

АДМИНИСТРАЦИЯ
ТОМСКОЙ ОБЛАСТИ

ДЕПАРТАМЕНТ
ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ
С ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ
И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ
ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

Ленина пл., д. 6, г.Томск, 634050
тел. (3822) 510-877
E-mail: law@tomsk.gov.ru

№ _____
На № 968 от 23.06.2016

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия проекта закона Томской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Томской области»

Департамент по взаимодействию с законодательными и представительными органами власти Администрации Томской области (далее – Департамент), как уполномоченный орган в области оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, рассмотрел поступивший проект закона Томской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Томской области» (далее – проект акта), подготовленный Комитетом по охране объектов культурного наследия Томской области (далее – Разработчик) для проведения публичных консультаций и подготовки заключения об оценке регулирующего воздействия, и сообщает следующее.

В соответствии с Порядком проведения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Томской области, утвержденным постановлением Администрации Томской области от 14.03.2014 № 75а «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Томской области» (далее – Порядок), проект акта подлежит оценке регулирующего воздействия, поскольку затрагивает вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности и направлен на регулирование отношений в сферах, установленных для проведения оценки регулирующего воздействия – организации и осуществления государственного контроля (надзора) в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а также установление, применение и исполнение обязательных требований к продукции или связанных с ними процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, к выполнению работ и оказанию услуг (абзацы 4, 7 пункта 5 Порядка).

Степень регулирующего воздействия проекта акта: средняя.

В настоящий момент в Российской Федерации идет процесс формирования новой системы отношений в области управления, использования и контроля за состоянием объектов культурного наследия (далее – ОКН). Важным элементом этого процесса является регламентация и правовое регулирование в деле учета памятников. Интерес общества к использованию историко-культурных ресурсов той или иной территории в культурно-просветительских и рекреационных видах деятельности

неизбежен, поскольку в современном мире возрастает «стремление сохранить самоидентичность» при взаимодействии с множеством культурно-исторических типов. Благодаря функциональным свойствам ОКН образуют материальную среду, создают необходимые условия для жизни и деятельности человека. Социокультурные свойства ОКН трансформируют их в объекты культурной среды, которая необходима человеку для его «духовной оседлости», для его нравственной дисциплины и социальности.

В соответствии с действующим Федеральным законом от 25 июня 2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) часть прав и обязанностей по выявлению и учету ОКН РФ переданы государственным органам охраны памятников на территории субъектов РФ (ст. 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ).

По данным, представленным Разработчиком, в настоящее время на территории Томской области статусом ОКН обладают 1061 объект, из них 670 являются памятниками истории и культуры федерального значения. К ним относятся памятники археологии и 44 объекта, представляющие собой здания и сооружения.

Остро стоит проблема утраты ОКН в Томской области. За период с 1965 года по 2013 год утрата ОКН составила около 50 объектов в год.

Более 1000 объектов (в том числе археологических) обладают явными признаками ОКН, но не имеют статуса памятников истории и культуры вследствие недостаточного изучения и экспертной работы с ними. Одним из участников публичных консультаций (ООО Юридическая фирма «LL.C-Право») также указывается, что на сегодняшний день в регионе, а особенно в г. Томске, достаточно много объектов, в отношении которых полезно было бы изучить общественное мнение относительно исторической ценности каждого из них.

Кроме того, мало изучены памятники истории и архитектуры в районах области. Отсутствуют достоверные сведения об ОКН и зонах их охраны, зонах регулирования застройки и хозяйственной деятельности для обеспечения сохранности отдельных памятников и ансамблей на территории области.

Закон Томской области от 12 декабря 2006 года № 304-ОЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Томской области» (далее – Закон № 304-ОЗ) содержит положения, которые не соответствуют действующему Федеральному закону № 73-ФЗ. В связи с этим, имеют место законодательные пробелы и неурегулированность вопросов сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН на региональном уровне.

Между тем, социокультурная значимость ОКН предопределяет необходимость их выявления и сохранения. В этой связи представляется актуальной проработка и урегулирование всех вопросов, в том числе не урегулированных до настоящего времени, в пределах полномочий субъекта РФ – Томской области, направленных на минимизацию рисков утраты ОКН для общества, а также создающих условия для комплексного выявления таких рисков.

На основе вышесказанного можно выделить следующие проблемы:

1) недостатки существующей системы выявления и учета ОКН, зон их охраны, зон регулируемой застройки и хозяйственной деятельности, препятствующей эффективной работе по выявлению и сохранению ОКН на территории Томской области;

2) наличие рисков физической и социокультурной утраты ОКН в Томской области, в том числе памятников истории и культуры, в связи с устаревшей системой регулирования отношений государственной охраны ОКН в регионе;

3) наличие потребности в создании правовых и организационных условий для изучения архитектурного наследия Томской области – объектов, не имеющих статуса памятников истории и культуры, но имеющих признаки ОКН.

При решении обозначенных выше проблем в указанной сфере необходимо учитывать, что действующими нормативными правовыми актами Томской области не урегулированы:

- вопросы информирования населения о статусе зданий и сооружений в виду отсутствия порядка установки информационных надписей;
- вопросы оплаты историко-культурной экспертизы;
- вопросы определения и утверждения границ зон охраны и порядок их разработки;
- градостроительные вопросы.

