



**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ  
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

**ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67.  
тел.: 274-85-18, факс: 274-85-39

20.10.15 № 5238-1/15-06-0-3

На № \_\_\_\_\_ от \_\_\_\_\_

Председателю  
постоянной комиссии по делам  
молодежи, культуре, туризму,  
физической культуре и спорту  
Г.В. Куликовой

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

по проекту областного закона  
«О государственной охране, сохранении и использовании объектов  
культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории  
Ленинградской области».  
Внесен Губернатором Ленинградской области.  
(первое чтение)

Рассмотрев представленный проект областного закона, Правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, вместе с тем к законопроекту имеются следующие замечания.

1) В соответствии со статьей 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется местное самоуправление, которое самостоятельно в пределах своих полномочий. При этом органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии со статьей 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (статья 131 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 44 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации (далее – Федеральный закон

№ 131-ФЗ) структура органов местного самоуправления определяется Уставом муниципального образования, принимаемого представительным органом муниципального образования, либо принимаемого населением непосредственно на сходе граждан (часть 3 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ). В связи с изложенным, вмешательство в деятельность органов местного самоуправления не допускается.

Вместе с тем положения части 2 статьи 12 проекта вторгаются в полномочия органов местного самоуправления, устанавливая процедуру принятия решений органами, входящими в структуру органов местного самоуправления, а также определяя порядок взаимодействия органов местного самоуправления между собой. Аналогичное замечание относится и к части 6 указанной статьи проекта.

В соответствии с частью 6 статьи 60 Федерального закона № 73-ФЗ законом субъекта Российской Федерации должен быть установлен порядок согласования с уполномоченным органом проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений. Определение порядка согласования с главой муниципального образования выходит за рамки полномочий субъекта Российской Федерации.

Порядок подготовки правил землепользования и застройки определен статьей 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Также в части 6 статьи 12 законопроекта разработчиком применяются как идентичные два различных понятия: «администрация муниципального образования» и «орган местного самоуправления», что недопустимо в нормативном правовом акте. Полагаем целесообразным части 4 и 6 исключить из рассматриваемой статьи проекта.

2) Большинство положений рассматриваемого законопроекта представляет собой заимствование норм 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):

- пункт 1 статьи 3 проекта – п.2 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 2 статьи 3 проекта – п.3 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 3 статьи 3 проекта – п.4 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 4 статьи 3 проекта – п.4.1 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 5 статьи 3 проекта – п.5 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 6 статьи 3 проекта – п.14 статьи 16.1 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 7 статьи 3 проекта – п.7 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 8 статьи 3 проекта – п.9 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 9 статьи 3 проекта – п.10 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 11 статьи 3 проекта – п.12 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 12 статьи 3 проекта – ч.5 статьи 3.1 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 14 статьи 3 проекта – п.10 ч.2 ст. 33 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 15 статьи 3 проекта – ч.5 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 16 статьи 3 проекта – п.7 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 17 статьи 3 проекта – п.3 статьи 16.11 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 18 статьи 3 проекта – ч.7 статьи 20 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 19 статьи 3 проекта – ч.2 статьи 47 Федерального закона № 73-ФЗ;

- пункт 20 статьи 3 проекта – п.2 ч.1 ст.9.1 Федерального закона № 73-ФЗ;
- пункт 21 статьи 3 проекта – п.3 ч.1 ст. 9.1 Федерального закона № 73-ФЗ;
- статья 4 проекта – статья 47 Федерального закона № 73-ФЗ;
- часть 1 статьи 5 проекта – ч.1 статьи 14 Федерального закона № 73-ФЗ;
- часть 1 статьи 6 проекта – ч.3 статьи 16.1 Федерального закона № 73-ФЗ;
- статья 8 проекта – статья 38 Федерального закона № 73-ФЗ;
- часть 1 статьи 9 проекта – статья 34 Федерального закона № 73-ФЗ;
- часть 2 статьи 9 проекта – ч.3 статьи 34 Федерального закона № 73-ФЗ;
- часть 1 статьи 10 проекта – ч.4 статьи 58 Федерального закона № 73-ФЗ;
- часть 2 статьи 10 проекта – ч.1 статьи 58 Федерального закона № 73-ФЗ;
- абзац второй ч. 2 ст.10 проекта – ч.2 ст.58 Федерального закона № 73-ФЗ;
- часть 1 статьи 12 проекта – п.6 статьи 60 Федерального закона № 73-ФЗ.

