovable Cultural Heritage. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=nz8qn8hu2&documentId=09dce1b073ab11e494a19da07b82f985&category=TAD>.

<sup>4</sup> Джерело: Code of the Cultural and Landscape heritage. [https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/ita/code-of-the-cultural-and-landscape-heritage.html/it\\_cult\\_landscapheritge2004\\_engtof.pdf](https://sherloc.unodc.org/cld/uploads/res/document/ita/code-of-the-cultural-and-landscape-heritage.html/it_cult_landscapheritge2004_engtof.pdf).



Координація дій між різними інституціями та різними рівнями управління (національний, місцевий) є ключовим моментом для ефективного застосування штрафів як інструменту управління культурною спадщиною.

Наприклад, координація між органами перевірки та нагляду (центральний орган влади – поліція – митниця – судова влада) назагал ефективно працює в Албанії та Хорватії. В інших країнах Південно-Східної Європи ситуація гірша: у Боснії та Герцеговині механізм штрафів не працює через використання застарілої валюти (югославських динарів). Чорногорія стикнулася з браком кваліфікованих інспекторів. У Сербії накладають тільки мінімальні штрафи (менше 100 євро) навіть за повністю зруйновані об'єкти КС<sup>5</sup>. Як правило, місцеві органи влади мають доволі широкі повноваження з погляду і власне управління, і покарання за порушення законодавства, у тому числі накладання штрафних санкцій.

У Словаччині існує поділ між відповідальними органами на національному (Міністерство культури та Палата пам'яток Словацької Республіки) та місцевому (Регіональна палата пам'яток) рівнях. На місцевому рівні Регіональна палата пам'яток може накладати штраф у розмірі:

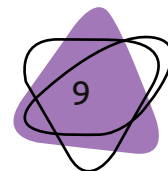
- до 10 000 євро за незахист культурних пам'яток від небезпеки, руйнування чи зниження їхньої цінності; встановлення рекламних, інформаційних чи технічних матеріалів на пам'ятки культурної спадщини та в історичних зонах без погодження з Регіональною палатою пам'яток або з порушенням дозволу;
- до 100 000 євро за будівництво, зміну або ремонт будівель, що не є культурними пам'ятками, однак які розташовані в історичних або захисних зонах без попереднього рішення Регіональної палати пам'яток або без дотримання умов дозволу; спричинення суттєвих змін історичних пам'яток та їхніх охоронних територій, історичних зон, археологічних знахідок та пам'яток, або ж змін, що становлять небезпеку для їхнього захисту; недотримання інструкцій для поводження зі знахідками та проведення досліджень культурної спадщини відповідно до рішення Регіональної палати пам'яток;
- до 200 000 євро за несанкціоновані дослідження культурних, археологічних та історичних пам'яток, археологічні пошуки й розкопки; недотримання охоронних норм або невиконання рішень Регіональної палати пам'яток, що призводить до шкоди або ж руйнування пам'ятки; ремонт або реставрація пам'яток без погодження з Регіональною палатою пам'яток чи без дотримання її інструкцій.

Однак штрафні санкції не знімають зобов'язання повернути пам'ятку до первинного стану (наскільки це можливо); якщо порушник не виконує відповідних приписів Регіональної палати пам'яток, то штраф можуть стягнути повторно<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Джерело: The Politics of Heritage Regeneration in South-East Europe. <http://www.openresearchwestminster.org/wp-content/uploads/2016/07/Politics-of-Heritage-Regeneration.pdf>.

<sup>6</sup> Джерело: Act on the Protection of Monuments and Historic Sites. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/sk/sk106en.pdf>.





Можна виокремити декілька основних тенденцій, що стосуються розуміння цінності матеріальної культурної спадщини та штрафних санкцій як одного зі способів її захисту:

- Штрафи в європейських країнах за схожі правопорушення зазвичай є значно вищими, ніж українські. Утім, нерідко вони є занадто малими, щоби працювати як запобіжний фактор порушення пам'яткоохоронного законодавства.
- Бюрократичні процедури оформлення документації та дозволів на роботи з пам'ятками можуть бути дуже тривалими та складними.
- Процедура накладання та подальшого стягнення штрафу може бути не налагодженою – наприклад, через нечітке розмежування повноважень між різними державними інституціями чи брак їхньої інституційної спроможності.
- Штрафи та оцінювання об'єктів культурної спадщини загалом базуються здебільшого на матеріальній складовій, однак нематеріальна цінність пам'ятки нерідко не враховується. Тому питання про важливість урахування нематеріальної цінності у розрахунках розміру штрафів порушуються дедалі частіше.

Розуміння важливості **нематеріальної складової матеріальної культурної спадщини** з'явилося порівняно недавно, а саме по закінченні Другої світової війни. Як складова частина міст, об'єкти культурної спадщини так само постраждали від воєнних дій, проте, на відміну від інших будівель, їхня відбудова могла б зашкодити їхній автентичності. Якщо пам'ятку як матеріальний об'єкт можна реставрувати, то її нематеріальна складова може від цього постраждати.

У Великій Британії Акт про злочини та правопорушення (Crime and Disorder Act) підходить до розуміння культурної спадщини первинно не як до економічного, а культурного активу. Основна проблема полягає у визначенні, що таке власне шкода, виду власності та культурної цінності: вона не передбачає врахування соціального ефекту від завданої шкоди, а також не передбачає покарання за зменшення культурної цінності через несанкціоновані втручання в культурні об'єкти<sup>7</sup>.

Гаазьку конвенцію про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту прийняли 1954 року саме як реакцію на руйнування культурних пам'яток під час Другої світової війни. Конвенція поширюється на рухому й нерухому культурну спадщину, у тому числі пам'ятки архітектури та історії, твори мистецтва, рукописи, книги та інші об'єкти, що мають культурну й наукову цінність. Окрім власне захисту культурних пам'яток під час збройних конфліктів, у Конвенції прописано зобов'язання охороняти культурні пам'ятки і в мирний час, зокрема, це захист від пожеж та руйнування, призначення відповідального за охорону спадщини органу, інші при-

<sup>7</sup> Джерело: When Cultural Property is Just Property: How English Law Approaches Damage to Movable versus Immovable Cultural Property. [https://www.academia.edu/22088540/When\\_Cultural\\_Property\\_is\\_Just\\_Property\\_How\\_English\\_Law\\_Approaches\\_Damage\\_to\\_Movable\\_versus\\_Immovable\\_Cultural\\_Property](https://www.academia.edu/22088540/When_Cultural_Property_is_Just_Property_How_English_Law_Approaches_Damage_to_Movable_versus_Immovable_Cultural_Property).

писи<sup>8</sup>. Україна (на той час УРСР) ратифікувала Конвенцію 1954 року<sup>9</sup>. Поява Гаазької конвенції сприяла поширенню розуміння нематеріальної складової матеріальної культурної спадщини, зокрема й у інших документах цієї сфери.

У Нарському документі про автентичність (1994) зазначено, що матеріальні та нематеріальні прояви культури є однаково цінними. Крім цього, культурна спадщина не може належати окремим індивідам, тобто вона є надбанням, правом та обов'язком усіх представників громади:

*Усі культури й суспільства вкорінені в тих чи інших матеріальних та нематеріальних формах і різновидах прояву, які становлять їхню спадщину, тому їх слід поважати... Культурна спадщина кожного є культурною спадщиною всіх. Відповідальність за спадщину та управління нею лежить насамперед на культурній спільноті, яка створила цю спадщину.<sup>10</sup>*

Ризька хартія про автентичність та реконструкцію культурної спадщини (2000) в контексті збереження культурної спадщини вказує на те, що будь-які зміни у матеріальній пам'ятці також впливають на її нематеріальну цінність:

*Культурна спадщина становить цінність як очевидні або неочевидні свідчення попередньої людської діяльності, тому будь-яке втручання, навіть з метою забезпечення збереженості об'єкта спадщини, неминуче позначається на якості цього свідчення і, відповідно, має зводитися лише до необхідного мінімуму.<sup>11</sup>*

Міжнародна хартія з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини (Краківська хартія, 2000) вказує на те, що цінність пам'ятки як окремого об'єкта невідривно зв'язана з історичним ареалом довкола цієї пам'ятки. Саме тому порушення цілісності одного об'єкта спадщини впливає на сприйняття цього ареалу загалом.

