



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

Председателю постоянной комиссии
по образованию, науке, культуре,
туризму, спорту и делам молодежи

А.А. Перминову

26.05.2021 № 2381-1/дл-22-0-1

На № _____ от _____

Заключение

на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)
народов Российской Федерации»

Внесен депутатами Законодательного собрания Ленинградской области
О.А. Петровым, М.В. Макаровым, А.В. Русских

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – законопроект), внесенный в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), правовое управление отмечает, что законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и Регламента Государственной Думы.

Законопроектом предлагается запретить передачу в залог объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, и земельных участков, занятых такими объектами. Кроме того, предлагается внести изменения, предусматривающие одновременно с изъятием у собственника бесхозяйственно содержимого объекта культурного наследия изъятие земельного участка, занятого таким объектом, а также закрепить норму, позволяющую до перехода права собственности на изъятый объект культурного наследия финансировать за счет бюджетных средств мероприятия по его консервации в целях обеспечения сохранности объекта.

Оценивая предложенные законопроектом изменения в статьи 50 и 54 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), полагаем необходимым отметить следующее.

Пунктом 1 статьи 1 законопроекта статья 50 Федерального закона № 73-ФЗ дополняется пунктом 5, согласно которому **не допускается передача в залог объектов** культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – реестр), отнесенных к объектам культурного наследия, находящимся **в неудовлетворительном состоянии**. Требования данного пункта предлагается распространить на земельные участки, занятые указанными объектами.

В пояснительной записке к законопроекту в качестве обоснования внесения данного изменения приведена правоприменительная практика комитета по сохранению культурного наследия Ленинградской области в отношении двух объектов культурного наследия регионального значения, содержащихся собственниками ненадлежащим образом, что привело к их неудовлетворительному (аварийному) состоянию. Комитет обратился в суд с исками об изъятии в государственную собственность указанных объектов. Как следует из пояснительной записки, в отношении одного из объектов судом отказано в удовлетворении искового заявления по причине возбуждения исполнительного производства об обращении взыскания на предмет залога, который подлежит продаже с публичных торгов. В отношении второго объекта культурного наследия исполнительное производство об обращении взыскания отсутствует, однако при наличии решения суда об изъятии объекта в государственную собственность его реализация не представляется возможной в силу зарегистрированных обременений.

По мнению разработчиков законопроекта, запрет на передачу в залог объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, позволит избежать подобных случаев, произвести необходимые мероприятия по сохранению изъятых объектов культурного наследия и реализовать их в установленном федеральным законодательством порядке.

Следует отметить, что под неудовлетворительным состоянием объекта культурного наследия, включенного в реестр, в соответствии с пунктом 4 статьи 50¹ Федерального закона № 73-ФЗ понимается такое состояние объекта культурного наследия, являющегося зданием, строением или сооружением, которое создает угрозу его физической утраты. Критерии отнесения объектов культурного наследия, включенных в реестр, к объектам культурного наследия, находящимся в неудовлетворительном состоянии, устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 336 Гражданского кодекса Российской Федерации предметом залога может быть всякое имущество, в том числе вещи и имущественные права, за исключением имущества, на которое не

допускается обращение взыскания, требований, неразрывно связанных с личностью кредитора, в частности требований об алиментах, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, и иных прав, уступка которых другому лицу запрещена законом. **Залог отдельных видов имущества может быть ограничен или запрещен законом.**

Таким образом, внесение предложенного пунктом 1 статьи 1 законопроекта изменения не противоречит федеральному законодательству.

Вместе с тем следует отметить, что **статьей 50** Федерального закона № 73-ФЗ, в которую предлагается внести изменение, предусматривающее запрет залога объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, исходя из наименования указанной статьи, **устанавливаются ограничения в гражданском обороте объектов культурного наследия, находящихся в государственной или муниципальной собственности.**

При этом в пояснительной записке к законопроекту речь идет об объектах культурного наследия регионального значения, **не находящихся в государственной собственности** (вероятно, находящихся в частной собственности), в отношении которых региональный орган охраны объектов культурного наследия обратился в суд с исками об изъятии их в государственную собственность.

