



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Пермского края»

19.12.2018

№ 197-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению первого заместителя председателя Законодательного Собрания Пермского края Папкова И.В. от 26.11.2018 № 2886-18/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края Решетниковым М.Г. (письмо от 14.11.2018 № СЭД-01-69-1679).

Актуальность законопроекта обосновывается автором необходимостью приведения положений Закона Пермского края от 07.07.2009 № 451-ПК «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Пермского края» (далее – Закон № 451-ПК) в соответствие Федеральному закону от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ).

В законопроекте предлагается внести следующие изменения в Закон № 451-ПК, которым регулируются отношения, возникающие в области сохранения, использования и популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (далее – ОКН), расположенных на территории Пермского края.

1. Из статьи 6 Закона № 451-ПК, устанавливающей полномочия Правительства Пермского края, **исключается полномочие по утверждению перечня не подлежащих отчуждению ОКН**, находящихся в государственной собственности Пермского края.

По существу данного предложения отмечаем следующее.

В соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ к числу мероприятий по государственной охране ОКН относится **установление ограничений (обременений) права** собственности или иных вещных прав на ОКН **требованиями** в отношении ОКН, разработанными в соответствии с данным Федеральным законом.

Такие ограничения, в частности, установлены статьями 50 и 50.1 главы VIII Федерального закона № 73-ФЗ, регулирующей особенности владения, пользования и распоряжения ОКН, в том числе находящимися в государственной и муниципальной собственности.

В соответствии со статьей 50 Федерального закона № 73-ФЗ отдельные ОКН *не подлежат отчуждению из государственной собственности*, а именно:

особо ценные ОКН народов Российской Федерации;
памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия;
историко-культурные заповедники;
ОКН, предоставленные в установленном порядке государственным музеям-заповедникам;
объекты археологического наследия.

К числу вышеуказанных объектов могут относиться ОКН, находящиеся как в федеральной собственности, так и в собственности субъекта Российской Федерации.

В отношении ОКН, находящихся в федеральной собственности, пунктом 15 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ за федеральными органами государственной власти в указанной области закреплена обязанность ***по формированию перечня таких объектов, не подлежащих отчуждению ОКН.***

Федеральный закон № 73-ФЗ непосредственно не устанавливает за субъектами Российской Федерации обязанности по формированию аналогичного перечня в отношении ОКН, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации.

Вместе с тем в настоящее время в Пермском крае существуют ОКН регионального значения, предоставленные в составе государственного имущества Пермского края на праве оперативного управления ***государственному музею-заповеднику истории политических репрессий «Пермь-36»¹*** (колония политических заключенных ВС-389/39 (Пермь-36), номер в Реестре 591720876020005), которые в силу положений статьи 50 Федерального закона № 73-ФЗ не подлежат отчуждению из краевой собственности.

Кроме того, анализ нормативных правовых актов субъектов РФ показал, что регионы предусматривают формирование и утверждение перечней ОКН, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и не подлежащих отчуждению как в базовых законах по охране ОКН, так в отдельных законах субъектов РФ.

Так, например, законодательством Новосибирской области² предусмотрено утверждение данного перечня Законодательным

¹ Распоряжением Правительства Пермского края от 29.11.2018 № 326-рп создано государственное бюджетное учреждение культуры Пермского края «Мемориальный музей-заповедник истории политических репрессий «Пермь-36».

² Закон Новосибирской области от 25.12.2006 № 79-ОЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Новосибирской области».

Собранием на основании соответствующего решения Правительства Новосибирской области о его формировании и представлении в Законодательное Собрание.

Аналогичный порядок предусмотрен в Астраханской, Тамбовской, Владимирской, Курской, Костромской областях, Краснодарском крае.

В Оренбургской, Вологодской, Брянской, Ульяновской областях и в Чувашской Республике данный перечень утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В Самарской и Амурской областях формирование перечня возложено на государственный орган по охране ОКН.

Полагаем, что формирование и утверждение данного перечня в Пермском крае будет способствовать повышению эффективности государственной охраны ОКН в Пермском крае и обеспечению соблюдения предусмотренных федеральным законодательством ограничений в гражданском обороте ОКН. В связи с чем считаем, что **целесообразно** сохранить за Правительством Пермского края полномочие по утверждению перечня не подлежащих отчуждению ОКН, находящихся в государственной собственности Пермского края.