*Історичні міста й села в територіальному контексті становлять істотну частину нашої універсальної спадщини і повинні сприйматися як цілість, утворена з простору і об'єктів людської діяльності, яка постійно перебуває в процесі еволюції і змін. Стосується це всіх історичних епох і суспільних формацій та вимагає інтегрованого процесу планування, диспонує широким спектром різномірної діяльності. Охорона міського середовища займається комплексами споруд і відкритими просторами, що є елементами більших міських теренів чи цільними малими міськими або сільськими поселеннями, включаючи інші цінності. Тому охорона мусить бути звернена до морфологічної, функціональної і структурної цілісності як частини території і оточуючого її ландшафту. Споруди, що творять історичні терени, не обов'язково мусять мати свою архітектурну цінність, але зберігаються з огляду на вирізняючі просторові, технологічні, пластичні та колористичні характеристики, які органічно пов'язують їх.<sup>12</sup>*

<sup>8</sup> Джерело: 1954 Hague Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict. <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/convention-and-protocols/1954-hague-convention/>

<sup>9</sup> Джерело: Конвенція про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_157#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_157#Text).

<sup>10</sup> Джерело: The Nara Document on Authenticity (1994). <https://www.icomos.org/charters/nara-e.pdf>.

<sup>11</sup> Джерело: Ризька хартія про автентичність та історичну реконструкцію культурної спадщини. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_260#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_260#Text).

<sup>12</sup> Джерело: Міжнародна хартія з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952\\_009#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952_009#Text).

Міжнародна хартія з охорони традиційної архітектурної спадщини (Стокгольмська хартія, 1998) так само наголошує на збереженні об'єктів в ансамблі та на розумінні нематеріальної складової комплексу:

3. Тільки інколи традиційну спадщину можуть репрезентувати окремі споруди; доцільно охороняти об'єкти традиційної архітектурної спадщини в системі ансамблів чи поселень, які розкривають характер відповідного регіону.
4. Традиційна архітектурна спадщина органічно пов'язана з відповідним культурним ландшафтом, що необхідно враховувати при розробці охоронних заходів.
5. Охорона традиційної спадщини не обмежується збереженням форми, конструкції, матеріальної пластики споруд і організації простору, але включає функціональні процеси, побут, звичаї, пов'язані з відповідними об'єктами.<sup>13</sup>

Проблема багатьох країн у тому, що законодавство у сфері охорони нерухомої спадщини досі спирається на застаріле розуміння спадщини – тобто у виключно матеріальному її вимірі. Водночас нематеріальна цінність об'єкта КС не прописана у законодавчих нормах, які регламентують можливість чи неможливість змінювати пам'ятку. Тому штрафи за несанкціоновану зміну пам'ятки нерідко враховують лише матеріальну цінність, ігноруючи нематеріальну.

Утім, за останні двадцять років цей підхід поступово змінився, і в законодавствах багатьох держав до матеріальної цінності пам'яток додалася ще й нематеріальна, як-от увага до унікального стилю майстра. Не в останню чергу це відбулося завдяки впровадженню двох міжнародних документів – Конвенції UNESCO про охорону нематеріальної культурної спадщини (2003) та Рамкової конвенції Ради Європи про значення культурної спадщини для суспільства (Конвенція Фаро, 2005).<sup>14</sup>

Іншим викликом є брак апробованих підходів та методологій обрахунку завданої шкоди і для матеріальної, і для нематеріальної цінностей пам'ятки. Якщо вже є стандартизовані методології оцінювання майнової шкоди культурних пам'яток, то для обрахунку нематеріальної шкоди є тільки пропозиції можливих підходів. Це одна з причин, чому система покарань за порушення пам'яткоохоронного законодавства базована саме на основі завданої матеріальної шкоди.

**Європейські практики використання штрафів як частини пам'яткоохоронного законодавства різняться залежно від країни як щодо формування системи управління та взаємодії між різними органами на рівнях, так і щодо власне розміру штрафних санкцій. Проте у європейських країнах вони зазвичай вищі, ніж в Україні. Попри те, що вже діють міжнародні документи, в яких наголошено на нематеріальній складовій матеріальної культурної спадщини, поки що цей компонент не є відображеним у системі накладання штрафів за пошкодження пам'яток.**

<sup>13</sup> Джерело: Міжнародна хартія з охорони традиційної архітектурної спадщини (Стокгольмська хартія). <http://old.centre7.org.ua/?q=dokumenty/junesko-87>.

<sup>14</sup> Джерело: Safeguarding Heritage: From Legal Rights over Objects to Legal Rights for Individuals and Communities? <https://books.openedition.org/obp/2153>.

## ЧАСТИНА 2. ВИКОРИСТАННЯ ШТРАФІВ В УКРАЇНІ

### ЧАСТИНА 2.1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД ПАМ'ЯТКООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В Україні відсутній єдиний законодавчий акт щодо культурної спадщини. Чинний на початок 2021 року Закон України «Про охорону культурної спадщини» (від 2000 р.) стосується виключно матеріальної спадщини. Інший рамковий Закон України «Про культуру» містить положення про нематеріальну культурну спадщину. Крім того, існує окремий Закон України «Про охорону археологічної спадщини».<sup>15</sup>

Вибрані статті із ЗУ «Про охорону культурної спадщини», що стосуються протиправних дій щодо матеріальної культурної спадщини:

- Стаття 22 забороняє зносити, змінювати, переносити пам'ятки або їх частини.
- Стаття 24 зобов'язує власника або уповноваженого ним органу утримувати пам'ятку в належному стані, захищати від можливого руйнування. Використання пам'ятки можливе тільки у відповідності до встановленого режиму користування.
- Стаття 25 покладає відповідальність за збереження пам'яток на тих юридичних та фізичних осіб, які нею користуються.
- Стаття 26 визначає, що всі роботи щодо консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту, пристосування пам'яток місцевого значення здійснюються за наявності письмового дозволу органу виконавчої влади обласної, міської державних адміністрацій відповідно до їхньої компетенції, на підставі погодженої з ними науково-проектної документації.
- Стаття 30 визначає, що органи охорони культурної спадщини зобов'язані заборонити будь-які дії фізичних або юридичних осіб, що загрожують пам'ятці. Так само ОМС зобов'язані повідомляти відповідні органи охорони культурної спадщини про бездіяльність власника чи уповноваженого ними органу, особи, яка набула права володіння, користування чи управління, якщо така бездіяльність створює загрозу пам'ятці.

Характер цих документів є переважно заборонним – вони містять здебільшого обмежувальні норми щодо культурної спадщини. У той же час їм бракує положень щодо ефективнішого використання потенціалу культурної спадщини (див. Білу книгу «Управління місцевою культурною спадщиною в Україні: огляд державної політики, джерел та моделей фінансування»<sup>16</sup> та кращого управління (див. рекомендації «Управління місцевою культурною спадщиною».)<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Джерело: Аналіз проблем у законодавчому регулюванні збереження та управління культурною та природною спадщиною в Україні. [https://taif.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Heritage\\_Legislation\\_Analysis.pdf?fbclid=IwAR2h8F3J7ls0KkGoDmpRudxPPqFf1Lf4AQDzfHbkdIbQ6NbYay7A9HDzMS4](https://taif.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Heritage_Legislation_Analysis.pdf?fbclid=IwAR2h8F3J7ls0KkGoDmpRudxPPqFf1Lf4AQDzfHbkdIbQ6NbYay7A9HDzMS4).