Однако Верховным Судом Российской Федерации сформирована судебная практика, согласно которой субъекты Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты лишь по неурегулированным федеральными законами вопросам и в пределах их полномочий. Изложение содержания отдельных положений федерального законодательства в законе субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения, не создает новых правовых норм, и, следовательно, эти положения нельзя расценивать как результат самостоятельной правотворческой деятельности субъекта Российской Федерации (определения Верховного Суда Российской Федерации от 27.03.2001 № 11-Г01-26 и от 28.11.2007 № 16-Г07-27).

3) В пункте 10 статьи 3 законопроекта приводится норма Федерального закона № 73-ФЗ, а именно п. 11 статьи 9.2 Федерального закона. При этом в законопроекте указанная норма Федерального закона приводится не полностью, а в сокращенном виде.

Пункт 11 статьи 9.2 Федерального закона содержит ограничение, связанное с тем, что **полномочие** органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия **по установлению требований** к сохранению объектов культурного наследия федерального, регионального и местного (муниципального) значения, **требований к содержанию и использованию объектов культурного наследия федерального, регионального и местного (муниципального) значения осуществляется только в случае**, предусмотренном пунктом 4 статьи 47.3 Федерального закона № 73-ФЗ. Таковыми случаями, по определению федерального законодателя, являются лишь случаи, **когда содержание или использование** объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия **может привести к ухудшению состояния** данного объекта культурного наследия и (или) предмета охраны данного объекта культурного наследия.

Исходя из содержания нормы, изложенной в пункте 10 статьи 3 проекта отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области в области сохранения, использования, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия вправе устанавливать требования к сохранению объектов культурного наследия федерального, регионального и

местного (муниципального) значения, требования к содержанию и использованию объектов культурного наследия федерального, регионального и местного (муниципального) значения **без ограничений, предусмотренных Федеральным законом № 73-ФЗ**, тем самым вступая в противоречие с ним.

На основании изложенного, считаем целесообразным пункт 10 статьи 3 рассматриваемого проекта изложить в точном соответствии с пунктом 11 статьи 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ, по аналогии с пунктом 5 статьи 3 законопроекта, который также содержит ссылки на конкретные нормы и положения федерального законодательства.

4) Часть 1 статьи 5 законопроекта устанавливает право физических или юридических лиц, вложивших свои средства в работы по сохранению объектов культурного наследия, на льготную арендную плату. При этом вышеуказанная норма рассматриваемого проекта приводится не в полном соответствии с нормой, установленной Федеральным законом № 73-ФЗ (часть 1 статьи 14). Полагаем необходимым уточнить перечень работ по сохранению объектов культурного наследия дополнив часть 1 статьи 5 проекта ссылкой на статьи 40-45 Федерального закона № 73-ФЗ.

5) Часть 2 статьи 6 законопроекта устанавливает, не соответствующие требованиям части 4 статьи 16.1 Федерального закона № 73-ФЗ, сроки, по истечении которых уполномоченный орган принимает решение о включении объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия: Федеральный закон № 73-ФЗ – 90 дней, законопроект – 120 дней.

Так в соответствии с частью 3 статьи 16.1 Федерального закона № 73-ФЗ «Региональный орган охраны объектов культурного наследия, в который направлено заявление о включении в реестр объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, организует в срок **не более девяноста рабочих дней** со дня регистрации в региональном органе охраны объектов культурного наследия указанного заявления работу по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в том числе с привлечением специалистов в области охраны объектов культурного наследия.

