



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

А.Н. Глушков

(подпись)

«04» 08 2020 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «18» июня 2020 г. № 79)

Заключение

**по результатам рассмотрения проекта федерального закона № 839133-7
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах
культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов
Российской Федерации»**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провел анализ проекта федерального закона № 839133-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Законопроект), внесенного на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации Правительством Российской Федерации.

Исследование проводилось в период с 23.04.2020 г. по 18.06.2020 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

1) Курикалов Ю.Л. – руководитель рабочей группы;

2) Кузенский А.В.;

3) Кузьма И.Е.;

4) Макаров П.В.;

5) Трушина Ж.Г., начальник юридического управления Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга, - привлеченный эксперт;

6) Шевляков В.В.

При проведении правовой экспертизы проанализированы: текст Законопроекта и пояснительная записка к нему, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон), иные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, связанные с порядком государственной охраны и сохранения объектов культурного наследия (далее также – ОКН).

Как следует из пояснительной записки, Законопроект направлен на повышение эффективности осуществления государственной охраны объектов культурного наследия уполномоченными органами исполнительной власти, сокращение административных барьеров и оптимизацию требований к сохранению ОКН, предъявляемых к их собственникам, пользователям и арендаторам. Предлагаемые Законопроектом изменения предусматривают устранение избыточности требования разрешительных документов при проведении работ по сохранению ОКН.

Анализ вопросов, связанных с избыточностью требований, предъявляемых к лицам, во владении которых находятся ОКН, показывает, что они связаны в первую очередь с необоснованным «уравниванием» сложности административных процедур, которые должны быть проведены для объектов совершенно различной степени культурной ценности, с целью выполнения работ, резко отличающихся по степени и характеру их влияния на объекты. Данная проблема особенно обостряется в случае отсутствия в отношении объекта, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (далее – реестр), внесенных в реестр сведений о предмете охраны (описания особенностей объекта, являющихся основаниями для включения его в реестр и подлежащих обязательному сохранению). Между тем не имеет предмета охраны большинство объектов, включенных в реестр в соответствии с переходной нормой статьи 64 Закона как памятники истории и культуры, принятые на государственную охрану в соответствии с законодательными и иными правовыми актами СССР и РСФСР.

Большинство требований Закона одинаково как для объектов культурного наследия, включенных в реестр, так и для «выявленных объектов культурного наследия», то есть объектов, «обладающих признаками объекта культурного наследия» и в упрощенном административном порядке внесенных в «перечень выявленных объектов культурного наследия» (в связи с этим единством большинства требований далее по тексту настоящего заключения аббревиатура ОКН обозначает как объекты культурного наследия, включенные в реестр, так и выявленные объекты культурного наследия; выражение «объект культурного наследия» по тексту настоящего заключения обозначает объект, включенный в реестр, если иное специально не оговорено).

Такие ограничения по отношению к выявленным объектам культурного наследия были бы правомерны, если бы речь шла о кратком

сроке до внесения их в реестр или отказа в таком внесении. Однако на практике очень большое число объектов годами и десятилетиями остается в статусе выявленных, а не полноценных объектов культурного наследия. Такого рода объекты предмета охраны не имеют в принципе, что, несмотря на «гипотетический» статус, по Закону влечет необходимость проведения всего комплекса административных процедур при любом, даже минимальном, воздействии на такой объект.

На основе положений Законопроекта может быть в определенной степени обеспечено сокращение административных барьеров при использовании и проведении работ в отношении ОКН за счет вводимой дифференциации требований к разным видам работ, отличающихся по степени воздействия на объекты.

По результатам правовой экспертизы Законопроекта Экспертным советом сделаны следующие выводы.

1. В отношении предлагаемых Законопроектом изменений в части сокращения количества разрешительных документов, необходимых для проведения работ по консервации объекта культурного наследия, противоаварийных работ и работ по ремонту памятника, Экспертный совет отмечает следующее.