Кроме того, требуется:

- усовершенствовать систему выявления, изучения и учёта ОКН;
- определить порядок отнесения к числу исторических поселений регионального значения отдельных населённых пунктов и территорий в Томской области для создания полного представления о культурной составляющей региона и наличии ценных объектов, представляющих историко-культурную ценность.

Причины возникновения указанных проблем лежат в отсутствии комплексного регулирования на региональном уровне и несовершенства нормативной правовой базы Томской области.

Кроме того, среди негативных эффектов, возникающих в связи с наличием указанных проблем, Разработчик указал следующее:

- ухудшение технического состояния ОКН на территории Томской области;
- увеличение затрат областного бюджета на осуществление полномочий в сфере сохранения ОКН, что увеличивает риск роста дефицита регионального бюджета;
- утрата (уничтожение) ОКН;
- незаконное строительство и правовые последствия незаконного строительства, влекущие снос объекта недвижимости либо невозможность узаконить постройку.

Для решения вышеуказанных проблем, а также в целях приведения регионального законодательства в части реализации полномочий органов государственной власти Томской области по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на территории Томской области в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ, Разработчиком проекта акта предложено принять проект акта, позволяющий:

1) четко разграничить полномочия органов государственной власти Томской области в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН;

2) урегулировать порядок работы по определению зон охраны ОКН, историко-культурной ценности объектов, финансированию мероприятий по сохранению ОКН и других вопросов, в том числе определить:

порядок установки информационных надписей и обозначений на ОКН регионального значения;

уполномоченного органа, устанавливающего порядок определения размера оплаты историко-культурной экспертизы, касающийся ОКН регионального значения, ОКН местного (муниципального) значения, выявленных ОКН, объектов, представляющих собой историко-культурную ценность, объектов, обладающих признаками ОКН, а также земельных участков, подлежащих хозяйственному освоению;

порядок утверждения границы зон охраны ОКН, в том числе границы объединенной зоны охраны ОКН (за исключением границ зон охраны особо ценных ОКН народов Российской Федерации и ОКН, включенных в Список всемирного наследия), особые режимы использования земель в границах территорий данных зон и требования к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон;

порядок организации работы по определению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками ОКН, в том числе объекта археологического наследия;

порядок ограничения движения транспортных средств на территории ОКН и в зонах охраны ОКН;

порядок организации историко-культурного заповедника регионального значения, об утверждении его границ и режима его содержания;

порядок утверждения перечня исторических поселений регионального значения, предмета охраны исторического поселения регионального значения, границы территории исторического поселения регионального значения;

порядок согласования проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений регионального значения;

порядок финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране ОКН за счет средств, получаемых от использования находящихся в собственности субъектов Российской Федерации ОКН, включенных в единый государственный реестр ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Реестр), и (или) выявленных ОКН;

порядок организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками ОКН.

Целями предлагаемого правового регулирования проекта акта являются повышение эффективности государственной охраны ОКН, государственного надзора в указанной сфере, а также обеспечение выявления, учета, использования и физической сохранности ОКН Томской области, представляющих собой уникальную историческую и культурную ценность.

Разработчиком были рассмотрены три альтернативных варианта правового регулирования.

Первый вариант предполагает принятие нового закона Томской области об ОКН (памятниках истории и культуры) Томской области. Данный вариант не предполагает дополнительных расходов и будет способствовать улучшению технического состояния ОКН и росту интереса со стороны местного населения, предпринимателей, туристов, потенциальных инвесторов к ОКН Томской области. Однако Разработчиком при оценке рассматриваемого варианта выявлен риск недостижимости целей правового регулирования, который может быть учтен в процессе рассмотрения проекта акта.

Второй вариант предусматривает проведение информационной работы по сохранению культурного наследия Томской области. Данный вариант предполагает высокие, не оправданные результатом, дополнительные расходы, что делает данный вариант экономически неэффективным.

Третий вариант требует ужесточения ответственности за ненадлежащее сохранение ОКН Томской области, не позволяет оценить дополнительные доходы и расходы, риски, возможности достижения поставленных целей, что делает данный вариант наименее предпочтительным в сравнении с альтернативными вариантами, рассмотренными выше.

Вариант решения проблемы путем принятия нового закона, предложенный Разработчиком, является наиболее предпочтительным, поскольку действующее правовое регулирование в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН на территории Томской области не соответствует федеральному законодательству и нуждается в совершенствовании. При этом органы государственной власти субъектов РФ в рамках главы II Федерального закона № 73-ФЗ наделяются полномочиями в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН. В этой связи такие варианты достижения поставленных целей, как проведение информационной работы и ужесточение ответственности, неприемлемы. Участники публичных консультаций также поддерживают данный вариант правового регулирования и считают его наиболее оптимальным.

Основные группы участников отношений, интересы которых могут быть затронуты предлагаемым правовым регулированием:

- органы государственной власти Томской области, органы местного самоуправления Томской области;
- юридические лица и индивидуальные предприниматели, с одной стороны, осуществляющие инвестиционную и предпринимательскую деятельность, связанную с использованием ОКН Томской области, а с другой стороны, являющиеся заказчиками, арендаторами, инвесторами, исполнителями работ в сфере землепользования, строительных и мелиоративных работ, затрагивающих ОКН Томской области;
- отдельные граждане и население в целом, являющиеся настоящими и потенциальными пользователями ОКН Томской области.