<sup>16</sup> Джерело: Управління місцевою культурною спадщиною в Україні: огляд державної політики, джерел та моделей фінансування. <https://reherit.org.ua/material/upravlinnia-mistsevoiu-kulturnoiu-spadshchynoiu-v-ukraini/>

<sup>17</sup> Джерело: Управління місцевою культурною спадщиною, <https://reherit.org.ua/material/upravlinnya-mistsevoyu-kulturnoyu-spadshhynoyu/>

ЗУ «Про охорону культурної спадщини» визначає, що управління культурною спадщиною здійснює Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини. До таких органів охорони культурної спадщини належать:

- центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини;
- орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим;
- обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- виконавчі органи сільських, селищних, міських рад.<sup>18</sup>

Міністерство культури та інформаційної політики України поєднує функції розробки та впровадження відповідної політики. Наприкінці 2019 року було створено виконавчі органи влади – Державну інспекцію культурної спадщини України та Державну службу охорони культурної спадщини України.<sup>19</sup> Втім, поки що вони повноцінно не запрацювали.

Стаття 6 ЗУ «Про охорону культурної спадщини» обґрунтовує повноваження та обов'язки органів місцевої влади, зокрема обов'язки контролю за дотриманням режиму використання пам'яток та накладання санкцій у разі його порушення:

- *забезпечення захисту об'єктів культурної спадщини від загрози знищення, руйнування або пошкодження;*
- *призначення відповідних охоронних заходів щодо пам'яток місцевого значення та їхніх територій у разі виникнення загрози їх руйнування або пошкодження внаслідок дії природних факторів або проведення будь-яких робіт;*
- *видання розпоряджень та приписів щодо охорони пам'яток місцевого значення, припинення робіт на пам'ятках, їхніх територіях та в зонах охорони, якщо ці роботи проводяться за відсутності затверджених або погоджених з відповідним органом охорони культурної спадщини програм та проєктів, передбачених цим Законом дозволів або з відхиленням від них;*
- *застосування фінансових санкцій за порушення ЗУ «Про охорону культурної спадщини».*<sup>20</sup>

Хоч зазначений Закон фактично не врегульовує процедури застосування штрафів, однак зазначає, що вони можуть бути застосовані посадовими особами органів охорони культурної спадщини будь-якого рівня.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Джерело: ЗУ «Про охорону культурної спадщини». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.

<sup>19</sup> Джерело: Про затвердження положень про деякі центральні органи виконавчої влади у сфері культури та внесення змін до Положення про Міністерство культури, молоді та спорту України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1185-2019-%D0%BF#Text>.

<sup>20</sup> Джерело: ЗУ «Про охорону культурної спадщини». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.

<sup>21</sup> Джерело: Аналіз проблем у законодавчому регулюванні збереження та управління культурною та природною спадщиною в Україні. [https://taif.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Heritage\\_Legislation\\_Analysis.pdf?fbclid=IwAR2h8F3J7ls0KkGoDmpRudxPPqFf1Lf4AQDzfHbkdlbQ6NbYay7A9HDzMS4](https://taif.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Heritage_Legislation_Analysis.pdf?fbclid=IwAR2h8F3J7ls0KkGoDmpRudxPPqFf1Lf4AQDzfHbkdlbQ6NbYay7A9HDzMS4).



У контексті завершення процесу децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) зростає роль органів місцевого самоврядування в охороні та збереженні культурної спадщини. ЗУ «Про охорону культурної спадщини» містить декілька положень про роль та обов'язки ОМС:

1. охорона об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів місцевого самоврядування;
2. ОМС є спеціально уповноваженими органами охорони культурної спадщини (див. Кейс Львівської адміністративної комісії на стор.15);
3. ОМС повинні сприяти:
  - діяльності Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських, науково-дослідних, проєктних організацій, установ та підприємств різних форм власності щодо охорони культурної спадщини;
  - підприємствам будівельних матеріалів і виробів, спеціалізованим організаціям та майстерням щодо виконання робіт із ремонту, реставрації й реабілітації пам'яток;
  - підготовці фахівців з охорони культурної спадщини.
4. ОМС зобов'язані заборонити будь-яку діяльність юридичних чи фізичних осіб, якщо це створює загрозу пам'ятці або порушує законодавство, норми й правила у сфері охорони культурної спадщини.<sup>22</sup>

Проєкт зміни до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» дещо розширює спектр повноважень та відповідальності ОМС.<sup>23</sup> Зокрема, у проєкті введено поняття «муніципальної пам'ятки» – окремих об'єктів спадщини, які можуть бути визнані цінними для певної громади. Проте введення такого концепту в українське законодавство не містить положення про режим управління. Так, ОМС можуть визнавати об'єкт муніципальною пам'яткою, проте хто уповноважений вчиняти будь-які дії стосовно нього (встановлювати норми та наглядати за дотриманням обмежень, накладати штрафні санкції) – не вказано. Тому версія проєкту змін потребує доопрацювання в частині чіткого визначення режиму управління муніципальними пам'ятками.

Інше зауваження до проєкту змін до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» стосується пункту про те, що голови міських, сільських та селищних рад призначають на посаду і звільняють з посади керівників відповідних структурних підрозділів у сфері охорони культурної спадщини за погодженням з органом охорони культурної спадщини вищого рівня відповідно до закону.<sup>24</sup> Погодження призначень посадових осіб із центральним органом влади у такому разі суперечить принципам децентралізації та місцевого самоврядування.

<sup>22</sup> Джерело: ЗУ «Про охорону культурної спадщини». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.

<sup>23</sup> Джерело: Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню та знищенню нерухомої культурної спадщини, №4561 від 30.12.2020, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=70779](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=70779)

<sup>24</sup> Джерело: Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню та знищенню нерухомої культурної спадщини. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70779](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70779).

## КЕЙС ЛЬВІВСЬКОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ КОМІСІЇ

У 2018 році виконавчий комітет Львівської міської ради ухвалив рішення № 228 «Про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Львівської міської ради». Основна мета такої адміністративної комісії – зробити у місті нагляд за дотриманням пам'яткоохоронного законодавства ефективнішим, зокрема пришвидшити період розгляду протоколів про порушення.<sup>25</sup>

Адміністративні комісії в Україні створюють на підставі кількох законодавчих актів:

1. Статті 25 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»:

*Загальна компетенція сільських, селищних, міських рад. Сільські, селищні, міські ради правомочні розглядати й вирішувати питання, віднесені Конституцією України, цим та іншими законами до їх відання.*<sup>26</sup>

2. Кодексу України про адміністративні правопорушення:

*Адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних рад розглядають справи про адміністративні правопорушення (ст. 92. Порушення вимог законодавства про охорону культурної спадщини).*<sup>27</sup>

3. Положення про адміністративні комісії Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 09.03.1988 № 5540-XI.

*Стаття 3. Адміністративні комісії утворюються при виконавчих комітетах районних, міських, районних у містах Рад народних депутатів. У разі необхідності адміністративні комісії утворюються при виконавчих комітетах селищних, сільських Рад народних депутатів з дозволу виконавчого комітету вищестоящої Ради народних депутатів.*<sup>28</sup>

Відповідно до положення про адміністративну комісію при виконавчому комітеті Львівської міської ради, ця структура є колегіальним органом, що діє на підставі та відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», інших законодавчих і підзаконних актів та власне положення про саму адміністративну комісію.

Адміністративна комісія уповноважена розглядати адміністративні правопорушення, зазначені у ст. 92 та ст. 150 КАП (цього пункту не було у першому варіанті

<sup>25</sup> Джерело: За нищення історичних пам'яток у Львові каратимуть на суму до 170 тисяч. [http://tvoemisto.tv/news/za\\_nyshchennya\\_istorychnyh\\_pamyatok\\_u\\_lvovi\\_karatymut\\_na\\_sumu\\_do\\_170\\_tysyach\\_92283.html](http://tvoemisto.tv/news/za_nyshchennya_istorychnyh_pamyatok_u_lvovi_karatymut_na_sumu_do_170_tysyach_92283.html).

<sup>26</sup> Джерело: ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

<sup>27</sup> Джерело: Кодекс України про адміністративні правопорушення. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

<sup>28</sup> Джерело: Положення про адміністративні комісії Української РСР. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5540-11#Text>.