Действительно, предлагаемая Законопроектом статья 45 в новой редакции предусматривает различный состав разрешительных документов для работ по сохранению ОКН. Так, для проведения реставрации и приспособления для современного использования требуются:

- задание на разработку научно-проектной документации;
- научно-проектная документация;
- положительное заключение историко-культурной экспертизы;
- разрешение на проведение работ.

Для консервации, противоаварийных работ, ремонта:

- рабочая документация;

- разрешение на проведение работ;
- в случаях, установленных федеральным органом охраны ОКН, положительное заключение историко-культурной экспертизы.

Вместе с тем необходимо отметить, что предложенная Законопроектом формулировка абзаца 2 пункта 4 статьи 40 Закона устанавливает, что «в целях реализации принятых в утвержденной научно-проектной документации технических решений, необходимых для проведения производственных работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, либо обеспечивающих реализацию технических решений для проведения консервации объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, противоаварийных работ в отношении указанных объектов и их ремонта, разрабатывается рабочая документация». Таким образом, формулировка второго абзаца предусматривает наличие утвержденной научно-проектной документации не только для проведения работ по реставрации и приспособлению для современного использования, но и для проведения консервации, противоаварийных работ и ремонта ОКН, что не соответствует положению пункта 3 статьи 45 в редакции Законопроекта.

Экспертный совет полагает, что для устранения противоречия между положениями Законопроекта и для достижения его основной цели – сокращения административных барьеров, в проектируемом абзаце второй пункта 4 статьи 40 следует исключить упоминание об «утвержденной научно-проектной документации».

2. Экспертный совет не поддерживает увеличение максимальных сроков утверждения представленной отчетной документации органом охраны объектов культурного наследия до сорока пяти рабочих дней со дня ее представления, установленное проектируемым абзацем вторым пункта 10 статьи 45 Закона, так как это приведет к увеличению сроков всего комплекса согласований и прохождения административных процедур.

Предлагается оставить срок «в течение тридцати рабочих дней», который установлен пунктом 7 статьи 45 действующей редакции Закона.

3. Проектируемыми пунктами 12 и 13 статьи 45 предлагается разделение порядка приемки и завершения работ в зависимости от вида работ по сохранению ОКН. Для реставрации и приспособления для современного использования ОКН завершающим документом будет являться акт приемки, а для консервации, противоаварийных работ и ремонта - уведомление об их завершении. При этом Законопроектом не предусмотрена норма о сроке, в течение которого акт приемки выдается, что может привести к затягиванию сроков по сдаче работ.

Экспертный совет не поддерживает нововведение об уведомительном порядке завершения определенных работ по сохранению ОКН, так как ввиду отсутствия завершающего контроля снижается ответственность лица, выполняющего работы, что в случае недобросовестного выполнения может привести к утрате ОКН. Предлагается для всех видов работ по сохранению ОКН оставить порядок сдачи по акту о приемке и предусмотреть выдачу акта лицу, являющемуся заказчиком таких работ, либо собственнику или иному законному владельцу ОКН органом охраны объектов культурного наследия, выдавшим разрешение на проведение указанных работ, в течение пятнадцати рабочих дней после дня утверждения отчетной документации, представленной в порядке и по форме, утвержденным федеральным органом охраны объектов культурного наследия (по аналогии с пунктом 9 статьи 45 действующей редакции Закона).

4. Следует признать актуальным положение пункта 9 статьи 40 в редакции Законопроекта о том, что утверждение предмета охраны объекта культурного наследия должно предшествовать согласованию проектной документации на проведение работ по реставрации объекта или его приспособлению к современному использованию. Вместе с тем представляется неправомерным определение предмета охраны объекта

культурного наследия в процессе разработки научно-проектной документации, предусмотренное формулировкой первого абзаца рассматриваемого пункта. Подобное сочетание разнонаправленных мероприятий приведет на практике к злоупотреблениям, поскольку при этом возникает реальная возможность давления заказчика научно-проектной документации на ее разработчика с целью максимально ограничить предмет охраны.