Учитывая предмет регулирования статьи 50 Федерального закона № 73-ФЗ, отраженный в ее наименовании («Ограничения в гражданском обороте объектов культурного наследия, **находящихся в государственной или муниципальной собственности**»), в случае внесения в нее предложенного изменения запрет не будет распространяться на объекты культурного наследия, находящиеся в **частной собственности**, что, полагаем, **не позволит достичь цель законопроекта**, заявленную в пояснительной записке к нему. Указанное, полагаем, свидетельствует о несогласованности между предложенным изменением и его обоснованием, содержащимся в пояснительной записке.

Кроме того, из пояснительной записки к законопроекту не представляется возможным установить, когда объекты культурного наследия, являющиеся предметом иска, были переданы в залог. В случае, если указанные объекты были переданы в залог до признания их находящимися в неудовлетворительном состоянии, то запрет залога объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, полагаем, не позволит разрешить ситуацию, складывающуюся в правоприменительной практике, послужившую основой для внесения предложенного изменения. Тем более, принятие законопроекта не изменит существующее положение в отношении тех объектов культурного наследия, которые переданы в залог (о которых идет речь в пояснительной записке).

В свою очередь, обращаем внимание, что в соответствии с утвержденными Государственной Думой Методическими рекомендациями по юридико-техническому оформлению законопроектов (редакция 2021 года)

в пояснительной записке к законопроекту должны содержаться предмет правового регулирования, изложение концепции предлагаемого законопроекта, а также его цель и почему ее достижение возможно только образом, предлагаемом в законопроекте, мотивированное обоснование необходимости принятия или одобрения законопроекта с фактическими данными или судебной практикой.

Рассматривая изменения, предложенные пунктами 2 и 3 статьи 1 законопроекта в пункт 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ, устанавливающей специальные основания прекращения права собственности на объект культурного наследия, включенный в реестр, выявленный объект культурного наследия, земельный участок в границах территории объекта культурного наследия либо земельный участок, в границах которого располагается объект археологического наследия, отмечаем следующее.

Согласно действующей редакции пункта 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ в случае, если собственник объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия не выполняет требований к сохранению такого объекта или совершает действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения, соответствующий орган охраны объектов культурного наследия обращается в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия. В случае принятия судом решения об изъятии объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия у собственника, содержащего данный объект ненадлежащим образом, по представлению органа охраны объектов культурного наследия соответствующий орган по управлению государственным или муниципальным имуществом выкупает указанный объект или организует его продажу с публичных торгов.

Пунктом 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ не предусматривается изъятие земельного участка, занятого объектом культурного наследия, включенным в реестр, выявленным объектом культурного наследия, у собственника, содержащего данный объект ненадлежащим образом, одновременно с изъятием такого объекта. Изъятие земельного участка в границах территории объекта культурного наследия, являющегося неотъемлемой частью объекта культурного наследия, согласно пункту 3 указанной статьи возможно лишь в случае полного уничтожения объекта по вине его владельца.

Согласно пояснительной записке имеется неопределенность в вопросе изъятия земельного участка, занятого бесхозяйственно содержимым объектом культурного наследия, поскольку в Федеральном законе № 73-ФЗ прямое указание на необходимость такого изъятия отсутствует. В связи с этим исковое заявление об изъятии такого земельного участка подается на основании норм смежного федерального законодательства с учетом принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними

объектов (см. подпункт 5 пункта 1 статьи 1, статью 35 Земельного кодекса Российской Федерации, статью 552 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В целях исключения указанной неопределенности в пункт 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ предлагается внести изменения, предусматривающие одновременно с изъятием объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, у собственника, содержащего данный объект ненадлежащим образом, изъятие земельного участка, занятого таким объектом, с последующим в дальнейшем их выкупом или продажей с торгов.

Проведенный в рамках исследования законопроекта анализ судебной практики, связанной с изъятием объектов культурного наследия у собственников, содержащих их ненадлежащим образом, показал, что в суд заявляются и им удовлетворяются иски о требованиях как об изъятии только объектов культурного наследия (как предусмотрено пунктом 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ), так и требования об изъятии объектов культурного наследия и земельных участков, занятых такими объектами, с учетом принципа единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (см., например, Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 12.10.2020 № 02АП-6581/2020).

Вместе с тем в отсутствие каких-либо конкретных примеров либо анализа (в том числе судебного) в масштабах всей страны вопросов, связанных с изъятием земельных участков, занятых вышеназванными объектами культурного наследия, полагаем недостаточным имеющегося обоснования для внесения предлагаемых изменений в пункт 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ.