В целях проведения публичного обсуждения проекта акта Департаментом в период с 14 июля по 2 августа 2016 года были проведены публичные консультации посредством размещения проекта акта, сводного отчета и перечня вопросов для участников публичных консультаций на официальном сайте Администрации Томской области в разделе «Открытый регион – Оценка регулирующего воздействия» в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – официальный сайт). Предварительное обсуждение проекта закона проводилось на заседании Комиссии по культуре при Комитете по социальной политике Законодательной Думы Томской области.

С целью качественного анализа альтернативных вариантов решения существующей проблемы Департамент в рамках 2 этапа письменно известил о размещении проекта акта и сводного отчета Томскую торгово-промышленную палату, НП «МПО работодателей Томской области», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Томское региональное отделение

Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», ЗАО «Газсервис», ООО Юридическую фирму «LL.C-Право», ОГАУК «Центр по охране памятников», Некоммерческую организацию «Союз строителей Томской области», а также Томский государственный университет, Томский государственный архитектурно-строительный университет.

По результатам публичных консультаций по проекту акта в адрес Департамента поступили замечания и предложения от Томской торгово-промышленной палаты, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области», ООО Юридической фирмы «LL.C-Право», ОГАУК «Центр по охране памятников», а также Томского государственного архитектурно-строительного университета, которые отражены в сводке предложений.

При подготовке проекта акта и сводного отчета Разработчик указывает, что был проведен анализ законодательства некоторых субъектов Российской Федерации (Архангельская, Московская, Новосибирская, Кемеровская, Калужская области, Алтайский край, республики Бурятия и Хакасия) в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН. Изучение опыта других регионов позволило Разработчику оценить альтернативные варианты решения существующих проблем и выбрать предпочтительный вариант правового регулирования для Томской области.

Департаментом был проведен самостоятельный анализ регионального законодательства в Сибирском федеральном округе (СФО), который показал, что из 12 регионов СФО в 11 принят аналогичный нормативный правовой акт (за исключением Республики Тыва). В 9 из 11 указанных регионов (кроме Томской области и Республики Алтай) в основном учтены последние изменения Федерального закона № 73-ФЗ. Что касается регулирования аналогичных правовых отношений в Томской области, как отмечает ОГАУК «Центр по охране памятников» в рамках публичных консультаций, до настоящего времени существенные изменения Федерального закона № 73-ФЗ, принятые с июля 2013 года (в частности, ст.6 Федерального закона от 23 июля 2013 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии», Федеральный закон от 22.10.2014 № 315-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») не нашли отражение в Законе № 304-ОЗ.

Разработчиком в сводном отчете указано, что принятие проекта акта не потребует дополнительных расходов из бюджета Томской области.

Вместе с тем, по мнению Разработчика, с принятием проекта акта объем полномочий, относящийся к сфере его деятельности, увеличится, что потребует расширения штата. Разработчик предлагает производить расчёт кадровой численности исходя из объема полномочий, возлагаемых на регулирующий орган, согласно методике расчёта субвенций на исполнение полномочий РФ. Из расчёта следует, что на эффективное осуществление мероприятий по сохранению и государственной охране ОКН, а также по государственному надзору, нагрузка на одного специалиста должна составлять не более 25 объектов. Исходя из данных о

количестве ОКН регионального значения Томской области, и обозначенной максимальной нагрузки, штатная численность Разработчика должна составлять 15 человек, при нынешней численности 4 человека. Очевидно наличие избыточных полномочий для органа исполнительной власти.

Департамент, проанализировав полномочия, указанный в пункте 2 статьи 5 проекта акта, пришел к выводу, что состав данных полномочий превышает возможности текущего трудового состава Разработчика. Игнорирование данного факта может привести к невозможности исполнения Разработчиком возложенных на него обязанностей, исполнение их несвоевременно и не в полном объеме.

Департаментом была запрошена дополнительная информация от Разработчика о возможных затратах на создание дополнительных рабочих мест, необходимых для реализации полномочий, предусмотренных в проекте акта, которая не была предоставлена.

На необходимость расширения штата сотрудников Разработчика указывает и участник публичных консультаций (ТГАСУ), отмечая, что для улучшения качественных показателей процесса урегулирования взаимоотношений адресатов и государственного органа охраны культурного наследия Томской области необходимо увеличение его штатного состава. Предлагая при этом привлекать временных уполномоченных специалистов.

Для групп потенциальных адресатов предлагаемого правового регулирования, к которым Разработчик относит население Томской области, а также юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, являющихся заказчиками, арендаторами, инвесторами, исполнителями работ в сфере землепользования, строительных и мелиоративных работ, затрагивающих ОКН Томской области, по утверждению Разработчика возникают новые обязанности и ограничения. Однако конкретизации данных изменений Разработчиком представлено не было.

Разработчик выделяет риски недостижимости целей правового регулирования, связанные с большим объемом полномочий, возлагаемых на регулирующий орган, при недостаточной кадровой численности. Наличие данного риска подтверждают и участники публичных консультаций. Для минимизации указанного риска Разработчик считает необходимым увеличить штатную численность персонала, что позволит улучшить качество правового регулирования.

