

характер и обеспечивать интересы населения, проживающего на территории муниципального образования.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. Мазуров А.В. Комментарий к новому Лесному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» от 14.12.2006. № 201-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5279.
5. Федеральный Закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25.10.2001. № 137-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
6. Тихомиров М.Ю. Основные новеллы лесного закона // Право и экономика. 2007. № 2. С. 8.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; п. «Г» ч. 2 ст. 102 Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

*Анатолий Николаевич ПАНФИЛОВ —  
заместитель председателя  
Комитета по охране и использованию  
объектов историко-культурного наследия  
Тюменской области  
okn@t5.ru*

УДК 342.55

---

### **О ПРАВОМЕРНОСТИ ПРИНЯТИЯ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, УТВЕРЖДАЮЩИХ ПЕРЕЧНИ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ МЕСТНОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ЗНАЧЕНИЯ**

*АННОТАЦИЯ. В статье рассматривается проблема муниципального нормотворчества в сфере охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия. Автор анализирует широкий круг источников — муниципальных правовых актов органов местного самоуправления, которыми утверждаются перечни (реестры) объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, и приходит к выводу о их несоответствии положениям Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». По его мнению, правовая самостоятельность органов местного самоуправления свидетельствует о недостаточном нормативном правовом регулировании в данной сфере общественных отношений. В статье затрагиваются проблемы государственного учета объектов культурного наследия в субъектах Российской Федерации.*

*SUMMARY. The article considers the problem of municipal rule-making in the sphere of protection, preserving, usage and popularization of the cultural heritage objects. The author analyses a wide range of sources — municipal legal acts of local self-administration bodies, which ratify the registers of cultural heritage objects of local (municipal) level and comes to the conclusion that they contradict the part of the*

*Federal law on "About the objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the Russian Federation peoples". The author holds the opinion that legal amateur initiative of self-administration bodies proves lack of normative legal regulation in this sphere of public relation. The article deals with the problem of state registration of the cultural heritage objects in the subjects of the Russian Federation.*

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Муниципально-правовые акты, объекты культурного наследия местного (муниципального) значения, единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

**KEY WORDS.** Municipal legal policies, cultural heritage objects of local (municipal) importance, the unified state list of cultural heritage objects of the nations of the Russian Federation.

В юридической литературе правотворчеству органов местного самоуправления уделяется немало внимания. И это не удивительно, ведь с одной стороны муниципальные правовые акты входят в общую правовую систему Российской Федерации, являясь источниками муниципального права, с другой — принятые органами местного самоуправления, не входящими в систему органов государственной, имеют свои особенности.

Вместе с тем, научные работы, посвященные муниципальному правотворчеству, как правило, имеют общетеоретическую направленность. Специальных работ, посвященных проблемам издания органами местного самоуправления правовых актов, призванных наряду с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации обеспечивать регулирование в определенных сферах общественных отношений в границах территорий муниципальных образований, немного.

По мнению ведущих ученых в области муниципального права, муниципальные правовые акты обладают всеми качествами, присущими правовым актам [1; 74-75]. По своей природе они ничем не отличаются от правовых актов, издаваемых органами государственной власти. И те и другие имеют обязательную юридическую силу, принимаются в пределах установленной законодательством компетенции и направлены на регулирование определенной сферы общественных отношений. Тем не менее, это подзаконные акты, которые должны приниматься строго в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. закреплено определение понятия «муниципальный правовой акт». Это позволяет классифицировать муниципальные правовые акты по различным основаниям: по способу принятия, по юридической силе, предмету правового регулирования, нормативности и др.

По нормативности муниципальные правовые акты подразделяются в зависимости от наличия или отсутствия в них правовых норм на акты, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила (нормативные), и акты, имеющие индивидуальный характер (ненормативные, индивидуальные).

В настоящем исследовании для нас представляют интерес муниципальные правовые акты органов местного самоуправления, которыми утверждаются перечни (реестры) объектов культурного наследия местного (муниципального) значения. При этом мы ставим перед собой следующие задачи:

- определить характер таких актов (наличие нормативности);
- установить, соответствует ли деятельность органов местного самоуправления, связанная с принятием правовых актов, утверждающих реестры (перечни) объектов культурного наследия местного значения, требованиям и дозволе-

ниям Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Обращение к актам органов местного самоуправления по вопросам охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, принятым в последние три года, позволяет сделать вывод о том, что во многих муниципальных образованиях в переходный период началась активная деятельность по решению вопросов местного значения, сформулированных в п. 13 ч. 1 ст. 14 и п. 18 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившего в силу с 1 января 2009 года. С 1 января 2006 г. органы местного самоуправления поселений и городских округов должны осуществлять сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения и городского округа, охрану объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения и городского округа\*.