Еще более спорное положение содержит предпоследний (четырнадцатый) абзац пункта 9 статьи 40, который допускает изменение утвержденного предмета охраны объекта культурного наследия не только по результатам проведенных научно-исследовательских и изыскательских работ, но и по результатам разработки научно-проектной документации и даже по результатам проведения производственных работ по сохранению объекта. Следует отметить, что, в отличие от данного положения Законопроекта, взвешенный подход к изменению предмета охраны объекта культурного наследия выражен в приказе Минкультуры России от 13.01.2016 № 28, где указано, что такое изменение возможно «на основании документов или результатов историко-культурных исследований, отсутствовавших при подготовке проекта предмета охраны объекта культурного наследия и дающих основания для изменения предмета охраны».

Согласно подпункту 6 пункта 2 статьи 18 действующего Закона заключение государственной историко-культурной экспертизы, подготавливаемое для принятия решения о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр, должно содержать описание особенностей объекта, являющихся основаниями для включения его в реестр и подлежащих обязательному сохранению (предмет охраны объекта культурного наследия). Вместе с тем при перечислении целей проведения историко-культурной экспертизы в статье 28 Закона указано в целом «обоснование включения объекта культурного наследия в реестр», но

отсутствует специальным образом выделенное определение предмета охраны объекта культурного наследия. Представляется, что такое отсутствие является упущением законодателя, которое должно быть исправлено при принятии Законопроекта.

Таким образом, считаем необходимым в первом абзаце пункта 9 новой редакции статьи 40 Закона заменить слова «в том числе при разработке научно-проектной документации на проведение указанных работ» словами «путем проведения историко-культурной экспертизы». В предпоследнем (четырнадцатом) абзаце пункта 9 следует предусмотреть, что «изменение утвержденного предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в реестр, допускается исключительно путем проведения историко-культурной экспертизы на основании документов или результатов научных исследований, отсутствовавших при подготовке проекта предмета охраны объекта культурного наследия». В Законопроект также следует включить положения о внесении в статью 28 Закона дополнительного абзаца с формулировкой определения предмета охраны объекта культурного наследия.

5. Экспертный совет поддерживает инициативу, связанную с обязательностью проведения государственной историко-культурной экспертизы (далее – ГИК) только в отношении работ по реставрации и приспособлению для современного использования ОКН. Согласно проектируемому абзацу второму пункта 3 статьи 45 для проведения работ по консервации, ремонту и противоаварийным работам ГИК потребуется только в случаях, установленных федеральным органом охраны ОКН. Нормами действующего Закона установлена обязательность ее проведения для всех работ по сохранению ОКН. Следует отметить, что согласно абзацу, которым Законопроект дополняет статью 30 Закона, рабочая документация на проведение работ по консервации, противоаварийным работам, ремонту ОКН также является объектом ГИК (по решению органа охраны ОКН,

указанного в пункте 4 статьи 45 Закона, в случаях, установленных федеральным органом охраны ОКН, в соответствии с порядком, определенным пунктом 3 статьи 45 Закона).

6. Изменения в статью 5¹ Закона, трактующие требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия и особый режим использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, обеспечивают легальную возможность проведения в границах территории объекта культурного наследия необходимых для его полноценного использования работ по благоустройству, установке инженерных сооружений, систем и оборудования, предназначенных для обслуживания объектов культурного наследия, а также работ по строительству подземных линейных объектов, подземных сетей инженерно-технического обеспечения, освоению подземного пространства.

