Замечания к законопроекту о внесении изменений в Федерального закона от 25.06.2025 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» (установление исчерпывающего перечня мероприятий по восстановлению объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии) и к проекту постановления Правительства Российской Федерации (установление особенностей реализации отдельных мероприятий в рамках проекта по восстановлению объектов культурного наследия)

Комитет Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия (далее — комитет) рассмотрел представленный проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в части дополнения Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» статьей 45.3) (далее – законопроект), проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении особенностей проведения государственной историко-культурной экспертизы проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия и государственной экспертизы проектной документации, а также особенности получения разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия и разрешения на строительство при реализации проекта по восстановлению объекта культурного наследия в соответствии с частью 9 статьи 45.3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – проект постановления Правительства Российской Федерации) и сообщает следующее.

1. В соответствии со статьей 40 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 73-ФЗ) сохранение объекта культурного наследия - меры, направленные на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия, предусматривающие консервацию, ремонт, реставрацию, приспособление объекта культурного наследия для современного использования и включающие в себя научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научное руководство проведением работ по сохранению объекта культурного наследия, технический и авторский надзор за проведением этих работ. Статьями 41-44 Федерального закона № 73-ФЗ установлен исчерпывающий перечень видов работ по сохранению, даны определения и установлен состав для каждого вида работ.

В действующем Федеральном законе № 73-ФЗ вид работ по сохранению объекта культурного наследия «восстановление» отсутствует.

В случае, если законодатель вводит понятие нового вида работ по сохранению «восстановление», необходимо дополнить данным видом работ существующий перечень, дать его определение, установить состав. Для этого необходимо внести изменения в статью 40 Федерального закона № 73-ФЗ, ввести дополнительную статью, аналогичную статьям 41-44.

Из текста законопроекта и приложений (сопроводительного письма) к нему не ясно, кто является выгодоприобретателем введения нового понятия и связанных с ним *специальных* процедур (работ), выведенных в отдельную статью из состава установленных Федеральным законом № 73-ФЗ перечня работ по сохранению объектов культурного наследия. Без дополнительного обоснования принимаемых мер введение понятия «восстановление объектов культурного наследия» в терминологический аппарат законодательства об объектах культурного наследия представляется избыточным и нецелесообразным.

2. Пунктом 1 статьи 45.3 законопроекта установлено, что «под проектом по восстановлению понимается перечень мероприятий по реставрации или приспособлению для современного использования объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, осуществляемого застройщиком, техническим заказчиком, федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и (или) иными организациями….». Перечень субъектов, реализующих проект, не предполагает разделение на собственников и иных законных владельцев объекта культурного наследия, органы охраны объектов культурного наследия разного уровня (с разными полномочиями), специализированные организации, допущенные к проведению работ по сохранению на объектах культурного наследия, предусмотренное Федеральным законом № 73- ФЗ. Вместе с тем, указанным в законопроекте субъектам, реализующим проект, предоставляются расширенные и не конкретизированные законопроектом полномочия: по владению (распоряжению, использованию) земельными участками, объектами недвижимости, являющимися объектами культурного наследия, по выполнению на них проектных и производственных работ, по принятию решений о реализации проекта и т.п., – что может явиться источником юридических коллизий. Понятия «реставрация» и «приспособление для современного использования объекта культурного наследия» уже определены статьями 40, 43, 44 Федерального закона № 73-ФЗ. Применение данных видов работ по сохранению в контексте нового термина «восстановление» считаем избыточной нормой.

Статьей 45 Федерального закона № 73-ФЗ установлен порядок проведения работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, в соответствии с которым к проведению работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности. В законопроекте данная норма не только полностью проигнорирована, но и введен новый круг лиц, уполномоченный на осуществление мероприятий по реставрации и приспособлению для современного использования.

3. В законопроекте присутствует значительное количество коррупциогенных факторов разных видов.

3.1. Так, пункт 1 статьи 45.3, вводимой законопроектом в Федеральный закон № 73-ФЗ, имеет правовую норму, которая не содержит определенного требования, а отсылает к требованиям другого нормативного правового акта, то есть отсылочную норму на Федеральный закон от 13.07.2015 № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данная отсылочная норма носит признаки коррупциогенности, поскольку авторы законопроекта вторгаются в компетенцию иных правотворческих органов.

3.2. Во всем тексте законопроекта присутствует юридико-лингвистическая неопределенность, выраженная в использовании неустоявшихся формулировок. Например «приспособление к современному использованию». Однако статьей 44 Федерального закона № 73-ФЗ в терминологический оборот законодательства об объектах культурного наследия введена формулировка «приспособление для современного использования». Данный недостаток юридической техники законопроекта также является коррупциогенным.

