

О размещении вывесок на объектах культурного наследия

С правовой точки зрения вывеска на памятнике истории и культуры представляет собой своеобразный объект. С одной стороны в силу действующего законодательства Российской Федерации каждый индивидуальный предприниматель или владелец организации, предоставляющей населению товары или услуги, обязан иметь вывеску в месте нахождения или осуществления своей предпринимательской деятельности. С другой стороны это место может представлять историко-культурную ценность и размещение на нем вывески тем или иным образом может влиять на его сохранность и визуальное восприятие. Поэтому органы охраны объектов культурного наследия (ОКН) вынуждены, не выходя за пределы правового поля, регулировать вопросы, находящиеся под контролем нескольких источников права одного уровня, то есть предупреждать и предотвращать возникновение юридических коллизий.

Для покупателей, клиентов магазина или какой-нибудь конторы вывеска традиционно представляет собой надпись, нанесенную на плоскую прямоугольную табличку, или современный цветастый кандибобер над входом в здание или помещение. Для органов охраны памятников истории и культуры вывеска – это информационная конструкция, размещаемая чаще всего на фасаде ОКН, включенного в единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (реестр), выявленного ОКН в месте нахождения или осуществления деятельности организации, содержащая сведения о профиле деятельности и (или) виде реализуемых ею товаров и услуг.

Размещение вывески над входом или окнами организации, которая предоставляет товары или услуги, регламентируется пунктом 1 статьи 9 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей». В соответствии с приказом Федеральной антимонопольной службы России от 21.06.2024 № 412/24 «Об утверждении руководств по соблюдению обязательных требований в сфере рекламы» (абзац 11 пункта 3 Руководства по соблюдению обязательных требований при разграничении понятий «вывеска» и «реклама») наименование организации, в том числе выполненное с использованием товарного знака или его части, адреса и режима работы, не может рассматриваться в качестве рекламы, запрещенной к размещению на ОКН, включенных в реестр, а также на их территориях, за исключением территорий достопримечательных мест, пунктом 1 статьи 35.1 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (Закон № 73-ФЗ). Исключение составляет только реклама театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий и их спонсоров в объеме не более 10 % рекламного пространства.

Каждый сотрудник органа охраны ОКН обязан помнить, а занимающийся надзорной деятельностью еще и контролировать исполнение

положения статьи 47.3 Закона № 73-ФЗ о том, что собственник или иной законный владелец памятника истории и культуры не имеет права проводить работы, изменяющие предмет охраны ОКН, а также работы, изменяющие его облик, в случае, если предмет охраны ОКН не определен. Нелишне обратить внимание и на то, что иные вывески или их количество могут не только значительно повлиять на элементы предмета охраны памятника истории и культуры, его внешний вид в целом, но исказить его до неузнаваемости.

Учитывая, что запрет на размещение не в меру «креативных» вывесок на ОКН может расцениваться как превышение полномочий органа охраны, а в отдельных случаях – как состав преступления, предусмотренного статьей 169 Уголовного кодекса Российской Федерации, а именно: воспрепятствование законной предпринимательской деятельности, – перед исполнительными органами государственной власти, осуществляющими государственную охрану памятников истории и культуры возникает задача по регулированию требований, предъявляемых к размещению вывесок на ОКН. И если запрет или ограничение на распространение рекламы на ОКН, включенных в реестр и находящихся на территории достопримечательных мест, пунктом 2 статьи 35.1 Закона № 73-ФЗ отнесен к полномочиям органов охраны ОКН, то аналогичные полномочия в отношении размещения на ОКН вывесок законодательством об ОКН не установлены.

Таким образом, органу охраны в соответствии с установленным разграничением полномочий как правоприменителю необходимо самостоятельно принимать решения в отношении размещения вывесок на ОКН, включенных в реестр, выявленных памятниках истории и культуры, то есть: является ли данная конкретная вывеска вывеской, а не рекламой, не содержит ли она элементов, являющихся рекламой, отвечает ли она требованиям, предъявляемым к вывескам, законно ли использование в изображении вывески отдельных ее элементов (логотипов) или текста на иностранном языке, не влияет ли негативно эта вывеска на восприятие ОКН, не нарушает ли его предмет охраны и т.п. К сожалению, единых подходов к решению этих задач в сфере государственной охраны ОКН до настоящего времени не выработано.

Кроме того необходимо учитывать, что в соответствии с частью 10 пункта 1 статьи 16, частью 12 пункта 2 статьи 32, статьей 58 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (Закон № 33-ФЗ) к вопросам представительного органа муниципального образования относится утверждение правил благоустройства их территорий, регулирующих вопросы размещения информации на территории муниципального образования, в том числе установки вывесок (часть 6 пункта 2 статьи 58 Закона № 33-ФЗ). Также особому регулированию, осуществляемому органами местного самоуправления, размещение вывесок на ОКН, включенных в реестр, выявленных ОКН подчиняется на территориях исторических поселений (часть 3 пункта 3 статьи 60 Закона № 73-ФЗ) – городов Кинешма, Плес и Шуя Ивановской области.

Это значит, что на территории любого городского или муниципального округа могут действовать собственные правила и требования к размещению вывесок на объектах недвижимости, в том числе являющихся памятниками истории и культуры. Поэтому для согласования разрешительной документации индивидуальному предпринимателю, владельцу организации, предоставляющей товары или услуги населению, в соответствии с действующими нормами законодательства волей-неволей приходится обращаться поочередно в несколько органов власти. То есть «побегать по инстанциям», а именно: в региональный орган охраны ОКН, согласующий размещение вывесок на памятниках федеральной, региональной категорий охраны, выявленных ОКН, и в муниципальные органы, в установленном объеме курирующие вопросы охраны памятников местного значения, исторических поселений и собственно размещения вывесок.

При этом порядок взаимодействия органов власти разных уровней, приоритет требований к размещению вывесок, предъявляемых органами власти разных уровней, действующим законодательством также не установлены. Очевидно, что хождение по кабинетам и выполнение разнородных (не установленных единым документом) требований заявителям оптимизма не прибавляет.

Например, в Ивановской области на территории областного центра действует «дизайн-код», утвержденный постановлением администрации города от 30.04.2019 № 636 «Об утверждении Дизайн-кода города Иванова по размещению вывесок», представляющий собой свод правил и рекомендаций по проектированию стилистически единой, комфортной и безопасной городской среды, который помимо прочего объединяет правила размещения и оформления внешнего вида вывесок¹. Дизайн-код исторического поселения федерального значения – город Шуя утвержден решением городской Думы от 23.11.2022 № 147². В Кинешме действуют «Правила размещения и содержания информационных конструкций (вывесок) на территории городского округа Кинешма», установленные постановлением администрации от 03.07.2020 № 729-п³. Все они содержат законные требования о дополнительном согласовании размещения вывесок на ОКН с органами их охраны в соответствии с разграничением полномочий.

Формально работы по размещению вывески на ОКН регламентируются требованиями к сохранению ОКН, включенного в реестр, выявленного ОКН, установленными статьей 47.2 Закона № 73-ФЗ. Конкретизация вида работ, проводимых на памятнике истории и культуры при установке на нем вывески, строго говоря, подводит их под определение приспособления для современного использования, данное в статье 44 Закона № 73-ФЗ. То есть это научно-исследовательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях создания условий для современного использования

¹ <https://иваново.пф/o-gorode/proekty/dizayn-kod-goroda-ivanova/>

² https://www.okrugshuya.ru/gorduma/dokumenty/npa2022.php?ELEMENT_ID=61339

³ <https://www.admkineshma.ru/podrazd/omkioos/trebovaniya-k-vyveskam-razmeshchaemym-na-fasadakh-zdaniy.php>

ОКН, включая реставрацию представляющих собой историко-культурную ценность элементов ОКН.

Эти проектные работы подпадают также и под требования Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2025 № 530. В соответствии с подпунктом «в» пункта 9 положения проектная документация на проведение работ по сохранению ОКН, а значит и работ по размещению вывесок, должна подвергаться государственной историко-культурной экспертизе экспертной комиссией, состоящей из трех(!) и более экспертов. Производственные же работы должны выполняться в порядке, предусмотренном статьей 45 Закона № 73-ФЗ, то есть на основании задания и разрешения на проведение таких работ, выданных органом охраны ОКН, имеющего соответствующие полномочия. К проведению этих работ должны допускаться только юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на осуществление деятельности по сохранению ОКН, с привлечением авторского и технического надзора и под руководством научного руководителя⁴. Какого-либо упрощенного порядка размещения вывесок на ОКН действующее законодательство в сфере государственной охраны ОКН не содержит.

Перед заинтересованными лицами в полный рост встает осознание того, что овчинка совершенно не стоит выделки, поскольку стоимость и иные затраты на размещение вывески на ОКН, на экспертирование ее проекта, на получение разрешения и установку может в десятки раз превышать стоимость и неоправданно усложнять изготовление непосредственно самой вывески. Это означает, что современной системой государственной охраны ОКН, в случае с установкой на них вывесок, созданы условия для возникновения правовой неопределенности, являющейся одним из коррупциогенных факторов, устроены значительные административные барьеры для вовлечения ценных с историко-культурной точки зрения объектов недвижимости в хозяйственный оборот, а также для осуществления законной предпринимательской деятельности лиц, обязываемых федеральным законодательством устанавливать на них эти вывески.