Изменение в подпункте 1 пункта 1 статьи 5¹, предлагаемое законопроектом, имеет, на первый взгляд, уточняющий характер. В формулировке действующей нормы, предусматривающей, что «на территории памятника или ансамбля запрещаются строительство объектов капитального строительства и увеличение объемно-пространственных характеристик существующих на территории памятника или ансамбля объектов капитального строительства; проведение земляных, строительных, мелиоративных и иных работ, за исключением работ по сохранению объекта культурного наследия или его отдельных элементов, сохранению историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия», вместо слов «и увеличение» предполагается указать слова «и (или) изменение». Следует отметить, однако, что такое «уточнение» в действительности ведет к необоснованному ограничению деятельности на территории объекта культурного наследия, поскольку исключает

возможность сноса объектов, расположенных на территории объекта культурного наследия, не представляющих никакой культурной ценности, а напротив, как это нередко бывает, снижающих ценностный потенциал основного объекта. Рекомендуется вместо рассматриваемого изменения дополнить пункт 1 статьи 5¹ Закона положением, прямо разрешающим снос объектов, расположенных на территории объекта культурного наследия, не включенных в единый государственный реестр таких объектов, а также проведение их реконструкции без увеличения объемно-пространственных характеристик и с соблюдением процедур, установленных статьями 36 и 45 Закона.

7. Экспертный совет поддерживает введение новой главы VI¹ устанавливающей вид работ «текущее содержание ОКН». Собственники или иные законные владельцы объектов культурного наследия смогут проводить хозяйственную деятельность на памятнике, поддерживать его в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии без разрешительных документов органа охраны, а также привлекать на данные работы организации, не имеющие лицензии на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия. Перечень таких работ будет определяться федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия.

Следует отметить, что в соответствии с проектируемым пунктом 2 статьи 39¹ вводится понятие «надлежащее техническое состояние ОКН», согласно которому, работы по текущему содержанию в целях поддержания ОКН в надлежащем техническом состоянии требуется проводить в соответствии с научно-проектной документацией на проведение работ по реставрации данного объекта, по его приспособлению, что противоречит проектируемому пункту 3 статьи 39², в котором установлено, что наличие такой документации не требуется. Кроме того, существует понятие «выявленный объект культурного наследия», на который априори не может

быть научно-проектной документации при выявлении, а объект необходимо поддерживать в «надлежащем техническом состоянии», выполняя работы по текущему содержанию и до начала работ по реставрации.

На основании вышеизложенного Экспертный совет считает, что проектируемый пункт 2 статьи 39¹ противоречит иным вводимым нормам Законопроекта и приводит к неоднозначному толкованию, в связи с чем нуждается в доработке.

Кроме того, в пункте 1 статьи 47³ Закона содержится понятие «содержание ОКН», определение которого не установлено. В связи с введением Законопроектом понятия «текущее содержание объекта культурного наследия» необходимо его соотнесение с вышеуказанным понятием в целях их разграничения и правильного толкования.

8. Законопроектом предлагается дополнить статью 56¹ Закона, трактующую особенности государственной охраны объекта культурного наследия, являющегося жилым помещением или многоквартирным домом, положениями, уточняющими вопрос о лицах, выступающих в качестве ответственных по мероприятиям, предусмотренным положениями Законопроекта. Вместе с тем Законопроект оставляет нерешенными актуальные практические проблемы, возникающие в связи с охраной объектов культурного наследия, имеющих отношение к объектам жилищного фонда.

Наиболее типичными в рассматриваемой области являются проблемы, возникающие в связи с переустройством и перепланировкой жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах и жилых домах, являющихся объектами культурного наследия.

Согласно части 1 статьи 25 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), переустройство помещения в многоквартирном доме представляет собой установку, замену или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования,

требующие внесения изменения в технический паспорт помещения в многоквартирном доме. Перепланировка помещения в многоквартирном доме представляет собой изменение его конфигурации, требующее внесения изменения в технический паспорт помещения в многоквартирном доме (часть 2 указанной статьи).

