

Заключение на проект закона Иркутской области ПЗ-351
«О внесении изменений в Закон Иркутской области
«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)
народов Российской Федерации в Иркутской области»

Проект закона Иркутской области ПЗ-351 «О внесении изменений в Закон Иркутской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации в Иркутской области» (далее – проект закона) внесен в Законодательное Собрание Иркутской области депутатом Законодательного Собрания Иркутской области Э.Е. Дикуновым в соответствии со статьей 53 Устава Иркутской области.

Проектом закона предлагается внести изменения в Закон Иркутской области от 23 июля 2008 года № 57-оз «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации в Иркутской области» (далее – Закон области № 57-оз).

Правовой основой регулирования органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов, связанных с охраной объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, являются следующие положения федеральных нормативных правовых актов:

- пункт «д» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым охрана памятников истории и культуры отнесена к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- подпункт 15 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится решение вопросов сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;

- статья 9.2. Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ), в соответствии с которой к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относится принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в пределах полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и контроль за их исполнением.

По результатам рассмотрения проекта закона выявлен ряд замечаний правового и юридико-технического характера.

1. Абзацами 1-8 пункта 1 статьи 1 проекта закона в качестве источника финансирования мероприятий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия предлагается определить, в том числе федеральный бюджет. Абзацем 8 пункта 1 статьи 1 проекта закона предлагается предусмотреть, что финансирование мероприятий по осуществлению переданных Российской Федерацией в соответствии со статьей 9.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» полномочий в отношении объектов культурного наследия (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации) осуществляется за счет средств федерального бюджета, предоставляемых в виде субвенций. Указанные положения проекта закона полностью либо по смыслу дублируют правовые нормы пункта 2 статьи 9.1., пункта 1 статьи 13 Федерального закона № 73-ФЗ, пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В этой связи необходимо иметь ввиду следующее.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляет правовое регулирование по предметам ведения субъектов Российской Федерации и в рамках полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 76 Конституции Российской Федерации). Дублирование положений федерального закона в нормативном акте субъекта Российской Федерации может быть признано допустимым лишь при условии соблюдения принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Федеральный бюджет находится в ведении Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации). Определение порядка установления и исполнения расходных обязательств Российской Федерации, установление и исполнение расходных обязательств Российской Федерации отнесено к бюджетным полномочиям Российской Федерации (статья 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Дублирование норм федерального законодательства по вопросам, отнесенным к исключительному ведению Российской Федерации, не входит в полномочия субъекта Российской Федерации и может быть расценено как нарушение пределов компетенции, установленной для субъектов Российской Федерации. Данная правовая позиция отражена в ряде определений Верховного Суда Российской Федерации (например, определения

Верховного Суда РФ от 20.12.2002 № 56-Г02-36; от 17.05.2006 N 58-Г06-13), Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2003 № 19-П.

2. Абзацем 9 пункта 1 статьи 1 проекта закона предлагается предусмотреть, что финансирование мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия за счет средств, получаемых от использования находящихся в государственной собственности Иркутской области объектов культурного наследия, включенных в реестр, и (или) выявленных объектов культурного наследия, осуществляется в соответствии с законом Иркутской области об областном бюджете. Вместе с тем согласно статьям 6, 11 Бюджетного кодекса Российской Федерации законы о бюджетах субъектов Российской Федерации являются правовой формой бюджетов субъектов Российской Федерации. В свою очередь бюджет это форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления. Закон о бюджете субъекта Российской Федерации не может регулировать указанные в абзаце 9 пункта 1 статьи 1 проекта закона правоотношения.

3. Положения абзаца 12 пункта 1 статьи 1 проекта закона устанавливают, что органы государственной власти Иркутской области вправе за счет средств областного бюджета оказывать финансовую поддержку мероприятий по сохранению находящихся в собственности религиозных организаций объектов культурного наследия, включенных в реестр, и выявленных объектов культурного наследия регионального значения. Проект закона, аналогичным образом регулирующий данные правоотношения внесен в Законодательное Собрание Иркутской области 26 апреля 2018 года депутатом Законодательного Собрания Иркутской области Г.Н. Нестеровичем.

4. Абзацем 13 пункта 1 статьи 1 проекта закона предлагается установить, что органы местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области вправе за счет средств местных бюджетов принимать участие в софинансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности Иркутской области, и государственной охране объектов культурного наследия регионального значения.

В соответствии с пунктами 3, 4 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственная охрана объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия отнесены к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что органы местного самоуправления муниципального района, городского, сельского поселения вправе участвовать в

осуществлении государственных полномочий (не переданных им в соответствии со статьей 19 данного Федерального закона), если это участие предусмотрено федеральными законами, а также решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, за счет доходов местных бюджетов, за исключением межбюджетных трансфертов, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений.

В связи с изложенным абзац 13 пункта 1 статьи 1 проекта закона нуждается в дополнительном обсуждении и доработке в соответствии с указанными нормами федерального законодательства.

5. Пунктом 2 статьи 1 проекта закона, предлагается урегулировать вопросы, связанные с установлением льготной арендной платы при предоставлении физическим или юридическим лицам по договорам аренды 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 государственной собственности Иркутской области.

Согласно проекту закона льготная арендная плата будет устанавливаться со дня заключения договора аренды такого объекта по результатам проведения аукциона на право заключения такого договора. Также проектом закона предлагается установить, что существенным условием договора аренды объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, будет являться обязанность арендатора провести работы по сохранению такого объекта культурного наследия в соответствии с охранным обязательством, предусмотренным статьей 47.6 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в срок, не превышающий семи лет со дня передачи указанного объекта культурного наследия в аренду, включая срок подготовки и согласования проектной документации по сохранению объекта культурного наследия, не превышающий двух лет со дня передачи его в аренду.