Муниципальные правовые акты приняты представительными органами местного самоуправления преимущественно в виде решений, утверждающих положения, в которых определяется предмет регулирования, полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления; в них устанавливается порядок осуществления мероприятий в отношении объектов культурного наследия, расположенных на территории муниципальных образований. Из 40 рассмотренных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в границах территорий 11 субъектов Российской Федерации, только 4 акта (постановления) приняты главами муниципальных образований и один акт принят главой местной администрации. Большинство муниципальных актов приняты органами и должностными лицами местного самоуправления городских округов и городских поселений (33), однако для рассматриваемого периода характерна и значительная активность органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных районов. Ими принято 7 правовых актов. Актами органов местного самоуправления муниципальных районов регулируются отношения в сфере охраны и сохранения объектов культурного наследия как на самих территориях муниципальных районов, так и на территориях конкретных поселений, входящих в их состав.

Проведенный внутренний анализ содержания документов дает основание говорить о наличии в них многочисленных юридических ошибок. Наиболее распространенными юридическими ошибками являются: неверное определение предмета правового регулирования и сферы действия муниципального правового акта; неверное закрепление характера и объема полномочий органов местного самоуправления; несогласованность проектируемых норм с системой действующего законодательства; подмена понятий (неточная терминология, использование устаревших понятий и др.); фактографические ошибки; дублирование положений, закрепленных в федеральных законодательных актах и законодательных актах субъектов РФ [2; 2936-2942].

---

\* До вступления в силу Федерального закона от 31.12.2005. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» к вопросам местного значения поселений и городских округов были отнесены «охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения».

В муниципальных актах нередко закрепляются полномочия органов местного самоуправления по утверждению, формированию и ведению муниципального реестра (перечня, списка) объектов культурного наследия местного значения. Доля таких актов составляет 37,5%. В решении Думы города Владивостока говорится о формировании и ведении «единого муниципального реестра объектов культурного наследия местного значения» [3]. Постановлением Собрания депутатов Карабашского городского округа Челябинской области установлена обязательность учета выявленных на территории Карабашского городского округа объектов культурного наследия и их включения в «единый реестр объектов культурного наследия местного значения» («реестр городского округа») [4]. Решением Думы Полевского городского округа (Свердловская область) к компетенции Думы городского округа отнесено утверждение «Реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа и объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории Полевского городского округа» [5]. Внесенные в этот реестр памятники истории и культуры считаются принятыми под охрану органами местного самоуправления.

В ряде актов устанавливаются требования к собственникам и пользователям объектов культурного наследия, внесенных в муниципальные реестры. Так, в положении, утвержденном решением Собрания депутатов Южноуральского городского округа Челябинской области, установлено, что «пользователи объектов, внесенных в реестр памятников культуры Южноуральского городского округа, не могут без согласования с Собранием депутатов Южноуральского городского округа вносить изменения в их использование, производить изменения их внешнего вида, сносить, обустривать территорию» [6]. В соответствии с решением Гурьевского городского Совета народных депутатов (Кемеровская область) на объектах, включенных «реестр объектов культурного наследия местного значения», утверждаемый главой города Гурьевска, «собственниками (балансодержателями) устанавливаются информационные надписи и обозначения» [7].

Особого внимания заслуживают акты, утверждающие перечни (реестры) объектов культурного наследия местного (муниципального) значения. К числу таких актов относятся решения Собрания депутатов Миасского городского округа (Челябинская область), Думы Арсеньевского городского округа (Приморский край), Думы Асбестовского городского округа и Думы городского округа Краснотурьинск (Свердловская область), постановление главы городского округа Химки Московской области [8].

Перечень объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, утвержденный решением Собрания депутатов Миасского городского округа, представляет собой списки зданий-памятников, мемориальных досок, мемориалов-памятников. В список зданий-памятников включены: памятники, состоящие на государственной охране; памятники, вновь выявленные; памятники, предлагаемые к постановке на учет; здания, представляющие ценную среду; памятники природы, геологии, археологии.

Перечень объектов культурного наследия городского округа Краснотурьинск содержит списки памятных мест и зданий, архитектурных памятников, скульптурных памятников, музеев-комплексных памятников. Объекты относятся преимущественно к концу XIX — второй половине XX века. Одно из зданий датируется 2002 годом.

Реестр памятников истории и культуры местного (муниципального) значения Асбестовского городского округа состоит из двух разделов: памятники исто-

рии и культуры муниципальной формы собственности; памятники истории и культуры иных форм собственности. В разделы включены монументы,obelisks, стелы, мемориальные доски, датируемые 1956-2006 годами.

Реестр памятников истории и культуры местного значения, расположенных в границах Арсеньевского городского округа, состоит из 12 объектов. В их числе: монументальные памятники, памятные знаки,obelisk, мемориальная доска, могила. Время создания объектов — 1939-2003 годы.

Перечень объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся на территории городского округа Химки, состоит из двух списков: памятники регионального значения; памятники местного значения. В списке памятников местного значения числятся монументальные памятники,obelisks, мемориальные доски, памятный знак.

Анализируемые муниципальные правовые акты обладают признаками нормативного правового акта, сформулированными в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.11.2007 № 48.

Большинство анализируемых актов приняты органами или должностными лицами местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения и устанавливают обязательные правила поведения для неопределенного круга лиц (пользователи, собственники памятников, субъекты градостроительной и хозяйственной деятельности), рассчитанные на неоднократное применение. Двумя актами утверждены реестры (перечни) объектов культурного наследия местного значения. Эти акты не содержат правовых норм. Однако они приняты с целью придания недвижимому объекту статуса объекта культурного наследия местного значения. При отнесении объекта к числу памятников истории и культуры у его собственника, пользователя возникают обязанности, вытекающие из положений Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон) [9]. Собственник, пользователь объекта культурного наследия должны обеспечить сохранность не только самого объекта, но и его территории. В отношении памятника устанавливаются зоны охраны, в границах которых запрещается или ограничивается строительство, хозяйственная деятельность. Таким образом, принятие муниципального правового акта, утверждающего реестр объектов культурного наследия муниципального значения, затрагивает интересы неопределенного круга лиц.

Муниципальные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принимаемые по вопросам местного значения, не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Рассматривая вопрос о правомерности принятия органами местного самоуправления рассматриваемых актов, следует отметить, что Федеральным законом установлены общие принципы формирования и ведения в Российской Федерации единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — единый государственный реестр), содержащего сведения об объектах культурного наследия. Как таковых отдельных муниципальных реестров или реестров субъектов Российской Федерации действующим федеральным законодательством не предусмотрено. Ведь именно посредством принятия решения о включении объекта недвижимости в единый государственный реестр он получает статус объекта культурного наследия соответствующей категории историко-культурного значения.

Формирование иных реестров не изменяет статус включаемых в них и исключаемых из них объектов и не может служить основанием для принятия органами местного самоуправления в отношении таких объектов каких-либо решений.

Анализ положений Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что к полномочиям органов местного самоуправления не отнесены вопросы формирования и ведения единого государственного реестра. Согласно пп. 9 ст. 9 Федерального закона (в ред. Федерального закона от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. 18.10.2007)) формирование единого государственного реестра осуществляется совместно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Его ведение относится к компетенции федерального органа охраны объектов культурного наследия (п. 1 ст. 20).

Ранее, в одной из работ, мы указывали на отсутствие в современной России объектов культурного наследия местного (муниципального) значения [10; 39]. Этот вывод основывался прежде всего на положениях ст. 64 Федерального закона, согласно которой единый государственный реестр сформирован из объектов культурного наследия федерального и регионального значения. Появление памятников местного значения возможно за счет изменения (понижения) категории историко-культурного значения объектов, включенных в единый государственный реестр, либо посредством включения в него новых объектов. Однако отсутствие нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, регулирующих порядок формирования и ведения единого государственного реестра, порядок проведения историко-культурной экспертизы, не позволяет решить эту проблему в настоящее время.

Статьей 18 Федерального закона установлено, что объекты культурного наследия местного (муниципального) значения включаются в единый государственный реестр федеральным органом охраны объектов культурного наследия по представлению органов государственной власти субъекта РФ на основании принятого ими и согласованного с органами местного самоуправления решения о включении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения в реестр. Порядок принятия решения о включении объекта культурного наследия местного значения в единый государственный реестр должен определяться законом субъекта Российской Федерации.

Таким образом, участие органов местного самоуправления в формировании единого государственного реестра заключается в согласовании ими нормативного правового акта органа государственной власти субъекта Российской Федерации о включении объектов культурного наследия местного значения в реестр. При рассмотрении вопроса об исключении из единого государственного реестра объектов данной категории также требуется согласование органов местного самоуправления. В этом случае согласованию подлежит обращение органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В настоящее время существует неопределенность в вопросе об отнесении выявленных объектов культурного наследия к объектам культурного наследия регионального и местного (муниципального) значения на основании решений органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В регионах проблему учета памятников решают по-разному. В некоторых из них приняты законы и иные нормативные правовые акты, которыми предусматривается формирование и ведение собственных реестров (регистров). Так, законодательными актами Владимирской и Курской областей установлен порядок формирования и ведения областных реестров объектов культурного наследия [11]. Закон Ямало-

Ненецкого автономного округа «Об объектах культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа» предусматривает формирование и ведение регистра объектов культурного наследия автономного округа [12]. В развитие положений данного закона принято Постановление администрации Ямало-Ненецкого автономного округа «Об утверждении Положения о регистре объектов культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа» [13]. В соответствии с нормативными правовыми актами в Республике Саха (Якутия) осуществляется формирование и ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) Республики Саха (Якутия) [14]. Постановлением Правительства Москвы от 18 июля 2006 г. № 510-ПП утверждено Положение о Городском реестре недвижимого культурного наследия.

В субъектах Российской Федерации, где нормативными правовыми актами предусмотрено формирование и ведение региональных реестров объектов культурного наследия, укоренилась практика принятия решений об отнесении выявленных объектов культурного наследия к памятникам регионального значения и включении их в региональные реестры. Распоряжением Правительства Москвы от 26 января 2007 г. № 108-РП под государственную охрану в качестве объекта культурного наследия регионального значения принят выявленный объект культурного наследия. Данный объект предписано зарегистрировать в Городском реестре недвижимого культурного наследия [15]. Постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 апреля 2007 г. № 189-А утвержден список объектов культурного наследия регионального значения, в который вошли шесть достопримечательных мест (культовые, святые места, святилища), два ансамбля и пять памятников. Постановлением предписано обеспечить внесение этих объектов в Регистр объектов культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа и их дальнейшее включение в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации [16]. Подобное решение принято Администрацией Ямало-Ненецкого автономного округа в апреле 2008 года. Заслуживает внимания постановление Правительства Республики Саха (Якутия) «Об утверждении государственного списка недвижимых памятников истории и культуры г. Якутска» [17]. Утвержденный государственный список состоит из трех списков (приложения 1-3). В первый список вошли 44 памятника республиканского значения, во второй — 27 памятников муниципального значения. В третьем государственном списке фигурируют два объекта, подлежащих восстановлению по обмерным чертежам.

Законодательными актами большинства субъектов Российской Федерации не предусматривается создание региональных реестров объектов культурного наследия. Вопросы учета объектов культурного наследия в них решаются, как правило, в соответствии с нормами Федерального закона. Однако учет памятников в некоторых регионах имеет свои особенности.

Так, в Челябинской области решение о включении выявленных объектов культурного наследия областного и местного (муниципального) значения в единый государственный реестр объектов культурного наследия принимается Законодательным Собранием области на основании решения Правительства Челябинской области об отнесении выявленных объектов культурного наследия к объектам культурного наследия областного или местного (муниципального) значения [18].

В иных субъектах Российской Федерации решения о включении выявленных объектов культурного наследия в единый государственный реестр как объектов культурного наследия регионального либо местного (муниципального) значения не принимаются. Такое положение дел характерно для подавляющей части реги-

онов и связано с отсутствием актов Правительства Российской Федерации о едином государственном реестре объектов культурного наследия народов Российской Федерации, об историко-культурной экспертизе.

Устранение указанной неопределенности представляется чрезвычайно важным, поскольку изменение статуса объекта недвижимого имущества, придание ему статуса объекта культурного наследия регионального или местного (муниципального) значения затрагивает интересы не только органов государственной власти и местного самоуправления, но также юридических лиц и граждан.

Анализ положений Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации не отнесены вопросы установления порядка формирования и ведения реестров объектов культурного наследия субъектов Российской Федерации. Решения о включении в такие реестры объектов недвижимости не могут являться основанием для отнесения их к объектам культурного наследия.

Во-вторых, до принятия положений о едином государственном реестре и историко-культурной экспертизе органами государственной власти субъектов Российской Федерации не могут приниматься решения о включении выявленных объектов культурного наследия в единый государственный реестр.

Федеральным законом установлено, что в Российской Федерации ведется единый государственный реестр, который формируется посредством включения в него и исключения из него объектов культурного наследия. Включение объектов культурного наследия регионального или местного значения в единый государственный реестр осуществляется федеральным органом охраны объектов культурного наследия по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основании принятых ими решений о включении их в единый государственный реестр. Порядок принятия таких решений должен быть установлен законом субъекта Российской Федерации.

Казалось бы, при наличии правовых норм, устанавливающих порядок принятия решений о включении объектов культурного наследия регионального или местного значения в единый государственный реестр, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе принимать такие решения. Однако, по нашему мнению, этому препятствуют следующие обстоятельства.

Во-первых, нельзя не учитывать, что в России фактически отсутствует единый государственный реестр.

Согласно положениям Федерального закона он считается сформированным из объектов культурного наследия федерального и регионального значения. Установлено, что включенные в единый государственный реестр на день вступления в силу Федерального закона объекты подлежат последующей регистрации в этом реестре. Федеральным законом установлены только общие требования к его формированию и ведению. Принципы формирования, методы и форма ведения единого государственного реестра, порядок взаимоотношений федерального органа исполнительной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации должны быть установлены нормативным правовым актом (положением), утверждаемым уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (до 01.01.2009 этот вопрос относился к полномочиям Правительства Российской Федерации). В настоящее время такого акта нет. При отсутствии положения о едином государственном реестре объекту культурного наследия не может быть присвоен регист-

рациональный номер, в реестр не могут быть внесены предусмотренные Федеральным законом сведения. Одним словом, объект недвижимости не может быть включен в единый государственный реестр.

В связи с этим возникает ряд вопросов. Может ли быть принято решение о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр при отсутствии самого реестра? Может ли быть длительным и неопределенным промежуток времени между принятием решения о включении объекта в реестр и включением его в реестр (присвоением ему регистрационного номера)? Может ли федеральный орган охраны объектов культурного наследия при наличии оснований отказать органу государственной власти субъекта Российской Федерации во включении выявленного объекта культурного наследия в реестр?

Думается, что ответ на первый вопрос очевиден, ведь решение должно приниматься именно с целью включения объекта в единый государственный реестр. По нашему мнению, процедура придания выявленному объекту культурного наследия статуса объекта культурного наследия, включенного в реестр, завершается присвоением ему регистрационного номера в реестре. Этот вывод подтверждается тем, что только включение объекта культурного наследия в реестр дает основание для совершения определенных юридических действий. Так, например, Федеральным законом установлено, что собственнику объекта культурного наследия, включенного в реестр, должен быть выдан паспорт объекта культурного наследия. Паспорт объекта культурного наследия является одним из обязательных документов при осуществлении сделок с объектом культурного наследия.

Представляется также, что положением о едином государственном реестре должен быть установлен срок представления в федеральный орган охраны объектов культурного наследия предусмотренных Федеральным законом документов, необходимых для включения объекта культурного наследия в реестр. Этот срок должен быть максимально коротким. В этом документе необходимо оговорить возможность отказа включить объект в реестр и основания для такого отказа. В противном случае, учитывая имеющиеся примеры формирования органами местного самоуправления реестров (перечней) объектов культурного наследия местного значения, в реестр могут быть включены выявленные объекты культурного наследия, с момента создания которых или с момента исторических событий, связанных с которыми, прошло не более 5-10 лет.

Во-вторых, до принятия акта Правительства Российской Федерации, устанавливающего порядок проведения государственной историко-культурной экспертизы объектов экспертизы, указанных в ст. 30 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», государственная историко-культурная экспертиза в России не может проводиться.

