

Акти суб'єктів владних повноважень, які визначають статус об'єктів культурної спадщини, володіють ознаками нормативно-правових актів

Автор: Берназюк Ян

Організація: Верховний Суд

Видання: Конституціоналіст · 2024

Дата публікації: 2024-02-12

Постійна адреса: <https://constitutionalist.com.ua/akty-sub-iektiv-vladnykh-povnovazhen-iaki-vyznachaiut-status-ob-iektiv-kulturnoi-spadshchyny-volodiut-oznakamy-normatyvno-pravovykh-aktiv/>

Відомості про автора

Берназюк Ян

Верховний Суд

Текст документа

Берназюк Ян Олександрович

д.ю.н., професор

АКТИ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ, ЯКІ

ВИЗНАЧАЮТЬ СТАТУС ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ,

ВОЛОДІЮТЬ ОЗНАКАМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Відповідно до статті 54 Конституції України культурна спадщина охороняється законом; держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність.

Пунктами 18, 19 частини першої статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) передбачено визначення для двох видів актів, що є рішеннями суб'єктів владних повноважень у розумінні цього Кодексу:

нормативно-правовий акт - акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування (пункт 18);

індивідуальний акт - акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк (пункт 19).

Важливо, що інших видів актів, крім нормативно-правових та індивідуальних, КАС України не передбачає.

В абзаці 4 пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 року № 2-зп вказано, що «... за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію».

У пункті 5 Рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 року № 9-рп/2008 в справі № 1-10/2008 зазначено, що при визначенні природи «правового акта індивідуальної дії» правова позиція Конституційного Суду України ґрунтується на тому, що «правові акти ненормативного характеру (індивідуальної дії)»

стосуються окремих осіб, «розраховані на персональне (індивідуальне) застосування» і після реалізації вичерпують свою дію.

Водночас, в абзацах першому-третьому пункту 6 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 грудня 2001 року № 20-рп/2001 зазначено, що «... ознаками нормативності правових актів є невизначеність дії у часі та неодноразовість їх застосування».

Також у пункті 4 мотивувальної частини Рішення від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 Конституційний Суд України дійшов висновку, що «... органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти. До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово і після реалізації вичерпують свою дію»; ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання» (абзац шостий пункту п'ятого цього ж Рішення).

З вищенаведеного можна зробити висновки, що:

нормативно-правові акти - це акти, які встановлюють, змінюють (скасовують), припиняють загальні правила регулювання однотипних відносин; розраховані на широке коло осіб та на довгострокове неодноразове застосування; зазвичай невизначеність дії у часі; встановлюють загальні правила поведінки; регулювання однотипних відносин; ті, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення; не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи;

ненормативні акти - видані (прийняті) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг; встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи; стосуються прав або інтересів (звернені до) окремого суб'єкта чи юридичної особи (розраховані на персональне (індивідуальне) застосування); є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання (реалізації) або мають визначений строк.

Перевіряючи рішення суб'єктів владних повноважень, які стосуються визначення статусу об'єктів культурної спадщини, на відповідність ознакам нормативно-правового акта або індивідуального акта, можна дійти висновку, що переважна більшість ознак, притаманних цим рішенням, дозволяють віднести їх саме до нормативно-правових актів.

Акти суб'єктів владних повноважень, які визначають статус об'єктів культурної спадщини, зокрема, накази Міністерства культури України та Департаменту культури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), видаються на виконання вимог і у межах повноважень, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини».

Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 13 цього Закону об'єкти культурної спадщини незалежно від форм власності відповідно до їхньої археологічної, естетичної, етнологічної, історичної, мистецької, наукової чи художньої цінності підлягають реєстрації шляхом занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (Реєстр) за категоріями національного та місцевого значення пам'ятки. Порядок визначення категорій пам'яток встановлюється Кабінетом Міністрів України. Із занесенням до Реєстру на об'єкт культурної спадщини, на всі його складові елементи, що становлять предмет його охорони, поширюється правовий статус пам'ятки.