Данные мероприятия формально рассматриваются как работы по приспособлению объекта культурного наследия к современному использованию, хотя они могут совершенно не касаться предмета его охраны. При этом согласно части 2 статьи 26 ЖК РФ для проведения переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме собственник данного помещения или уполномоченное им лицо представляет документы, в состав которых включено (пункт б) заключение органа по охране памятников архитектуры, истории и культуры о допустимости проведения переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме, если такое помещение или дом, в котором оно находится, является памятником архитектуры, истории или культуры. Таким образом, специальная норма ЖК РФ устанавливает иной порядок осуществления в данном случае работ по приспособлению объекта для современного использования, чем статья 45 Закона. При отсутствии особого указания в статье 56¹ рассматриваемого Закона данная ситуация является коллизией норм, которую, при отсутствии специального регулирования в законодательстве соответствующего субъекта Российской Федерации, как правило, органы охраны культурного наследия толкуют в сторону необходимости выполнения всех процедур согласно статье 45 Закона. Как было указано выше, законопроект не устраняет существующую коллизию норм ни в новой редакции статьи 45, ни в изменениях, вводимых в статью 56¹.

Следует отметить, что имеется по крайней мере один пример частного устранения рассматриваемой коллизии на уровне регионального

законодательства. Пунктом 14 постановления Правительства Москвы от 25.10.2011 № 508-ПП «Об организации переустройства и (или) перепланировки жилых и нежилых помещений в многоквартирных домах и жилых домах» установлено, что для согласования приспособления объекта культурного наследия (выявленного объекта культурного наследия) для современного использования в случае переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме и жилом доме заключение историко-культурной экспертизы требуется при условии, если:

- помещение является мемориальной квартирой или комнатой в мемориальной квартире;

- помещение является квартирой или комнатой, планировочная структура и (или) облик и интерьер которой относятся к особенностям объекта культурного наследия, составляющим его предмет охраны и подлежащим обязательному сохранению;

- производство работ по переустройству и (или) перепланировке помещения в многоквартирном доме оказывает влияние на общее имущество в многоквартирном доме - памятнике истории и культуры, составляющее его предмет охраны и подлежащее обязательному сохранению;

- производство работ по переустройству и (или) перепланировке комнаты, квартиры, дома - памятника истории и культуры, изменяет размеры, пропорции и параметры такого дома: его высоту, этажность, угол и (или) внешний вид кровли или крыши (в том числе устройство (ликвидация) мансард, окон, веранд, террас, навесов), количество и (или) форму оконных и дверных проемов в наружных стенах дома (в том числе устройство (ликвидация) витрин), цветовые решения и (или) внешний облик наружных стен дома (в том числе устройство (ликвидация) лоджий, балконов, элементов фасадного декора), установку кондиционеров и иного навесного оборудования (за исключением случаев их размещения на дворовых фасадах).

Соответственно, во всех остальных случаях заключение государственной историко-культурной экспертизы не требуется, что устраняет одну из наиболее сложных и длительных процедур, предусмотренных статьей 45 Закона.

Исходя из изложенного, рекомендуется устранить рассматриваемую коллизию на уровне федерального законодательства, включив в новую редакцию статьи 45 Закона прямое указание на то, что приспособление объекта культурного наследия (выявленного объекта культурного наследия) для современного использования в случае переустройства и (или) перепланировки помещения в многоквартирном доме и жилом доме, не затрагивающей предмет охраны соответствующего объекта культурного наследия, производится в соответствии с нормами жилищного законодательства.

9. В соответствии с законопроектом ряд полномочий, которые в настоящее время принадлежат Министерству культуры Российской Федерации, передают Правительству Российской Федерации. А именно:

- утверждение Порядка определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии со статьей 64 Федерального закона № 73-ФЗ;

- утверждение Порядка аттестации специалистов в области сохранения объектов культурного наследия, квалификационных требований к ним и формы свидетельства об аттестации.

Экспертный совет считает, что передача таких полномочий излишня, так как вышеперечисленные Порядки уже утверждены приказом Минкультуры России от 13.01.2016 № 28 (в части определения предмета охраны объектов) и приказом Минкультуры России от 05.05.2012 № 474 (в части установления порядка аттестации специалистов и

квалификационных требований). Кроме того, подпункт 29 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 73-ФЗ в действующей и проектируемой редакции относит «установление порядка аттестации специалистов в области сохранения объектов культурного наследия» к полномочиям Министерства культуры Российской Федерации.

