



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



А.Н. Глушков

(подпись)

« 7 » 02 _____ 2020 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «31» января 2020 г. № 74)

Заключение

**по результатам рассмотрения законопроекта о внесении изменений в
Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках
истории и культуры) народов Российской Федерации» (в части
установления порядка выполнения международных обязательств,
вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и
природного наследия от 16 ноября 1972 года)**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провел анализ проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления порядка выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года)» (далее – Законопроект), подготовленного Министерством культуры Российской Федерации.

Исследование проводилось в период с 07.11.2019 по 31.01.2020 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- Белоусов А.И. – руководитель рабочей группы;
- Бандорин Л.Е.;
- Дубинина Н.А.;
- Кондратьева И.В.;
- Курикалов Ю.Л.;
- Макаров П.В.;
- Малахов П.В.;
- Михайлов А.В. (привлечённый эксперт – заместитель председателя Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга);
- Худзинская И.А.;
- Шериева А.М.

Рассмотрев Законопроект и действующую редакцию Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ), Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), а также положения международной Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16.11.1972 и документов Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), связанные с предложенными в Законопроекте изменениями норм федерального законодательства, Экспертный совет пришел к следующим выводам:

1. Наиболее принципиальным изменением норм действующего законодательства, предложенным в Законопроекте, является введение трех административных процедур в отношении проектной документации, подготовленной для проведения строительных работ в границах территории объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, и его буферной зоны (новая статья 36¹, включение которой в Закон № 73-ФЗ предполагается пунктом 8 статьи 1 Законопроекта):

1) оценка воздействия соответствующих строительных работ на выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия (выполняется за счет заказчика работ, подлежащих оценке воздействия);

2) согласование федеральным органом охраны объектов культурного наследия документации, подготовленной по результатам оценки воздействия строительных работ согласно пункту 1;

3) получение положительного решения Комитета всемирного наследия при ЮНЕСКО (далее также – Комитет) по документации, подготовленной по результатам оценки воздействия строительных работ на объект всемирного наследия, которая направляется в Комитет федеральным органом охраны объектов культурного наследия после согласования документации данным органом.

Проведение процедур по пунктам 2 и 3 предполагается проводить последовательно по времени, причем начало строительных работ допускается только после принятия положительного решения Комитетом всемирного наследия при ЮНЕСКО. При этом плановые сессии Комитета проходят один раз в год. Таким образом, даже при самых благоприятных обстоятельствах принятие Законопроекта в предложенной редакции приведет к экономической нецелесообразности ведения строительной деятельности в буферной зоне объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, ввиду крайне длительных сроков согласования проектной документации. С учетом риска отказа Комитета в принятии положительного решения, в случае которого субъекту предпринимательской деятельности необходимо будет вносить изменения в проектную документацию и повторно проводить процесс ее согласования, практически станет невозможным проведение вне рамок государственного финансирования каких-либо строительных работ, требующих оценки воздействия на объект всемирного наследия.

В действительности, выполнение международных обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, не требует введения предусматриваемых Законопроектом процедур согласования. Сама Конвенция не содержит каких-либо указаний на подобные процедуры. В рамках процедуры реагирующего мониторинга, согласно утвержденному Комитетом «Руководству по выполнению Конвенции об

охране всемирного наследия» (далее – Руководство), Комитет стремится в первую очередь обеспечить принятие «всех возможных мер для того, чтобы предотвратить исключение любого объекта из Списка» (Списка объектов всемирного наследия), выражая «готовность предложить государствам – сторонам Конвенции в этой связи техническое сотрудничество в максимально возможной степени» (пункт 170 Руководства). С этой целью «Комитет всемирного наследия призывает государства – стороны Конвенции сообщать Комитету через Секретариат о своих намерениях предпринять или разрешить на территории, охраняемой согласно Конвенции, крупномасштабные восстановительные или новые строительные работы, которые могут оказать воздействие на выдающуюся универсальную ценность объекта. Уведомление необходимо направить в кратчайшие сроки (например, до подготовки проектов основных документов для конкретных проектов) и до принятия любых решений, которые было бы трудно отменить, чтобы Комитет мог оказать содействие в поиске соответствующих решений, гарантирующих полную сохранность выдающейся универсальной ценности объекта» (пункт 172 Руководства).

Таким образом, вопреки положениям Законопроекта, выполнение Конвенции никоим образом не подразумевает императивное требование о принятии Комитетом всемирного наследия при ЮНЕСКО положительного решения в отношении проектной документации. Более того, анализ регламентирующей деятельность Комитета документов и реалий организации его работы показывает, что Комитет просто не смог бы обеспечить принятие подобных официальных решений по всему объему строительных работ, в той или иной степени оказывающих воздействие на объекты всемирного наследия. На практике «содействие в поиске соответствующих решений, гарантирующих полную сохранность выдающейся универсальной ценности объекта» организует Секретариат Комитета при помощи его официальных Консультативных органов. В этой связи следует напомнить еще одно положение о процедуре реагирующего мониторинга: «Комитет рекомендует государствам – сторонам Конвенции сотрудничать с Консультативными органами, которые по просьбе и от имени Комитета осуществляют мониторинг» (пункт 171 Руководства).