К проекту акта имеются следующие замечания участников публичных консультаций:

1. Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области» отмечает, что, по мнению администрации Асиновского городского поселения, часть 4 статьи 9 представленного проекта акта не в полной мере соответствует части 11 статьи 18 Федерального закона № 73-ФЗ, так как в числе оснований для принятия региональным органом охраны ОКН решения об отказе во включении выявленного ОКН в Реестр не указано такое основание, как недостоверность сведений об объекте (в том числе сведений о времени возникновения или дате создания объекта, датах основных изменений (перестроек) данного объекта и (или) датах связанных с ним исторических событий, о местонахождении объекта).

2. Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области высказал следующие замечания:

- ограничение или запрет на движение транспортных средств на территориях ОКН и в зонах их охраны, предусмотренные частью 2 статьи 11 проекта акта, должен вводиться не распоряжением регионального органа охраны ОКН, который является

актом ненормативного характера, как указано в статье, а устанавливаться нормативным правовым актом (приказом регионального органа охраны ОКН);

- устранить неточность в части 3 статьи 14 проекта, где фигурирует фраза «указанных в статье 30 настоящего Федерального закона», так как рассматриваемый проект федеральным законом не является, и сделать корректную ссылку.

3. ООО «Юридическая фирма «LL.C-Право» отмечает, что в правоприменительной практике необходимо учесть следующие процедурные моменты, связанные с учетом общественного мнения, так, например, при согласовании органом охраны ОКН проектов по сохранению/обеспечению сохранности ОКН при проведении на земельном участке (или соседнем земельном участке) строительных или земельных работ, проект подлежит размещению на официальной странице органа охраны ОКН в Интернет. В течение 15 дней любой может выразить свое мнение относительно содержания проекта, а орган охраны ОКН обязан эти мнения рассмотреть, и по результатам вынести решение о согласовании объекта, либо об отказе в его согласовании. Заявитель лишен всякой возможности ознакомиться с выраженным общественным мнением, поскольку данная информация закрыта. Кроме того неизвестно, проводит ли орган охраны ОКН проверку персональных данных лиц, выразивших мнение относительно содержания проекта, не указывает, поступило ли обращение в письменном или электронном виде. О содержании обращений граждан (неизвестно, существующих ли на самом деле) и о принятом на основе этих мнений решении заявитель узнает уже по результатам обобщения обращений. По утверждению ООО «Юридическая фирма «LL.C-Право» неурегулированность данных моментов оказывает влияние на состояние конкурентной среды в отрасли.

4. Замечания ТГАСУ, как участника публичных консультаций, также касаются процедурных вопросов. В частности:

- необходимо дифференцировать сроки по установлению историко-культурной ценности («не более девяносто рабочих дней») для объектов, расположенных в черте г. Томска и Томского района, от объектов, расположенных на территории Томской области (кроме Томского района), увеличив их для последних в связи с удалённостью места работ и масштабностью объектов (часть 5 статьи 8 проекта акта);

- необходимо конкретизировать на основании чего будет выполнена историко-культурная экспертиза (часть 1 статьи 12 проекта акта). Очевидно, что для принятия решения о воссоздании утраченных ранее объектов, необходим эскиз проектного решения, выполненного методом научно-графической реконструкции во избежание возможности появления «недобросовестных копий» памятников истории и архитектуры;

- в части 2 статьи 13 проекта акта следует внести дополнение о предоставлении сведений не только о земельных участках, но также и о памятниках природы и водных объектах (при их наличии);

- в части 3 статьи 15 проекта акта при перечислении документов, необходимых для вынесения решения по включению населенного пункта или его части в перечень исторических поселений регионального значения, отсутствует позиция по предоставлению такого документа как описание ценных природных объектов, существующих на территориях таких поселений. Так, в соответствующих нормативных правовых актах федерального и регионального уровня учитывается наличие ОКН на территориях особо охраняемых зон. Так, например, в подпункте «г»

пункта 4 части 3 статьи 2-1 Закона Томской области от 12.08.2005 № 134-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Томской области» указано, что на территориях рекреационного назначения областного значения могут быть выделены различные функциональные зоны, в том числе и зоны охраны историко-культурных комплексов и объектов, предназначенные для сохранения и восстановления объектов историко-культурного наследия, которые могут быть использованы в научных и просветительских целях. В Томской области ряд природных объектов Томской области обладают историко-культурной ценностью и неотделимы от ОКН;

- следует увеличить сроки согласований проектов по утверждению границ ОКН (часть 3 статьи 17 проекта акта) до 20-ти календарных дней (так как в течение двух рабочих недель невозможно провести качественный анализ обширного пакета документов) и дифференцировать сроки согласования, в зависимости от местоположения и масштаба проекта;

- необходимо подготовить методические рекомендации, затрагивающие вопросы составления проектной документации на ведение хозяйственной деятельности в пределах зон охраны ОКН, режимов и регламентов исторических территорий. Полагаем, что Разработчику необходимо, изучив практику других регионов и опираясь на собственный опыт правоприменительной практики, рассмотреть целесообразность разработки таких методических рекомендаций.