2. Глава III Закона № 451-ПК **дополняется новой статьей 9.1**, которой предусматриваются льготы физическим и юридическим лицам при передаче им в аренду ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии.

В частности, **устанавливается возможность** по решению органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Пермского края, **неиспользуемые ОКН, находящиеся в неудовлетворительном состоянии и относящиеся к собственности Пермского края, предоставлять в аренду на срок до 49 лет с установлением льготной арендной платы** в соответствии с порядками, определенными нормативными правовыми актами Правительства Пермского края.

В связи с данным предложением отмечаем следующее.

В соответствии с пунктом 4 статьи 50.1 Федерального закона № 73-ФЗ **особенности распоряжения ОКН, находящимися в государственной и муниципальной собственности и находящимися в неудовлетворительном состоянии, могут** устанавливаться **исключительно** данным законом или иными федеральными законами.

Согласно пункту 7 статьи 14.1 Федерального закона № 73-ФЗ субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать **для ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии и относящихся к их собственности, льготную арендную плату** в соответствии с порядком, определенным законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ под неудовлетворительным состоянием понимается такое состояние

ОКН, являющегося зданием, строением или сооружением, которое создает угрозу его физической утраты.

***Критерии** отнесения ОКН к ОКН, находящимся в неудовлетворительном состоянии, установлены постановлением Правительства РФ от 29.06.2015 № 646³.*

Отметим, что в отношении неиспользуемых ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии и относящихся к **федеральной собственности**, статьей 14.1 Федерального закона № 73-ФЗ предусмотрено, что данные объекты могут предоставляться в аренду на срок до 49 лет с установлением льготной арендной платы, которая, устанавливается со дня заключения договора аренды по результатам проведения аукциона и в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации.

***Существенным условием** такого договора является обязанность арендатора провести работы по сохранению ОКН в соответствии с **охранным обязательством** и в срок, не превышающий семи лет со дня передачи ОКН в аренду, включая срок подготовки и согласования проектной документации по его сохранению, не превышающий двух лет со дня передачи его в аренду.*

В случае неисполнения арендатором указанного условия договор подлежит расторжению в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

*В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11.09.2015 № 966⁴ **начальный размер арендной платы** при проведении аукциона устанавливается в сумме **1 рубль в год за один ОКН**.*

Анализ региональной нормативной правовой базы показал, что субъекты Российской Федерации в целях создания условий для вовлечения в гражданский оборот ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии

также предусматривают льготы по аренде этих объектов, находящихся в их собственности. Соответствующие порядки в регионах устанавливаются как законами, так и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации⁵, что способствует вовлечению данных объектов в гражданский оборот.

³ Постановление Правительства РФ от 29.06.2015 № 646 «Об утверждении критериев отнесения объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, к объектам культурного наследия, находящимся в неудовлетворительном состоянии» (далее – Постановление № 646).

⁴ Постановление Правительства РФ от 11.09.2015 № 966 (ред. от 01.04.2016) «Об утверждении Положения о предоставлении в аренду неиспользуемых объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в неудовлетворительном состоянии и относящихся к федеральной собственности, и о расторжении договоров аренды таких объектов культурного наследия».

⁵ Постановление Правительства Самарской области от 20.10.2016 № 598 «Об утверждении Порядка установления льготной арендной платы при предоставлении в аренду неиспользуемых объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, относящихся к собственности Самарской области или муниципальной собственности», Закон Санкт-Петербурга от 14.07.2004 № 387-58 «О методике определения арендной платы за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является Санкт-Петербург»,

В связи с вышеизложенным считаем, что установление в Законе № 451-ПК льгот при передаче ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии, в аренду будет способствовать повышению эффективности управления объектами недвижимого имущества Пермского края, а также созданию условий для привлечения инвестиций в процесс восстановления ОКН и их сохранения.

3. Глава IV Закона № 451-ПК, регулирующая вопросы ведения единого государственного реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - Реестр) и государственного учета объектов, предоставляющих историко-культурную ценность, **дополняется новой статьей 11**, устанавливающей порядок принятия решения о включении в Реестр ОКН регионального значения и местного (муниципального значения).

