ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия

на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные федеральные законы» (в части совершенствования порядка осуществления государственного надзора в области охраны
объектов культурного наследия)

Минэкономразвития России в соответствии с разделом IV Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений
в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории
и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные федеральные законы»
(в части совершенствования порядка осуществления государственного надзора
в области охраны объектов культурного наследия) (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минкультуры России (далее – разработчик), и сообщает следующее.

По результатам рассмотрения установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в период с 11 по 24 января 2017 г., а также проекта акта
и сводного отчета в период с 28 марта по 24 апреля 2017 года.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной
сети «Интернет» по адресу: www.regulation.gov.ru (ID проекта 02/04/01-17/00061005).

Как отмечает разработчик, проект акта нацелен на уточнение компетенции федерального и региональных органов государственной охраны объектов культурного наследия, разграничение ответственности различных участников процесса сохранения
и охраны объектов культурного наследия.

Разделяя позицию Минкультуры России о необходимости совершенствования порядка осуществления государственного надзора в области охраны
объектов культурного наследия, Минэкономразвития России, тем не менее,
обращает внимание на следующие риски, связанные с проектируемым регулированием.

Положениями проекта акта вносятся изменения в Федеральный закон
от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории
и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ), в частности, предлагается установить основы общественного контроля в области охраны объектов культурного наследия.

Согласно проектируемому регулированию общественные организации,
имеющие в качестве уставной цели содействие органам государственной власти
и органам местного самоуправления в сохранении, использовании, популяризации
и государственной охране объектов культурного наследия (далее – общественные организации), вправе осуществлять общественный контроль за сохранением, использованием, содержанием и популяризацией объектов культурного наследия.

В целях осуществления указанного контроля общественные организации формируют общественные инспекции, члены которых вправе согласно проектируемым нормам беспрепятственно по предъявлении удостоверения члена общественной инспекции и задания, подписанного руководителем общественной инспекции (лицом, его замещающим), руководителем регионального отделения общественной инспекции (лицом, его замещающим) посещать и осматривать объекты культурного наследия,
их территории, территории зон охраны объектов культурного наследия,
объединенных охранных зон, защитных зон, за исключением случаев,
когда действующий на производственном объекте или территории внутриобъектовый
и пропускной режим связан с государственной, коммерческой или иной
охраняемой законом тайной и для допуска на производственный объект
или территорию требуется специальное разрешение, а также за исключением
жилищ граждан; получать в установленном порядке информацию, необходимую
для участия в охране объектов культурного наследия; составлять по итогам
посещений и обследований производственных объектов и территорий
при выявлении нарушений законодательства в области охраны объектов
культурного наследия акты осмотров, направлять их в соответствующие
органы охраны объектов культурного наследия; предъявлять в суд иски
о понуждении исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия
в натуре.

Кроме того, проектом акта в целях наблюдения за состоянием
объектов культурного наследия предлагается ввести понятие регулярного
мониторинга объектов культурного наследия, их территорий, зон их охраны, объединенных охранных зон, защитных зон объектов культурного наследия,
территорий историко-культурных заповедников и территорий исторических поселений, проводимого соответствующими органами охраны объектов культурного наследия,
а также привлеченными для этих целей общественными и экспертными организациями.

При этом положениями проекта акта отмечено, что мероприятия, связанные
с проведением мониторинга объектов культурного наследия и их территорий,
не являются мероприятиями по государственному надзору за соблюдением законодательства в области охраны объектов культурного наследия.

При осуществлении указанного мониторинга лица, непосредственно его осуществляющие, будут также вправе использовать, в том числе беспрепятственно вносить на производственные объекты и территории, необходимые для проведения проверки технические средства, в том числе средства связи, аудио-, фото-
и видеофиксации, а также средства неразрушающего технического и инструментального контроля, применять в установленном законодательством Российской Федерации порядке беспилотные летательные аппараты.

Обращаем внимание, что в соответствии со статьей 4 Федерального закона
от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (далее – Закон № 212-ФЗ) под общественным контролем понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях
наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов
и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами
отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки,
анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых
решений.

Таким образом, общественному контролю, в том числе, подлежит деятельность организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами
отдельные публичные полномочия.

Необходимо отметить, что в соответствии со статьей 48 Закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в том числе и в частной собственности, если иной порядок
не установлен федеральным законом.

Кроме того, согласно статье 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ
«О лицензировании отдельных видов деятельности» физические и юридические лица могут проводить работы по сохранению объекта культурного наследия при наличии лицензии на деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Вместе с этим, согласно проектируемому регулированию, члены общественных инспекций будут наделены правом беспрепятственно посещать и осматривать
объекты культурного наследия, а также использовать, в том числе беспрепятственно вносить на производственные объекты и территории, необходимые для проведения проверки технические средства, получать в установленном порядке информацию, необходимую для участия в охране объектов культурного наследия; составлять
по итогам посещений и обследований производственных объектов и территорий
при выявлении нарушений законодательства в области охраны объектов
культурного наследия акты осмотров, направлять их в соответствующие
органы охраны объектов культурного наследия; предъявлять в суд иски
о понуждении исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия
в натуре.

Проектом акта предложены механизмы, которые не могут быть использованы
для регулирования проектируемых правоотношений.

Кроме того, необходимо отметить, что согласно статье 15 Закона № 212-ФЗ общественные инспекции и группы общественного контроля призваны
содействовать органам государственной власти и органам местного самоуправления
в сохранении, использовании, популяризации и государственной охране
объектов культурного наследия в соответствии с законодательством Российской Федерации. Однако проектируемым регулированием вводится дублирование полномочий контролирующих органов.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта
с учетом информации, представленной разработчиком в сводном отчете, Минэкономразвития России сделан вывод о недостаточном обосновании решения проблемы предложенным способом регулирования, а также о наличии
в нем положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения
для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности или способствующих их введению, а также положений, приводящих к возникновению необоснованных расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.