постанови, проте окремим рішенням депутати міської ради Львова уповноважили комісію розглядати й ці справи). Засідання комісії проводять не рідше двох разів на місяць у відкритому форматі у присутності особи, яку притягають до адміністративної відповідальності (або за умови належного сповіщення).

Адміністративна комісія при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язана з'ясувати:

- Чи було вчинено адміністративне правопорушення.
- Чи винна ця особа в його вчиненні.
- Чи підлягає вона адміністративній відповідальності.
- Чи є обставини, які пом'якшують або обтяжують відповідальність.
- Чи заподіяно майнову шкоду.
- Чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу.

Якщо ж адміністративна комісія виявляє правопорушення, то вона може обійтися попередженням або ухваленням рішення про накладення адміністративного стягнення. Якщо ж порушення не виявлено, то справу закривають.

Якщо одночасно розглядаються дві або більше справ щодо правопорушення, які вчинила одна й та сама особа, то накладають стягнення тільки за серйозніше правопорушення.

Відповідно до внесених змін до рішень виконавчого комітету від 02.03.2018 № 228 та від 23.03.2018 № 322, адміністративна комісія при виконавчому комітеті Львівської міської ради розглядатиме справи про адміністративні правопорушення, які передбачені ст. 92 та ст. 150 (у частині самовільного виконання будівельних робіт із зовнішньої теплоізоляції фасадів будинків) Кодексу України про адміністративні правопорушення. Накладати штрафи адміністративна комісія може тільки у рамках національного законодавства у відповідному розмірі та за належної процедури.

Підставою для розгляду справи є акт про вчинення порушення законодавства про охорону культурної спадщини. Рішення про накладення фінансових санкцій ухвалює заступник міського голови з питань розвитку. Це рішення оформлюється постановою про накладення фінансових санкцій за порушення законодавства про охорону культурної спадщини. Постанова заступника міського голови з питань розвитку може бути оскаржена в судовому порядку.

Загальна кількість та сума штрафів, які накладала адміністративна комісія при виконавчому комітеті Львівської міської ради:

- За період 2018 року – 151 штраф на суму 225 250 гривень; із них перераховано до міського бюджету Львова 79 900 гривень.
- За період 2019 року – 168 штрафів на суму 252 351 гривень; із них перераховано до міського бюджету Львова 14 450 гривень.



- За період січень–квітень 2020 року – 23 штрафи на суму 28 900 гривень; за вказаний період не було надходжень до міського бюджету Львова у формі сплачених штрафів за порушення законодавства про охорону культурної спадщини.<sup>29</sup>

Попри незначний відсоток сплачених до міського бюджету податків, робота адміністративної комісії у Львові допомогла зберегти декілька пам'яток культурної спадщини.

У 2016 році львівська компанія «Кас Консалтинг» придбала віллу Бачевських, яка була збудована ще 1926 року за проектом Вітольда Якімовського. Будинок, що є пам'яткою архітектури місцевого значення, компанія відразу ж почала реконструювати без погодження, зокрема перефарбувала фасад у сірий колір та замінила вікна. За це адміністративна комісія наклала перший штраф у розмірі 17 тисяч гривень.<sup>30</sup> Відсутність дозволів на зміну пам'ятки компанія мотивувала тим, що їм не було відомо про історичну цінність цієї споруди.<sup>31</sup> Власники будівлі сплатили штраф, проте не повернули пам'ятку до первинного стану та навіть встановили скляну добудову, за що адміністративна комісія наклала повторний штраф вже у максимальному розмірі – 170 тисяч гривень.<sup>32</sup>

«Кас Консалтинг» відмовилася сплачувати другий штраф та подала позов до суду на голову адміністративної комісії Андрія Москаленка.<sup>33</sup> Проте новий орендар будівлі погодився повернути її до автентичного стану – скляну надбудову демонтували, а колір повернули до оригінального.<sup>34</sup> Зараз у будівлі розміщене відділення державного банку.

<sup>29</sup> Джерело: відповіді на запити до Львівської міської ради на отримання публічної інформації (травень–червень 2020 року).

<sup>30</sup> Джерело: Адміністративна комісія розглянула 5 порушень на об'єктах культурної спадщини Львова. <https://city-adm.lviv.ua/news/culture/architecture-and-historic-heritage/258417-administratyvna-komisiia-rozhl-anula-5-porushen-na-obiektakh-kulturnoi-spadshchyny-lvova>.

<sup>31</sup> Джерело: Над входом у віллу Бачевських облаштують скляну надбудову і відкриють там ресторан. [https://zaxid.net/nad\\_vhodom\\_u\\_villu\\_bachevskih\\_oblashtuye\\_sklyanu\\_nadbudovu\\_i\\_vidkrye\\_tam\\_restoran\\_n1470192](https://zaxid.net/nad_vhodom_u_villu_bachevskih_oblashtuye_sklyanu_nadbudovu_i_vidkrye_tam_restoran_n1470192).

<sup>32</sup> Джерело: Максимальний штраф у розмірі 170 тис. грн накладено на власників будівель на вул. Вітовського, 35а (вілла Бачевського) і вул. Свенціцького, 16 (вілла «Люсія»). <https://city-adm.lviv.ua/news/culture/architecture-and-historic-heritage/262709-maksymalnyi-shtraf-u-rozmiri-170-tys-hrn-nakladeno-na-vlasnykiv-budivel-na-vul-vitovskoho-35a-villa-bachevskoho-i-vul-svientsitskoho-16-villa-liusiia>.

<sup>33</sup> Джерело: Юридична особа, яка встановила скляну добудову у віллі Бачевського, подала позов до суду на Андрія Москаленка. <https://city-adm.lviv.ua/news/culture/architecture-and-historic-heritage/270711-yurydychna-osoba-i-aka-vstanovyla-sklyanu-dobudovu-u-villi-bachevskoho-podala-pozov-do-sudu-na-andriia-moskalenka&tmpl=iframe>.

<sup>34</sup> Джерело: Тривають роботи з відновлення вілли Бачевських. <https://city-adm.lviv.ua/news/culture/architecture-and-historic-heritage/278673-tryvaiut-roboty-z-vidnovlennia-villy-bachevskikh>.

## ЧАСТИНА 2.2. САНКЦІЇ ЗА ПОРУШЕННЯ ПАМ'ЯТКООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Більшість порушень пам'яткоохоронного законодавства кваліфікують як адміністративні.

Відповідно до ст. 44 ЗУ «Про охорону культурної спадщини», відповідний орган охорони культурної спадщини накладає на юридичну особу, яка є власником або уповноваженим ним органом чи замовником робіт, фінансові санкції за:

- проведення будь-яких незаконних робіт, які можуть завдати або завдали шкоди пам'ятці, її території, охоронюваній археологічній території, охоронним зонам, історичним ареалам населених місць;
- недодержання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, у тому числі тих вимог, що передбачені охоронними договорами; умисне доведення їх до стану руйнації;
- ці самі дії, вчинені щодо об'єкта всесвітньої спадщини, його території, буферної зони;
- неподання, несвоєчасне подання або подання явно недостовірної інформації про виявлені у процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єкти культурної спадщини;
- ухилення власника пам'ятки або уповноваженого ним органу від підписання охоронного договору чи за порушення ним режиму використання пам'ятки;
- невиконання припису органів охорони культурної спадщини.<sup>35</sup>

Кодекс України про адміністративні порушення визначає покарання фізичних та посадових осіб (ст. 92) за:

- ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини;
- порушення режиму використання пам'ятки культурної спадщини;
- порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території;
- проведення ремонтних, реставраційних, реабілітаційних робіт на пам'ятці культурної спадщини, зміну призначення пам'ятки культурної спадщини, її частин та елементів, здійснення написів, позначок на ній, на її території та в її охоронній зоні без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини.