Поскольку рассматриваемые изменения касаются федерального законодательства, для решения вопроса о целесообразности и необходимости их внесения, полагаем, необходима детальная их проработка с учетом требований Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных Государственной Думой, с приведением в пояснительной записке к законопроекту примеров (фактических данных) правоприменительной практики других регионов или судебной практики.

Таким образом, пояснительная записка, полагаем, требует доработки. В случае одобрения концепции законопроекта предлагаем до внесения законопроекта в Государственную Думу направить его в Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации для экспертной оценки.

Одновременно отмечаем, что предложенные пунктами 2 и 3 статьи 1 законопроекта изменения являются недостаточными, поскольку законопроектом не вносятся аналогичные изменения в пункт 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ после слов «В случае принятия судом решения об изъятии объекта культурного наследия, включенного в реестр,

выявленного объекта культурного наследия» и в пункт 6 статьи 11 после слов «иски об изъятии из собственности указанных лиц объекта культурного наследия».

Таким образом, указанные положения законопроекта характеризуются неполнотой правового регулирования.

Пунктом 4 статьи 1 законопроекта предлагается статью 54 Федерального закона № 73-ФЗ дополнить пунктом 4, предусматривающим возможность направления бюджетных средств на финансирование мероприятий по консервации объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия в случае принятия судом решения об изъятии такого объекта у собственника, содержащего его ненадлежащим образом, до оформления перехода права собственности на такой объект.

Данное изменение обусловлено тем, что решение суда об изъятии объекта культурного наследия в государственную собственность не является основанием для субъекта Российской Федерации в расходовании средств соответствующего бюджета на реализацию мероприятий по сохранению изъятых объектов, поскольку субъект Российской Федерации вправе финансировать мероприятия по сохранению объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации. Указанное не позволяет до перехода права государственной собственности на изъятый объект культурного наследия выполнить неотложные работы по защите объекта культурного наследия за счет бюджетных средств.

Вместе с тем из пояснительной записки не представляется возможным однозначно уяснить, что служит препятствием для оформления права государственной собственности на изъятый объект культурного наследия, включенный в реестр, выявленный объект культурного наследия при наличии судебного решения, а также что происходит с такими объектами при наличии угрозы их физической утраты в описываемом случае в настоящее время (в случае их изъятия до перехода права собственности).

Согласно Федеральному закону № 73-ФЗ финансирование мероприятий, обеспечивающих выполнение требований к сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, является обязанностью собственника (иного законного владельца) такого объекта (см. статьи 47¹, 47², 47³, 47⁶).

В соответствии с подпунктом 3 статьи 9² Федерального закона № 73-ФЗ, подпунктом 15 пункта 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации отнесено сохранение объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, относится к

полномочиям федеральных органов государственной власти (подпункт 5 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ), сохранение объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципальных образований, - к полномочиям органов местного самоуправления (подпункт 1 абзаца первого статьи 9³ Федерального закона № 73-ФЗ).

Вместе с тем положения пункта 4 статьи 1 законопроекта (проектируемого пункта 4 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ), предусматривающие возможность финансирования за счет бюджетных средств мероприятий по консервации объектов культурного наследия до перехода права собственности, полагаем, не согласуются с вышеназванными положениями федерального законодательства, согласно которым финансирование мероприятий по сохранению объектов культурного наследия является обязанностью собственника (иного законного владельца).

Кроме того, статьей 54 Федерального закона № 73-ФЗ, исходя из ее наименования и содержания, устанавливаются специальные основания прекращения права собственности на объекты культурного наследия. В связи с этим регулирование вопросов финансирования мероприятий по сохранению объектов культурного наследия, полагаем, не относится к предмету регулирования данной статьи, отраженному в ее наименовании.

К проектируемому пункту 4 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ (пункту 4 статьи 1 законопроекта) имеются также иные замечания правового характера.

По сути, в указанном пункте речь идет об изъятии объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, содержащихся собственником ненадлежащим образом, и возмещении собственнику стоимости изъятых имущества, что относится к предмету регулирования пункта 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ.

В связи с этим предложенные изменения, полагаем, должны располагаться в пункте 1 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ.