В соответствии с пунктом 30 Руководства «Консультативными органами Комитета всемирного наследия являются ИККРОМ (ICCROM – Международный исследовательский центр по сохранению и реставрации культурных ценностей), ИКОМОС (ICOMOS – Международный совет по сохранению памятников и достопримечательных мест) и МСОП (IUCN – Международный союз охраны природы)». В частности, с ноября 2016 года на международном уровне аккредитован Национальный комитет ИКОМОС России, сотрудничество с которым в рамках процедуры реагирующего мониторинга, согласно утвержденному Комитетом всемирного наследия Руководству, может выступать в качестве наиболее эффективного способа обеспечить выполнение международных обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия.

Исходя из вышеуказанных замечаний, предлагается изложить в рамках Законопроекта статью 36¹ Закона № 73-ФЗ в новой редакции на основе следующих положений:

1) Проведение оценки воздействия строительных работ на выдающуюся универсальную ценность объекта всемирного наследия надо предусмотреть в рамках задач государственной историко-культурной экспертизы, а не в качестве отдельной административной процедуры. Отметим, что в статье 28 Закона № 73-ФЗ в качестве одной из целей такой экспертизы указано отнесение объекта культурного наследия к объектам всемирного культурного наследия.

2) Проектная документация и заключение по ней государственной историко-культурной экспертизы, содержащее оценку воздействия на объект всемирного наследия, направляются одновременно в федеральный орган охраны объектов культурного наследия и в Консультативный орган Комитета всемирного наследия, определенный федеральным органом охраны объектов культурного наследия по согласованию с Комитетом (далее – Консультативный орган).

3) Заключение государственной историко-культурной экспертизы является основанием для принятия федеральным органом охраны объектов культурного наследия решения о возможности проведения работ в соответствии с проектной документацией, если в срок до 30 рабочих дней в

федеральный орган охраны объектов культурного наследия не поступило уведомление Консультативного органа о значительном негативном воздействии работ на объект всемирного наследия и о необходимости поиска решений, гарантирующих полную сохранность выдающейся универсальной ценности объекта.

4) В случае поступления уведомления Консультативного органа в соответствии с пунктом 3 федеральный орган охраны объектов культурного наследия принимает одно из следующих решений:

- о невозможности проведения работ в соответствии с представленной проектной документацией;
- о проведении консультаций по выработке требований к изменению проектной документации.

В случае принятия решения о проведении консультаций по выработке требований к изменению проектной документации федеральный орган охраны объектов культурного наследия направляет в Комитет всемирного наследия и в Консультативный орган предложение назначить ответственных представителей для участия в консультациях. В том случае, если Комитетом не назначен ответственный представитель в срок до 30 рабочих дней после получения информации о проекте, консультации могут проводиться без участия такого представителя.

5) После внесения изменений в проектную документацию в соответствии с выработанными требованиями, гарантирующими полную сохранность выдающейся универсальной ценности объекта, проводится повторная государственная историко-культурная экспертиза, к которой привлекаются эксперты по согласованию с ответственным представителем Комитета всемирного наследия. В том случае, если консультации проводятся без участия такого представителя, эксперты привлекаются по согласованию с ответственным представителем Консультативного органа.

2. Пункт 1 статьи 1 Законопроекта содержит положение о том, что границы территории объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, совпадают с границами территории объекта культурного наследия. Данное положение предполагает, что объект всемирного наследия должен быть тождественен одному из трех видов

объектов культурного наследия, закрепленных в Законе № 73-ФЗ (памятники, ансамбли, достопримечательные места). Вместе с тем такое отождествление не основано на требованиях международного законодательства и ведет к значительным проблемам.

Согласно Руководству многие объекты имеют характеристики, присущие более чем одной из установленных категорий (особенно это относится к культурным ландшафтам и историческим городам). Исходя из того, что на территории объекта всемирного наследия может быть много разных памятников, ансамблей, зон охраны, природных памятников и т.п., самое главное для целей Конвенции – соотнести охранные статусы указанных объектов и территории объектов всемирного наследия в целях обеспечения сохранности выдающейся универсальной ценности.

Особенно очевидно, что такой объект всемирного наследия, как «Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников», не может быть признан памятником, ансамблем или достопримечательным местом, поскольку соответствующий правовой статус не способен обеспечить баланс между сохранением объекта всемирного наследия и развитием исторического города.

В целях решения изложенной проблемы предлагаем установить в Законе № 73-ФЗ понятие объекта всемирного культурного наследия таким образом, чтобы оно не было тождественно понятию объекта культурного наследия. Это соотносится с установлением специальных механизмов охраны объекта всемирного культурного наследия (границы, буферная зона и план управления).

3. Пунктом 7 статьи 1 Законопроекта предлагается приравнять понятие буферной зоны к совокупности зон охраны объекта культурного наследия.

Согласно пункту 17 Руководства «во всех случаях, когда это необходимо для надлежащего сохранения культурного или природного объекта, представленного для включения в Список, вокруг объекта должна быть создана буферная зона, которой тоже должна быть обеспечена необходимая защита. Буферная зона может быть определена как территория, окружающая объект и обеспечивающая дополнительную защиту объекта путем ограничения в ее пределах хозяйственной деятельности; в каждом случае

площадь территории, составляющей буферную зону, определяется в результате технического исследования».

В соответствии с пунктом 104 Руководства территория, составляющая буферную зону, должна быть определена в каждом случае через соответствующие механизмы. Согласно пункту 106 Руководства в случае, когда буферная зона не предлагается, номинация должна содержать пояснение в отношении того, почему буферная зона не требуется.

Таким образом, буферная зона согласно международному законодательству устанавливается не в императивном порядке, а при необходимости, в случае, когда имеющиеся способы обеспечения сохранности объекта всемирного культурного наследия являются недостаточными.

Законопроектом также предусматривается, что изменение границ буферной зоны объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, допускается в соответствии с процедурами, предусмотренными в рамках Конвенции.

Согласно пункту 164 Руководства «если государство – сторона Конвенции желает запросить незначительное изменение границ объекта, включенного в Список всемирного наследия, то оно должно отправить запрос Комитету до 1 февраля через Секретариат, который обращается за оценкой в отношении того, может ли такое изменение считаться незначительным или нет, к соответствующим Консультативным органам. Затем Секретариат передает оценочное заключение Консультативных органов Комитету всемирного наследия. Комитет может одобрить такое изменение или он может посчитать, что изменение границ достаточно существенное для того, чтобы рассматриваться как значительное изменение границ объекта, и в таком случае применяется процедура как для новой номинации».

При этом зоны охраны объектов культурного наследия устанавливаются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации 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» (далее – Положение о зонах охраны), которое также включает в себя многочисленные

процедуры по согласованию проекта зон охраны объекта культурного наследия.

Принимая во внимание, что корректировка установленных зон охраны объекта культурного наследия неизбежна (в связи с выявлением новых объектов культурного наследия, проведением исследований и государственных историко-культурных экспертиз), это может привести к необходимости согласования каждого нового проекта зон охраны с Комитетом всемирного наследия, что является трудно реализуемым и сделает невозможным оперативное изменение зон охраны.

4. Пунктом 2 статьи 1 Законопроекта предлагается дополнить полномочия федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия полномочием по формированию отчетной документации, необходимой для выполнения международных обязательств по Конвенции.

Вместе с тем Законопроект не учитывает, что Руководство налагает на страны-участницы Конвенции также и другие обязанности, такие как представление:

перечня объектов, которые могут быть включены в Список всемирного наследия (подпункт «i» пункта 15 Руководства);

информации о выполнении Конвенции и о состоянии сохранности объектов (подпункт «n» пункта 15 Руководства);

информации по использованию эмблемы всемирного наследия (пункт 277 Руководства).

плана управления или другой документальной системы управления (пункт 108 Руководства).

Кроме того, Законопроект не устанавливает порядок формирования отчетной документации, необходимой для выполнения международных обязательств по Конвенции, и не разграничивает полномочия федеральных и региональных органов государственной власти по исполнению требований Конвенции.

5. Пунктом 1 статьи 2 Законопроекта предлагается дополнить статью 48 ГрК РФ требованием, согласно которому особенности подготовки,

согласования и утверждения проектной документации, необходимой для проведения работ по сохранению объекта культурного наследия, проектной документации объекта капитального строительства, строительство или реконструкция которого осуществляется в границе территории объекта культурного наследия, включенного в список всемирного наследия, и зоны охраны такого объекта культурного наследия, устанавливаются законодательством Российской Федерации об охране объектов культурного наследия.

При этом ни действующий Закон № 73-ФЗ, ни Законопроект не предусматривает особенностей подготовки и утверждения проектной документации объекта капитального строительства, строительство или реконструкция которого осуществляется в границе территории объекта культурного наследия, включенного в список всемирного наследия. Законопроектом устанавливаются особенности оценки такой документации и ее согласования, при этом особенности подготовки и утверждения проектной документации не указаны.

6. Пунктом 2 статьи 2 Законопроекта предлагается дополнить статью 38 ГрК РФ положением, в силу которого предельные параметры разрешенного строительства или реконструкции объектов капитального строительства в составе градостроительного регламента, установленного применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории объектов культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, и зоны охраны такого объекта культурного наследия должны включать в себя требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства.

В соответствии с частью 4 статьи 36 ГрК РФ действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий памятников и ансамблей и решения о режиме содержания, параметрах реставрации, консервации, воссоздания, ремонта и приспособления которых принимаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об охране объектов культурного наследия.

Согласно части 5 статьи 36 ГрК РФ применительно к территориям достопримечательных мест градостроительные регламенты устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом ни действующий Закон № 73-ФЗ, ни Законопроект не предусматривают ограничений по отнесению к объектам всемирного наследия памятников и ансамблей.

Таким образом, распространение на данные виды объектов культурного наследия (памятники, ансамбли) градостроительных регламентов не соответствует части 4 статьи 36 ГрК РФ.

Кроме того, предлагаемые изменения не учитывают положений законодательства, применяемых по отношению к иным территориям со сходным правовым режимом.

Так, статьей 60 Закона № 73-ФЗ и статьями 51, 51¹ ГрК РФ устанавливается порядок взаимодействия органов, уполномоченных на выдачу разрешения на строительство, и органа охраны объектов культурного наследия, наделенного полномочием на оценку соответствия архитектурных решений объекта капитального строительства по проектной документации предмету охраны исторического поселения и требованиям к архитектурным решениям объектов капитального строительства, установленным градостроительным регламентом применительно к территориальной зоне, расположенной в границах территории исторического поселения.

Законопроект не содержит аналогичных указаний на порядок оценки требований к архитектурным решениям объектов капитального строительства в границах объекта всемирного наследия, что свидетельствует о неполноте правового регулирования.

7. Законопроектом предусматривается также внесение изменений в статью 51 ГрК РФ, в соответствии с которыми в случае, если строительство или реконструкция объектов капитального строительства осуществляется в границе территории объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, и зоны охраны такого объекта культурного наследия, для выдачи разрешения на строительство представлению подлежат документы, предусмотренные законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия.

Установить, какие конкретно документы требуется предоставить для получения разрешения, невозможно, поскольку Законопроект предусматривает как документацию по оценке воздействия, так и положительное решение Комитета в отношении указанной документации.

Кроме того, Законопроектом не урегулирован вопрос относительно органа, уполномоченного на выдачу разрешения на строительство в данном случае.

Согласно части 5¹ статьи 51 ГрК РФ разрешение на строительство выдается исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта.

В соответствии с пунктом 1 статьи 51¹ Закона № 73-ФЗ ограниченное строительство объектов капитального строительства допускается исключительно на территории достопримечательного места.

При этом конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности у достопримечательного места отсутствуют, следовательно, отсутствуют и соответствующие полномочия у органов охраны объектов культурного наследия.

Законопроект не устанавливает и каких-либо иных полномочий органов охраны объектов культурного наследия по контролю за проведением работ в случае осуществления строительства объекта капитального строительства на территории достопримечательного места, отнесенного к объектам всемирного наследия.

Кроме того, согласно подпункту 1 пункта 1 статьи 5¹ Закона № 73-ФЗ на территории памятника или ансамбля запрещается строительство объектов капитального строительства, увеличение объемно-пространственных характеристик существующих на территории памятника или ансамбля объектов капитального строительства, а также проведение строительных и иных работ, за исключением работ по сохранению объекта культурного наследия.

Таким образом, принятие концепции Законопроекта, в силу которой оценке воздействия подлежит проектная документация по строительству или реконструкции объекта капитального строительства, расположенного в границах территории объекта всемирного наследия и его буферной зоны, при практическом применении будет реализовываться исключительно в пределах буферных зон таких объектов и нескольких достопримечательных мест – объектов всемирного наследия.

При этом Законопроект не учитывает, что пункт 172 Руководства предписывает уведомлять также и о крупномасштабных восстановительных работах, которые могут оказать воздействие на выдающуюся универсальную ценность объекта.

С учётом изложенного, Экспертный совет полагает нецелесообразным принятие проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления порядка выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года)» в редакции, подготовленной Министерством культуры Российской Федерации. Представляется необходимым предусмотреть принципиально иной порядок реализации мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия, чем предполагается положениями Законопроекта (новой статьей 36¹ Закона № 73-ФЗ, согласно пункту 8 статьи 1 Законопроекта). Доработка Законопроекта по данному важнейшему аспекту, а также по ряду других вопросов может быть осуществлена на основе приведенных в настоящем заключении концептуальных положений.

Председатель Экспертного совета,
руководитель рабочей группы



А.И. Белоусов