Згідно з ч. 1, 2 ст. 14 Закону України «Про охорону культурної спадщини» занесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру та внесення змін до нього (вилучення з Реєстру, зміна категорії пам'ятки) провадяться відповідно до категорії пам'ятки:

а) пам'ятки національного значення - постановою Кабінету Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини, протягом одного року з дня одержання подання;

б) пам'ятки місцевого значення - рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини, за поданням відповідних органів охорони культурної спадщини або за поданням Українського товариства охорони пам'яток історії та культури, інших громадських організацій, до статутних завдань яких належать питання охорони культурної спадщини, протягом одного місяця з дня одержання подання.

Об'єкт культурної спадщини до вирішення питання про його реєстрацію як пам'ятки вноситься до Переліку об'єктів культурної спадщини і набуває правового статусу щойно виявленого об'єкта культурної спадщини, про що відповідний орган охорони культурної спадщини в письмовій формі повідомляє власника цього об'єкта або уповноважений ним орган (особу). Переліки об'єктів культурної спадщини затверджуються рішеннями відповідних органів охорони культурної спадщини. Порядок обліку об'єктів культурної спадщини визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони культурної спадщини.

Відповідно до абз. 3 ч. 2 ст. 14 Закону України «Про охорону культурної спадщини» наказом Міністерства культури України від 11.03.2013 № 158 затверджено Порядок обліку об'єктів культурної спадщини.

Відповідно до п. 2.4 Порядку № 158 виявлення об'єктів культурної спадщини, складання на них облікової картки, короткої історичної довідки, акта технічного стану забезпечують органи охорони культурної спадщини Автономної Республіки Крим, органи охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад населених пунктів, занесених до Списку історичних населених місць України, відповідно до їх повноважень, зокрема виконують функції замовника та укладають з цією метою контракти на виявлення, дослідження об'єктів культурної спадщини з метою визначення наявності та культурної цінності об'єкта культурної спадщини, а також одержання нової інформації про ці об'єкти.

Згідно з п.п. 3.1-3.5 Порядку № 158 облікова картка об'єкта культурної спадщини, коротка історична довідка, акт технічного стану об'єкта (пам'ятки) культурної спадщини подаються за місцезнаходженням таких об'єктів на розгляд науково-методичної ради з питань охорони культурної спадщини органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим, консультативних рад органів охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та наукової (вченої) ради установи, організації, діяльність якої пов'язана з охороною культурної спадщини, які оцінюють відповідність кожного об'єкта критеріям, зазначеним у пунктах 10 і 11 Порядку визначення категорій пам'яток для занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2001 № 1760.

Згідно з п. 1 Порядку № 1760 об'єкти культурної спадщини заносяться до Державного реєстру нерухомих пам'яток України (Реєстр) за рішенням Кабінету Міністрів України - щодо об'єктів національного значення або за рішенням відповідного центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини - щодо об'єктів місцевого значення.

Відповідно до п.п. 6.1-6.2 Порядку № 158 подання щодо занесення до Реєстру щойно виявлених об'єктів культурної спадщини, а також занесення (незанесення) до Реєстру об'єктів культурної спадщини, зазначених у пункті 5.1 розділу V цього Порядку, подаються за місцезнаходженням таких об'єктів органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами охорони культурної спадщини обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій або Українським товариством охорони пам'яток історії та культури та іншими громадськими організаціями, до статутних завдань яких належать питання охорони культурної спадщини, - до Мінкультури України.

Згідно з п.п. 12-13 Порядку № 1760 відповідність кожного об'єкта культурної спадщини критеріям, зазначеним у пунктах 10 і 11 цього Порядку, оцінюється науковими (вченими) радами установ та організацій, діяльність яких пов'язана з охороною культурної спадщини. За результатами оцінки оформляється протокол, де зазначається, яким саме критерієм відповідає кожен об'єкт культурної спадщини. Протокол надсилається центральному органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

Після отримання протоколу, зазначеного у пункті 12, центральний орган виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини у п'ятиденний термін передає його разом з обліковою документацією на розгляд утвореної у цьому органі експертної комісії.