По результатам рассмотрения проекта акта предлагаем также учесть следующие замечания.

1. Неоднозначными для понимания являются положения статьи 13 проекта акта, предусматривающие порядок организации историко-культурного заповедника регионального значения, определения его границ и режима содержания. Из текста проекта акта непонятно, кто вправе обратиться с пакетом документов, необходимых для определения границы историко-культурного заповедника регионального значения.

2. В абзаце 2 части 1 статьи 9 проекта акта указывается, что решение о включении объекта в Реестр в качестве ОКН местного (муниципального) значения принимается по согласованию с органами местного самоуправления муниципального образования Томской области, на территории которого находится данный объект. При этом процедура такого согласования не установлена (в какие сроки осуществляется такое согласование, будет ли отказ о согласовании органа местного самоуправления являться одним из оснований для решения об отказе во включении выявленного ОКН в Реестр).

В целях проведения последующей оценки фактического воздействия предлагаемого правового регулирования Разработчик выделил такие индикаторы, как доля объектов, по которым подготовлены и направлены документы для регистрации в Реестре ОКН (в %), количество ОКН, участвующих в проектах государственно-частного партнёрства (в единицах объектов), а также доля ОКН, находящихся в удовлетворительном состоянии (в %). Полагаем, что данный перечень индикаторов следует дополнить показателем по количеству жалоб и обращений в результате правоприменения проекта данного акта. Департамент также считает, что целесообразно дополнительно вести статистический учет по ОКН в разрезе территориальной принадлежности, типов объектов. Это необходимо, так как при разнонаправленном движении показателей внутри группы величина ОКН в целом меняться не будет.

На основании вышеизложенного считаем, что введение предлагаемого Разработчиком правового регулирования целесообразно и обосновано, порядок проведения оценки регулирующего воздействия в Томской области Разработчиком соблюден. По итогам оценки регулирующего воздействия проекта акта Департамент делает вывод о возможности дальнейшего согласования проекта акта при условии учета выявленных замечаний.

Приложение: на 10 л. в 1 экз.

Начальник Департамента



А.В. Евстигнеева

Войко Ирина Евгеньевна
(382-2) 510-884
voykoie@tomsk.gov.ru
Андреева Наталья Викторовна
8 (382-2) 510-940
andreevanv@tomsk.gov.ru

СПРАВКА

по итогам публичных консультаций по проекту закона Томской области «О внесении изменений в Закон Томской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Томской области»

Департаментом по взаимодействию с законодательными и представительными органами власти Администрации Томской области (далее – Департамент) как уполномоченным органом в сфере оценки регулирующего воздействия проведены публичные консультации с представителями субъектов предпринимательской деятельности по проекту закона Томской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Томской области» (далее – проект акта).

В рамках публичных консультаций проект акта был размещен на официальном сайте Администрации Томской области в сети «Интернет» в разделе «Открытый регион», а также направлен в Томскую торгово-промышленную палату, НП «МПО работодателей Томской области», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Томское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Томской области, Ассоциацию «Совет муниципальных образований Томской области», ЗАО «Газсервис», ООО Юридическую фирму «LL.C-Право», ОГАУК «Центр по охране памятников», Некоммерческую организацию «Союз строителей Томской области», а также Томский государственный университет, Томский государственный архитектурно-строительный университет.

По результатам публичных консультаций по проекту акта поступили предложения и замечания от ОГАУК «Центр по охране памятников», Томской торгово-промышленной палаты, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Томской области, ООО Юридической фирмы «LL.C-Право», Томского государственного архитектурно-строительного университета, Ассоциации «Совет муниципальных образований Томской области».

В прилагаемой сводной таблице результатов проведения публичных консультаций указаны мнения, а также предложения и замечания участников публичных консультаций и сведения об их учете уполномоченным органом при подготовке заключения об оценке регулирующего воздействия проекта акта.

**Сводная таблица результатов проведения публичных консультаций по проекту закона
Томской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Томской области»**

№ п/п	Наименование организации	Предложения и замечания по проекту акта	Возможность учета предложений участника в Заключении об оценке регулирующего воздействия
1.	ОГАУК «Центр по охране памятников»	В действующем законе Томской области № 304-ОЗ многие аспекты деятельности в сфере государственной охраны объектов культурного наследия не урегулированы. Проект закона подготовлен в целях приведения регионального законодательства в части реализации полномочий органов государственной власти Томской области по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на территории Томской области в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ. Проект акта является оптимально проработанным вариантом нормативного правового акта, устраняющим пробелы правового регулирования на региональном уровне в данной сфере.	Учтено.
2.	Томская торгово- промышленная палата	Проект закона приводит региональное законодательство в соответствие с нормами Федерального закона №73-ФЗ, принятыми с 2013 года и далее, тем самым устраняет проблемы правового регулирования в сфере охраны памятников на региональном уровне.	Учтено.
3.	ООО Юридической фирмы «LL.C-Право»	1. Рекомендуем включить в проект закона активные ссылки на следующие нормативные правовые акты: - Приказ Минкультуры России от 02.07.2015 № 1905 «Об утверждении порядка проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия»; - Распоряжение Минкультуры МО от 30.03.2016 № 15PB-129 «Об утверждении Порядка организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия»; - Постановление Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации»; - Постановление Правительства РФ от 29.06.2015 № 646 «Об утверждении критериев отнесения объектов культурного наследия, включенных в	Не учтено. В статье 2 проекта акта определено, что правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, <u>федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами.</u>

		единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, к объектам культурного наследия, находящимся в неудовлетворительном состоянии»; - Постановление Правительства РФ от 15.07.2009 № 569 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе»; - Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1095 «Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения»; - Приказ Минкультуры России от 07.06.2016 № 1271 «Об утверждении порядка оформления и выдачи паспорта объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации»; - Постановление Администрации Томской области от 31.05.2013 № 229а «Об утверждении Порядка организации историко-культурного заповедника регионального значения, установления его границы и режима содержания».	
		2. Статьей 3 проекта акта предусмотрены полномочия Законодательной Думы Томской области по установлению льготной арендной платы для ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии, находящихся в собственности Томской области или муниципальных образований Томской области, а также определение порядка установления такой платы. Крайне положителен опыт других регионов в предоставлении ОКН «в аренду за рубль» с условием восстановления объекта и/или приспособления его под современное использование за счет частных инвестиций. Во исполнение данных полномочий целесообразно разработать и порядок предоставления в аренду неиспользуемых ОКН, включенных в реестр, находящихся в неудовлетворительном состоянии, и о расторжении договоров аренды таких объектов культурного наследия.	Не учтено. Общий порядок предоставления в аренду и безвозмездное пользование областного государственного имущества, полномочия Законодательной Думы Томской области, Администрации Томской области и уполномоченного областного органа по управлению областным государственным имуществом устанавливаются Закон Томской области от 12.01.2004 № 9-ОЗ «О предоставлении государственного имущества Томской области в аренду и безвозмездное пользование».
		3. Непрозрачная система изучения и оценки общественного мнение оказывает влияние на состояние конкурентной среды в отрасли. Так, например, при согласовании органом охраны ОКН проектов по сохранению/обеспечению сохранности ОКН при проведении на земельном участке (или соседнем земельном участке) строительных или земельных работ, проект подлежит размещению на официальной странице органа охраны ОКН в Интернет. В течение 15 дней любой может выразить свое	Учтено.

	мнение относительно содержания проекта, а орган охраны ОКН обязан эти мнения рассмотреть, и по результатам вынести решение о согласовании объекта, либо об отказе в его согласовании. Заявитель лишен всякой возможности ознакомиться с выраженным общественным мнением, поскольку данная информация закрыта. Кроме того неизвестно, проводит ли орган охраны ОКН проверку персональных данных лиц, выразивших мнение относительно содержания проекта, не указывает, поступило ли обращение в письменном или электронном виде. О содержании обращений граждан (неизвестно, существующих ли на самом деле) и о принятом на основе этих мнений решении заявитель узнает уже по результатам обобщения обращений.	
	4. Прямые издержки субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, возникающие при введении предлагаемого регулирования, заключаются в необходимости финансирования исследования объектов, их содержания. В случае всесторонней проработки вопроса о включении ОКН в перечень выявленных объектов, необоснованные издержки инвесторов, застройщиков владельцев объектов могут быть сокращены или исключены вовсе.	Не учтено. Данных, подтверждающих указанные издержки, не представлено
	5. С момента включения ОКН в перечень выявленных объектов до момента назначения историко-культурной экспертизы вообще отсутствует какой-либо срок. Это способствует затягиванию решения вопроса о возможности использования объекта и/или земельного участка инвестором/застройщиком по назначению. В то же время, статус выявленного ОКН накладывает на сам объект, земельный участок под ним и соседние земельные участки серьезные ограничения. Необходимо предусмотреть конкретный срок для инициирования органом ОКН проведения историко-культурной экспертизы.	Не учтено. Согласно ч. 8 статьи 18 Федерального закона № 73-ФЗ решение о включении выявленного объекта культурного наследия в Реестр ОКН либо об отказе во включении такого объекта в Реестр должно быть принято соответствующим органом охраны объектов культурного наследия в срок не <u>более одного года</u> со дня принятия региональным органом охраны объектов культурного наследия решения о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия. Следовательно, процедура организация государственной историко-культурной экспертизы

	6. Часть 1 и 2 статьи 8 дополнить следующим образом: 1. Заявление должно быть оформлено в соответствии с рекомендациями, предусмотренными порядком проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, утвержденным приказом Министерства культуры Российской Федерации от 02.07.2015 № 1905 «Об утверждении порядка проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия» (далее - Заявление). При этом работы по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, должны быть проведены указанными лицами в соответствии с названным порядком. Такая формулировка исключает произвольное включение объектов в список выявленных ОКН. Так, лицо, прежде чем обратиться в орган охраны ОКН с соответствующим заявлением, должно произвести работу, включающую в себя: - визуальный осмотр (натурное обследование) и фотофиксация объекта; - сбор документов и материалов (историко-архивные, библиографические и иные исследования) об историко-культурной ценности объекта; - изучение и анализ полученных документов и сведений с точки зрения истории, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры. 2. Региональный орган охраны объектов культурного наследия в течение тридцати календарных дней с даты регистрации заявления, указанного в части 1 настоящей статьи, последовательно: - производит проверку соответствия заявления требованиями предусмотренными порядком проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, утвержденным приказом Министерства культуры Российской Федерации от 02.07.2015 № 1905. Заявление, не соответствующее Порядку, возвращается заявителю с указанием причин возврата. - направляет письмо в администрацию муниципального образования Томской области, на территории которого располагается объект,	ОКН, укладываться в срок, установленный для включения ОКН в Реестр. Не учтено. В статье 2 проекта акта определено, что правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Томской области осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и <u>иными федеральными нормативными правовыми актами</u>. Таким образом, отсутствует необходимость дублирования норм Порядка проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, утвержденного приказом Министерства культуры Российской Федерации от 02.07.2015 № 1905, в проекте акта.
--	--	--