В связи с вышеизложенным предлагается исключить пункт 3 статьи 1 из Законопроекта, внести изменения в пункт 12 статьи 1 Законопроекта в отношении проектируемого абзаца 4 пункта 8 статьи 45 Федерального закона № 73-ФЗ и изложить в следующей редакции: «Порядок аттестации специалистов в области сохранения объектов культурного наследия, квалификационные требования к ним и форма свидетельства об аттестации устанавливаются федеральным органом охраны объектов культурного наследия».

10. Одним из основных изменений Законопроекта (как указано в пояснительной записке) является введение категорий аттестации специалистов, что в действительности не является нововведением. Следует отметить, что квалификационное категорирование уже определено приказом Минкультуры России от 05.05.2012 № 474 «Об утверждении Порядка проведения аттестации специалистов в области сохранения объектов культурного наследия (за исключением спасательных археологических полевых работ), в области реставрации иных культурных ценностей». При этом представляется, что проектируемым абзацем третьим пункта 8 статьи 45 устанавливается завышенное требование к специалистам для выполнения ремонтных работ на ОКН: предусматривается, что такие работы должны выполняться под руководством специалиста, имеющего высшую или первую квалификационную категорию. Это означает наличие опыта не менее 10 лет, подтверждаемого документами о выполненных работах (приказ Минкультуры России от 05.05.2012 № 474). Согласно определениям понятий, даваемым в Законопроекте, приспособление для современного

использования – работы (в том числе реставрация), проводимые в целях создания условий для современного использования объекта культурного наследия; ремонт – работы по поддержанию объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия в эксплуатационном состоянии. В письме Минкультуры России от 20.02.2017 № 1254-12-04 указано, что работы по приспособлению для современного использования должны выполняться аттестованными специалистами, так как могут включать реставрацию, а в случае локальных ремонтных работ, проводимых в целях поддержания в эксплуатационном состоянии памятника и не изменяющих его особенностей, составляющих предмет охраны, такие работы могут проводиться физическими лицами, не аттестованными федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

С учетом вышеизложенного Экспертный совет предлагает добавить возможность выполнения ремонта на ОКН под руководством специалистов, имеющих 2 и 3 квалификационную категорию.

11. В соответствии с проектируемым пунктом 7 статьи 45 к проведению реставрации, консервации, противоаварийным работам и ремонту допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на осуществление деятельности по сохранению ОКН. При этом в вышеперечисленных работах отсутствует приспособление ОКН, которое установлено в Перечне работ, составляющих деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 19.04.2012 г. № 349 «О лицензировании деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

В целях устранения противоречия Экспертный совет предлагает дополнить проектируемый пункт 7 статьи 45 видом работ по приспособлению ОКН для современного использования.

12. В Законопроекте регламентируются ситуации осуществления деятельности на ОКН добровольцами (волонтерами). Наряду с работами по сохранению ОКН, определенными постановлением Правительства Российской Федерации), они могут осуществлять текущее содержание (при отсутствии законного владельца). Экспертный совет поддерживает проектируемые нормы, потому что они направлены на поддержание бесхозного ОКН в надлежащем состоянии, так как в соответствии с письмом Минкультуры России от 22.02.2017 № 45-01.1-39-НМ отсутствие собственника или иного законного владельца является антропогенным фактором, который способствует разрушению объектов культурного наследия.

В настоящий момент особенности участия добровольцев (волонтеров) в работах по сохранению объектов культурного наследия установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.2019 № 1828. В данном постановлении установлены виды работ, выполнение которых требует наличие разрешения на проведение:

а) ремонтные работы, проводимые в целях поддержания в эксплуатационном состоянии объекта культурного наследия и не изменяющие его особенностей, составляющих предмет охраны объекта культурного наследия;

б) работы по приспособлению объекта культурного наследия для современного использования, в том числе работы по приспособлению инженерных систем и оборудования, за исключением реставрации представляющих собой историко-культурную ценность элементов объекта культурного наследия.