Федеральным законом установлен перечень документов, представляемых соответствующим органом охраны объектов культурного наследия в Правительство Российской Федерации либо в орган государственной власти субъекта Российской Федерации для принятия решения о включении выявленного объекта культурного наследия в единый государственный реестр. В числе таких документов — заключение государственной историко-культурной экспертизы.

Решить обозначенную проблему возможно несколькими путями. Первый, самый простой путь — ускорить принятие положений о едином государственном реестре и государственной историко-культурной экспертизе. Целесообразно принятие положения о едином государственном реестре Правительством Российской Федерации. Другой путь решения проблемы — внесение изменений и допол-

нений в Федеральный закон в части пересмотра системы государственной учета объектов культурного наследия.

Приведенные в настоящей работе примеры осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления учета объектов культурного наследия посредством утверждения собственных реестров (регистров, списков, перечней) свидетельствуют о недостаточном нормативном правовом регулировании в рассматриваемой области общественных отношений. Это также говорит о противоречивости правовых норм Федерального закона и соответствующих законодательных актов субъектов Российской Федерации [19].

По нашему мнению, принятие органами местного самоуправления муниципальных правовых актов, утверждающих реестры объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, не соответствует положениям Федерального закона. Эти акты следует считать правовой самодеятельностью. Как справедливо заметил С.С. Алексеев, «подобная оценка нормативного акта того или иного органа, которая, кстати сказать, может быть у разных людей далеко не одинаковой, конечно, не лишает этот акт юридической силы, да и сама оценка нуждается в критической проверке. Но такие акты по первому же сигналу должны стать объектом повышенного внимания вышестоящих к данному органу инстанций, в особенности органов конституционного надзора (конституционного суда), прокуратуры, призванных при наличии необходимых оснований осуществлять проверку соответствия изданного нормативного акта действующему законодательству, а затем, коль скоро несоответствие будет выявлено, принимать в установленном порядке меры к его изменению или отмене» [20].

Последствия принятия таких актов трудно оценить. Можно лишь отметить, что их принятие затрагивает интересы широкого круга лиц (органы государственной власти, органы местного самоуправления, пользователи и собственники объектов недвижимости, субъекты градостроительной и хозяйственной деятельности). В связи с этим требует совершенствования административный контроль и прокурорский надзор за соответствием правовых актов законам, издаваемым органами местного самоуправления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. М.: Формула права, 2005. С. 69; Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 350-351; Шутрина Е.С. Муниципальное право. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 74-75.
2. Панфилов А.Н. Коллизии в муниципальных правовых актах, принятых по вопросам охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия // Право и политика. 2008. № 12 (108). С. 2936-2942.
3. Решение Думы города Владивостока от 22.12.2005 № 164 «Об утверждении правил охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия местного значения, расположенных на территории города Владивостока» // Вестник Думы города Владивостока. 2006. № 19. 11 января.
4. Постановление Собрания депутатов Карабашского городского округа Челябинской области от 26.05.2005 № 23 «Об утверждении Положения об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Карабашского городского округа» // СПС «Консультант Плюс».
5. Решение Думы Полевского городского округа от 15.02.2007 № 349 «Об утверждении Положения о порядке исполнения вопроса местного значения "Сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры),

находящихся в собственности Полевского городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории Полевского городского округа» // Диалог. 2007. № 13. 1 марта.

6. Решение Собрания депутатов Южноуральского городского округа Челябинской области от 28.12.2005 № 108 «Об утверждении Положения об охране и сохранении объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения Южноуральского городского округа» // СПС «Консультант Плюс».

7. Решение Гурьевского городского Совета народных депутатов от 28.03.2006 № 33 «Об утверждении Положения “Об охране и сохранении объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения, расположенных в границах города Гурьевска”» // Знаменка. 2006. № 38. 31 марта.

8. Решение Собрания депутатов Миасского городского округа от 10. 06. 2008 № 7 «Об утверждении положения “Об охране и сохранении объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории Миасского городского округа” и перечня объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории Миасского городского округа» // СПС «Консультант Плюс»; Решение Думы Арсеньевского городского округа от 31.05.2005 № 156 «Об утверждении Положения “О сохранении, использовании и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории Арсеньевского городского округа”» (в ред. решения Думы Арсеньевского городского округа от 29.11.2006 № 399) // Деловой восход. 2005. № 23 (25) — сентябрь. Решение Думы Асбестовского городского округа от 26.05.2006 № 32/8 «О сохранности объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения Асбестовского городского округа» (в ред. решения Думы Асбестовского городского округа от 26.07.2007 № 48/6) // Асбестовский рабочий. 2006. № 75. 24 июня; Решение Думы городского округа Краснотурьинск от 29.11.2007 № 264 «Об утверждении перечня объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) городского округа Краснотурьинск» // Заря Урала. 2007. № 146-147. 4 декабря; Постановление главы городского округа Химки Московской области от 11.04.2007 № 578 «Об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории городского округа Химки».

9. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 29 июня.

10. Панфилов А.Н. Правовые проблемы реализации органами местного самоуправления полномочий по охране и сохранению объектов культурного наследия местного (муниципального) значения // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 39.

11. Закон Владимирской области от 06.04.2004 № 21-ОЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Владимирской области» (в ред. Законов Владимирской области от 09.08.2004 № 127-ОЗ, от 01.06.2006 № 66-ОЗ, от 08.07.2008 № 116-ОЗ) // Владимирские ведомости. 2004. № 119. 21 апреля; Закон Курской области от 29.12.2005 № 120-ЗКО «Об объектах культурного наследия Курской области» // <http://oblduma.kursknet.ru/zd3/05-120zko.html>.

12. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.10.2006 № 48-ЗАО «Об объектах культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа» // <http://www.lawru.info/base36/part7/d36ru7199.htm>.

13. Постановление администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.12.2006 № 547-А «Об утверждении Положения о регистре объектов культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа» // <http://www.lawru.info/base30/part5/d30ru5438.htm>.

14. Закон Республики Саха (Якутия) от 06.02.1997 З № 155-І «О государственной охране памятников истории и культуры Республики Саха (Якутия)» (в редакции Закона Республики Саха (Якутия) от 08.12.2005 302-З № 611-III) // <http://www.law7.ru/base80/part5/d80ru5827.htm>.

15. Распоряжение Правительства Москвы от 26.01.2007 № 108-РП «Об отнесении выявленного объекта культурного наследия по адресу: 1-й Рижский пер., д. 2, стр. 1, 2, 5,

6, 7, 9, 10, 12 к объектам культурного наследия регионального значения» // <http://www.lawru.info/base34/part9/d34ru9333.htm>.

16. Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 18.04.2007 № 189-А «Об отнесении объектов, представляющих историческую и культурную ценность, к объектам культурного наследия регионального значения» // <http://www.allnorth.ru/laws.php?ds=1745>.

17. Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 12.05.2005 № 270 «Об утверждении государственного списка недвижимых памятников истории и культуры г. Якутска» (в ред. постановления Правительства Республики Саха (Якутия) от 12.04.2007 № 145) // <http://www.lawru.info/base96/part2/d96ru2064.htm>.

18. Закон Челябинской области от 21.12.2007 № 235-ЗО «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2008. № 8. 19 января; Постановление Правительства Челябинской области от 21.12.2006 № 307-П «О включении в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации выявленных объектов культурного наследия регионального значения» // <http://www.lawru.info/base32/part7/d32ru7002.htm>. Постановление Законодательного Собрания Челябинской области от 25.01.2007 № 453 «О включении объектов культурного наследия областного значения в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве достопримечательных мест» // <http://www.lawru.info/base31/part3/d31ru3510.htm>.

19. Подробнее о дефектах в законодательных актах см.: Панфилов А.Н. Коллизии в муниципальных правовых актах, принятых по вопросам охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия // Право и политика. 2008. № 12 (108). С. 2942-2944.

20. Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1994. С. 89.

**Игорь Витальевич ЛОПАРЕВ** —  
ассистент кафедры теории и истории государства и права  
Института государства и права  
Тюменского государственного университета  
[vinnichenko@jurati.ru](mailto:vinnichenko@jurati.ru)

УДК 342.55

## **ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ (ВРЕМЕННАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ)**

**АННОТАЦИЯ.** В данной статье рассматриваются проблемы временного осуществления органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

**SUMMARY.** The article contents with the problems of temporarily exercised by public authorities of Russian Federation regions of separate powers of local self-government in matters of local importance.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.** Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы и должностные лица местного самоуправления, полномочия, временная (финансовая) администрация.

**KEY WORDS.** Government bodies of the subjects of the Russian Federation, bodies and officials of the municipal government, authorities, temporary (financial) administration.