



КОМИТЕТ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

153022, г. Иваново,
ул. Велижская, 8

тел./факс: (4932) 23-53-17
e-mail: nasledie@ivanovoobl.ru
сайт: <http://nasledie.ivanovoobl.ru/>

“ ” 02.02.2024 Исх. № ^{ВН-0258-01-12}
На № СВ-791-1-82 от 19.01.2024

Заместителю Председателя
Правительства Ивановской области
И.Г. Эрмиш

О рассмотрении проекта федерального закона
№ 02/04/01-24/00144851

Уважаемая Ирина Геннадьевна!

Комитет Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия (далее – комитет) в рамках своей компетенции рассмотрел проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ) (в части установления особенностей государственной охраны достопримечательных религиозно-исторических мест)» (далее – проект), размещенный Министерством культуры Российской Федерации на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов regulation.gov.ru (ID проекта: № 02/04/01-24/00144851), и сообщает следующее.

Письмом заместителя председателя комиссии, руководителя секретариата комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Экономика и финансы» И.П. Куцевляка от 18.01.2024 № 13/296 указанный проект направлен в адрес высших исполнительных органов субъектов Российской Федерации для рассмотрения на предмет наличия в нем положений, способствующих возникновению дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

По результатам проведенного правового анализа проекта информируем о том, что комитетом не выявлены положения, способствующие возникновению дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Вместе с тем, учитывая то, что на рассмотрение в комитет проект ранее не поступал, полагаем целесообразным дополнить позицию комитета по существу положений, предлагаемых к внесению в Закон № 73-ФЗ, в части обоснования необходимости их доработки.

Согласно сводному отчету о проведении оценки регулирующего воздействия проекта правового акта рассматриваемый проект федерального закона направлен на создание основы для дальнейшего совершенствования государственной охраны «религиозно-исторических мест», обеспечение их эффективной государственной охраны с учетом всех их особенностей, что в результате, по мнению авторов законопроекта, должно привести к увеличению количества достопримечательных мест, относящихся к «религиозно-историческим местам».

Достижение указанных целей в проекте планируется путем:

1. Введения нового юридического понятия «достопримечательное религиозно-историческое место»;

2. Учета мнения централизованной религиозной организации:

– при включении объекта культурного наследия в качестве «достопримечательного религиозно-исторического места» в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – реестр);

– при установлении особенностей доступа на территорию «достопримечательного религиозно-исторического места»;

– при установлении требований к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории «достопримечательного религиозно-исторического места»;

3. Предоставления централизованной религиозной организации преимущественного права покупки имущества религиозного назначения и

земельных участков, на которых оно расположено, в границах «достопримечательного религиозно-исторического места».

По пункту 1.

Статья 3 Закона № 73-ФЗ предусматривает разделение объектов культурного наследия на виды: памятники, ансамбли, достопримечательные места. Согласно абзацу четвертому части 5 статьи 3 Закона № 73-ФЗ «религиозно-исторические места» подпадают под определение вида объектов культурного наследия «достопримечательное место» как «места совершения религиозных обрядов», входят в понятие данного вида. Следовательно, абзац второй пункта 6 статьи 1 проекта противоречит абзацу четвертому части 5 статьи 3 Закона № 73-ФЗ.

Также текст проекта не содержит положений, предусматривающих непосредственно введение в понятийный оборот Закона № 73-ФЗ подвида объектов культурного наследия «религиозно-историческое место», либо нового вида с таким наименованием. Таким образом, включение понятия «достопримечательное религиозно-историческое место» в статьи 9, 9.2, 9.3, 56.4 Закона № 73-ФЗ, апеллирующих к утвержденному понятийному аппарату статьей 3 Закона № 73-ФЗ, является необоснованным и избыточным.

По пункту 2.

В соответствии со статьями 18, 28 Закона № 73-ФЗ решение органа охраны объектов культурного наследия о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр, решения об установлении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории достопримечательного места принимается на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы (далее – экспертиза). Пунктом 29 Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.07.2009 № 569, установлена процедура и сроки общественного обсуждения заключения экспертизы на официальном сайте органа охраны объектов культурного наследия в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Пунктом 2 статьи 7 Закона № 73-ФЗ обеспечено право каждого на доступ к объектам культурного наследия. Данное положение установлено в целях реализации

прав граждан на доступ к культурным ценностям, гарантированным статьей 44 Конституции Российской Федерации. Статьей 47.4 Закона № 73-ФЗ установлены требования к обеспечению доступа граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства к объекту культурного наследия, включенному в реестр (памятнику и ансамблю). Пунктом 4 указанной статьи утверждена обязанность соответствующего органа охраны объектов культурного наследия устанавливать условия доступа к объекту культурного наследия, включенному в реестр (периодичность, длительность и иные характеристики доступа) *с учетом мнения* собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия. В соответствии с пунктом 5 статьи 56.4 Закона № 73-ФЗ указанные требования не применяются по отношению к объектам культурного наследия вида «достопримечательное место».

