

ЭКСПЕРТНОЕ МНЕНИЕ

В Центр местного самоуправления Института управления и регионального развития Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации поступило обращение адвоката Макеевой А.А, оказывающей юридическую помощь администрациям ряда сельских поселений Урюпинского, Жирновского, Еланского и других районов Волгоградской области, в котором запрашивается разъяснение относительно правомерности возложения на администрации сельских поселений обязанностей по разработке и представлению в Комитет государственной охраны объектов культурного наследия Волгоградской области проектов зон охраны объектов культурного наследия, а также положительных заключений государственной историко-культурной экспертизы по ним.

Центр местного самоуправления не является структурой, которая вправе давать разъяснения нормам действующего законодательства, однако может высказывать экспертную позицию.

В Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 73-ФЗ) термины «сохранение объекта культурного наследия» и «охрана объекта культурного наследия» не идентичны друг другу, имеют различное содержание и механизм реализации (о государственной охране говорится в главе 6 Закона, о сохранении – в главе 7).

Согласно п. 1 ст. 40 Федерального закона № 73-ФЗ сохранение объекта культурного наследия - направленные на обеспечение физической сохранности объекта культурного наследия ремонтно-реставрационные работы, в том числе консервация объекта культурного наследия, ремонт памятника, реставрация памятника или ансамбля, приспособление объекта культурного наследия для современного использования, а также научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научно-методическое руководство, технический и авторский надзор. Принимать меры по сохранению объекта культурного наследия – обязанность собственника, в данном случае, органа местного самоуправления (подпункт 3 пункта 3 статьи 47.2 и пункт 1 статьи 9.3 Федерального закона № 73-ФЗ). Подобные формулировки содержатся и в Основах законодательства Российской Федерации о культуре (статья 40).

Этим положениям корреспондируют и нормы Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации м су в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Так, к

вопросам местного значения поселений, муниципальных районов, городских округов относится сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования (пункт 13 части 1 статьи 14, пункт 19.3 части 1 статьи 15, пункт 18 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

К сожалению, в отношении норм, регулирующих вопросы государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), такой синхронизации не наблюдается.

Регулирование вопросов охраны памятников истории и культуры отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (пункт "д" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). Согласно подпункту 15 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относятся вопросы государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального и местного значения. Иными словами, охрана, государственная охрана – функция органов государственной власти.

Вместе с тем, согласно Федерального закона № 131-ФЗ охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения является составной частью соответствующего вопроса местного значения (пункт 13 части 1 статьи 14, пункт 19.3 части 1 статьи 15, пункт 18 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

В статье 6 Федерального закона № 73-ФЗ говорится, что под государственной охраной объектов культурного наследия в целях данного Федерального закона понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда.

Даже такой поверхностный анализ норм Конституции, отраслевого законодательства и законодательства об организации власти показывает, что налицо полное смешение функций органов государственной власти и местного самоуправления, а также терминов «охрана» и «государственная охрана».

В соответствии с частью 1 статьи Конституции Российской Федерации ее нормы имеют высшую юридическую силу и прямое действие. В данном случае это означает, что охрана памятников является государственной

функцией, поскольку именно об этом говорится в статье 72 Конституции Российской Федерации.

Термин «государственная охрана» является комплексным, объединяющим различные полномочия. Перечень всех полномочий приводится в части 2 статьи 33 Федерального закона № 73-ФЗ. В этот перечень, в частности, входит:

- проведение историко-культурной экспертизы;
- организация исследований, необходимых для исполнения полномочий федерального органа охраны объектов культурного наследия, регионального органа охраны объектов культурного наследия, муниципального органа охраны объектов культурного наследия;
- разработка, согласование и утверждение в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом, проектов зон охраны объектов культурного наследия.

Все вышеназванные полномочия являются проявлениями осуществления государственной функции.

Пунктом 1 статьи 34 Федерального закона № 73-ФЗ предусматривается, что в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия. Причем, границы зон охраны объекта культурного наследия, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах зон утверждаются на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного значения - в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (пункт 3 статьи 34 Закона № 73-ФЗ).

Отношения в области охраны памятников истории и культуры в Волгоградской области регламентированы Законом Волгоградской области от 01 июля 2009 года №1908-од «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации на территории Волгоградской области» (с изменениями на 17 декабря 2018 года). В части 2 статьи 3 данного закона предусмотрено, что решения об установлении, изменении зон охраны объектов культурного наследия регионального значения принимаются, требования к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон утверждаются на основании проектов зон охраны объектов культурного наследия регионального значения областным органом охраны объектов культурного наследия при наличии положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы и решения областного органа охраны объектов культурного наследия о согласии с выводами, изложенными в заключении государственной историко-культурной экспертизы. Таким образом, полномочия по установлению охранных зон относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

Положение о зонах охраны объектов культурного наследия, включающее в себя порядок разработки проекта зон охраны объекта

культурного наследия, проекта объединенной зоны охраны объектов культурного наследия, требования к режимам использования земель и земельных участков и общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон устанавливаются Правительством Российской Федерации (пункт 4 статьи 34 Федерального закона № 73-ФЗ). В пункте 7 Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 есть несколько очень важных для рассмотрения исследуемого вопроса, положений:

- разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия включается в соответствующие федеральные и региональные целевые программы;

- разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия может осуществляться по инициативе и за счет средств органов местного самоуправления.

В части местного самоуправления в этом документе достаточно четко указано, что обращение с инициативой является правом, а не обязанностью органов местного самоуправления.

Таким образом, полномочие по разработке проектов зон охраны объектов культурного наследия и по проведению экспертизы таких проектов должно быть отнесено к полномочиям исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. При этом, органы местного самоуправления обладают правом инициировать разработку таких проектов самостоятельно и за счет средств своего бюджета.

Подобный подход можно отметить и в ряде судебных решений¹, которые признают обоснованным возложение вышеуказанных полномочий на органы власти субъекта. Более того, подобные требования в ряде обращений в суд², в том числе органов прокуратуры, также, предъявляются именно к региональным органам власти. Так, Брянский областной суд³ своим апелляционным определением признал незаконным возложение обязанности на администрацию района Брянской области, администрацию сельского поселения района Брянской области организовать разработку проекта охранной зоны объекта культурного наследия.

¹ См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.03.2019 № 2-АПА19-1, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2019 № 46-АПГ18-40, Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.10.2018 № 44-АПГ18-20

² См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 03.06.2016 по делу № 33-1871/2016

³ Апелляционное определение Брянского областного суда от 10.05.2016 № 33-2102/2016 по делу № 2-13/2016

Понуждение органов местного самоуправления представить проект охранной зоны и положительное заключение экспертизы не основано на нормах действующего законодательства и означает подмену органов местного самоуправления органами государственной власти.

Более того, как следует из письма ГБУ «Волгоградский областной научно-производственный центр по охране памятников истории и культуры» от 28 марта 2019 года № 01-2/427 услуга по составлению проекта границ территории объекта культурного наследия, разработке проекта охранной зоны, а также последующее проведение историко-культурной экспертизы этого проекта является платной и стоит около 300 тысяч рублей.

В части 4 статьи 18 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривается, что возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается. Эта норма основана на положениях статьи 133 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

Заключение подготовлено ведущими научными сотрудниками Центра местного самоуправления ИУРР РАНХиГС д-р юрид. наук Е.С. Шугриной, канд. юрид. наук К.А. Ивановой, канд. юрид. наук И.Е. Кабановой.