Відповідно до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» кримінальна відповідальність настає за незаконне проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних чи підводних робіт на об'єкті археологічної спадщини, а також за умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини

<sup>35</sup> Джерело: Кодекс України про адміністративні правопорушення. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

чи їх частин (ст. 43)<sup>36</sup>. Стаття 298 Кримінального кодексу України передбачає покарання до трьох років позбавлення волі (див. Табл. 3).

Стаття 47 ЗУ «Про охорону культурної спадщини» передбачає, що навіть після застосування фінансових санкцій, адміністративних стягнень чи кримінального покарання винний усе одно зобов'язаний компенсувати заподіяну шкоду. Юридичні і фізичні особи, які завдали шкоди пам'яткам, їхнім територіям (у тому числі незаконним будівництвом), зобов'язані відновити пам'ятки та їхні території, а якщо відновлення неможливе – компенсувати заподіяну шкоду відповідно до закону. Рішення органу охорони культурної спадщини про застосування фінансових санкцій може бути оскаржене в судовому порядку.

За висновками Національного інституту стратегічних досліджень, нині практично немає дієвих механізмів покарання за порушення ЗУ «Про охорону культурної спадщини», зокрема, покарання за доведення до аварійного стану або знищення пам'яток, будівництво в охоронних зонах та ін. Штрафні санкції не працюють як стримуючий фактор, адже вони є занадто малими (максимальний розмір – 170 тисяч гривень відповідно до Закону) порівняно з обсягами фінансування будівельної сфери.<sup>37</sup>

Проект змін до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» (4561 від 30.12.2020) саме й передбачає підвищення відповідальності за порушення пам'яткоохоронного законодавства в частині й адміністративних правопорушень (див. Табл. 1 і 2), і кримінальних (див. Табл. 3). Зокрема, проєкт змін передбачає запровадження кримінальної відповідальності (у тому числі й для юридичних осіб) за самочинне зведення будівель чи споруд в історичному ареалі історичних населених місць, на території історико-культурних заповідників, на історико-культурних заповідних територіях, об'єктів всесвітньої спадщини або в їх буферній зоні.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Джерело: З У «Про охорону культурної спадщини». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.

<sup>37</sup> Джерело: Інституційні та правові проблеми збереження культурної спадщини. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/instituciyni-ta-pravovi-problemi-zberezhennya-kulturnoi>.

<sup>38</sup> Джерело: Проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню та знищенню нерухомої культурної спадщини. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70779](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70779).

*Таблиця 1. Порівняння розміру покарань за порушення пам'яткоохоронного законодавства: ЗУ «Про охорону культурної спадщини»; Кодекс України про адміністративні правопорушення; проєкт закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню та знищенню нерухомої культурної спадщини» (4561 від 30.12.2020). Юридичні особи<sup>39</sup>*

### ЮРИДИЧНІ ОСОБИ

REHERIT	ЧИННИЙ ЗАКОН ТА КОДЕКС	ПРОЄКТ ЗМІН
Проведення будь-яких робіт із порушенням вимог цього Закону на щойно виявленому об'єкті культурної спадщини, пам'ятці, її території, охоронюваній археологічній території, у межах зон охорони	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	100 000 неоподатковуваних мінімумів
Недодержання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, у тому числі тих вимог, що передбачені охоронними договорами	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1 200 неоподатковуваних мінімумів
За ці самі правопорушення, вчинені щодо об'єкта всесвітньої спадщини, його території, буферної зони	5000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	Пункт відсутній
Ухилення від укладання та/або підписання охоронного договору чи порушення режиму використання пам'ятки	100–1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1 200 неоподатковуваних мінімумів
Порушення режиму використання історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території	100–1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1 200 неоподатковуваних мінімумів
Неподання, несвоєчасне подання чи подання недостовірної інформації про виявлені у процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єкти культурної спадщини	100–1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1 200 неоподатковуваних мінімумів
Розміщення реклами та вивісок на пам'ятках культурної спадщини, в буферних зонах об'єктів всесвітньої спадщини, в історичних ареалах та зонах охорони пам'яток із порушенням вимог, визначених Законом	Пункт відсутній	100 000 неоподатковуваних мінімумів
Невиконання припису чи розпорядження органів охорони культурної спадщини	50–100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	100 000 неоподатковуваних мінімумів

<sup>39</sup> Джерело: складено авторами

Таблиця 2. Порівняння розміру покарань за порушення пам'яткоохоронного законодавства: ЗУ «Про охорону культурної спадщини»; Кодекс України про адміністративні правопорушення; проєкт закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню та знищенню нерухомої культурної спадщини» (4561 від 30.12.2020). Фізичні та посадові особи<sup>40</sup>

REHERIT	ФІЗИЧНІ ОСОБИ		ПОСАДОВІ ОСОБИ	
	ЧИННИЙ ЗАКОН ТА КОДЕКС	ПРОЄКТ ЗМІН	ЧИННИЙ ЗАКОН ТА КОДЕКС	ПРОЄКТ ЗМІН
Ухилення від підписання охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Порушення режиму використання пам'ятки культурної спадщини	50–100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	100–150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Порушення режиму історико-культурного заповідника чи історико-культурної заповідної території	50–100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	100–150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Проведення ремонтних, реставраційних, реабілітаційних робіт на пам'ятці культурної спадщини, зміна призначення пам'ятки культурної спадщини, її частин та елементів, здійснення написів, позначок на ній, на її території та в її охоронній зоні без письмового дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини	50–100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	100–150 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Розміщення реклами та вивісок на пам'ятках культурної спадщини, в буферних зонах об'єктів всесвітньої спадщини, в історичних ареалах та зонах охорони пам'яток із порушенням вимог, визначених Законом	Пункт відсутній	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	Пункт відсутній	10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Неподання, несвоєчасне подання або подання недостовірної інформації про виявлені у процесі земляних, будівельних, шляхових, меліоративних та будь-яких інших робіт об'єкти культурної спадщини	Пункт відсутній	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	Пункт відсутній	10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Проведення будь-яких робіт із порушенням вимог Закону на щойно виявленому об'єкті культурної спадщини, пам'ятці, її території, охоронюваній археологічній території, у межах зон охорони	Пункт відсутній	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	Пункт відсутній	10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
Недодержання вимог щодо захисту, збереження, утримання, використання, реставрації, реабілітації пам'яток, у тому числі тих вимог, що передбачені охоронними договорами	Пункт відсутній	1000–10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян	Пункт відсутній	10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

<sup>40</sup> Джерело: складено авторами

*Таблиця 3. Розширення кримінальної відповідальності за недотримання пам'яткоохоронного законодавства відповідно до проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню та знищенню нерухомої культурної спадщини» (4561 від 30.12.2020)<sup>41</sup>*

ПОРУШЕННЯ	ПРОЄКТ	ПРОПОНОВАНІ ЗМІНИ
Незаконне проведення археологічних розвідок, розкопок, інших земляних чи підводних робіт на об'єкті археологічної спадщини	Штраф 1000–3000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк до двох років з обмеженням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого	Без змін
Умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини чи їх частин	Штраф 2000–5000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк з обмеженням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого	Без змін
Умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження пам'яток національного значення	Позбавлення волі на строк до п'яти років з обмеженням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого	Без змін
Умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження об'єктів культурної спадщини чи їх частин або пам'яток національного значення службовою особою з використанням службового становища	Позбавлення волі на строк від трьох до восьми років з обмеженням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого	Без змін
Самочинне будівництво будівель або споруд в історичному ареалі історичних населених місць	Пункт відсутній	Штраф 100 000–200 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк до трьох років
Самочинне будівництво будівель або споруд на території історико-культурного заповідника, історико-культурної заповідної території, об'єкта всесвітньої спадщини або в його буферній зоні	Пункт відсутній	Штраф 200 000–300 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк до трьох років
Самочинне будівництво, вчинене повторно	Пункт відсутній	Штраф 300 000–500 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк від одного до п'яти років

