

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИТЕТ ПО КУЛЬТУРЕ

РЕКОМЕНДАЦИИ КРУГЛОГО СТОЛА

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫХ МУЗЕЕВ-ЗАПОВЕДНИКОВ**

21 мая 2018 года, г.Тула

11.00 - 13.00

(Музей «Тульский кремль»)

Сфера государственной охраны объектов культурного наследия регулируется специальным отраслевым Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Отзываясь на запросы правоприменительной практики законодательство об объектах культурного наследия динамично совершенствуется.

К важным изменениям законодательства в этой сфере можно отнести дополнение Федеральным законом от 7 марта 2017 года № 29-ФЗ статьи 52¹ Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» положением о праве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предоставлять находящиеся в государственной собственности объекты культурного наследия, включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в безвозмездное пользование государственным или муниципальным образовательным и научным учреждениям.

Федеральным законом от 29 декабря 2017 года № 458-ФЗ внесены уточнения в положения статьи 14¹ Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», благодаря которым муниципальные образования получили право

определять порядок установления льготной арендной платы в отношении объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии, относящихся к муниципальной собственности. Ранее указанный порядок определялся субъектами Российской Федерации.

В настоящее время продолжается работа по совершенствованию законодательства об объектах культурного наследия.

На рассмотрении Комитета по культуре находится ряд важных законодательных инициатив в сфере государственной охраны объектов культурного наследия, в том числе подготовленных депутатами Комитета.

Проект федерального закона № 383057-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» направлен на упорядочение и регламентацию волонтерской деятельности, осуществляемой на объектах культурного наследия.

На разрешение коллизии норм законодательства о музейном деле и законодательства об охране объектов культурного наследия в части обеспечения государственного учета археологических предметов направлен проект федерального закона № 439036-7, предлагающий отнести научно-вспомогательный фонд музея к Музейному фонду Российской Федерации с сохранением существующей сокращенной процедуры государственного учета включенных в его состав музейных предметов и музейных коллекций, что будет способствовать обеспечению государственной защиты и своевременного введения в научный, музейный и культурный оборот массовых археологических находок.

Проект федерального закона № 410046-7 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусматривает расширение круга лиц, обязанных устанавливать на объекты культурного наследия информационные надписи и обозначения. В настоящее время эта обязанность возложена только на собственников объектов культурного наследия.

Положения проекта федерального закона № 422924-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» направлены на установление особенностей государственной охраны историко-культурных музеев-заповедников, отнесенных Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 года № 176 к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, и на устранение правовой коллизии в вопросах их государственного учета в едином государственном реестре объектов культурного наследия и государственной охраны в связи с двойственным правовым статусом как недвижимых объектов культурного наследия и музейных учреждений.

Проект федерального закона № 148432-7 «О внесении изменений в статью 26¹ Федерального закона «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» и статью 6 Водного кодекса Российской Федерации» предусматривает регулирование доступа граждан к водным объектам, расположенным в границах территории музея-заповедника и (или) прилегающим к такой территории.

Вместе с тем, в дополнительном законодательном регулировании нуждаются вопросы обеспечения сохранности объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, в том числе, вопросы финансирования работ по реставрации общего имущества многоквартирных домов - объектов культурного наследия, соотнесения предусмотренного Жилищным кодексом Российской Федерации понятия «капитальный ремонт» и используемого Федеральным законом № 73-ФЗ понятия «работы по сохранению объектов культурного наследия».

Учитывая, что законодательство об объектах культурного наследия содержит значительное количество обременений для владельцев объектов культурного наследия, необходимо начать реализовывать норму пункта 3 статьи 14 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» о предоставлении компенсации затрат, осуществленных собственниками либо пользователями

объектов культурного наследия федерального значения на работы по их сохранению.

Действие данной нормы приостанавливается на протяжении ряда лет (до 1 января 2019 года), в том числе, из-за отсутствия предусмотренного пунктом 3 статьи 14 данного Федерального закона порядка выплаты компенсаций, устанавливаемого Правительством Российской Федерации, в связи с чем требуется скорейшее принятие Правительством Российской Федерации такого порядка.

