

**Требования законодательства Российской Федерации при
осуществлении мероприятий по сохранению объектов культурного
наследия, расположенных в субъектах Российской Федерации, в рамках
федерального проекта «Сохранение культурного и исторического
наследия» государственной программы Российской Федерации
«Развитие культуры», соблюдение которых проверено в ходе
контрольного мероприятия**

Основные требования законодательства Российской Федерации при осуществлении мероприятий по сохранению объектов культурного наследия установлены Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ, Закон № 73-ФЗ).

Выполнение указанных требований при осуществлении работ по сохранению объектов культурного наследия в рамках федерального проекта «Сохранение культурного и исторического наследия» государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры» проверено в ходе контрольного мероприятия.

Общие требования по сохранению объектов культурного наследия

В соответствии со статьей 6 Федерального закона № 73-ФЗ под государственной охраной объектов культурного наследия 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.

Согласно с пункту 1 статьи 33 Закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, незаконного перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия, а также в целях их защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды и иных негативных воздействий.

В соответствии с п.п.1, 6 ст. 45 Закона №73-ФЗ работы по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия проводятся на основании задания на проведение указанных работ, разрешения на проведение указанных работ, выданных органом охраны объектов культурного наследия, указанным в п. 2 настоящей статьи, проектной документации на проведение работ по

сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия, согласованной соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, указанным в п.2 настоящей статьи, а также при условии осуществления технического, авторского надзора и государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за их проведением.

Работы по консервации и реставрации объектов культурного наследия, включенных в реестр, или выявленных объектов культурного наследия проводятся физическими лицами, аттестованными федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке, состоящими в трудовых отношениях с юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

В ходе контрольного мероприятия осуществлена проверка выполнения Методических рекомендаций по разработке научно-проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденных письмом Минкультуры России от 16 октября 2015 г. № 338-01-39-ГП.

Требования, установленные в отношении полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в отношении объектов культурного наследия

Согласно статье 9.1. (часть 1) Федерального закона № 73-ФЗ:

1. Российская Федерация передает органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществление следующих полномочий в отношении объектов культурного наследия (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации):

государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона¹,

федеральный государственный контроль (надзор) в области охраны объектов культурного наследия.

2. Средства на осуществление переданных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

¹ за исключением:

ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

организации и проведения государственной историко-культурной экспертизы в части, необходимой для исполнения полномочий федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

выдачи разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия;

3. Общий объем средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий, определяется на основе методики², утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из количества и категории объектов культурного наследия, полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Средства на осуществление указанных в пункте 1 настоящей статьи полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели.

5. В случае использования средств не по целевому назначению федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, вправе осуществить взыскание указанных средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

6. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия:

1) принимает нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных полномочий;

4) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий, а также в иных случаях, установленных федеральными законами, готовит и вносит в Правительство Российской Федерации предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

5) издает обязательные для исполнения методические указания и инструкции по осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий;

6) устанавливает требования к содержанию и формам отчетности об осуществлении переданных полномочий, а также к порядку представления такой отчетности³;

7) анализирует причины выявленных нарушений при осуществлении переданных полномочий, принимает меры по их устранению;

² Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1183 (ред. от 30.12.2018) «Об утверждении методики распределения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения»

³ Приказ Минкультуры России от 4 февраля 2016 г. № 337 (ред. от 05.06.2023) «Об утверждении требований к содержанию, формам, а также к порядку представления отчетности об осуществлении переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия» (Зарегистрировано в Минюсте России 29 февраля 2016 г. № 41237)

8) осуществляет в установленном им порядке контроль за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам государственной охраны объектов культурного наследия, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов по указанным вопросам или о внесении в них изменений;

9) осуществляет контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий с правом направления обязательных для исполнения:

предписаний об устранении выявленных нарушений, включая отмену принятых решений или внесение в них изменений;

представлений об отстранении от должности и (или) о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, ответственных за неисполнение или ненадлежащее исполнение переданных полномочий.

Порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных полномочий утверждается федеральным органом исполнительной власти, указанным в абзаце первом настоящего пункта, в соответствии с правилами, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации⁴.

8. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

1) назначает на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

2) утверждает структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

3) самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами, предусмотренными пунктами 6 и 7 настоящей статьи;

4) обеспечивает своевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия:

ежеквартального отчета о расходовании предоставленных субвенций;

⁴ Приказ Минкультуры России от 21 июля 2020 г. № 808 (ред. от 05.04.2022) «Об утверждении Порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения и федеральному государственному надзору в области охраны объектов культурного наследия» (Зарегистрировано в Минюсте России 9 ноября 2020 г. № 60809)

экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий;

иных документов и информации, необходимых для контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий.

8.1. Руководитель федерального органа исполнительной власти, указанного в абзаце первом пункта 6 настоящей статьи, пользуется правами, установленными абзацами одиннадцатым и двенадцатым 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".

9. Контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, Счетной палатой Российской Федерации.

Статья 9.2. К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относятся:

1) принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в пределах полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и контроль за их исполнением;

2) разработка и реализация государственных программ субъектов Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

3) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;

4) государственная охрана объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия;

4.1) осуществление регионального государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия (далее - региональный государственный контроль (надзор) в области охраны объектов культурного наследия);

4.2) установление порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области охраны объектов культурного наследия;

5) принятие решений об изменении категории историко-культурного значения объектов культурного наследия регионального значения в случаях и

порядке, установленных пунктом 2 статьи 22 настоящего Федерального закона, решений об изменении категории историко-культурного значения объектов культурного наследия местного (муниципального) значения в случаях и порядке, установленных пунктом 3 статьи 22 настоящего Федерального закона;

6) определение порядка принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о включении объекта культурного наследия регионального значения или объекта культурного наследия местного (муниципального) значения в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

7) установление порядка определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы в соответствии с положениями настоящего Федерального закона;

8) определение порядка организации историко-культурного заповедника регионального значения;

9) утверждение перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации (далее - исторические поселения регионального значения), предмета охраны исторического поселения регионального значения, границ территории исторического поселения регионального значения, требований к градостроительным регламентам в указанных границах;

10) согласование проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений регионального значения;

11) установление требований к сохранению объектов культурного наследия федерального значения, требований к содержанию и использованию объектов культурного наследия федерального значения (регионального значения, местного (муниципального) значения соответственно)⁵;

12) принятие решения о включении объекта в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия регионального значения или объекта культурного наследия местного (муниципального) значения или об отказе во включении объекта в указанный реестр;

12.1) обеспечение условий доступности для инвалидов объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;

13) иные полномочия, предусмотренные настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации.

⁵ в случае, предусмотренном пунктом 4 статьи 47.3 настоящего Федерального закона, требований к обеспечению доступа к объектам культурного наследия, подготовка и утверждение охранных обязательств собственников или иных законных владельцев объектов культурного наследия в соответствии с пунктом 7 статьи 47.6 настоящего Федерального закона

Полномочия Министерства культуры Российской Федерации

В соответствии с Положением о Министерстве культуры Российской Федерации (далее – Минкультуры России)⁶, Министерство осуществляет полномочия в области охраны и сохранения особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, в том числе разрабатывает:

- порядок охраны и сохранения особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации;
- положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объект культурного наследия или ОКН);
- реставрационные нормы и правила;
- порядок приемки работ по сохранению объекта культурного наследия;
- нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

осуществляет:

- федеральный государственный контроль (надзор) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной в отношении отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;
- лицензирование деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и федеральный государственный лицензионный контроль (надзор) за деятельностью по сохранению объектов культурного наследия;
- научно-методическое обеспечение в области сохранения и использования объектов культурного наследия;
- аттестацию специалистов в области сохранения объектов культурного наследия.

В федеральных округах созданы территориальные органы Минкультуры России (7 управлений), которые в том числе реализуют функции в области охраны культурного наследия:

- федеральный государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения в отношении объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;
- контроль за: нормативным правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам государственной охраны объектов культурного наследия; полнотой и качеством осуществления органами государственной

⁶ утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590

власти субъектов Российской Федерации переданных Российской Федерацией полномочий в отношении объектов культурного наследия;

- лицензионный контроль за деятельностью по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия осуществляется в соответствии со статьей 15 Федерального закона №73.