<sup>41</sup> Джерело: складено авторами

*Українське законодавство щодо охорони культурної спадщини має переважно заборонний характер – тобто воно сфокусоване на обмеженнях, а не на ефективному управлінні та збереженні культурних пам'яток. В Україні досі немає єдиного закону, який регламентував би управління всією культурною спадщиною. За чинного законодавства органи місцевого самоврядування доволі обмежені у своїх повноваженнях. Наявний проєкт змін до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» розширює ці повноваження, утім, і він містить суперечності та недоліки, як-от невизначення режиму управління муніципальними пам'ятками та погодження голів (керівників) структурних підрозділів у сфері охорони культурної спадщини на місцях із центральним органом влади.*



## ЧАСТИНА 3. ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЗАВДАНОЇ ШКОДИ

Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини, яку представило Міністерство культури ще 2018 року, передбачає кілька пунктів, які безпосередньо стосуються охорони КС, зокрема:

- удосконалення правових, інституційних та фінансових інструментів щодо впровадження дієвої системи охорони культурної спадщини;
- консолідація зусиль щодо створення умов для виявлення, охорони, збереження й популяризації об'єктів культурної спадщини.<sup>42</sup>

Серед пропонованих у Концепції напрямів реалізації є й посилення відповідальності фізичних та юридичних осіб за недотримання вимог пам'яткоохоронного законодавства. Законопроект про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання руйнуванню та знищенню нерухомої культурної спадщини (№ 4561 від 30.12.2020) саме й передбачає збільшення фінансових санкцій за недотримання пам'яткоохоронного законодавства.

Зміна ЗУ «Про охорону культурної спадщини» спричинює зміни в інших правових документах, зокрема, в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Штрафи, передбачені за порушення пам'яткоохоронного законодавства, своєю чергою, прив'язані до розміру неоподаткованого мінімуму. З одного боку, це спрощує процедури визначення розміру штрафу, адже чітко прив'язує його до норми законодавства. З другого боку, **це надмірно стандартизує підхід до оцінювання шкоди, адже не враховується економічна й культурна цінність пам'яток.** Введення гнучкої системи розрахунку штрафів за порушення пам'яткоохоронного законодавства – це тривалий та складний процес, що вимагає залучення різних заінтересованих сторін, напрацювання та перевірку можливих методології обрахунку завданої шкоди, адвокації та інтеграції у правову систему.

Окрім посилення відповідальності за порушення пам'яткоохоронного законодавства, проєкт змін до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» вводить поняття «муніципальна пам'ятка» – це об'єкт культурної спадщини, що є цінністю для конкретної громади.

З огляду на специфіку нерухомої спадщини та необхідність більших розмірів штрафів за її несанкціоновану зміну чи руйнування, для обчислення штрафів за будь-які нелегальні дії із пам'яткою можна використати методику обрахунку вартості нерухомості. Якщо оновлений ЗУ дозволить, ОМС могли б запровадити гнучкий підхід до обрахунку завданої шкоди пам'яткам та накладати відповідні штрафи. Такий принцип підходу до оцінювання шкоди, завданої муніципальним пам'яткам, міг би допомогти перевірити гіпотезу про доцільність введення гнучкої системи накладання штрафів за порушення пам'яткоохоронного законодавства загалом на національному рівні.

<sup>42</sup> Джерело: Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини. [http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=245358162](http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162).

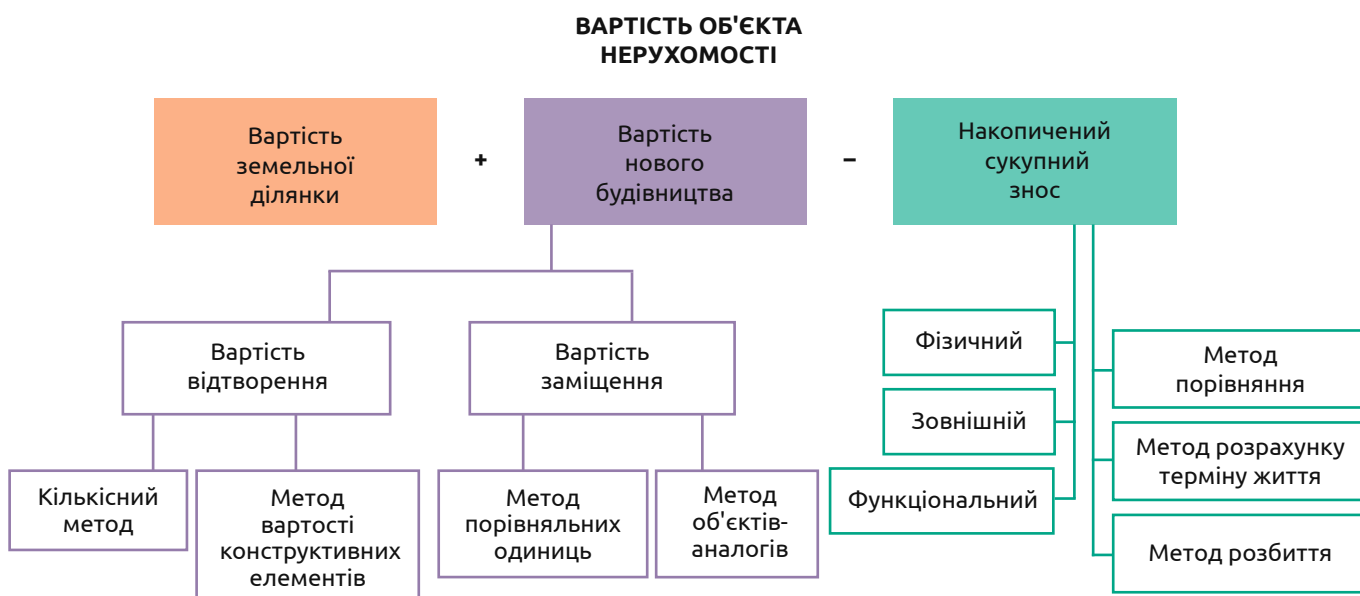


Відповідно до Національного стандарту № 2 «Оцінка нерухомого майна», для оцінювання вартості нерухомих пам'яток культури доцільно застосовувати витратний підхід.<sup>43</sup> Щоправда, його варто застосовувати у разі, якщо заміщення або відтворення пам'ятки фізично можливе та/або економічно доцільне. Витратний підхід передбачає визначення поточної вартості витрат на відтворення або заміщення об'єкта оцінювання з подальшим коригуванням їх на суму зносу (знецінення).<sup>44</sup> Витратний підхід передбачає такі методи:

- Метод прямого відтворення, що полягає у визначенні вартості відтворення з подальшим вирахуванням суми зносу (знецінення).
- Метод заміщення, що полягає у визначенні вартості заміщення з подальшим вирахуванням суми зносу (знецінення).

Під час застосування цих методів використовують вихідні дані про об'єкт оцінювання, інформацію про відтворення (заміщення) подібних об'єктів на ринку або за середньо-статистичними показниками цін. Витратний підхід рекомендовано застосовувати для оцінювання об'єктів на малоактивних або дуже обмежених ринках. Сфера культурної спадщини такою, власне, і є: об'єкти культурної спадщини зникають, їх купують рідко з огляду на високу ціну та статусність такої нерухомості.

Рис. 1. Схема оцінювання нерухомості за витратним підходом<sup>45</sup>



<sup>43</sup> Джерело: Національний стандарт № 2 «Оцінка нерухомого майна». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1442-2004-%D0%BF#Text>.

<sup>44</sup> Джерело: Національний стандарт № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-%D0%BF#Text>.

<sup>45</sup> Джерело: Оцінка та управління нерухомістю. <https://bit.ly/2PZzMBN>.

Оцінювати вартість об'єктів культурної спадщини як об'єктів нерухомості за дохідним підходом (скільки приносить чи може потенційно принести пам'ятка) є менш ефективним методом. Власники такого майна є значно обмеженішими у своїх діях з об'єктами культурної спадщини відповідно до пам'яткоохоронного законодавства, а тому не можуть вільно змінювати пам'ятки для максимізації потенційного доходу. Дохідний підхід натомість варто застосовувати тільки до тих об'єктів культурної спадщини, які мають потенціал інвестиційної нерухомості.