Порядок организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, устанавливается законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Часть 4 статьи 16.1 Федерального закона № 73-ФЗ говорит о том, что «**По истечении срока, установленного пунктом 3** настоящей статьи, региональный орган охраны объектов культурного наследия принимает решение о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия либо об отказе во включении указанного объекта в данный перечень и в срок не более трех рабочих дней со дня принятия решения информирует о принятом решении заявителя с приложением копии такого решения».

Часть 2 статьи 6 законопроекта к срокам, установленным вышеприведенными нормами Федерального закона № 73-ФЗ добавляет еще «**срок не более тридцати календарных дней**».

6) Часть 1 статьи 6 законопроекта представляет собой заимствование нормы Федерального закона №73-ФЗ (часть 3 статьи 16.1). Вместе с тем, указанная федеральная норма проекта видоизменена разработчиком, что приводит к отсутствию конкретизации субъекта, который обязан совершать действия по включению объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия в соответствующий реестр. В связи с изложенным представляется целесообразным слова «в случае поступления заявления о включении» заменить словами «в который направлено заявление о включении».

7) Статья 7 проекта устанавливает порядок размещения и содержание информационных надписей и обозначений на объектах культурного наследия.

В соответствии с частью 2 статьи 27 Федерального закона №73-ФЗ порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия регионального значения или объекты культурного наследия местного (муниципального) значения определяется законом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом.

Однако изложенный в рассматриваемой статье проекта порядок размещения надписей и обозначений не регулирует вопросы, связанные с размещением надписей и обозначений в случаях: отсутствия собственника объекта культурного наследия; отсутствия сведений о собственнике; отсутствия возможности установить собственника; если собственник отказался от права собственности; нахождения объекта в собственности нескольких лиц; нахождения объекта в собственности Ленинградской области. В связи с изложенным, считаем, что порядок установления информационных надписей и обозначений на объектах культурного наследия регионального значения статьей 7 законопроекта должным образом не определен.

8) Часть 5 статьи 12 проекта устанавливает перечень оснований, по которым может быть отказано в согласовании проекта правил землепользования и застройки территорий исторических поселений регионального значения.

Однако частью 7 статьи 60 Федерального закона № 73-ФЗ установлено, что предметом согласования проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений регионального значения, является соответствие указанных проектов утвержденному предмету охраны исторического поселения. Из изложенного следует, что отказ в согласовании проектов генеральных планов может последовать только в случае выявления несоответствия указанных проектов утвержденному предмету охраны. Применение разработчиком в пункте 1 части 5 статьи 12 проекта такого термина как «неточные сведения» может быть отнесено к необъективным критериям оценки соответствия представленного на согласование проекта правил землепользования и застройки предмету охраны исторического поселения, что недопустимо.

9) Статья 12 проекта устанавливает порядок согласования с уполномоченным органом проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений

регионального значения.

В соответствии с частью 6 статьи 60 Федерального закона № 73-ФЗ проекты правил землепользования и застройки, подготовленные применительно к территориям исторических поселений регионального значения, подлежат согласованию с региональным органом охраны объектов культурного наследия в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Однако изложенный в рассматриваемой статье проекта порядок согласования проектов правил землепользования и застройки содержит много правовых пробелов. В частности не определены сроки информирования органов местного самоуправления о принятом уполномоченным органом решении.

10) Во всех материалах, представленных в соответствии с требованиями Регламента Законодательного собрания Ленинградской области, вместе с текстом внесенного проекта областного закона, содержится наименование законопроекта, отличающееся от наименования проекта, внесенного субъектом права законодательной инициативы.

11) Из материалов, представленных вместе с внесенным проектом областного закона следует, что принятие областного закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Ленинградской области» (при этом распоряжением Правительства Ленинградской области от 25 сентября 2015 года № 385-р одобряется проект областного закона «**О государственной охране, сохранении и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории Ленинградской области**») потребует дополнительных расходов из областного бюджета. Это связано с тем, что вводятся новые бессрочные расходные обязательства субъекта Российской Федерации по полномочиям, предоставленным субъекту Российской Федерации федеральным законодательством. При этом разработчиком не приводятся никаких сведений об источниках финансирования расходных обязательств, а также суммы бюджетных ассигнований, что противоречит статье 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

12) В части 4 статьи 12 сроки указаны в календарных днях («в течение тридцати календарных дней»), а в части 6 указанной статьи – «в течение тридцати дней».