Особое беспокойство вызывают попытки исключения из Федерального закона № 73-ФЗ норм об обязательности проведения государственной историко-культурной экспертизы земельных участков, предшествующей осуществлению земляных, строительных, мелиоративных и иных хозяйственных работ. В обращениях, адресованных Правительству Российской Федерации и Министерству культуры Российской Федерации, Комитет по культуре высказал мнение о недопустимости исключения указанной нормы, а также направил в Правительство Российской Федерации предложения по уточнению положений Федерального закона № 73-ФЗ, касающиеся проведения государственной историко-культурной экспертизы земельных участков, поддержанные Минкультуры России и Институтом археологии РАН.

В дополнительной проработке нуждается ряд проблем, связанных с деятельностью музеев-заповедников.

Так, одной из основополагающих задач деятельности таких уникальных учреждений культуры является обеспечение надлежащего содержания территории музея-заповедника. Кроме того, на музеи-заповедники возложена вся полнота ответственности за обеспечение сохранности объектов культурного наследия, культурных ценностей и безопасность его посетителей.

Учитывая изложенное, необходимо предоставить музеям-заповедникам право регламентации свободного доступа граждан к территориям и объектам музеев-заповедников, в том числе к водным объектам, расположенным на территориях музеев-заповедников и (или) прилегающим к ним.

Повсеместно распространена практика проведения на территориях музеев-заповедников экскурсий силами «внешних» гидов (экскурсоводов), квалификация которых и качество преподносимой ими информации сомнительны. При этом, такие лица получают прибыль от экскурсионной деятельности, используя ресурсы и инфраструктуру музейных учреждений, что влечет прямые убытки музеев-заповедников, в связи с чем осуществление экскурсионной деятельности такими лицами на территориях музеев-заповедников требует урегулирования.

Особое беспокойство специалистов музеев-заповедников вызывает наличие на территориях достопримечательных мест или ансамблей, для обеспечения сохранности которых созданы музеи-заповедники, различных хозяйствующих субъектов - владельцев земельных участков и объектов недвижимости, осуществляющих или желающих осуществить строительную или хозяйственную деятельность, не предусмотренную режимами и регламентами, установленными для территорий музеев-заповедников.

Находясь постоянно на территории музея-заповедника и прилегающей к ней территории, сотрудники музея имеют возможность оперативно отслеживать осуществление хозяйственной деятельности владельцами расположенных на указанной территории земельных участков, в связи с чем специалисты музеев-заповедников могли бы осуществлять мониторинг соблюдения такими землевладельцами режимов и регламентов использования заповедной территории.

Проблема невыполнения регламентов и режимов использования, установленных для заповедных территорий, вызвана зачастую неспособностью владельцев объектов культурного наследия содержать такое значительно обремененное имущество как памятник истории и культуры, поэтому урегулирование данной ситуации возможно путем введения дополнительных преференций и компенсаций для лиц, вложивших средства в сохранение объектов культурного наследия.

Сложности урегулирования вопросов обеспечения сохранности территорий музеев-заповедников в условиях нахождения на такой территории многочисленных хозяйствующих субъектов усугубляются, в том числе,

наложением на одну и ту же заповедную территорию установленных различными разновременными документами режимов ее использования.

Сложившаяся правоприменительная практика государственной охраны достопримечательных мест предполагает возможность установления зон охраны только для объектов культурного наследия, находящихся в границах достопримечательных мест. Необходима корректировка такого подхода в части возможности установления зон охраны также вокруг достопримечательных мест.

Остро стоит вопрос корректировки Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в том числе, статьи 93 Федерального закона в части ее дополнения правом музеев-заповедников осуществлять закупки у единого поставщика:

поставок научно обоснованных копий (реконструкции) культурных ценностей;

изготовления предметов для выставочно-экспозиционной деятельности;

услуг по установке и эксплуатации охранной сигнализации музеев-заповедников, имея ввиду специалистов Росгвардии, учитывая, что ранее законодательство о закупках для государственных нужд предусматривало возможность закупки таких услуг у ФГУП «Охрана» Росгвардии как у единственного поставщика, а полный доступ любой иной организации, выигравшей конкурс на проведение указанных работ, к схеме, тактике и паролям охраны музеев-заповедников может привести к подрыву всей деятельности по охране музеев-заповедников.