		обладающий признаками объекта культурного наследия, содержащее: 1) уведомление о поступлении в региональный орган охраны ОКН Заявления с указанием срока принятия решения о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия либо об отказе во включении указанного объекта в данный перечень; 2) запрос сведений о современном адресе объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия. - принимает решение о проведении осмотра объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, с указанием лиц, производящих осмотр, а также о привлечении специалистов в области охраны объектов культурного наследия.	
		6. Часть 4 статьи 8 проекта акта изложить в следующей редакции: В акте осмотра отражается факт выявления или отсутствия историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия. Вывод о наличии либо отсутствии историко-культурной ценности объекта должен следовать как из результатов самого осмотра объекта, так и из результатов изучения и анализа представленных вместе с заявлением документов и материалов, явно и достоверно свидетельствующих о явлениях и событиях	Не учтено. Согласно пункту 5 приказа Минкультуры России от 02.07.2015 № 1905 «Об утверждении порядка проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия» к заявлению о включении объекта, обладающего признаками ОКН, в реестр прикладываются: - сведения о местонахождении объекта (адрес объекта или при его отсутствии описание местоположения объекта); - сведения об историко-культурной ценности объекта; - иные сведения об объекте (при наличии). Таким образом, осуществление предлагаемого анализа с точки зрения истории, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или

			антропологии, социальной культуры будет находится в прямой зависимости от предоставляемых документов в разделе «иные сведения».
		Дополнить статьи 8 пунктом 7 следующего содержания: 7. Заявитель вправе обжаловать в судебном порядке отказ регионального органа охраны ОКН во включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия либо бездействие указанного органа охраны объектов культурного наследия, выразившееся в непринятии в установленные сроки решения в отношении указанного объекта. Собственник, иной законный владелец объекта, в отношении которого принято решение о включении в перечень выявленных объектов культурного наследия, а равно любое заинтересованное лица, права которого нарушены или могут быть нарушены в связи с принятием решения о включении объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия, вправе обжаловать такое решение в судебном порядке.	Не учтено. Данные правоотношения регулируются гражданским законодательством
		Статья 14: В пункте 2 необходимо уточнить, строительные и иные работы (какие конкретно иные) на земельном участке, непосредственно связанном с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия (какого объекта: который в реестре или еще и выявленного ?), проводятся при наличии в проектной документации соответствующих разделов. Принятие статьи в изначальной редакции может значительно затруднить проведение любых работ на земельном участке, по соседству с которым находится ОКН.	Не учтено. Данное положение соответствует части 3 статьи 36 Федерального закона № 73-ФЗ
4.	Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Томской области	Частью 2 статьи 11 проекта предусмотрено, что ограничение или запрет движения транспортных средств на территориях объектов культурного наследия и в зонах их охраны вводятся распоряжением регионального органа охраны объектов культурного наследия. Распоряжение является правовым актом ненормативного характера. Вместе с тем запрет или ограничение движения распространяется на неопределенный круг лиц, в связи с чем такой запрет, по нашему мнению, должен устанавливаться нормативным правовым актом, например, приказом регионального органа охраны объектов культурного наследия.	Учтено.
		В части 3 статьи 14 проекта фигурирует фраза «указанных в статье 30	Учтено.

