**Предложения в отношении новой редакции проекта федерального закона № 681423-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (Законопроект)**

Новый Законопроект подготовлен помимо прочего в целях устранения избыточных требований к порядку определения наличия или отсутствия объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия, на территориях, подлежащих хозяйственному освоению. В этой связи заявленная авторами законопроектов цель возражений не вызывает. В свою очередь законопроект требуют доработки по следующим основаниям:

1. Законопроектом предлагается внести ряд изменений в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ). В статье 3 предлагается дифференцировать хронологический рубеж (критерий) отнесения объектов к объектам археологического наследия. А именно, к объектам археологического наследия предлагается отнести следы существования человека в прошлых эпохах, возникшие до начала XIX века (за исключением некрополей, полей сражений), а на территориях Сибири, Дальнего Востока и Кавказа – до начала XX века, включая все связанные с такими следами археологические предметы и культурные слои. Согласно пояснительной записке такая мера позволить исключить необходимость проведения археологических разведок на европейской территории России на одну треть, что существенно уменьшит объем археологических работ на объектах, сведения о которых содержатся в имеющихся известных письменных источниках. В свою очередь, в нормативно-правовых актах Российской Федерации отсутствует перечень субъектов Российской Федерации находящихся на территории Сибири, Дальнего Востока и Кавказа, за исключением Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ («Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»), в котором перечислены не все субъекты Российской Федерации, находящиеся на территории Сибири.

На основании изложенного, предлагаем в статье 3, вместо слов **«Сибири, Дальнего Востока и Кавказа» использовать следующие слова: «Приволжского, Уральского, Северо-Кавказского, Южного (за исключением республики Крым и г. Севастополь), Сибирского, Дальневосточного федеральных округов»**.

Вместе с тем, представленный законопроект требует доработки в части дополнения статьи 3 Федерального закона № 73-ФЗ следующими понятиями:

«Объект, обладающий признаками объекта археологического наследия», «Объект, обладающий признаками объекта культурного наследия», «Выявленный объект культурного наследия», «Выявленный объект археологического наследия», «Историко-культурный опорный план территории населенного пункта», «Земельный участок, непосредственно связанный с земельным участком в границах территории объекта культурного (археологического) наследия» (с указанием конкретных параметров (расстояния)).

1. Законопроектом предлагается наделить региональные органы исполнительной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия государственной власти полномочиями по проведению государственной историко-культурной экспертизы (ГИКЭ) их подведомственными учреждениями. В условиях отсутствия проекта Порядка проведения указанной ГИКЭ, размер платы за ГИКЭ, состав документации об обнаруженных объектах, соответствующих специалистов в подведомственном учреждении, предлагаем: **наделить правом проведения указанной ГИКЭ специалистов отделений Российской академии наук**.
2. Предлагаемые законопроектом изменения в статью 18 Федерального закона № 73-ФЗ, с учетом отсутствия понятийного аппарата в отношении «объектов, обладающих признаками..», не позволяет однозначно осуществлять её правоприменение, например:

* пункт 5 статьи 18 законопроекта содержит понятия возможно включающие памятники археологии, а возможно их не включающие;
* подпункт 7 пункт 7 статьи 18 законопроекта относится к памятникам археологии или не относится.