В дополнительной проработке нуждается вопрос соотношения требований к антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей и объектов (территорий), подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, к которым отнесены федеральные государственные музеи-заповедники, с градостроительными регламентами и режимами использования территорий музеев-заповедников, устанавливаемыми в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ.

Так, например, предъявленные Государственному музею-заповеднику «Куликово поле» требования по обеспечению его территории контрольно-пропускными пунктами, противотаранными устройствами, сплошным ограждением по периметру его территории очень важны как требования по безопасности, однако не соотносятся с режимами использования и градостроительными регламентами, установленными для территории музея-заповедника.

Дополнительного регулирования требует законодательство о налогах в отношении музеев-заповедников.

Так, необходимо предусмотреть возможность сохранения для федеральных учреждений культуры содержащейся в статье 381 Налогового кодекса Российской Федерации льготы по освобождению их от налогообложения в отношении движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств, учитывая, что статьей 381¹ Налогового кодекса применение ранее обязательной указанной льготы поставлено в зависимость от принятия (или непринятия) субъектом Российской Федерации соответствующего закона.

Остро нуждается в решении вопрос, связанный с освобождением от земельного налога земельных участков особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Данная норма предусмотрена статьей 389 Налогового кодекса Российской Федерации. Однако, отсутствует единое понимание того, что именно считать особо ценным объектом культурного наследия – учреждение или недвижимый объект культурного наследия, так как Положением об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 30 ноября 1992 года № 1487, к особо ценным объектам культурного наследия относятся как объекты, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства, так и учреждения культуры.

В целях освобождения от уплаты земельного налога всех имеющих у музея-заповедника - особо ценного объекта культурного наследия земельных участков, а не только тех, на которых находятся недвижимые объекты культурного наследия, требуется выработка единой трактовки статьи 389 Налогового кодекса Российской Федерации, которая бы предусматривала освобождение от налога участков, занятых особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации - юридическими лицами.

Обязательным условием включения в Федеральную целевую программу Минстроя России «Формирование современной городской среды» является, в том числе, наличие у муниципального образования статуса исторического поселения федерального значения. Поэтому важно увеличивать количество городов с таким статусом для включения в указанную программу как можно большего числа исторических поселений.

Дополнительного обсуждения требуют вопросы проведения текущего ремонта в помещениях объектов культурного наследия, не отнесенных к предмету охраны такого объекта, так как Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусмотрена обязательность проведения в отношении любой части объекта культурного наследия всего комплекса работ по сохранению памятника истории и культуры, что требует значительных финансовых и временных затрат на проведение текущего ремонта на частях объекта культурного наследия, в том числе, не являющихся предметом охраны памятника.

Большой проблемой является отток квалифицированных кадров – реставраторов из музеев-заповедников.

Необходимы изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации, направленные на учет планируемых объектов инфраструктуры сферы культуры в стратегическом документе Российской Федерации – в схеме территориального планирования Российской Федерации. Отсутствие такого документа в области культуры не позволяет федеральным учреждениям

культуры, в том числе, музеям-заповедникам, планировать развитие своей инфраструктуры и резервировать в этих целях земельные участки.

Также необходимо дополнение Градостроительного кодекса положением об обязательности согласования проекта схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в части возможного негативного воздействия планируемых для размещения объектов регионального значения на территории федеральных музеев-заповедников, учитывая, что такое согласование предусмотрено для особо охраняемых природных территорий федерального значения.

По итогам выступлений участники «круглого стола»

отмечают:

- актуальность для сферы охраны объектов культурного наследия и необходимость скорейшего принятия в первом чтении проектов федеральных законов:

№ 383057-7 «О внесении изменения в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

№ 410046-7 «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

№ 422924-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

№ 439036-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (в части уточнения порядка государственного учета музейных предметов и музейных коллекций);

№ 148432-7 «О внесении изменений в статью 26¹ Федерального закона «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» и статью 6 Водного кодекса Российской Федерации».