В частности, определяется, что решение о включении данных ОКН в Реестр или исключении из него принимается государственным органом по охране объектов культурного наследия Пермского края (далее – государственный орган по охране ОКН ПК). Основанием для принятия соответствующего решения является заключение государственной историко-культурной экспертизы. Устанавливаются сроки вынесения решения, а также сроки направления письменного уведомления о принятии данного решения заинтересованным лицам (собственнику или иному законному владельцу выявленного ОКН, земельного участка в границах территории ОКН).

Устанавливаются основания, при которых государственный орган по охране ОКН ПК вправе не согласиться с заключением государственной историко-культурной экспертизы, а также принятия решения об отказе во включении выявленного ОКН в Реестр.

По существу данного предложения отметим следующее.

В соответствии с порядком, определенным статьей 18 Федерального закона № 73-ФЗ решение о включении (отказе во включении) в Реестр ОКН регионального или местного (муниципального) значения **принимает региональный орган охраны ОКН** на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы, оформленной в соответствии с требованиями данного Федерального закона.

Решение принимается в срок не позднее 30 рабочих дней со дня получения вышеуказанного заключения, но не более 1 года со дня принятия региональным органом охраны ОКН решения о включении этого объекта в перечень выявленных ОКН.

При этом региональному органу охраны ОКН предоставляются следующие права:

а) не согласиться с заключением государственной историко-культурной экспертизы по следующим основаниям:

проведение государственной историко-культурной экспертизы с нарушением требований Федерального закона № 73-ФЗ;

несоответствия выводов государственной историко-культурной экспертизы ее содержанию;

несоответствия выводов и содержания государственной историко-культурной экспертизы требованиям Федерального закона № 73-ФЗ;

б) принять решение об отказе во включении выявленного ОКН в реестр по следующим основаниям:

отрицательного заключения государственной историко-культурной экспертизы;

недостоверность сведений об объекте (в том числе сведений о времени возникновения или дате создания объекта, датах основных изменений (перестроек) данного объекта и (или) датах связанных с ним исторических событий, о местонахождении объекта);

наличие сведений об объекте в реестре.

Установлена обязанность регионального органа охраны ОКН направлять собственнику или иному законному владельцу выявленного ОКН, земельного участка в границах территории ОКН уведомления о включении (отказе во включении) ОКН в Реестр не позднее трех рабочих дней со дня принятия соответствующего решения.

В соответствии с пунктом 6 статьи 9.2. Федерального закона № 73-ФЗ, которой определены полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установлено, что ***определение порядка принятия*** органом государственной власти субъекта Российской Федерации ***решения о включении ОКН*** регионального значения или ОКН местного (муниципального) значения ***в Реестр является полномочием субъекта Российской Федерации.***

Таким образом, предлагаемыми изменениями в Закон № 451-ПК реализуются полномочия Пермского края по утверждению соответствующего порядка.

Вместе с тем, отмечаем, что пункт 5 статьи 10 Закона № 451-ПК, которым предусмотрено, что такое решение принимается Правительством Пермского края нуждается в корректировке.

4. В часть 6 статьи 14 Закона № 451-ПК, которой регулируется установка информационных надписей и обозначений на ОКН, ***вносятся коррективы***, в соответствии с которыми к числу информационных надписей и обозначений на ОКН, не содержащим информацию об ОКН регионального значения, добавляются ***вывески***. Кроме того, предлагается производить работы, предусмотренные частью 6 статьи 14 Закона № 451-ПК ***не на основании решения*** государственного органа по охране ОКН ПК, а ***по согласованию*** с ним.

По существу данного предложения отметим следующее.

В соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ одной из мер государственной охраны ОКН является установка на ОКН информационных надписей и обозначений.

Согласно статье 27 Федерального закона № 73-ФЗ на ОКН должны быть установлены надписи и обозначения, содержащие информацию **об объекте культурного наследия** (далее - информационные надписи и обозначения). Надписи выполняются на русском языке - государственном языке Российской Федерации и на государственных языках республик - субъектов Российской Федерации.

