

ВИСНОВОК
на проект Закону України
«Про Український національний пантеон»

У законопроекті, метою якого є «продовження комплексного законодавчого врегулювання питань формування та реалізації державної політики національної пам'яті Українського народу, визначених у Законі України «Про засади державної політики національної пам'яті Українського народу», задля вшанування найвидатніших представників української нації шляхом почесного перепоховання, встановлення кенотафів»» (п. 1 пояснювальної записки), пропонується заснувати Український національний пантеон (далі – Пантеон), визначивши територію його розміщення та особливості її правового режиму, особливості створення Пантеону, вшанування найвидатніших представників української нації, порядок ухвалення рішення щодо вшанування пам'яті таких осіб і порядок організації здійснення перепоховання, можливість створення Книги пам'яті про осіб, ушанованих у Пантеоні, врегулювати питання утримання в належному стані, охорони та відповідальності за поругу над Пантеоном.

Також пропонується внести відповідні зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону культурної спадщини», «Про поховання та похоронну справу», «Про регулювання містобудівної діяльності» та «Про засади державної політики національної пам'яті Українського народу».

Відповідно до п. 2 пояснювальної записки, законопроект «розроблено з метою вшанування найвидатніших представників української нації, формування на їхніх прикладах української національної та громадянської ідентичності, створення Українського національного пантеону як загальнонаціонального місця пам'яті Українського народу».

Проект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2026 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 10.02.2026 № 4774-ІХ.

Головне управління, розглянувши законопроект у вкрай стислий термін, висловлює щодо нього наступне.

1. Окремі положення законопроекту мають ознаки індивідуально-правового регулювання, оскільки передбачають вирішення конкретних питань щодо чітко визначеного об'єкта правовідносин – Українського національного пантеону, а не встановлення загальнообов'язкових правил поведінки. Зокрема, це стосується питань: розміщення Пантеону (ст. 2); процедури створення та конкурсу щодо проєкту Пантеону (ст. 4); порядку ухвалення рішення щодо вшанування пам'яті особи в Пантеоні (ст. 6); Книги пам'яті про осіб, ушанованих у Пантеоні (ст. 8) та інші.

Також зазначимо, що питання, пов'язані з увічненням пам'яті відповідних осіб вже зачіпалися в окремих актах парламенту¹ та Президента України².

2. Законопроект оперує виразами та термінами, яким бракує юридичної визначеності, наприклад, «винятковий, історично значущий внесок» (ч. 1 ст. 2, п. 5 ч. 2 ст. 5 та ін), «діячів науки або культури світового рівня» (п. 6 ч. 2 ст. 5) тощо.

3. У ч. 4 ст. 2 проєкту пропонується встановити, що Пантеон є об'єктом права державної власності і не підлягає приватизації або передачі в оренду. Для належного забезпечення цієї заборони відповідні положення доцільно також внести до ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» у якій визначається перелік об'єктів державної власності, що не підлягають приватизації, а також до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про оренду державного та комунального майна», де визначається державне майно, яке не може бути об'єктом оренди.

Крім цього, виглядає доцільною також встановлення заборони на інші форми можливого відчуження Пантеону із державної власності, наприклад, використання його як предмету застави, а також передачі його у безоплатне користування іншим особам, адже таке комплексне законодавче врегулювання сприятиме збереженню Пантеону у державній власності.

4. Згідно ч. 4 ст. 7 «у Пантеоні відбувається церемонія вручення *найвищої* державної нагороди (вищого ступеня відзнаки)». Водночас Закон України «Про державні нагороди України» не містить поняття «найвища державна нагорода», тільки ст. 6 оперує поняттям «вищий ступень відзнаки» щодо звання «Герой України».

¹ Про увіковічення пам'яті Героїв України, які віддали своє життя за свободу і незалежність України : Постанова Верховної Ради України від 13.01.2015 № 97-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/97-19>

² Про заходи щодо створення меморіалу українських героїв : Указ Президента України від 26.08.2015 № 508/2015 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/508/2015>

5. Зауваження викликають пропоновані зміни до окремих законодавчих актів.

5.1. У новій ч. 14 ст. 20 «Встановлення та зміна цільового призначення земельних ділянок» Земельного кодексу України зазначається, що «будівництво та функціонування Українського національного пантеону відповідно до Закону України «Про Український національний пантеон» не потребує зміни цільового призначення земельної ділянки, категорії земель або функціонального використання території, якщо використання такої земельної ділянки здійснюється як *спеціальна форма меморіального, церемоніального, культурно-історичного, естетичного, виховного, просвітницького, рекреаційного, репрезентативного використання території*». Зазначимо, що у вказаному приписі, а також в інших положеннях проекту, не розкривається зміст таких понять, які використовуються в ньому, як: «спеціальна форма... використання території» та «репрезентативне використання території», що може ускладнити реалізацію відповідних приписів.