1. Предлагаемый законопроектом новый объект ГИКЭ - «документация, обосновывающая наличие у обнаруженных объектов признаков объекта культурного наследия и историко-культурной ценности» (пп.12 ст.1 Законопроекта), наряду с необходимостью оплаты археологической разведки, обязывает заказчика работ, технического заказчика (застройщика) ОКС, дополнительно производить оплату за проведение ГИКЭ. Предложенный механизм требует доработки, в том числе с предоставлением проекта подзаконного акта.
2. Предлагаемое введение обязанности субъектов Российской Федерации утверждать опорные историко-культурные планы (ИКП), с отображением границ культурного слоя, дает колоссальную нагрузку на бюджеты субъектов Российской Федерации. К новому законопроекту не представлена пояснительная записка содержащая оценку затрат из бюджета субъекта Российской Федерации на разработку указанных ИКП. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и регламентом законодательной деятельности, законопроекты, которые предполагают расходы из бюджетов различных уровней, должны содержать финансово-экономическое обоснование (**ФЭО**). Это необходимо для оценки влияния предлагаемых изменений на бюджет и обеспечения прозрачности расходов. Законопроект может быть возвращен инициаторам для доработки, включая подготовку ФЭО. Реализация законопроекта без оценки затрат может привести к необоснованным расходам и нарушению бюджетной дисциплины. Отсутствие оценки затрат может свидетельствовать о недостаточной проработанности законопроекта.
3. Изменения вносимые в статью 36 Федерального закона № 73-ФЗ в части проведения оценки воздействия планируемых работ, до разработки мероприятий по обеспечению сохранности объектов культурного наследия (по всей видимости сотрудниками региональных органов охраны объектов культурного наследия (нормы пункта 31)), с учетом отсутствия требований к указанной оценке, с учетом существенных правовых и экономических последствий для широкого круга лиц, от указанной оценки, может привести к возникновению коррупциогенных факторов и создаст риски сдерживания инвестиционно-строительных процессов, в особенности, в крупных городах и иных высоко урбанизированных территориях с пространственно-ограниченным потенциалом хозяйственного развития.
4. Поддерживаются предложения законопроекта в части регулирование полномочий по установлению порядка формирования и ведения предусмотренного законопроектом перечня выдаваемых разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия. Вместе с тем, в законопроекте имеется большое количество подзаконных актов которые необходимо утвердить Правительством Российской Федерации, Минкультурой России, Минобнаукой России, отсутствуют их проекты, как часть приложений к законопроекту. Отсутствие проектов подзаконных актов, необходимых для реализации законопроекта, может привести к ряду негативных последствий. Подзаконные акты играют ключевую роль в детализации и практическом применении норм, установленных законопроектом. Если они отсутствуют, это может создать правовые пробелы и затруднить понимание законопроекта. Их отсутствие, создаёт неясность в толковании и применении норм законопроекта. В дальнейшем, при принятии законопроекта, это может привести к разночтениям и спорам между участниками правоотношений. Если подзаконные акты не разработаны и не представлены вместе с законопроектом, имеются следующие риски:

* права и обязанности участников правоотношений, предусмотренные законопроектом, не могут быть оценены;
* подзаконные акты необходимы для организации работы исполнительных органов, без них они не смогут выполнять свои функции в рамках закона, подобных примеров, при реализации норм Федерального закона № 73-ФЗ, множество;
* законопроект вводит новые полномочия для исполнительных органов субъектов Российской Федерации, но в отсутствии принятых подзаконных актов, регулирующих их реализацию, эти полномочия останутся неисполнимыми;
* риски судебных разбирательств. Отсутствие подзаконных актов может привести к спорам между гражданами, организациями и исполнительными органами. Это увеличивает нагрузку на судебную систему. Если закон устанавливает новые правила, но не определены процедуры их применения, суды будут вынуждены самостоятельно интерпретировать нормы.
* экономические потери. В бизнесе и экономике отсутствие подзаконных актов может привести к задержке реализации проектов, нарушению контрактов. Неисполнение законов из-за отсутствия подзаконных актов может подорвать доверие граждан и бизнеса к государству. Это особенно важно в условиях, когда закон принимается для решения актуальных социальных или экономических проблем.

Предлагаем: Обратиться к инициаторам законопроекта с предложением ускорить разработку подзаконных актов и представить их вместе с законопроектом (к первому чтению).

1. Авторы законопроекта предприняли попытку урегулировать порядок проведения археологической разведки. При этом расценки на проведение археологических полевых работ предлагается утверждать в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, что, безусловно, поддерживается. Вместе с тем, предлагаемое регулирование не позволит достигнуть заявленной цели, поскольку обязанности хозяйствующих субъектов заключать и оплачивать договоры на проведение археологической разведки до начала хозяйственного освоения территорий должна корреспондировать обязанность держателей «открытых листов» заключать такие договоры по обращению хозяйствующих субъектов, а также исполнять их в предельные сроки, также установленные нормативно. Таким образом, подпункты (61, 62, 63) подпункта 18 противоречат Гражданскому кодексу Российской Федерации и Конституции Российской Федерации, и требуют доработки.
2. Законопроектом предусматривается распространение государственного контроля (надзора) в области охраны объектов культурного наследия на проведение археологических полевых работ, что в целом поддерживается. Вместе с тем, включение в предмет федерального и регионального контроля (надзора) в области охраны объектов культурного наследия проверки соблюдения условий проведения археологических полевых работ, повлечет нагрузку на бюджет субъектов Российской Федерации, а при осуществлении переданных полномочий на федеральный бюджет. В настоящее время отсутствует ФЭО на обязанность проведения контрольно-надзорных мероприятий в местах проведения археологических разведок, добираться до которых, в условиях, например, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, приходится на вертолётах или на транспорте высокой проходимости, аренда которых имеет высокую стоимость. Так же потребуется увеличение штатной численности инспекторского состава, с учетом необходимости проведения большого количества внеплановых проверок. В Югре в 2024 году проведено более 470 экспертиз земельных участков, подлежащих хозяйственному освоению.