Сфера надання послуг з оцінювання нерухомості в Україні є регульованою, а тому є чіткі вимоги до експертів, які можуть займатися таким оцінюванням. Регулюванням оціночної діяльності займається, зокрема, Фонд державного майна, до відповідальності якого входить контроль за якістю експертного оцінювання. Підготовку фахівців здійснюють також навчальні заклади, які уклади відповідні угоди з Фондом. За умови успішного проходження навчання, стажування та підсумкового іспиту, експерт з оцінювання отримує кваліфікаційне свідоцтво.<sup>46</sup>

Державний реєстр оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності є у відкритому доступі.<sup>47</sup>

Крім цього, уже існують напрацьовані методології оцінювання майна, що значно зменшує ризик суб'єктивності того чи іншого експерта. Існує й інший «запобіжник» – процедура рецензування звітів з оцінювання майна. З поміж іншого, така рецензія містить висновок про доцільність та правильність застосування обраних методик оцінювання майна.<sup>48</sup>

Оскільки пам'яткоохоронна діяльність спрямована на охорону об'єктів спадщини й штрафи накладаються зазвичай за несанкціоновану зміну (або знищення) окремих елементів будівель, то пропонованим механізмом у цьому разі є **метод вартості конструктивних елементів**. Визначення вартості об'єкта за вартістю конструктивних елементів – це оцінювання на основі вартості відтворення окремих компонентів (наприклад, фундаменту, стін, покрівель, елементів фасаду, вікон тощо).

Є два основні види оцінювання нерухомості: індивідуальне оцінювання, що передбачає унікальний підхід до окремого об'єкта, або ж масове оцінювання, що передбачає розробку стандартної методики оцінки. Для оцінювання об'єктів нерухомої спадщини рекомендовано застосовувати **масову методику**, оскільки вона передбачає уніфіковану процедуру оцінювання, що скорочує час у разі потреби виставлення штрафу та мінімізує суб'єктивні фактори з боку експерта. З огляду

<sup>46</sup> Джерело: Порядок набуття кваліфікації оцінювача. <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-estimate-trainings-procedure.html>.

<sup>47</sup> Джерело: Державний реєстр оцінювачів та суб'єктів оціночної діяльності. <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/civil-access-data-Derzhavnij-reestr-ocinuvachiv-ta-sub-ektiv-ocinochnoi-diyalnosti.html>.

<sup>48</sup> Джерело: Правові підстави рецензування. <http://www.spfu.gov.ua/ua/content/spf-estimate-Recenzuvannya-zvitiv-pro-ocinku-majna-Pravovi-pidstavi-recenzuvannya.html>.

на різні комбінації незалежних змінних, що впливають на вартість нерухомості та мистецьку цінність культурної спадщини, рекомендовано, щоб органи місцевого самоврядування розробляли власні методики оцінювання для всіх об'єктів на своїй території.

Однак головним недоліком масової методики є те, що він розглядає історичні будівлі на рівні з іншими об'єктами нерухомості, а тому концентрується на матеріальній складовій (площа, стан фасаду та конструктивних елементів і т.п.). Натомість об'єкти культурної спадщини мають й інший вимір цінності – нематеріальну, культурно-історична цінність.

Таблиця 4. Культурно-історична та сучасна економічно-соціальна цінність<sup>49</sup>

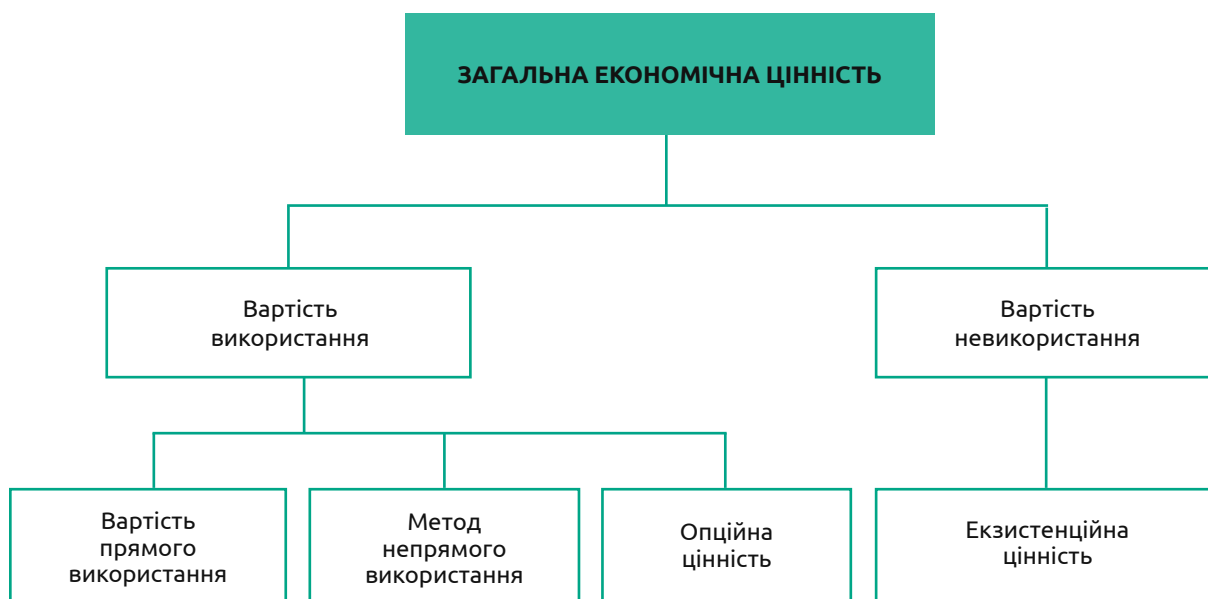
КУЛЬТУРНО-ІСТОРИЧНА ЦІННІСТЬ	СУЧАСНА ЕКОНОМІЧНО-СОЦІАЛЬНА ЦІННІСТЬ
Відносна художня цінність	Освітня цінність
Естетика та цінність віку (age value)	Економічна цінність
Історична цінність	Функціональна, споживча цінність
Цінність ідентичності (роль культурної спадщини в ідентичності групи)	Соціальна цінність
Наукова вартість (scientific value)	Цінність соціального доступу (як платформи для суспільної рефлексії)
Цінність унікальності	Політична цінність
Цінність автентичності	Операційна (адміністративна) цінність – корисність використання
Емоційна цінність (викликає емпатію)	Цінність новизни (задовольняє природну людську цікавість та допитливість і прагнення пізнання нового)
Цінність інтеграції (як метод залучення громади)	Ситуаційна цінність (впливає на враження туристів)
Асоціативна / символічна цінність	Фінансова цінність – цінність цінності (value of value)
Цінність креативності (витвір людського генія, художній та / або технічний)	Потенційна цінність майбутнього використання та створення вартості

<sup>49</sup> Джерело: New Values of Cultural Heritage and the Need for a New Paradigm Regarding its Care, <https://journals.openedition.org/ceroart/3647>.

Більше про споживчу вартість культурної спадщини – у Білій книзі «Економічний вплив місцевої культурної спадщини».<sup>50</sup>

Індивідуальне експертне оцінювання кожного конкретного об'єкта є точнішим, ніж масове, адже останнє не враховує унікальних комбінацій незалежних змінних, проте воно є менш ефективним із погляду реальності та вчасності впливу. Масове оцінювання, хоч і не є таким точним, проте є результативнішим у реальних умовах.

Рис. 2. Структура економічної цінності<sup>51</sup>



Відповідно до методології Світового банку, загальна економічна цінність (total economic value) складається із власне вартості використання та самого факту існування об'єкта (див. Рис. 1):

- Вартість прямого використання (direct use value) культурної спадщини полягає у використанні її ресурсу: наприклад, як житлової чи комерційної площі (споживче використання) чи туристичного відвідування (неспоживче використання). Вона ж часто закладена у базову ціну на ринку продажу та оренди нерухомості. Навіть більше: пряма споживча цінність спадщини зростає за умови її популярності як туристичного об'єкта – наприклад, за рахунок ціни вхідного квитка.
- Вартість непрямого використання об'єктів культурної спадщини базується на характеристиках неконкурентності та невиключеності, тобто вони є суспільними благами. Саме тому не можуть бути включені в ринкові процеси.
- Опційна цінність використання (option values) передбачає потенційне використання або сучасниками (opinion), або наступниками (bequest).