5.2. Згідно з новою ст. 9² «Особливості розміщення Українського національного Пантеону на територіях природно-заповідного фонду» Закону України «Про природно-заповідний фонд України» (далі у цьому підпункті – Закон) «*будівництво та функціонування Українського національного пантеону на території природно-заповідного фонду допускається як спеціальна форма меморіального, церемоніального, культурно-історичного, естетичного, виховного, просвітницького, рекреаційного та репрезентативного використання території відповідно до Закону України «Про Український національний пантеон*». Таке розміщення не потребує вилучення земельної ділянки зі складу природно-заповідного фонду, зміни меж об'єкта природно-заповідного фонду, зміни категорії земель або зміни цільового призначення земельної ділянки, а також не є зміною функціонального використання території. Розміщення Українського національного пантеону на території природно-заповідного фонду не може бути самостійною підставою для відмови у погодженні, затвердженні або реалізації проектних рішень щодо Українського національного пантеону».

Проте такий підхід не враховує, що відповідно до ч. 1 ст. 16 Закону «на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме: будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю природних заповідників (абзаци 1-2), наслідком чого може стати невиконання природним заповідником покладених на нього завдань.

5.3. У ч. 4 ст. 4 проекту та абз. 2 нового п. 6¹⁰ розділу V «Прикінцеві положення» Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі у цьому підпункті – Закон) передбачається, що «містобудівні умови та обмеження для проектування Пантеону надаються відповідним уповноваженим органом містобудування та архітектури на підставі результатів відкритого міжнародного або відкритого всеукраїнського конкурсу щодо проекту Пантеону і відповідно до положень цього Закону *без урахування вимог містобудівної документації на місцевому рівні*».

Однак такий підхід не враховує, що містобудівні умови та обмеження забудови земельної ділянки є документом, що містить комплекс планувальних та архітектурних вимог до проектування і будівництва щодо поверховості та щільності забудови земельної ділянки, відступів будинків і споруд від червоних ліній, меж земельної ділянки, її благоустрою та озеленення, інші вимоги до об'єктів будівництва, встановлені законодавством та містобудівною документацією (п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону). При цьому згідно з ч. 3 ст. 29 Закону «містобудівні умови та обмеження³ надаються відповідними уповноваженими органами містобудування та архітектури на підставі *містобудівної документації на місцевому рівні*». Зауважимо, що наслідком невиконання вимог такої документації може стати, зокрема, некомплексний розвиток відповідних територій.

6. Щодо окремих положень ст. 10 «Прикінцеві та перехідні положення» проекту також доцільно зауважити наступне.

6.1. У п. 3 ст. 10 доручається Кабінету Міністрів України «протягом шести місяців із дня опублікування цього Закону:

- 1) забезпечити прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації цього Закону;
- 2) привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;
- 3) забезпечити приведення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом;
- 4) ужити інших заходів для реалізації цього Закону».

Тому, на нашу думку, потребує перегляду термін набрання чинності Законом, проект якого розглядається – «з дня, наступного за днем його опублікування» (п. 1 ст. 10).

³ - У ч. 5 ст. 29 Закону серед містобудівних умов та обмежень передбачається, зокрема: «максимально допустимий відсоток забудови земельної ділянки»; «планувальні обмеження (охоронні зони пам'яток культурної спадщини, межі історичних ареалів, зони регулювання забудови, зони охоронюваного ландшафту, зони охорони археологічного культурного шару, в межах яких діє спеціальний режим їх використання, охоронні зони об'єктів природно-заповідного фонду, прибережні захисні смуги, зони санітарної охорони...».

6.2. У пп. 4 п. 3 міститься доручення Кабінету Міністрів України протягом шести місяців із дня опублікування цього Закону «ужити інших заходів для реалізації цього Закону». Таке формулювання є занадто загальним і не визначає зміст відповідного доручення. З огляду на принцип правової визначеності вбачається доцільним конкретизувати зміст зазначеного доручення.

7. Відповідно до ч. 4 ст. 5 проекту «будівництво, утримання у належному стані та охорона Пантеону здійснюються за рахунок коштів державного бюджету відповідно до закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших джерел фінансування, не заборонених законодавством». Згідно з ч. 1 ст. 10 Закону «цей Закон набирає чинності з дня наступного за днем його опублікування». З огляду на викладене, під час розгляду законопроекту доцільно врахувати вимоги ч. 3 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України та ст. 27 Бюджетного кодексу України.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н. Лебедь, А. Мусаєва, Н. Пархоменко, Е. Вальковський, О. Куціпак, К. Вербицький