Согласно абзацу третьему проектируемого пункта 4 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ размер возмещения собственнику стоимости выкупленного имущества устанавливается только соглашением, что не согласуется в полной мере с пунктом 1 указанной статьи, согласно которому **собственнику** объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия **возмещается стоимость выкупленного имущества в размере, установленном соглашением** между соответствующим органом по управлению государственным или муниципальным имуществом и собственником выкупаемого имущества, а в случае спора судом.

Указанное свидетельствует об отсутствии внутренней согласованности между положениями пункта 1 и проектируемого пункта 4 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ, что представляется неверным, поскольку используется различный подход к правовому регулированию вопросов

определения стоимости выкупленного имущества (в одном случае размер стоимости выкупленного имущества определяется соглашением, а в другом - соглашением или судом).

Кроме того, в абзаце третьем проектируемого пункта 4 статьи 54 Федерального закона № 73-ФЗ, согласно которому собственнику объектов, указанных в данном пункте, возмещается стоимость выкупленного имущества в размере, установленном соглашением между соответствующим органом по управлению государственным или муниципальным имуществом за вычетом стоимости работ по его консервации, запланированных к проведению за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации, не указано, с кем заключается соглашение органом по управлению государственным или муниципальным имуществом (вероятно, с собственником).

Норма абзаца второго проектируемого пункта 4 рассматриваемой статьи, согласно которой при принятии решения об исполнении мероприятий по консервации объектов, указанных в названном пункте, за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации собственник таких объектов обязан обеспечить к ним доступ уполномоченным на выполнение работ организациям, не отвечает требованиям определенности, поскольку в ней не определено, кем принимается решение об исполнении мероприятий по консервации объектов. Кроме того, формулировка «решение об исполнении мероприятий» не используется в названном федеральном законе.

К законопроекту имеются также замечания юридико-технического характера.

В случае внесения изменений только в две статьи 50 и 54 Федерального закона № 73-ФЗ с учетом пункта 56 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных Государственной Думой, наименование законопроекта необходимо конкретизировать.

Кроме того, в абзаце первом статьи 1 законопроекта необходимо уточнить список источников официального опубликования федеральных законов, внесших изменения в указанные статьи Федерального закона № 73-ФЗ, в которые предлагаются изменения статьей 1 законопроекта.

В целях соблюдения требования пункта 65 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, согласно которому при внесении изменения в законодательный акт сначала указывается, какая структурная единица изменяется, потом указывается характер изменений, в абзаце первом пункта 1 статьи 1 законопроекта слова «дополнить статью 50 пунктом 5» следует заменить словами «статью 50 дополнить пунктом 5». Абзац второй пункта 1 статьи 1 законопроекта после открывающих кавычек необходимо дополнить цифрой 5.

Поскольку пункты 2 – 4 статьи 1 законопроекта предусматривают изменения в одну и ту же статью 54 Федерального закона № 73-ФЗ,

указанные изменения необходимо объединить в пункт 2 статьи 1 законопроекта, предусмотрев в нем изменения в каждую структурную единицу рассматриваемой статьи Федерального закона № 73-ФЗ отдельно (см. пункты 11, 63, 65 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов).

Абзац второй пункта 4 статьи 1 законопроекта после открывающих кавычек необходимо дополнить цифрой 4.

В статье 2 законопроекта полагаем необходимым увеличить срок вступления в законную силу федерального закона (в случае его одобрения).

Согласно финансово-экономическому обоснованию реализация законопроекта не потребует увеличения расходов федерального бюджета.

Вместе с тем указанное, полагаем, не согласуется с изменениями, предлагаемыми пунктом 4 статьи 1 законопроекта, предусматривающим финансирование за счет бюджетных средств бюджетной системы Российской Федерации мероприятий по консервации изъятого объекта культурного наследия до оформления права собственности на него, что, возможно, приведет к увеличению расходов соответствующих бюджетов.

В связи с этим, полагаем, потребуется корректировка финансово-экономического обоснования к законопроекту, и, кроме того, с учетом пункта «д» части первой статьи 105 Регламента Государственной Думы заключение Правительства Российской Федерации на данный законопроект (в случае одобрения его Законодательным собранием Ленинградской области).

Одновременно отмечаем, что аналогичные (подобные) проекты федеральных законов в Государственную Думу иными субъектами права законодательной инициативы не вносились.

На основании вышеизложенного законопроект в предложенной редакции не рекомендуется ко внесению его в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы.

Кроме того, законопроект нуждается в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области – начальник
правового управления



Д.В. Малкин