		настоящего Федерального закона», вместе с тем рассматриваемый проект федеральным законом не является, в связи с чем предлагаем устранить неточность, сделав корректную ссылку.	
5.	Томский архитектурно-строительный университет	1. В части 4 статьи 8 проекта акта при составлении первичного акта осмотра объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия необходимо проводить первичную визуальную оценку технического состояния с целью определения возможностей сохранения историко-архитектурной среды. 2. В части 5 статьи 8 проекта акта следует дифференцировать сроки по установлению историко-культурной ценности («не более девяносто рабочих дней») для объектов, расположенных в черте г. Томска от сроков по изучению объектов, расположенных в муниципальных районах Томской области. Необходимо увеличить сроки по выявлению историко-культурных ценностных характеристик для объектов расположенных на территории Томской области (помимо Томского района) в связи с удалённостью места работ и масштабностью объектов. В части 3 статьи 17 проекта акта следует увеличить сроки согласований проектов по утверждению границ объектов культурного наследия до 20-ти календарных дней, так как в течение двух рабочих недель невозможно провести качественный анализ обширного пакета документов. Считаем, что в данном пункте стоит дифференцировать сроки согласования, в зависимости от местоположения и масштаба проекта. В часть 2 статьи 13 проекта акта следует внести дополнение о предоставлении сведений не только о земельных участках, но и также о памятниках природы и водных объектах (при их наличии). В частях 2 и 3 статьи 8 проекта акта недостаточно ясно указан статус будущих привлекаемых специалистов в вопросе выявления историко-культурных ценностей объектов культурного наследия. Учитывая, что на территории Томской области располагаются ценные историко-культурные объекты, доступ к которым удалён, считаем необходимым предложить на законодательном уровне возможность закрепить определенный перечень временных полномочий для привлекаемых специалистов по выявлению, изучению, а также фиксации действий (в виде акта), влекущих за собой разрушение ценных культурных объектов. Наличие таких специалистов, наделенных полномочиями от государственных структур, позволит более оперативно проводить мониторинг сохранности объектов культурного наследия.	Не учтено. Данных, подтверждающих такую необходимость, не представлено. Учтено. Учтено. Учтено. Не учтено. Полномочия _____ органа государственной власти не могут быть закреплены за отдельными физическими лицами. К физическим и юридическим лицам, которые могут привлекаться в качестве экспертов в соответствии с частью 3 статьи 31 Федерального закона № 73-ФЗ и в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, устанавливаются соответствующие требования.

			Кроме того, согласно приказу Минкультуры РФ от 26.08.2010 № 563 «Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы» привлекаемые специалисты должны быть аттестованы.
		В части 1 статьи 12 проекта акт необходимо конкретизировать на основании чего будет выполнена историко-культурная экспертиза. Очевидно, что для решения о воссоздании утраченных ранее объектов, необходим эскиз проектного решения, выполненного методом научно-графической реконструкции. Данный тезис принципиален, так как его отсутствие открывает возможность к появлению «недобросовестных копий» памятников истории и архитектуры. Кроме этого, в Статье 12 не установлено право субъектов предпринимательской деятельности и иных лиц выступать с инициативой воссоздания объектов культурного наследия за собственный счет.	Учтено частично. Право субъектов предпринимательской деятельности и иных лиц выступать с инициативой воссоздания объектов культурного наследия за собственный счет не аргументировано участником публичных консультаций и не предусмотрено статьей 47 Федерального закона № 73-ФЗ
		В части 3 статьи 14 проекта акта не ясен тезис о том, каким образом «лицо, проводящее указанные работы, ...» при обнаружении объекта, обладающего признаками объектов культурного наследия, определит его принадлежность к ценным объектам. Вероятно, при проведении земляных или демонтажных работ на исторической территории необходимо присутствие уполномоченного представителя.	Не учтено. Данное положение соответствует части 4 статьи 36 Федерального закона № 73-ФЗ.
		В части 3 статьи 15 проекта акта при перечислении документов, необходимых для вынесения решения по включению объекта в перечень исторических поселений, отсутствуют позиции по описанию существующих на таких территориях ценных природных объектов. Отметим, что в законодательных актах относительно особо охраняемых природных территорий учитывается наличие на их территориях объектов культурного наследия. Кроме этого, ряд природных объектов Томской области обладают историко-культурной ценностью и не отделимы друг от друга.	Учтено.
		Для улучшения качественных показателей процесса урегулирования взаимоотношений адресатов и государственного органа охраны культурного наследия Томской области необходимо увеличение его штатного состава с привлечением временных уполномоченных специалистов. Кроме этого, необходимы механизмы реализации, представленного законодательного акта, в виде методических	Учтено.

		рекомендаций позиций, позволяющих прояснять ряд таких позиций, как составление проектной документации на ведение хозяйственной деятельности в пределах зон охраны объектов культурного наследия, а так же при разработке и утверждении режимов и регламентов исторических территорий.	
6.	Ассоциация «Совет муниципальных образований Томской области»	1. Проблема повышения эффективности государственной охраны и сохранения объектов культурного наследия, устранения пробелов правового регулирования в данной сфере, на решение которой направлен проект, является актуальной, поставленные разработчиком проекта цели могут быть достигнуты принятием данного проекта закона в комплексе с реализацией иных мероприятий. С учетом положений статьи 9.2 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» регулирование в данной сфере должно осуществляться именно законом субъекта.	Учтено
		2. Администрация Города Томска отмечает, что предлагаемый законопроектом порядок установки информационных надписей предусматривает определение сроков для устранения причин отказа в утверждении проекта надписи и для демонтажа несоответствующих установленным требованиям надписей. Однако последствия несоблюдения срока не установлены, что снижает эффективность правового регулирования.	Не учтено. Данные правоотношения регулируются административным законодательством
		3. Администрация Асиновского городского поселения обращает внимание на то, что часть 4 статьи 9 представленного проекта Закона Томской области не в полной мере соответствует части 11 статьи 18 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», так как в числе оснований для принятия региональным органом охраны объектов культурного наследия решения об отказе во включении выявленного объекта культурного наследия в реестр не указано такое основание, как недостоверность сведений об объекте (в том числе сведений о времени возникновения или дате создания объекта, датах основных изменений (перестроек) данного объекта и (или) датах связанных с ним исторических событий, о местонахождении объекта).	Учтено.