

## **Проблемы существующей системы разграничения полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями**

В соответствии с Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ) полномочия по государственной охране объектов культурного наследия местного (муниципального) значения отнесены к полномочиям органов местного самоуправления. Вместе с тем ряд подзаконных нормативно-правовых актов, устанавливающих порядок и требования к осуществлению указанной деятельности в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, содержат положения, противоречащие федеральному законодательству об охране объектов культурного наследия, либо не позволяющие органам местного самоуправления осуществлять указанную деятельность. В связи с этим разграничение полномочий между комитетом Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия и органами местного самоуправления не осуществляется по ряду направлений.

### **1. Согласование научно-проектной документации.**

В соответствии со статьей 9 Закона № 73-ФЗ порядок подготовки и согласования научно-проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия устанавливается федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

Данный порядок установлен приказом Министерства культуры Российской Федерации от 05.06.2015 № 1749 «Об утверждении порядка подготовки и согласования проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия» (далее – Порядок 1).

В соответствии с пунктом 2 Порядка 1 согласование проектной документации в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения осуществляется органом местного самоуправления. В перечне документов, необходимых для предоставления в муниципальный орган охраны объектов культурного наследия, утвержденном пунктом 3 Порядка 1 (далее – перечень документов), предусмотрено положительное заключение акта государственной историко-культурной экспертизы проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия.

В соответствии с пунктом 29 Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства

Российской Федерации от 15.07.2009 № 569, орган охраны объектов культурного наследия обязан размещать заключения экспертизы на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для общественного обсуждения.

Однако в соответствии с пунктом 4 статьи 32 Закона № 73-ФЗ заключение историко-культурной экспертизы подлежит обязательному размещению на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» только федеральным и региональным органом охраны объектов культурного наследия. Вместе с тем в перечне документов отсутствуют документы, обосновывающие принятие какого-либо решения муниципальным органом охраны объектов культурного наследия по результатам общественного обсуждения.

Также в пункте 1 Порядка 1 указывается, что Порядок 1 определяет процедуру согласования проектной документации органами исполнительной власти, осуществляющими функции в области государственной охраны объектов культурного наследия, что противоречит подпункту 3 пункта 2 Порядка 1.

Таким образом, орган местного самоуправления не может осуществить процедуру согласования проектно-сметной документации в строгом соответствии со сроками и последовательностью действий, предписываемых Порядком 1.

#### **Предлагаем:**

– внести изменения в пункт 4 статьи 32 Закона № 73-ФЗ, изложив его в новой редакции: «4. Заключение историко-культурной экспертизы подлежит обязательному размещению федеральным органом охраны объектов культурного наследия, региональным органом охраны объектов культурного наследия, муниципальным органом охраны объектов культурного наследия на официальных сайтах указанных органов охраны объектов культурного наследия в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

– внести изменения в пункт 1 Порядка 1, дополнив его после слов «органами исполнительной власти» словами «, исполнительно-распорядительными органами муниципального образования».

#### **2. Выдача разрешения на проведение работ по сохранению.**

Аналогичные пробелы есть и в порядке выдачи разрешения на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (далее – Порядок 2). Данный Порядок 2 утвержден приказом Министерства культуры Российской Федерации от 21.10.2015 № 2625 «Об утверждении порядка выдачи разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия».

В соответствии с пунктом 10 Порядка 2, орган, выдавший разрешение на производство работ (в том числе и орган местного самоуправления) может принять решение о приостановлении его действия. В соответствии с пунктом 11 Порядка 2 данное решение принимается в ходе проведения контрольных

мероприятий Органа охраны, выдавшего разрешение на проведение работ, по выявленным нарушениям при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия.

Однако орган местного самоуправления Законом № 73-ФЗ полномочиями по контролю не наделен, и реализовать указанное положение Порядка 2 не имеет возможности.

**Предлагаем:**

– наделить орган местного самоуправления полномочиями по проведению контрольных мероприятий по выявленным нарушениям при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия местного (муниципального) значения.

**3. Установление предмета охраны объекта культурного наследия.**

Установление предмета охраны объекта культурного наследия местного (муниципального) значения входит в государственную охрану объектов культурного наследия и в соответствии со статьями 9.3 и 33 Закона № 73-ФЗ отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Порядок определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии со статьей 64 Закона № 73-ФЗ (далее – Порядок 3), установлен приказом Министерства культуры Российской Федерации от 13.01.2016 № 28.

В пункте 1 Порядка 3, а также в пункте 19 Порядка оформления и выдачи паспорта объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденного приказом Министерства культуры Российской Федерации от 07.06.2016 № 1271, полномочия по определению предмета охраны объекта культурного наследия вне зависимости от его категории отнесены к полномочиям органа государственной власти, осуществляющего полномочия в сфере государственной охраны объектов культурного наследия.