обращают внимание на необходимость:

скорейшей разработки и принятия:

- проекта федерального закона о культуре;

- предусмотренного пунктом 3 статьи 14 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» устанавливаемого Правительством Российской Федерации порядка выплаты компенсаций собственникам и пользователям объектов культурного наследия, вложившим средства в работы по их сохранению, и реализации указанной нормы;

оперативного завершения Министерством культуры Российской Федерации работы по определению финансово - экономического расчета затрат, необходимых для проведения работ по сохранению общего имущества многоквартирных домов – объектов культурного наследия, и продолжения деятельности созданной при Комитете по культуре рабочей группы по выработке предложений в части совершенствования законодательного регулирования вопросов государственной охраны и сохранения объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами;

расширения перечня исторических поселений федерального значения;

законодательного закрепления:

регламентации в Федеральном законе «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» свободного доступа граждан к территории музея-заповедника путем предоставления музеям-заповедникам права устанавливать правила посещения музея-заповедника, предусматривающие, в том числе, режим доступа граждан на территорию музея-заповедника, к объектам культурного наследия, водным объектам, находящимся на территории музея-заповедника и (или) прилегающим к ней, на выставки и в иные экспозиционные помещения; порядок экскурсионного и индивидуального обслуживания посетителей; правила поведения граждан на территории музея-заповедника и на объектах, которые на ней расположены;

в статье 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации обязательность подготовки схемы территориального планирования Российской Федерации в области культуры;

в статье 16 Градостроительного кодекса Российской Федерации обязанности согласования региональных схем территориального планирования с соответствующим федеральным органом исполнительной власти на предмет оказания возможного негативного воздействия на территорию федерального государственного музея-заповедника.

обращают внимание на недопустимость исключения из Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ норм, предусматривающих обязательность проведения государственной историко-культурной экспертизы земельных участков, предваряющей проведение земляных, строительных, мелиоративных и хозяйственных работ **и поддерживают** усилия Комитета Государственной Думы по культуре, предпринимаемые им по сохранению и уточнению механизма такой экспертизы;

отмечают необходимость дальнейшей всесторонней проработки (в том числе, в рамках рабочей группы по совершенствованию правового статуса историко-культурных музеев-заповедников и музейных комплексов, созданной при Комитете по культуре, и с участием соответствующих федеральных и региональных органов власти) **вопросов:**

урегулирования деятельности гидов (экскурсоводов), осуществляющих на территории музеев-заповедников экскурсионную деятельность, не согласованную с музеями-заповедниками, путем введения аккредитации гидов (экскурсоводов), а также установления ответственности гидов (экскурсоводов) за предоставление без аккредитации экскурсионных услуг на территориях музеев-заповедников;

осуществления специалистами музеев-заповедников мониторинга соблюдения владельцами земельных участков, находящихся как на территории самого музея-заповедника, так и за его пределами (в границах достопримечательного места) установленных режимов и регламентов использования территории достопримечательного места;

применения механизма зон охраны объектов культурного наследия к достопримечательным местам;

внесения изменений в статью 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», в том числе, в части возможности размещения у единого поставщика закупки научных реконструкций культурных ценностей; изготовления предметов для использования в качестве экспонатов выставки (экспозиции); работ по монтажу и установке охранной сигнализации музеев-заповедников;

координации и межведомственного взаимодействия Министерства культуры Российской Федерации, Росгвардии, региональных органов охраны объектов культурного наследия, музеев-заповедников по вопросам соотнесения требований антитеррористической безопасности музеев-заповедников и требований государственной охраны территорий музеев-заповедников;

наложения разных режимов и регламентов использования территорий музеев-заповедников, установленных несколькими документами в отношении одной и той же территории;

определения предельной стоимости проведения археологических работ на земельных участках, подлежащих хозяйственному освоению;

сохранения в Налоговом кодексе Российской Федерации для федеральных учреждений культуры льготы по освобождению от налогообложения в отношении движимого имущества, принятого с 1 января 2013 года на учет в качестве основных средств, вне зависимости от принятия субъектами Российской Федерации соответствующего закона.

выработки единого подхода к трактовке пункта 2 части 2 статьи 389 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что не признаются объектом налогообложения земельные участки, ограниченные в обороте и занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации - юридическими лицами.

определения мер по сохранению кадров профессиональных специалистов – реставраторов в музеях-заповедниках.