3.3. Другим коррупциогенным фактором законопроекта является неполнота административных процедур. Например, пункт 3 статьи 45.3, вводимой законопроектом в Федеральный закон № 73-ФЗ, содержит формулировки «принятие решения <…> и (или) иными организациями в соответствии с положениями настоящего Федерального закона», «в соответствии с положениями настоящего Федерального закона и земельным законодательством». Пункт 4.1 содержит формулировку «в соответствии с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации». О каких положениях идет речь из текста законопроекта не ясно.

3.4. Отказ от конкурсных (аукционных) процедур, закрепляющий административный порядок предоставления права (блага), содержится в подпункте 3 пункта 3 статьи 45.3, вводимой законопроектом в Федеральный закон № 73-ФЗ, также является коррупциогенным.

3.5. Такой коррупциогенный фактор, как широта дискреционных полномочий, присутствует в пункте 6 статьи 45.3, вводимой законопроектом в Федеральный закон № 73-ФЗ. Им устанавливается норма, дублирующая требования пункта 12 статьи 47.6 Федерального закона № 73-ФЗ и допускается неопределенность сроков принятия решения.

3.6. Закон - это установленный государством нормативный правовой акт высшей юридической силы, содержащий нормы права, включающий свод обязательных правил и норм.

В пунктах 2-3 статьи 45.3 законопроекта применяются формулировки, «может состоять», «может включать», которые являются неопределенными, необязательными для исполнения, соответственно содержат признаки коррупциогенности.

Для определения компетенции органа государственной власти в пунктах 9-11 статьи 45.3, вводимой законопроектом в Федеральный закон № 73-ФЗ, авторами законопроекта используется формулировка «может», являющейся аналогом коррупциогенной формулировки «в праве». Данная формулировка позволяет уполномоченному органу, Правительству Российской Федерации, трактуя применение нормы как возможность, а не как обязанность, использовать возложенное полномочие как право и не осуществлять его.

4. Законодателем предложен к рассмотрению проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении особенностей проведения государственной историко-культурной экспертизы проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия и государственной экспертизы проектной документации, а также особенности получения разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия и разрешения на строительство при реализации проекта по восстановлению объекта культурного наследия в соответствии с частью 9 статьи 45.3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — проект постановления Правительства Российской Федерации, проект особенностей проведения государственной историко-культурной экспертизы соответственно).

В проекте особенностей проведения государственной историко-культурной экспертизы законодателем вводится новый термин «экспертное сопровождение».

Статьями 28-32 Федерального закона № 73-ФЗ, положением о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2024 № 530, установлен порядок проведения историко-культурной экспертизы, определены объекты историко- культурной экспертизы. Проектная документация на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, разделы об обеспечении сохранности объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, входящие в состав проектной или иной документации, проекты обеспечения сохранности указанных объектов при проведении земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в настоящей статье работ по использованию лесов и иных работ, включающие оценку воздействия таких работ на указанные объекты и содержащие меры по обеспечению сохранности указанных объектов при проведении таких работ в границах территорий указанных объектов либо на земельном участке, непосредственно связанном с земельным участком в границах территорий указанных объектов подлежат историко- культурной экспертизе. «Экспертное сопровождение» данной документации является избыточной мерой, устанавливающей дополнительные административные барьеры для заявителя, требующей дополнительных финансовых вложений. Кроме того в проекте особенностей проведения государственной историко-культурной экспертизы нарушаются принципы государственной охраны и сохранения объектов культурного наследия. Так пунктом 14 проекта особенностей проведения государственной историко-культурной экспертизы установлен исчерпывающий перечень критериев, при отсутствии которых повторное согласование проектной документации с госорганом не требуется, при этом не учитывается тот факт, что каждый объект культурного наследия уникален, имеет свой предмет охраны, который может быть искажен, нарушен, утрачен при проведении несанкционированных работ. Пункт 15 проекта особенностей проведения государственной историко-культурной экспертизы отменяет необходимость выдачи разрешения госорганом на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, подменяя его выдачей разрешения на строительство, что противоречит нормам действующего законодательства об объектах культурного наследия.

5. Представленный на рассмотрение законопроект, а также проект постановления Правительства Российской Федерации не содержат в качестве приложения пояснительную записку, финансово-экономическое обоснование, перечень федеральных законов и иных правовых актов, подлежащих принятию, изменению, приостановлению или признанию утратившими силу, из чего следует неопределенность правового статуса «законопроекта», «проекта постановления Правительства Российской Федерации» как результата нормотворчества АО «ДОМ.РФ».