Таким образом, учет мнения централизованной религиозной организации при осуществлении деятельности органов охраны объектов культурного наследия в настоящее время предусмотрен действующим законодательством на общих условиях, является действенным инструментом взаимодействия с заинтересованными в сохранении историко-культурного наследия лицами. Выделение процедур учета мнения указанных лиц по конфессиональному или иному признаку в отдельную группу согласно представленному законопроекту, на наш взгляд, носит признаки религиозной сегрегации и не способствует эффективному сохранению историко-культурного наследия, а в случае с учетом мнения при установлении особенностей доступа к достопримечательному месту прямо противоречит действующему законодательству. Введение данных положений в действие приведет к различным подходам к государственной охране объектов культурного наследия на территории субъектов Российской Федерации, к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в отношении различных «достопримечательных религиозно-исторических мест».

Кроме того, предусматривая учет мнения централизованной религиозной организации, авторы проекта не привели механизм учета данного мнения. Проект не содержит положений о том, что понимается под учетом мнения, пределы рассмотрения централизованной религиозной организации, посредством каких

процедур обеспечивается учет мнения, порядок оценки мнения религиозной организации уполномоченным в сфере государственной охраны объектов культурного наследия органом.

Абзац четвертый пункта 6 статьи 1 проекта предусматривает учет мнения централизованной религиозной организации *в составе акта* уполномоченного органа о включении соответствующего объекта культурного наследия в реестр в рамках принятия решения об отнесении к «достопримечательному религиозно-историческому месту» выявленного объекта культурного наследия. Исходя из того, что решение о включении в реестр – это правоустанавливающий документ, правовой акт, предусматривающий юридические последствия, полагаем, что учет мнения в составе акта – процедура, имеющая не ясное значение. Все вопросы, связанные с порядком принятия решения уполномоченного органа, включая согласования, учет мнения, целесообразно обеспечивать до принятия правового акта, а не одновременно, во избежание возникновения неоднозначности создаваемого им правового регулирования, либо разночтений правового акта. Более того, абзацем третьим пункта 2 статьи 4 Федерального закона от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях» предусмотрено, что государство не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления. В этом контексте включение позиции религиозной организации в решение уполномоченного органа также представляется некорректным.

По пункту 3.

Как следует из преамбулы Закона № 73-ФЗ, он направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Предоставленное изменение в статью 56.4 Закона № 73-ФЗ, а именно дополнение ее пунктом 8, как следует из пункта 3.2 сводного отчета о проведении регулирующего воздействия проекта правового акта, обусловлено необходимостью учета специальных нужд «достопримечательных религиозно-исторических мест» в случае осуществления на

них религиозной деятельности, получения преференций для решения имущественных вопросов религиозных организаций, расположенных на их территориях. Указанные цели, на наш взгляд, противоречат сути Закона № 73-ФЗ.

Пунктом 3 статьи 2 Закона № 73-ФЗ установлено, что имущественные отношения, возникающие при сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия, регулируются *гражданским законодательством Российской Федерации* с учетом особенностей, установленных Законом № 73-ФЗ. К особенностям государственной охраны достопримечательного места, помимо прочего, согласно пункту 5 статьи 56.4 Закона № 73-ФЗ относится неприменение к нему требований к сохранению и содержанию объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, установленных статьями 47.2, 47.3 Закона № 73-ФЗ. Не утверждается в отношении него и обременение права собственности в виде охранного обязательства согласно пункту 47.6 Закона № 73-ФЗ.

Таким образом, предоставление централизованной религиозной организации преимущественного права покупки имущества религиозного назначения и земельных участков, на которых оно расположено, в границах «достопримечательного религиозно-исторического места» выходит за рамки правовых норм, установленных законодательством об объектах культурного наследия, и находится в сфере гражданско-правовых отношений. Также анализ предлагаемого законопроекта свидетельствует о том, что в результате его принятия выигрывает только одна группа субъектов гражданского права – религиозная организация, расположенная на территории «достопримечательного религиозно-исторического места», что имеет черты отстаивания интересов, ущемляющих права других представителей и групп общества.

В целом представляется необходимым отметить, что выделение одной категории объектов культурного наследия среди прочих равных в отдельный подвид объектов культурного наследия (Закон № 73-ФЗ рассматривает в качестве достопримечательных мест разные территории, места и объекты, не только «религиозно-исторические места») требует, на наш взгляд, актуальной аналитики по субъектам Российской Федерации с целью понимания глубины проблемы, о которой

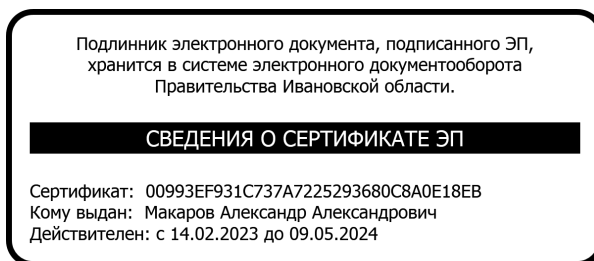
сообщают разработчики проекта, последствий внедрения предлагаемого правового регулирования, в том числе с точки зрения контрольно-надзорной деятельности.

Также следует учитывать, что Российская Федерация является многоконфессиональным государством. Соответственно, у религиозных организаций различного вероисповедания может быть отличное от других понимание пределов формирования позиции религиозной организации с точки зрения их нужд и особенностей объектов по вопросам, предусмотренным к учету мнения.

Исходя из изложенного, полагаем, что принятие проекта в рассматриваемой редакции породит правовую неопределенность и разночтения в деятельности органов государственной власти и религиозных организаций. Считаем целесообразным указанный проект федерального закона доработать с учетом представленных замечаний.

Приложение: проект письма в Секретариат комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Экономика и финансы» на 2 л.

Председатель комитета
Ивановской области по
государственной охране
объектов культурного наследия



А.А. Макаров

Секретариат комиссии
Государственного Совета Российской
Федерации по направлению
«Экономика и финансы»

О рассмотрении проекта федерального
закона № 02/04/01-24/00144851

E-mail: rggs@gov74.ru

Правительство Ивановской области рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ) (в части установления особенностей государственной охраны достопримечательных религиозно-исторических мест)» (далее – проект) и сообщает следующее.

По результатам проведенного правового анализа проекта положения, способствующие возникновению дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также снижению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, не выявлены. Вместе с тем по существу изменений, предлагаемых к внесению в Закон № 73-ФЗ, информируем о несовершенстве законопроекта по следующим обстоятельствам.

Законом № 73-ФЗ не предусмотрено отнесение объектов культурного наследия к отдельному виду «достопримечательное религиозно-историческое место». Подобные территории включаются в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации как «места совершения религиозных обрядов» в составе вида «достопримечательное место». Поэтому введение дополнительного понятия «достопримечательное религиозно-историческое место» в понятийный оборот Закона № 73-ФЗ является необоснованным и избыточным.

Учет мнения централизованной религиозной организации при осуществлении деятельности органов охраны объектов культурного наследия в настоящее время предусмотрен законодательством на общих условиях, является действенным инструментом взаимодействия с заинтересованными в сохранении историко-культурного наследия лицами. Выделение процедур учета мнения указанных лиц по

конфессиональному или иному признаку в отдельную группу согласно представленному законопроекту не способствует эффективному сохранению историко-культурного наследия, а в случае с учетом мнения при установлении особенностей доступа к достопримечательному месту прямо противоречит статье 56.4 Закона № 73-ФЗ. Кроме того проектом не предусмотрены механизмы учета данного мнения, порядок его оценки уполномоченным органом охраны объектов культурного наследия.

Имущественные отношения, возникающие при сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия, регулируются гражданским законодательством Российской Федерации. В них лишь учитываются особенности, установленные законодательством об объектах культурного наследия. Предоставление каких-либо преференций для решения имущественных вопросов религиозным организациям, расположенным на территориях «достопримечательных религиозно-исторических мест», противоречит сути Закона № 73-ФЗ, направленного на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям. Изменения, предлагаемые законопроектом, дают преимущества одной группе субъектов гражданского права, что имеет черты отстаивания интересов, ущемляющих права других представителей и групп общества.

В целом обоснование законопроекта требует актуальной аналитики по субъектам Российской Федерации с целью понимания глубины проблемы, последствий внедрения предлагаемого правового регулирования, в том числе с точки зрения контрольно-надзорной деятельности. Исходя из изложенного, считаем целесообразным указанный проект федерального закона доработать.

И.Г. Эрмиш