Решение о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, принимается по результатам проведения государственной историко-культурной экспертизы, проведение которой осуществляет по вновь выявленному объекту региональный орган охраны. Решение о включении ОКН в реестр в качестве объекта культурного наследия федерального значения принимается федеральным органом охраны, в качестве ОКН регионального значения региональным органом охраны.

Государственный строительный надзор

Статьей 54 (часть 1) Градостроительного кодекса предусмотрено, что государственный строительный надзор осуществляется, в том числе при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия, затрагивающих конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, если проектная документация на осуществление реконструкции объектов капитального строительства, в том числе указанных работ по сохранению объектов культурного наследия, подлежит экспертизе в соответствии со статьей 49 настоящего Кодекса, за исключением случая, предусмотренного частью 3.3 статьи 49 настоящего Кодекса.

Предметом государственного строительного надзора является соблюдение соответствия выполняемых работ и применяемых строительных материалов и изделий в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям утвержденной в соответствии с частями 15, 15.2 и 15.3 статьи 48 настоящего Кодекса проектной документации (в том числе с учетом изменений, внесенных в рабочую документацию и являющихся в соответствии с частью 1.3 статьи 52 настоящего Кодекса частью такой проектной документации); требования наличия разрешения на строительство; требований, установленных частями 2 и 3.1 статьи 52 настоящего Кодекса; требований, установленных частью 4 статьи 52 настоящего Кодекса, к обеспечению консервации объекта капитального строительства; требований к порядку осуществления строительного контроля, установленных настоящим Кодексом, иными нормативными правовыми актами.

Указанной статьей предусмотрено, что государственный строительный надзор осуществляется посредством:

1) федерального государственного строительного надзора, осуществляемого в соответствии с положением, утвержденным Правительством Российской Федерации;

2) регионального государственного строительного надзора, осуществляемого в соответствии с положением, утверждаемым высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, общими требованиями⁷ к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Региональный государственный строительный надзор осуществляется органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении объектов капитального строительства, не указанных в части 8 настоящей статьи.

Программа проверок формируется органом государственного строительного надзора не позднее чем через десять рабочих дней после поступления извещения о начале работ по строительству, реконструкции объекта капитального строительства, направленного в соответствии с частью 5 статьи 52 настоящего Кодекса, на весь срок строительства, реконструкции и должна содержать перечень контрольных (надзорных) мероприятий.

Органы государственного строительного надзора ведут реестр объектов капитального строительства, указанных в части 1 настоящей статьи, в отношении которых осуществляют государственный строительный надзор, в порядке, установленном положением о федеральном государственном строительном надзоре, общими требованиями к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 г. № 2161 (ред. от 30.03.2023) «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» установлено (п.6), что объектами регионального государственного строительного надзора являются:

а) деятельность, действия (бездействие) застройщика, технического заказчика и лица, осуществляющего строительство, реконструкцию объекта капитального строительства (далее - контролируемые лица), по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, указанных в части 11 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации, в случаях, установленных частями 1 и 2 статьи 54 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 г. № 2161 (ред. от 30.03.2023) «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»

Приказом (распоряжением) руководителя (заместителя руководителя) органа регионального государственного строительного надзора назначаются инспектора, ответственные за ведение реестра.

Ведение реестра осуществляется посредством размещения на официальном сайте органа регионального государственного строительного надзора в сети "Интернет" информации о строящихся, реконструируемых объектах капитального строительства.

Объект капитального строительства, при строительстве, реконструкции которого осуществляется региональный государственный строительный надзор, включается в реестр на основании приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа регионального государственного строительного надзора в течение 5 рабочих дней со дня поступления в орган регионального государственного строительного надзора извещения о начале работ.

При получении органом регионального государственного строительного надзора сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, наличие которых является основанием проведения регионального государственного строительного надзора в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 57 Федерального закона, инспектор последовательно предпринимает действия, предусмотренные статьей 59, частью 3 статьи 58 и статьей 60 Федерального закона.