Так может показаться, что органы охраны ОКН рады возможности еще одним способом осложнить жизнь владельцам памятников, коммерсантам-предпринимателям и иным представителям бизнеса, имевшим неосторожность занять охраняемые государством здания. Но таки нет. На региональном уровне эта проблема устраняется правоприменительной практикой. Везде по-своему. Например, в Москве с июля 2024 года

⁴ Другим путем пошло Правительство Москвы. Согласно частям 4 и 6 Конституции Российской Федерации город Москва как субъект Российской Федерации – город федерального значения имеет право на собственное правовое регулирование, в том числе на принятие законов и иных правовых актов. Таким образом, на территории города Москва размещение вывески на объекте культурного наследия (на его внешних поверхностях) рассматривается в рамках согласования проектной документации (раздела проектной документации) по обеспечению сохранности памятника истории и культуры при проведении работ в границах его территории, включающей оценку воздействия проводимых работ на таком объекте. Данная проектная документация (раздел документации) проходит экспертизу только одним (!) экспертом.

размещение вывесок регламентируется изменениями в постановление Правительства Москвы от 25.12.2013 № 902-ПП, в Нижегородской области – постановлением Правительства Нижегородской области от 04.12.2020 №1001, во Владимирской – приказом Государственной инспекции от 07.09.2011 № 183-01-05, в Рязанской – от 02.08.2021 № 145, в Липецкой – приказом управления от 15.02.2019 № 1-П, в Воронежской – от 03.04.2024 № 71-01-07/170, в Курской – 02.04.2018 № 01-09/030, в Тамбовской – от 16.02.2016 № 32, в Краснодарском крае – статьей 16 Закона Краснодарского края от 23.07.2015 № 3223-КЗ и многих других. При этом у одних органов власти процедуры согласования вывесок закреплены в функциональных обязанностях, у других – в соответствующих порядках осуществления деятельности, у третьих – в административных регламентах предоставления государственной услуги.

В 2016 году, став уполномоченным исполнительным органом в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН на территории Ивановской области, комитет в свою очередь предпринял попытку устранить правовую неопределенность в вопросе размещения вывесок. Порядок согласования и размещения вывески на ОКН федерального значения (за исключением отдельных ОКН федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), ОКН регионального значения, выявленном ОКН проходил широкое обсуждение на заседании общественного совета при комитете 05.12.2016. После рекомендованных советом изменений и дополнений комитет в доработанном виде начал применять его в работе. Сейчас он действует в редакции приказа от 28.08.2019 № 27-о⁵.

О способах разрешения сложившейся ситуации, в том числе с точки зрения установленных региональным органам охраны ОКН полномочий, а также снижения социальной напряженности при решении ими вопросов согласования размещения вывесок на ОКН в мае 2025 года комитет попросил выразить свою позицию Министерство культуры Российской Федерации. В поступившем в июне ответе комитету было разъяснено, что действительно работы по размещению вывесок на ОКН можно осуществлять в рамках установленных действующим законодательством требований, предъявляемых к работам по сохранению ОКН согласно статье 47.2 Закона № 73-ФЗ, и что отдельного регулирования данного вопроса действующим законодательством в области охраны ОКН не установлено. Также ответ содержал предложение законодательному (представительному) органу Ивановской области, то есть Ивановской областной Думе, воспользоваться правом законодательной инициативы для предоставления обоснованных предложений по совершенствованию действующего законодательства об охране ОКН в части урегулирования вопросов размещения вывесок, не являющихся рекламными конструкциями, на ОКН.

⁵ <https://nasledie.ivanovoobl.ru/dokumenty/administrativnye-reglamenty/>

Полагаем, что приемлемой мерой в устранении правовой неопределенности стало бы наделение региональных и муниципальных органов охраны ОКН полномочиями по самостоятельному регулированию вопросов размещения вывесок на ОКН и их территориях. Для этого необходимо внесение изменений в статью 35.1 Закона № 73-ФЗ, а именно:

- наименование статьи после слов «Распространение наружной рекламы» дополнить словами «и размещение вывесок»;

- пункт 1 дополнить абзацем 2 «Порядок согласования и размещения вывесок на объекте культурного наследия федерального значения, за исключением отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, объекте культурного наследия регионального значения, выявленном объекте культурного наследия устанавливается региональным органом охраны объектов культурного наследия. Порядок согласования и размещения вывесок на объекте культурного наследия местного (муниципального) значения устанавливается органом местного самоуправления в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 20 марта 2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»;

- пункт 2 после слов «распространения наружной рекламы» дополнить словами «и размещения вывесок», слова «требования к ее распространению» дополнить словами «и их размещению».