Склад експертної комісії затверджує керівник центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини. До складу ради входить не менш як три фахівці з науковим ступенем кандидата чи доктора наук з відповідної спеціальності.

Експертна комісія готує у п'ятиденний термін висновок щодо об'єкта культурної спадщини. Висновок підлягає затвердженню науково-методичною радою центрального органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини.

Зазначений висновок є підставою для занесення пам'ятки до Реєстру.

Отже, з аналізу вищенаведених норм, слід дійти висновку, що зазначені накази не вичерпують свою дію внесенням/вилученням певного об'єкта до переліку, тобто і Перелік, і Реєстр діють безстроково, постійно.

Крім того, зазначені акти поширюють свою дію на широке коло невизначених учасників правовідносин у сфері охорони культурної спадщини (тобто, будь-яка особа, яка є учасником публічно-правових або приватних правовідносин щодо вказаних у актах об'єктів, повинні враховувати факт віднесення до об'єктів культурної спадщини і породжених цим юридичних наслідків (наприклад, обмеження у здійсненні права власності: і користування і розпорядження).

Вагомим є те, що ці акти стосуються переважно саме публічного інтересу у сфері культури. Збереження пам'ятки культури, у першу чергу здійснюється не у інтересах його власника, творця чи його родини, а саме у суспільних інтересах, які можуть і суперечити приватним інтересам вказаних осіб (наприклад, в частині обмеження права власності, користування, розпорядження). Тобто публічний інтерес у цьому випадку може превалювати над приватним (наприклад, у випадку заперечення власником віднесення об'єкту до пам'яток культури), або можуть збігатися, якщо таке рішення органів державної влади (місцевого самоврядування) підтримується власниками. Зважаючи на публічний інтерес, якого стосуються Перелік і Реєстр, вони є актами, що мають бути оприлюднені і доступними для громадськості.

Також необхідно врахувати, що повноваження Міністерства культури України визначені у п. 4 Положення, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 495, свідчать про те, що вказаний орган здійснює нормативно-правове регулювання у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин, кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті (пп. 5).

Крім того, згідно з Розпорядженням органу Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) «Про внесення змін до Положення про Департамент культури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)» від 02.11.2021 № 2251, яким викладено вказане Положення в новій редакції, Департамент культури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) є структурним підрозділом виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), підпорядковується Київському міському голові, підзвітний та підконтрольний Київській міській раді.

Згідно з пунктом 15 даного Положення Департамент є юридичною особою публічного права, має самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, гербову печатку Департаменту та власні бланки.

При цьому детальний аналіз повноважень цього структурного підрозділу дозволив встановити, що директор Департаменту, зокрема: «9.10. Видає у межах повноважень накази, організовує і контролює їх виконання. Накази, які містять одну або більше норм, що зачіпають права, свободи, законні інтереси і стосуються обов'язків громадян та юридичних осіб, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації, або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковим для інших органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб, що не належать до сфери управління суб'єкта нормотворення, підлягають державній реєстрації в установленому

порядку. Накази, які є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються у порядку, встановленому законодавством України».

Аналіз зазначених критеріїв дає підстави для висновку, що Перелік і Реєстр, а також накази про занесення об'єктів культурної спадщини до них за змістовною вагомістю критеріїв (а також за переважною їх кількістю) відносяться до нормативно-правових актів.

Таким чином, накази органів місцевого самоврядування про занесення об'єктів до Переліку щойно виявлених об'єктів культурної спадщини та накази Міністерства культури України про занесення об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України є нормативно-правовими актами, а відповідні публічно-правові спори повинні розглядатися адміністративними судом за правилами ст. ст. 264-265 КАС України, оскільки зазначені накази відповідають таким ознакам:

1. стосуються прав та інтересів необмеженої кількості осіб;
2. не вичерпують свою дію фактом виконанням;
3. не мають визначеного строку дії.

Окрема думка судді Верховного Суду від 2 листопада 2023 року у справі № 826/15864/17 (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/114629754>)

Файли матеріалу

[Оригінальний файл автора](#)