При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 34 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Таким образом, орган местного самоуправления не может осуществить процедуру определения предмета охраны объекта культурного наследия в соответствии с требованиями Закона № 73-ФЗ.

**Предлагаем:**

– внести изменения в пункт 1 Порядка 3, дополнив его после слов «органом государственной власти» словами «, органом местного самоуправления»;

– внести изменения в пункт 19 Порядка оформления и выдачи паспорта объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, дополнив его после слов «в соответствии с актом

органа государственной власти» словами «, органа местного самоуправления».

#### **4. Установление границ территорий объектов культурного наследия.**

Статьей 9 Закона № 73-ФЗ, регулирующего отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, установлено разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Согласно статье 9.3 Закона № 73-ФЗ государственная охрана объектов культурного наследия местного (муниципального) значения отнесена к полномочиям органов местного самоуправления. Перечень составляющих понятия «государственная охрана объектов культурного наследия» перечислен в статье 33 Закона № 73-ФЗ, который включает в себя, в том числе установление границ территории объекта культурного наследия, включенного в реестр.

Таким образом, установление границ территорий объектов культурного наследия местного (муниципального) значения входит в государственную охрану объектов культурного наследия и в соответствии со статьями 9.3 и 33 Закона № 73-ФЗ отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Требования к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия утверждены приказом Министерства культуры Российской Федерации от 04.06.2015 № 1745 (далее – Требования). В соответствии с пунктом 7 Требований разработанный проект границ территории объекта культурного наследия представляется на рассмотрение в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия в сфере государственной охраны объекта культурного наследия. При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 34 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Также часть 4 статьи 17 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», подпункт б пункта 3 статьи 20 Закона № 73-ФЗ указывают на то, что границы территории объектов культурного наследия, в том числе местного (муниципального) значения, утверждаются актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, то есть органом государственной власти.

Таким образом, в указанном подзаконном нормативно-правовом акте содержатся положения, противоречащие федеральному законодательству об охране объектов культурного наследия, и не позволяющие органам местного

самоуправления утверждать границы территории объектов культурного наследия местного (муниципального) значения.

**Предлагаем:**

– внести изменения в пункт 7 Требований, дополнив его после слов «в соответствующий орган исполнительной власти» словами «, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования».

**5. Утверждение режимов использования земельных участков в границах территории объекта культурного наследия.**

Требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия и особый режим использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, утверждены статьей 5.1 Закона № 73-ФЗ.

В соответствии со статьями 9.2, 9.3 и 33 Закона № 73-ФЗ утверждение режимов использования земельных участков в границах территории объекта культурного наследия к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, так же как и органов местного самоуправления не отнесено.

В соответствии с п. 12 статьи 9.2 Закона № 73-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится принятие решения о включении объекта в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия регионального значения или объекта культурного наследия местного (муниципального) значения или об отказе во включении объекта в указанный реестр.

Статьей 18 Закона № 73-ФЗ установлены требования к содержанию сведений в заключении государственной историко-культурной экспертизы, необходимых для принятия региональным органом охраны объектов культурного наследия решения о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр. Сведения о режимах использования земельных участков в границах территории объекта культурного наследия в приведенном перечне сведений отсутствуют.

В соответствии с пунктом 5.2 Требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия, утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 04.06.2015 № 1745 (далее – Требования) материалы для утверждения проектов границ территорий объектов культурного наследия должны включать помимо прочего режимы использования территории объекта культурного наследия.

Также в соответствии с п. 9 Требований нормативно-правовой акт об утверждении границ территории объекта культурного наследия помимо прочего должен *содержать* режим использования утверждаемой территории.

Вместе с тем из пункта 10 Требований следует, что орган исполнительной власти (описание проблемы разграничения полномочий приведено выше в п. 4 настоящего перечня проблем), утвердивший границы

территории объекта культурного наследия, в праве или обязан (не установлено) утверждать режим использования земельных участков в границах территории объекта культурного наследия. Данное положение противоречит требованиям Закона № 73-ФЗ, а также пункту 9 Требований.

Таким образом, органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления не могут утверждать режимы использования земельных участков в границах территории объекта культурного наследия в строгом соответствии с Требованиями.

Однако учитывая требования п. 13 статьи 14, п.19.3 статьи 15 Закона № 131-ФЗ, принимая во внимание последовательность разграничения полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления в отношении установления границ территорий, предметов охраны объектов культурного наследия, присутствующую в Законе № 73-ФЗ, представляется целесообразным указанную последовательность распространять и на утверждение режимов использования земельных участков в границах территории объекта культурного наследия.

**Предлагаем:**

– внести изменения в пункт 10 Требований, дополнив его после слов «Орган исполнительной власти» словами «, орган местного самоуправления»;

– исключить из пункта 10 Требований слова «и режим ее использования».