



## ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент Ассоциации  
«Национальное объединение строителей»**

**А.Н. Глушков**

(подпись)

«25» 06 2021 г.

Утверждено  
Экспертным советом Ассоциации «Национальное  
объединение строителей» по вопросам  
совершенствования законодательства в строительной  
сфере (протокол от «25» июня 2021 г. № 89)

### **Заключение**

**по результатам рассмотрения законопроекта № 1070361-7 «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 законопроекта № 1070361-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в части определения порядка приостановления работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, нарушить их целостность и сохранность), внесенному (далее – Законопроект), внесенного на рассмотрение Государственной Думы Российской Федерации депутатами Государственной Думы Н.В.Костенко, А.М.Шолоховым.

Исследование проводилось в период с 21.04.2021 г. по 25.06.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Курикалов Ю.Л. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бабелюк С.Н.;
- 3) Дубинина Н.А.;
- 4) Кузенский А.В.;
- 5) Кузьма И.Е.;
- 6) Худзинская И.А.;
- 7) 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 № 73-ФЗ), иные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения, связанные с порядком государственной охраны и сохранения объектов культурного наследия (далее – ОКН).

Авторы Законопроекта указывают, что имеется пробел в правовом регулировании правоотношений, возникающих в связи с отказом собственника ОКН, выявленного ОКН, иного лица, владеющего такими объектами, а также лица, осуществляющего проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Закона № 73-ФЗ, работ по использованию лесов и иных работ, добровольно приостановить указанные работы после получения соответствующего предписания от органа охраны ОКН.

Нормой статьи 7.14.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрена административная ответственность за неисполнение заказчиком и (или) лицом, проводящим земляные, строительные, дорожные или иные работы,

обязанности по приостановлению работ, проведение которых может ухудшить состояние ОКН либо нарушить его целостность и сохранность, после получения письменного предписания государственного органа охраны ОКН. Вместе с тем действующее правовое регулирование не содержит нормы, позволяющей принудительно приостановить заведомо незаконные работы, угрожающие состоянию, целостности или сохранению ОКН.

Согласно действующему процессуальному законодательству суд, арбитражный суд вправе по заявлению лиц, участвующих в деле, принять срочные временные меры, направленные на обеспечение иска или имущественных интересов заявителя – обеспечительные меры. Перечень обеспечительных мер является открытым, в связи с чем по ходатайству органа охраны объектов культурного наследия суд, арбитражный суд может вынести в качестве обеспечительной меры запрет на осуществление работ, угрожающих состоянию ОКН, до вступления в законную силу судебного акта, которым оканчивается рассмотрение дела. Вместе с тем данный правовой механизм не может быть использован регулярным образом, поскольку принятие обеспечительной меры является правом, а не обязанностью суда и относится к его дискреционным полномочиям в сфере осуществления судопроизводства. На практике нередки ситуации, при которых суд отклоняет заявление о принятии запрета на осуществление работ, угрожающих состоянию ОКН.

С целью решения указанной проблемы в Законопроекте предлагается существующие полномочия органа охраны ОКН дополнить правом принимать решения о приостановлении незаконных работ на ОКН, выявленном ОКН в случае, если собственник объекта или иное лицо, ответственное за выполнение указанных работ или выполняющее такие работы, добровольно не исполнили предписание органа охраны ОКН о приостановлении указанных работ, с последующим направлением принятого решения на принудительное исполнение в Федеральную службу судебных приставов.

В целях исключения злоупотребления полномочиями со стороны должностных лиц органа охраны ОКН и сохранения баланса интересов всех сторон, участвующих в регулируемых правоотношениях, предлагается обязать соответствующий орган до направления принятого решения о приостановлении незаконных работ на принудительное исполнение согласовать его с прокуратурой субъекта Российской Федерации по месту нахождения ОКН.

Для реализации вышеназванного правового механизма Закон № 73-ФЗ предлагается дополнить статьей 36<sup>1</sup>, в которой приводится детализированный порядок приостановления работ, проведение которых может ухудшить состояние ОКН, выявленного ОКН, нарушить их целостность и сохранность. При этом предлагается нормативные положения, изложенные в пунктах 7 и 8 статьи 36 Закона № 73-ФЗ (в действующей редакции), перенести в пункты 1 и 2 проектируемой статьи 36<sup>1</sup> без изменения формулировок.

В отношении предложенного в Законопроекте механизма следует отметить, что Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» не предусматривает такого полномочия прокурора как «согласование решений надзорного органа». Таким образом, для реализации положений Законопроекта необходимо включить в указанный Федеральный закон полномочие прокурора по согласованию решений надзорных органов в случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Следует отметить также, что является необоснованным проведение в пояснительной записке к Законопроекту аналогии предлагаемого согласования с прокурором с согласованием проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя в рамках государственной контрольно-надзорной деятельности в соответствии со статьей 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»),

поскольку в части 7 статьи 10 данного Федерального закона законодатель делегировал Генеральному прокурору Российской Федерации полномочия по установлению порядка согласования органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также по утверждению органа прокуратуры для согласования проведения внеплановой выездной проверки (с указанием, что указанные полномочия должны быть реализованы в форме приказа).

В отношении концепции Законопроекта по существу, соглашаясь со сформулированной его авторами постановкой проблемы, Экспертный совет полагает, что отсутствует необходимость создавать для ее решения специальный правовой механизм в рамках Закона № 73-ФЗ. Представляется правильным с точки зрения принципов правового регулирования адаптировать к ситуации существующие институты административного принуждения. В данном случае прежде всего следует иметь в виду применение норм статей 3.12 и 32.12 КоАП РФ, устанавливающих порядок административного приостановления деятельности, а также статьи 27.16, предусматривающей временный запрет деятельности.

В концептуальном отношении приемлемость механизмов административного приостановления деятельности и временного запрета деятельности в соответствии с указанными статьями КоАП РФ связана с тем, что применение данных мер предусмотрено не только в форме приостановления (запрета) деятельности организации в целом, но и в отношении осуществления отдельных видов деятельности (работ). Предусмотрены также приостановление (запрет) деятельности производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений. Таким образом, при незначительной корректировке может быть предусмотрено приостановление (запрет) работ в отношении ОКН.

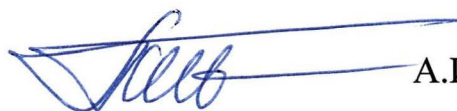
Сравнение показывает, что предусмотренный КоАП РФ порядок приостановления (запрета) деятельности отличается в лучшую сторону от предложенного в Законопроекте не только большей простотой процедур, но и возможностью более оперативного применения соответствующих мер, поскольку КоАП РФ не требует получение для этого согласования органа прокуратуры. Следует отметить, что предусмотренное КоАП РФ приостановление деятельности является одним из видов административных наказаний, в отличие от приостановления работ в соответствии с Законопроектом, административно-правовой статус которого остается неясным. Вместе с тем принудительное приостановление работ в отношении ОКН уместно в том случае, если не исполнено добровольно соответствующее предписание органа охраны ОКН. Таким образом, с концептуальной точки зрения, такое принудительное приостановление может рассматриваться как административное наказание. Альтернативой является использование временного запрета деятельности согласно статье 27.16 КоАП РФ, который выступает мерой обеспечения производства по делу об административном правонарушении статьи.

Следует обратить внимание на то, что предусмотренное КоАП РФ приостановление деятельности применяется на ограниченный срок – до девяноста суток. Данное ограничение срока представляется вполне приемлемым, поскольку задачей приостановления работ в отношении ОКН является предотвращение ухудшения состояния ОКН, нарушения его целостности и сохранности на период до определения органом охраны мер по обеспечению сохранности ОКН, включающих разработку проекта обеспечения сохранности ОКН либо плана проведения спасательных археологических полевых работ. В том случае, если требуется предусмотреть для определения таких мер по обеспечению сохранности ОКН более длительное время (что нежелательно с точки зрения обеспечения приемлемых условий предпринимательской деятельности), можно наделить орган охраны

правом временного запрета деятельности до рассмотрения ситуации по существу в судебном порядке.

Исходя из изложенного, Экспертный совет полагает нецелесообразным принятие законопроекта № 1070361-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в части определения порядка приостановления работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия, нарушить их целостность и сохранность), поскольку отсутствует необходимость создания специального правового механизма в рамках Закона № 73-ФЗ для решения задачи принудительного приостановления работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия. Анализ положений КоАП РФ в действующей редакции показывает возможность адаптировать для решения указанной задачи нормы статей 3.12 и 32.12, устанавливающих порядок административного приостановления деятельности, а также статьи 27.16, предусматривающей временный запрет деятельности. С данной целью необходимо полностью пересмотреть концепцию законопроекта, за исключением общей постановки задачи оперативного приостановления незаконных работ на объекте культурного наследия, с обеспечением при этом баланса интересов сторон, участвующих в регулируемых правоотношениях.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Ю.Л. Курикалов