В связи с этим необходимо иметь ввиду, что договор аренды является гражданско-правовым договором. Определение существенных условий гражданско-правовых договоров относится к сфере гражданского законодательства. Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации, статье 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть 1) гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76 Конституции Российской

Федерации). Правовое регулирование органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов, отнесенных к ведению Российской Федерации, не допускается.

Кроме того согласно подпункту «д» пункта 3 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов может быть расценено как коррупциогенный фактор.

В связи с этим обсуждению подлежит возможность решения рассматриваемого вопроса посредством включения предлагаемого проектом закона существенного условия договора аренды неиспользуемого объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящегося в неудовлетворительном состоянии и относящегося к государственной собственности Иркутской области, в аукционную документацию при проведении аукциона на право заключения договора аренды такого объекта.

Также обращаем внимание, что в настоящее время в соответствии с Порядком установления льготной арендной платы в отношении неиспользуемых объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в неудовлетворительном состоянии, относящихся к государственной собственности Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 24.11.2016 № 756-пп, предусмотрены случаи установления льготной арендной платы при заключении договора аренды неиспользуемых объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии и относящихся к государственной собственности Иркутской области, как по результатам проведения торгов, так и без проведения торгов.

6. Абзацем 3 пункта 3 проекта закона предусмотрено, что включение выявленного объекта культурного наследия в государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся в качестве объекта культурного наследия регионального значения или в качестве объекта культурного наследия местного (муниципального) значения будет осуществляться Правительством Иркутской области.

Согласно пунктам 3, 7 статьи 18 Федерального закона № 73-ФЗ указанное полномочие отнесено к полномочиям регионального органа охраны объектов культурного наследия. Под региональными органами охраны объектов культурного наследия понимаются органы исполнительной

власти субъектов Российской Федерации либо структурные подразделения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, не наделенные функциями, не предусмотренными данным Федеральным законом (статья 10 Федерального закона № 73-ФЗ).

В соответствии с Законом Иркутской области от 18.11.2009 № 82/48-оз «О Правительстве Иркутской области» Правительство Иркутской области является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Иркутской области. Функции Правительства Иркутской области, как высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, определены Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Уставом Иркутской области и указанным Законом Иркутской области и выходят за рамки функций органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренных Федеральным законом № 73-ФЗ.

В связи с этим принятие решения о включении выявленного объекта культурного наследия в государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в качестве объекта культурного наследия регионального значения или в качестве объекта культурного наследия местного (муниципального) значения не может быть отнесено к полномочиям Правительства Иркутской области.

7. Абзац 4 пункта 3 статьи 1 проекта закона предусматривающий, что объект культурного наследия, признанный не отвечающим требованиям, предъявляемым к объектам культурного наследия федерального значения, может учитываться в реестре в качестве объекта культурного наследия регионального значения на основании правового акта Правительства Иркутской области не соответствует пунктам 7, 9 статьи 18 Федерального закона № 73-ФЗ.

8. В абзацах 6, 7 пункта 3 статьи 1 проекта закона необходимо определить статус экспертного совета. Принимая во внимание, что создание экспертного совета в указанных в абзацах 6, 7 пункта 3 статьи 1 проекта закона случаях возможно только в форме совместных консультативно-совещательных, координационных, согласительных и иных органов, необходимо иметь ввиду, что заключения такого экспертного совета будут носить только рекомендательный характер.

9. Абзацем 2 пункта 4 статьи 1 проекта закона предусмотрено, что проведение работ по установлению (определению) историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, будет осуществляться комиссией, формируемой областным органом охраны

объектов культурного наследия, с привлечением специалистов в области охраны объектов культурного наследия из числа членов экспертного совета. В то же время проект закона не содержит требование, что члены экспертного совета должны быть специалистами в области охраны объектов культурного наследия. Более того, согласно абзацу 7 пункта 3 статьи 1 проекта закона в экспертный совет должны входить не менее трех представителей Законодательного Собрания Иркутской области. Учитывая специфику формирования Законодательного Собрания Иркутской области указанные специалисты в его составе могут отсутствовать.

10. Абзацем 3 пункта 4 статьи 1 проекта закона предусмотрено, что заключение комиссии, формируемой областным органом охраны объектов культурного наследия, о наличии (отсутствии) историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, составляется, в том числе, на основании фотографических изображений объекта, полученных не ранее даты поступления заявления о включении такого объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия. В указанной части проект закона не в полной мере соответствует части 2 статьи 9 Закона области № 57-ОЗ, устанавливающей виды заявлений, являющихся основаниями для организации работ по установлению (определению) историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия.

11. Абзацами 4, 5 пункта 4 статьи 1 проекта закона предусмотрено, что состав и порядок организации работы вышеуказанной комиссии утверждаются «уполномоченным органом». «Уполномоченным органом» также составляется заключение о наличии либо отсутствии историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия. При этом ни проект закона, ни Закон области № 57-ОЗ понятия «уполномоченный орган» не содержат.

К проекту закона имеются иные замечания правового и юридико-технического характера, которые могут быть обсуждены в рабочем порядке.

Начальник правового
управления



М.В. Басов

21.06.18

Начальник отдела
социально-культурного
законодательства



А.Н. Ракитская
21.06.2018