13) В целях применения единой терминологии, утвержденной федеральным законодателем в данной сфере правового регулирования, считаем целесообразным в части 2 статьи 9 проекта слова «в границах данных зон» заменить словами «в границах **территорий** данных зон» (абзац второй части 3 статьи 34 Федерального закона № 73-ФЗ).

14) В пункте 4 статьи 3 проекта содержатся слова: «(далее – региональный государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия)», по всей видимости, заимствованные разработчиком из нормы Федерального закона № 73-ФЗ (пункт 4.1 статьи 9.2). Однако после данного положения в тексте рассматриваемого законопроекта вышеуказанные слова более не приводятся, в связи с чем, слова «(далее – региональный государственный надзор в области охраны объектов

культурного наследия)» из данной нормы рекомендуем исключить. При этом обращаем внимание на то, что термин «региональный государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия» уже применялся разработчиком в статье 2 проекта областного закона без раскрытия его содержания.

В связи с изложенным обращаем внимание на необходимость изложения в законопроекте статьи, раскрывающей понятия и дающей определения терминам, используемым в проекте или норма, указывающая на то, что все термины и понятия в настоящем законе применяются в значении, что и в Федеральном законе № 73-ФЗ.

15) Часть 3 статьи 6 проекта дублирует пункт 17 статьи 3 законопроекта, в связи с чем подлежит исключению.

16) Часть 1 статьи 11 проекта дублирует пункт 8 статьи 3 законопроекта, в связи с чем подлежит исключению.

17) В части 6 статьи 12 проекта слова «После устранения замечаний, изложенных в заключении об отказе» целесообразно заменить на слова «После устранения замечаний, повлекших за собой отказ».

18) Статья 13 проекта не имеет самостоятельного предмета правового регулирования, в связи с чем подлежит исключению.

19) Название проекта не соответствует предмету его регулирования, указанному в статье 1 законопроекта. Так, в названии проекта отсутствуют слова «народов Российской Федерации», а в статье 1 законопроекта данный термин применяется разработчиком.

Предметом регулирования Федерального закона № 73-ФЗ (пункт 1 статьи 1) являются отношения, возникающие в области сохранения, использования **и популяризации** объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Терминология, применяемая федеральным законодателем в отношении органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации ответственного за сохранение, использование, государственную охрану объектов культурного наследия, также содержит такое правомочие как «**популяризация**» – «орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия».

Исходя из вышеуказанного название законопроекта представляется целесообразным изложить в следующей редакции: «О государственной охране, сохранении, использовании **и популяризации** объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) **народов Российской Федерации, расположенных** на территории Ленинградской области». При этом следует обратить внимание и на возможность изложения названия законопроекта взяв за пример закон Рязанской области от 05.08.2015 № 64-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Рязанской области» или закон Пермского края от 07.07.2009 № 451-ПК «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации,

расположенных на территории Пермского края».

20) – в статье 14 проекта во всех трех абзацах после слов, обозначающих дату принятия нормативного правового акта Ленинградской области пропущено слово «года».

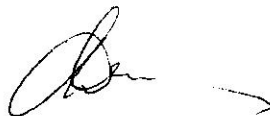
21) – в абзаце первом статьи 3 слова «государственной охране» следует заменить на слова «государственной охраны».

Также обращаем внимание на то, что в законопроекте содержатся внутренние противоречия.

Предметом регулирования рассматриваемого проекта (статья 1 проекта) являются отношения, возникающие в сфере «государственной охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», а к полномочиям Правительства Ленинградской области (статья 2 проекта) и уполномоченного органа (статья 3 проекта) относится регулирование отношений в области «сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия».

Законопроект может быть рассмотрен Законодательным собранием Ленинградской области в первом чтении. Однако в связи большим количеством представленных замечаний к законопроекту следует обратить внимание на целесообразность его изложения в новой редакции.

Начальник  
Правового управления



Д. Малкин