<sup>50</sup> Джерело: Економічний вплив місцевої культурної спадщини. [https://reherit.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/White-Paper\\_Economic-Impact-of-Local-Cultural-Heritage.pdf](https://reherit.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/White-Paper_Economic-Impact-of-Local-Cultural-Heritage.pdf).

<sup>51</sup> Джерело: адаптовано авторами на основі How Much is an Ecosystem Worth? Assessing the Economic Value of Conservation, World Bank

- Вартість невикористання / пасивного використання (non-use value/passive use value) полягає у задоволенні від самого знання про існування пам'ятки навіть без її безпосереднього використання чи відвідування.

Пряму цінність використання найлегше вирахувати, оскільки вона базується на чітких та конкретних властивостях об'єкта, а роботи з його відновлення можна встановити з огляду на стан ринку. Непряму вартість використання та вартість невикористання встановити значно важче, оскільки немає чітких параметрів цієї цінності.<sup>52</sup>

Існують різноманітні техніки економічного оцінювання. **Методи оцінювання виявлених переваг** (revealed preference methods) спираються на спостереження за реальною поведінкою на ринку, як-от оцінка реставраційних робіт, та дедуктивне визначення вартості (див. нижче). **Методи оцінювання заявлених переваг** (stated preference methods) є більш абстрактними та спираються не на реальну поведінку на ринку, а на гіпотетичну: наприклад, завдяки проведенню опитування серед споживачів щодо того, як вони оцінюють корисність того чи іншого об'єкта (ставляться до нього).

З огляду на більшу доказову базу, яку використовують для методів виявлених переваг, саме вони рекомендовані для оцінювання вартості об'єктів культурної спадщини для потреб розрахунку розміру штрафів за правопорушення.

*Одним із важливих напрямів державної політики реформування сфери охорони нерухомої культурної спадщини є вдосконалення використання фінансових інструментів – штрафів – як інструменту охорони історичних пам'яток та управління культурною спадщиною загалом. Уже є ініціативи, спрямовані на посилення фінансової відповідальності за недотримання законодавства. Втім, ініційовані зміни до пам'яткоохоронного законодавства пропонують здебільшого кількісні покращення (підвищення розмірів штрафів), проте не фокусуються на якісних змінах. З огляду на різні характеристики об'єктів культурної спадщини та контексти їхнього існування, можна стверджувати, що необхідно виробити гнучку систему штрафів, тобто чим цінніша пам'ятка, тим більші фінансові санкції повинні накладатися на порушників за незаконне поводження з нею. Така гнучка система визначення розмірів штрафів має враховувати фактори зниження корупційних ризиків, тобто містити однозначні критерії, чіткі процедури та спиратися на доказову базу. З часом гнучка система визначення розміру штрафів закріпиться у судовій практиці та загалом у практиці управління культурною спадщиною, особливо на рівні місцевої влади (територіальних громад).*

<sup>52</sup> Джерело: How Much is an Ecosystem Worth? Assessing the Economic Value of Conservation, World Bank.

Таблиця 5. Методи економічного оцінювання<sup>53</sup>

Метод	Підхід	Застосування	Необхідна інформація	Обмеження
<b>МЕТОДИ ОЦІНЮВАННЯ ВИЯВЛЕНИХ ПЕРЕВАГ</b>				
Вартість відновлення (replacement cost)	Використання вартості заміщення втрачених елементів	До будь-якого втраченого / пошкодженого елемента	Ступінь втрати/пошкодження елемента; вартість заміщення	Є ризик переоцінювання реальної шкоди
Гедоністичне ціноутворення	Оцінити вплив факторів зовнішнього середовища (розташування, стан прилеглих будівель тощо) на ціну	Культурна спадщина як така	Ціни на характеристики об'єктів	Вимагає значних обсягів інформації; може спричинити спекуляції
<b>МЕТОДИ ОЦІНЮВАННЯ ЗАЯВЛЕНИХ ПЕРЕВАГ</b>				
Умовна оцінка	Опитування респондентів щодо ціни, яку вони готові були б заплатити	Культурна спадщина як така та послуги, з нею пов'язані	Результати опитування щодо ціни, яку респонденти готові заплатити	Високі ризики упередженості респондентів
Моделювання вибору	Пропозиція для респондентів вибрати опцію зі списку запропонованих варіантів вартості	Культурна спадщина як така та послуги, з нею пов'язані	Результати опитування	Високі ризики упередженості респондентів
<b>ІНШІ МЕТОДИ</b>				
Перенесення вигоди	Використання оцінки, отриманої в одному контексті, для іншого контексту	Для будь-яких об'єктів, які можна порівняти	Здійснення оцінювання в певному контексті з подальшим перенесенням на інший контекст	Ризик неточності навіть за умов зіставлення дуже схожих об'єктів

<sup>53</sup> Джерело: адаптовано авторами за How Much is an Ecosystem Worth? Assessing the Economic Value of Conservation, World Bank

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

**Рекомендація 1. Посилити відповідальність за порушення пам'яткоохоронного законодавства для фізичних, юридичних та посадових осіб.**

Інструменти:

- Розширення фінансових санкцій (наприклад, підвищення штрафних сум) за порушення пам'яткоохоронного законодавства (адміністративні правопорушення). Для цього: прийняти проєкт змін до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» та пов'язаних НПА.
- Розширення кримінальної відповідальності за недотримання пам'яткоохоронного законодавства (проєкт змін до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» та пов'язаних НПА (4561 від 30.12.2020)).

**Рекомендація 2. Налагодити роботу ЦОВВ, відповідальних за реалізацію політики у сфері охорони культурної спадщини.**

Інструменти:

- Завершення поділу функцій формування та реалізації відповідної політики.
- Запуск роботи Державної інспекції культурної спадщини України як ЦОВВ, що реалізовує політику. Основною функцією Інспекції має бути контроль за дотриманням пам'яткоохоронного законодавства, у тому числі застосування штрафних санкцій.

**Рекомендація 3. Визнати та посилити значення нематеріальної цінності матеріальних культурних пам'яток.**

Інструменти:

- Розширення поняття «цінність пам'ятки» у ЗУ «Про охорону культурної спадщини» завдяки детальнішому роз'ясненню сутності нематеріальної цінності пам'ятки.
- Напрацювання методології оцінювання об'єктів нерухомої спадщини, яка враховувала б нематеріальну цінність пам'яток (здійснити спільно з Фондом державного майна та іншими заінтересованими сторонами). Верифіковану та відпрацьовану методологію можна брати за основу при формуванні системи гнучких штрафів за принципом «чим цінніша пам'ятка, тим більші санкції за її пошкодження».

#### **Рекомендація 4. Посилити повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони культурної спадщини.**

##### Інструменти:

- Промоція наявних механізмів для підвищення ефективності застосування пам'яткоохоронного законодавства на місцях (наприклад, через інструмент адміністративних комісій).
- Надання можливості призначати на посаду і звільняти керівників структурних підрозділів територіальних громад у сфері охорони культурної спадщини без погодження з органом охорони культурної спадщини вищого рівня.
- Запровадження в законодавство поняття «муніципальна пам'ятка» (проект змін до ЗУ «Про охорону культурної спадщини» та пов'язаних НПА (4561 від 30.12.2020 р.)) з визначенням режиму управління цими пам'ятками.
- Пілотування методології оцінювання об'єктів нерухомої культурної спадщини, яка включала б матеріальну та нематеріальну цінності, на муніципальних пам'ятках. Перевірка гіпотези про доцільність гнучкої системи штрафів.