В соответствии с проектируемым абзацем вторым пункта 5 статьи 45 в случае отсутствия собственника либо иного законного владельца объекта культурного наследия задание на проведение работ по сохранению ОКН выдается добровольцам (волонтерам). При этом не устанавливается лицо, которому выдается разрешение на проведение определенных видов работ по сохранению, при таких условиях. В то же время в соответствии с проектируемыми пунктами 1 и 3 статьи 45 ремонтные работы проводятся на основании разрешения на проведение работ, а работы по приспособлению – на основании задания и разрешения.

Исходя из изложенного, в целях устранения пробела правового регулирования по рассматриваемому вопросу, Экспертный совет считает, что необходимо дополнить Законопроект пунктом, который регламентирует выдачу разрешения на проведение ремонтных работ и работ по приспособлению в случае отсутствия собственника или законного владельца ОКН, и установить лицо, которому выдается такое разрешение.

13. Формулировка абзаца первого пункта 4 статьи 40 Закона, предусматривающая осуществление проектных работ путем разработки «научно-проектной документации», оставляет нераскрытым вопрос о принципиальной структуре данного вида документации и его соотношении с проектной документацией, предусмотренной статьей 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации. При этом в части 15¹ данной статьи указано, что законодательством Российской Федерации об охране объектов культурного наследия устанавливаются «особенности подготовки, согласования и утверждения проектной документации, необходимой для проведения работ по сохранению объекта культурного наследия». Следует отметить, что в действующей редакции Закона понятие «научно-проектная документация» отсутствует. На практике оно используется в соответствии с ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и

культуры». Вместе с тем, несмотря на высокий статус национального стандарта Российской Федерации, ГОСТ Р 55528-2013 утвержден ведомственным актом (приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии) и с правовой точки зрения не может рассматриваться как удовлетворительная нормативная основа гармонизации несогласованных между собой положений Кодекса и Закона. Исходя из изложенного, рекомендуется в процессе принятия Законопроекта дополнить его развернутым определением понятия «научно-проектная документация», а также положениями о ее соотношении с проектной документацией.

Помимо этого, пробел правового регулирования усматривается исходя из необходимости исключения упоминания научно-проектной документации во втором абзаце пункта 4 статьи 40 в редакции Законопроекта (корректировка в соответствии с пунктом 1 настоящего заключения). В связи с отсутствием научно-проектной документации для проведения консервации, ремонта или противоаварийных работ остается неясным вопрос о происхождении и правовом статусе «технических решений», в целях реализации которых рассматриваемым положением Законопроекта предписывается разработка рабочей документации. При доработке данного положения, по-видимому, неизбежно введение определенной формы «предпроектной» документации, фиксирующей принятые технические решения.

14. Законопроектом вводится ряд новых понятий, содержание которых не раскрывается. Например: «надстройка», «пристройка», «технические решения», «производственные работы», «хозяйственная деятельность», «освоение подземного пространства (заглубление подземной части)». Кроме того, наряду с вводимым Законопроектом понятием «текущее содержание ОКН» остается понятие «содержание ОКН», которые никак не разграничены. Проектируемыми нормами не регламентированы достаточно четко условия обязательности наличия научно-проектной документации для разработки

рабочей документации при выполнении работ по консервации, противоаварийным работам и ремонту ОКН, что приводит к возможности двусмысленного толкования. В целях исключения дополнительных разъяснений и неоднозначного толкования необходимо предусмотреть в законопроекте определения вышеперечисленных понятий.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает проект федерального закона № 839133-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», при условии доработки его положений в соответствии с вышеизложенными пунктами настоящего заключения.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Ю.Л. Курикалов