Порядок установки информационных надписей и обозначений на ОКН федерального значения определяется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Порядок их установки на ОКН федерального значения определен Приказом Россохранкультуры от 7 августа 2009 г. № 142⁶.

Порядок установки информационных надписей и обозначений на ОКН регионального значения или местного (муниципального) значения должен определяться законом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом.

В Пермском крае такой порядок в отношении ОКН регионального значения установлен частями 1-5 статьи 14 Закона № 451-ПК.

При этом частью 6 данной статьи регулируются и иные вопросы, не имеющие непосредственного отношения к информационным надписям и обозначения об ОКН, а именно:

установка надписей, обозначений, указателей, не относящихся к информационным надписям и обозначениям об объекте ОКН;

установка теле- и радиомачт, антенн, флажтоков, осветительных приборов, проводка электрических и телефонных кабелей и иного оборудования на ОКН регионального значения, а также на их территориях;

устройство на территориях ОКН регионального значения автостоянок, дорожных указателей, палаточных городков, организация движения транспортных средств.

В соответствии с действующей редакцией Закона № 451-ПК данные работы на ОКН производятся на основании **разрешения** государственного органа по охране ОКН ПК.

Предложенная автором законопроекта замена разрешения на проведение вышеуказанных работ по приспособлению ОКН для современного использования на согласование, по нашему мнению, **будет противоречить** положениям статьи 45 Федерального закона № 73-ФЗ.

В соответствии с порядком установленным данной статьей работы по сохранению ОКН проводятся на основании задания на их

⁶ Приказ Россохранкультуры от 07.08.2009 № 142 «Об утверждении Инструкции о порядке установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения».

*проведение, **разрешения на проведение** указанных работ, выданных соответствующим органом охраны ОКН.*

Форма выдачи вышеуказанных задания и разрешения, порядок выдачи указанных документов устанавливаются федеральным органом охраны ОКН.

В отношении предложения о дополнении части 6 статьи 14 Закона 451-ПК по регулированию порядка установки вывесок на ОКН отмечаем следующее.

В соответствии со статьей 9 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» изготовитель (исполнитель, продавец) **обязан** довести до сведения потребителя фирменное наименование (наименование) своей организации, место ее нахождения (адрес) и режим ее работы и разместить указанную **информацию на вывеске**.

В качестве изготовителя (исполнителя, продавца) может выступать организация независимо от ее организационно-правовой формы, а также индивидуальный предприниматель, производящие товары для реализации потребителям, или выполняющие работы (услуги), или реализующие товары.

Размещение информации на территории муниципального образования, в том числе установка указателей с наименованиями улиц и номерами домов, **вывесок** регулируются в силу положений Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» правилами благоустройства, которые утверждаются органами местного самоуправления⁷.

Принимая во внимание, что Федеральным законом № 73-ФЗ субъекты Российской Федерации не наделены полномочиями по законодательному регулированию вопросов, связанных с установкой на ОКН информационных надписей и указателей, не относящихся к самим ОКН, а также, учитывая положения статьи 2 этого закона, которой установлено, что правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Основ законодательства Российской Федерации о культуре и осуществляется в соответствии с данным Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними в пределах компетенции субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации в области государственной охраны ОКН, принятие предлагаемых в законопроекте изменений части 6 статьи 14 Закона № 451-ПК, считаем **нецелесообразным**.

Вместе с тем, отмечаем, что согласно пункту 4 статьи 47.3 Федерального закона № 73-ФЗ в случае, если содержание или использование ОКН может привести к ухудшению его состояния и

⁷ статья 45.1

(или) предмета охраны данного объекта, то соответствующим органом охраны ОКН должны устанавливаться требования:

к видам хозяйственной деятельности с использованием ОКН (в том числе ограничение хозяйственной деятельности);

к использованию ОКН при осуществлении хозяйственной деятельности, предусматривающие в том числе ограничение технических и иных параметров воздействия на ОКН;

к благоустройству в границах территории ОКН.

В целом считаем рассмотрение и принятие законопроекта «О внесении изменений в Закон Пермского края «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Пермского края» с учетом устранения отмеченных проблемных моментов **актуально** и повлечет **благоприятные** последствия, связанные с обеспечением государственной охраны объектов культурного наследия, расположенных на территории Пермского края и их сохранения.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная