

**Справка о возможностях оптимизации системы управления объектом
«Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников»
(Российская Федерация) (С 540)**

Исходя из анализа содержания решения 34 сессии Комитета Всемирного наследия в контексте пар. 96-112 Руководства по выполнению Конвенции, проведенного в предшествующем разделе, а также рекомендации мониторинговой миссии Центра всемирного наследия и ИКОМОС 2009 года об определении объекта С540 как «городского ландшафта», можно предложить следующие меры по улучшению системы управления объектом С540, в рамках действующей правовой системы России, без внесения изменений в федеральные законы.

1. Ключевым элементом единой централизованной системы управления объектом «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» является включение объекта в границы, определенных номинацией СССР 1989 года (возможно, с учетом заявки Российской Федерации об изменении границ, одобренной Комитетом всемирного наследия в установленном порядке), в Единый государственный реестр объектов культурного наследия в качестве достопримечательного места федерального значения (ст. 15-19 ФЗ-73). Согласно п. 9 ст. 18 ФЗ-73 «Объекты культурного наследия федерального значения включаются в реестр федеральным органом охраны объектов культурного наследия на основании акта Правительства Российской Федерации». Пункт 2 той же статьи определяет, что для принятия решения о включении в Реестр в качестве объектов культурного наследия федерального значения необходимо направить в федеральный орган охраны объектов культурного наследия заключение государственной историко-культурной экспертизы и иные документы, указанные в статье 17 настоящего Федерального закона. Согласно п. 1 той же статьи работы по выявлению объектов культурного наследия, рекомендуемых для включения в Реестр, проводятся «федеральным органом охраны объектов культурного наследия и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области охраны объектов культурного наследия». Эти же органы согласно ст. 31-32 ФЗ-73 могут выступить заказчиками историко-культурной экспертизы с целью обоснования включения объекта культурного наследия в реестр.

2. Согласно п. 15) ст. 9 ФЗ-73 «утверждение режимов использования территорий и зон охраны объектов культурного наследия, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия» относится к полномочиям федеральных органов государственной власти. Таким образом, наряду с решением Правительства РФ о включении достопримечательного места в Реестр уполномоченный федеральный исполнительный орган государственной власти должен установить границы и режим использования территории этого объекта, а также режим и границу его зоны охраны. Понятие «зона охраны объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия», исходя из содержания ст. 34 ФЗ-73, корреспондирует с понятием «буферная зона» в понимании пар. 103-107 Руководства о выполнении Конвенции.

3. С момента вступления в силу правового акта правительства Российской Федерации о включении соответствующего достопримечательного места в Реестр

полномочия по государственной охране объекта в силу пп. 2) п. 1 ст. 9.1 ФЗ-73 передаются для осуществления субъектам Российской Федерации:

- город федерального значения Санкт-Петербург,
- Ленинградская область.

Исключение составляют:

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

организация и проведение государственной историко-культурной экспертизы в части, необходимой для исполнения полномочий федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия;

согласование проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения и градостроительных регламентов, устанавливаемых в границах территорий объектов культурного наследия федерального значения, расположенных в исторических поселениях, и границах зон их охраны;

выдача разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия».

Пункты 2-5 той же статьи определяют, что финансирование исполнения указанных полномочий осуществляется за счет средств федерального бюджета на основании установленной методики и при условии соответствующего контроля со стороны Правительства РФ:

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

3. Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий, определяется на основе методики, 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».

Согласно п. 7, 8, 9 той же статьи

«б. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия:

- 1) принимает нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных полномочий;
- 2) согласовывает назначение на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

3) согласовывает структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

4) в случаях, установленных федеральными законами, готовит и вносит в Правительство Российской Федерации для принятия решения предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

7. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия:

1) осуществляет надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

2) осуществляет контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний:

об устранении выявленных нарушений;

о привлечении к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации, должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

об отстранении от должности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

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

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

5) анализирует причины выявленных нарушений при осуществлении переданных полномочий, принимает меры по их устранению.

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, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия;

2) утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия, 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, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия: ежеквартального отчета о расходовании предоставленных субвенций; экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий; иных документов и информации, необходимых для контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий.

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, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия, Счетной палатой Российской Федерации».

Таким образом, федеральный закон предусматривает создание централизованной системы государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения, включающей наделение соответствующими полномочиями и финансированием региональных органов государственной власти, а также надзор за исполнением указанных полномочий со стороны федеральных органов. Централизованно также принимаются решения о структуре органов охраны и кадровые решения. В случае ненадлежащего исполнения переданных полномочий решением Правительства РФ они могут быть изъяты.

4. Согласно Градостроительному кодексу РФ подготовка и утверждение документов территориального планирования на землях, охватываемых границами объекта С540, относится к полномочиям:

- федеральных органов государственной власти - в части документов территориального планирования Российской Федерации;

- органов государственной власти Санкт-Петербурга – в части, документов территориального планирования субъекта Российской Федерации, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке территории для территории города федерального значения Санкт-Петербург;

- органов государственной власти Ленинградской области – в части документов территориального планирования субъекта Российской Федерации;

- органов местного самоуправления поселений и городских округов Ленинградской области – в части документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, а также документации по планировке территории для территории поселения (городского округа);

- органов местного самоуправления муниципальных районов Ленинградской области - документов территориального планирования муниципальных районов, правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий, документации по планировке территории для территории района.

