Комитет Государственной Думы по культуре Федерального Собрания Российской Федерации

О рассмотрении проекта федерального закона № 865066-8

Рассмотрев проект федерального закона № 865066-8 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (о возможности осуществления региональными органами охраны функций, не связанных с сохранением объектов культурного наследия), Правительство Ивановской области сообщает следующее.

# В резолюции XIII Всероссийского съезда органов охраны памятников истории и культуры 2014 года (г. Брянск) органам государственной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано разработать комплекс правовых, организационных и финансовых мер, направленных на существенное укрепление системы органов охраны объектов культурного наследия. Целью этих мер служило укрепление их кадрового потенциала, материального обеспечения и организационной структуры, с учетом того, что наиболее эффективной является такая система органов исполнительной власти, при которой на орган охраны объектов культурного наследия не возложено исполнение функций в иных отраслях, не связанных напрямую с реализацией полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия.

Вопросы, обсуждаемые на этом и предыдущих съездах, принятие Федерального закона от 22.10.2014 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в конечном счете, вылились в масштабную реорганизацию системы органов охраны объектов культурного наследия на региональном уровне, потребовавшей выделения дополнительных средств из бюджетов субъектов Российской Федерации, решения серьезных организационных и кадровых вопросов.

В 2016 году органы охраны объектов культурного наследия субъектов Российской Федерации были выделены в самостоятельные органы исполнительной власти или структурные подразделения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Их статус закреплен в пункте 2 статьи 10 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ), в соответствии с которым они уполномочены в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия и не наделены функциями, не предусмотренными Законом № 73-ФЗ.

Таким образом, Законом № 73-ФЗ закреплено обоснованное положение о необходимости создания в системе исполнительных органов государственной власти самостоятельных органов, уполномоченных в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Уполномоченные региональные органы охраны объектов культурного наследия осуществляют значительный объем полномочий, в том числе государственную охрану объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия, региональный государственный контроль (надзор) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия, согласование проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений регионального значения, мониторинг объектов культурного наследия, составление актов технического состояния и утверждение охранных обязательств правообладателей объектов культурного наследия, утверждение предметов охраны объектов культурного наследия, границ их территорий, установление зон охраны объектов культурного наследия, взаимодействие с органами государственной регистрации прав и кадастрового учета, правообладателями объектов культурного наследия.

Кроме того, ряд полномочий Российской Федерации передан  
для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе, государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны объектов культурного наследия (статья 9.1 Закона № 73-ФЗ). Средства на осуществление переданных полномочий [предоставляются](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=RZB&n=319037&dst=100019) в виде субвенций из федерального бюджета. Уполномоченными органами государственной власти на федеральном уровне проводится работа по возможному изменению, в том числе, посредством увеличения количества показателей, порядка оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации переданных полномочий, что является естественной тенденцией и одновременно требует повышения эффективности деятельности региональных органов охраны объектов культурного наследия.

Установление возможности осуществления полномочий в соответствии с Законом № 73-ФЗ органами, осуществляющими иные функции, может привести к снижению концентрации необходимых ресурсов, а также к работе по остаточному принципу в деятельности тех органов, которые имеют функционал в различных отраслях.

Обоснование, изложенное в пояснительной записке к проекту, не является достаточным для внедрения предложенных изменений. Действующая редакция подпункта 2 статьи 10 Закона № 73-ФЗ не ограничивает самостоятельность субъектов Российской Федерации в определении системы органов государственной власти. Понятие системы органов государственной власти нормативно не определено, однако из буквальных толкований терминов следует, что система – это форма организации, упорядоченная совокупность организаций (элементов), находящихся во взаимодействии друг с другом, которая образует определенную целостность, единство. Требование подпункта 2 статьи 10 Закона № 73-ФЗ не ограничивает субъекты Российской Федерации в формировании эффективной системы органов государственной власти как упорядоченной совокупности органов, образующих определенную целостность.

К примеру, согласно части 2 статьи 9 Устава Ивановской области систему органов государственной власти Ивановской области составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти Ивановской области; высшее должностное лицо Ивановской области; высший исполнительный орган государственной власти Ивановской области; мировые судьи Ивановской области; иные органы государственной власти Ивановской области, образуемые в соответствии с Уставом Ивановской области. Систему исполнительных органов государственной власти Ивановской области составляют: Губернатор Ивановской области, Правительство Ивановской области, иные исполнительные органы государственной власти Ивановской области (часть 1 статьи 58 Устава Ивановской области). На реализацию указанных норм подпункт 2 статьи 10 Закона № 73-ФЗ непосредственного влияния не оказывает.

Обращаем внимание на то, что действующая редакция подпункта 2 статьи 10 Закона № 73-ФЗ предусматривает возможность создания структурных подразделений высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации, а не отдельных органов охраны объектов культурного наследия.

Указание на небольшое количество объектов культурного наследия в отдельных регионах не может само по себе являться фактором изменения действующего законодательства на федеральном уровне. В оценке процессов имеют значение не только количественные показатели, но и качественные, а также характеристики результативности.

Таким образом, законопроектом необоснованно предлагается создать условия для упразднения автономности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия, что может привести к кризисным явлениям в их деятельности как следствию новой масштабной реорганизации отрасли, мероприятия которой не обеспечены финансированием бюджетов соответствующих уровней.

Исходя из изложенного, поддержать проект федерального закона не представляется возможным.