Таким образом, создание единого всеобъемлющего документа территориального планирования и единой системы документации по планировке

территорий в пределах объекта всемирного наследия невозможно без внесения соответствующих изменений в федеральное законодательство.

В то же время включение объекта С540 в Реестр объектов культурного наследия в качестве достопримечательного места федерального значения приведет к необходимости учета особенностей объекта, режима его охраны и режима его зон охраны («буферной зоны») в процессе осуществления градостроительной деятельности всеми ее субъектами, поскольку согласно Градостроительному кодексу РФ во всех документах территориального планирования, зонирования и документации по планировке в обязательном порядке отражаются территории объектов культурного наследия и зон их охраны. Режимы достопримечательного места и зоны его охраны должны учитываться в процессе градостроительной деятельности согласно положениям Градостроительного кодекса в системной связи с положениями ФЗ-73. Статья 8.1 определяет, что контроль за соответствием нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов законодательству о градостроительной деятельности осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

5. Кроме того, единый план развития указанной территории в аспекте обеспечения сохранности и эффективного менеджмента (устойчивого развития) территории объекта всемирного наследия может быть принят как документ территориального планирования Российской Федерации – схема территориального планирования в области культурного наследия. Согласно ч. 2 ст. 10 такая схема может быть разработана на основании специального нормативного правового акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Часть 3 той же статьи определяет, что схема территориального планирования Российской Федерации по решению Президента Российской Федерации или решению Правительства Российской Федерации может быть подготовлена применительно к части территории Российской Федерации, то есть – в нашем случае – к территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

Согласно ч. 5-10 той же статьи:

«5. В положениях о территориальном планировании, содержащихся в схемах территориального планирования Российской Федерации, указываются сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов федерального значения, их основные характеристики, их местоположение (указываются наименования муниципального района, поселения, городского округа, населенного пункта), а также характеристики зон с особыми условиями использования территорий в случае, если установление таких зон требуется в связи с размещением данных объектов.

6. На картах планируемого размещения объектов федерального значения отображаются планируемые для размещения объекты федерального значения в соответствующих областях.

7. К схемам территориального планирования Российской Федерации прилагаются материалы по их обоснованию в текстовой форме и в виде карт. Указанные карты составляются применительно к территории, в отношении которой разрабатывается схема территориального планирования Российской Федерации.

8. Материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации в текстовой форме содержат:

- 1) сведения о стратегиях (программах) развития отдельных отраслей экономики, приоритетных национальных проектах, межгосударственных программах (при их наличии), для реализации которых осуществляется создание объектов федерального значения;
- 2) обоснование выбранного варианта размещения объектов федерального значения на основе анализа использования соответствующей территории, возможных направлений ее развития и прогнозируемых ограничений ее использования;
- 3) оценку возможного влияния планируемых для размещения объектов федерального значения на комплексное развитие соответствующей территории.

9. Материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации в виде карт отображают:

- 1) местоположение существующих и строящихся объектов федерального значения в соответствующей области;
- 2) границы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, на территориях которых планируется размещение объектов федерального значения в соответствующей области;
- 3) объекты капитального строительства, иные объекты, территории, зоны, которые оказали влияние на определение планируемого размещения объектов федерального значения, в том числе:
 - а) планируемые для размещения объекты регионального значения, объекты местного значения в соответствии с документами территориального планирования субъектов Российской Федерации, документами территориального планирования муниципальных образований;
 - б) особые экономические зоны;
 - в) особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения;
 - г) территории объектов культурного наследия;
 - д) зоны с особыми условиями использования территорий;
 - е) территории, подверженные риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
 - ж) иные объекты, иные территории и (или) зоны».

Согласно части 1 ст. 11 Градостроительного кодекса РФ схемы территориального планирования Российской Федерации, в том числе внесение изменений в такие схемы, утверждаются Правительством Российской Федерации, за исключением схем территориального планирования Российской Федерации в области обороны страны и безопасности государства.

Таким образом, Правительство РФ, приняв нормативный акт об утверждении соответствующей схемы территориального планирования, может обеспечить устойчивое развитие территории объекта всемирного наследия путем строительства объектов инфраструктуры (в том числе туристской), организации федеральных резерватов и музеефикации отдельных объектов. Кроме того, на основании схемы территориального планирования диссонирующие объекты, находящиеся в частной собственности, могут быть изъяты Российской Федерацией для государственных нужд в соответствии с необходимостью организации на их месте федеральных резерватов и музеев, строительства объектов федерального значения.

6. Итак, создание единой системы охраны и градостроительного развития объекта всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» будет обеспечено принятием следующих правовых актов на федеральном уровне:

- распоряжения Правительства Российской Федерации о включении объекта «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» в Единый государственный реестр объектов культурного наследия в качестве достопримечательного места федерального значения;

- приказа Министерства культуры РФ об утверждении границ и режима достопримечательного места «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников»;

- приказа Министерства культуры РФ об утверждении границ и режимов зон охраны достопримечательного места «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» («буферной зоны»);

- постановлений Правительства Российской Федерации о подготовке и утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области обеспечения устойчивого развития территории объекта всемирного наследия «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников».