



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

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

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**



(подпись)

А.Н. Глушков

« 16 » 12 2021 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «14» декабря 2021 г. № 94)

Заключение

**по результатам рассмотрения предложений саморегулируемых
организаций Сибирского федерального округа по совершенствованию
законодательства в части сохранения объектов культурного наследия,
попадающих в зону застройки, и установления охранных зон объектов
культурного наследия.**

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ предложений саморегулируемых организаций Сибирского федерального округа по совершенствованию законодательства в части сохранения объектов культурного наследия, попадающих в зону застройки, и установления охранных зон объектов культурного наследия (далее - инициатива).

Правовая экспертиза проводилась в период с 22.08.2021 по 14.12.2021 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Максимов А.В. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бандорин Л.Е.;
- 3) Курикалов Ю.Л.
- 4) Кузьма И.Е.;
- 5) Малахов П.В.;
- 6) Шевляков В.В.

При проведении правовой экспертизы проанализированы изложенные в инициативе предложения, нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ), Федерального закона от 03.08.2018 № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ), постановления Правительства Российской Федерации от 15.07.2009 № 569 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе» (далее – Постановление № 569), приказа Министерства культуры Российской Федерации от 04.06.2015 № 1745 «Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия» (зарегистрирован Минюстом России 24.08.2015 № 38656) (далее – Приказ № 1745).

В ходе рассмотрения инициативы Экспертным советом учтено нижеследующее.

Авторами инициативы предлагается: возложить проведение археологических исследований на Государственную инспекцию по охране объектов культурного наследия, Министерство культуры Российской Федерации с возможным привлечением работников национальных музеев;

обеспечить проведение работ на территориях муниципалитетов и прилегающих к ним территориях, которые согласно градостроительному плану развития территорий попадают в зону будущей застройки с учётом перспективного развития региона; предусмотреть компенсацию затрат застройщика на проведение археологических изысканий либо мероприятий по спасению объекта культурного наследия в процессе строительства.

Отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, связанные с землепользованием и градостроительной деятельностью, регулируются земельным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о градостроительной и об архитектурной деятельности, законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды и Законом № 73-ФЗ.

В соответствии со статьёй 3 Закона № 73-ФЗ к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия, ОКН) относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Под объектом археологического наследия понимаются частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека в прошлых эпохах (включая все связанные с такими следами археологические предметы и культурные слои), основным или одним из основных источников

информации о которых являются археологические раскопки или находки. Объектами археологического наследия являются в том числе городища, курганы, грунтовые могильники, древние погребения, селища, стоянки, каменные изваяния, стелы, наскальные изображения, остатки древних укреплений, производств, каналов, судов, дорог, места совершения древних религиозных обрядов, отнесённые к объектам археологического наследия культурные слои.

Границы территории объекта археологического наследия определяются на основании археологических полевых работ.

Границы территории выявленного объекта культурного наследия утверждаются актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

Информация об утверждённых границах территории объекта культурного наследия и режиме использования земель в её границах размещается в федеральной государственной информационной системе территориального планирования, а также направляется для внесения сведений в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и государственный кадастр недвижимости органом исполнительной власти, принявшим решение об утверждении указанных границ (пункт 13 Приказа № 1745).

В соответствии с подпунктом 34² пункта 1 статьи 9 Закона № 73-ФЗ к полномочиям федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относится утверждение границ территорий, в отношении которых у органов охраны объектов культурного наследия имеются основания предполагать наличие на указанных территориях объектов археологического наследия либо объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия. Критерии определения указанных территорий и

порядок утверждения их границ устанавливаются Правительством Российской Федерации. Сведения о границах указанных территорий относятся к информации ограниченного доступа и не подлежат распространению или предоставлению физическим или юридическим лицам, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

На момент рассмотрения инициативы критерии определения указанных территорий и порядок утверждения их границ Правительством Российской Федерации не установлены (ID проекта на портале regulation.gov.ru: 02/07/09-20/00108818).

Пунктом 56 статьи 26 Закона № 342-ФЗ предусмотрено, что до утверждения в соответствии с подпунктом 34² пункта 1 статьи 9 Закона № 73-ФЗ границ территорий, в отношении которых у федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, имеются основания предполагать наличие на таких территориях объектов археологического наследия либо объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия, государственная историко-культурная экспертиза проводится в соответствии с абзацем девятым статьи 28, абзацем третьим статьи 30, пунктом 3 статьи 31 указанного Федерального закона (в редакции, действовавшей до дня официального опубликования Закона № 342-ФЗ).

Таким образом, в соответствии с предусмотренной пунктом 56 Закона № 342-ФЗ нормой, на текущий момент к целям государственной историко-культурной экспертизы относится определение наличия или отсутствия объектов культурного наследия, включённых в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, на земельных участках, землях лесного фонда либо в границах водных объектов или их частей, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30

Закона № 73-ФЗ работ по использованию лесов и иных работ, **в случае, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных земельных участках, землях лесного фонда либо водных объектах или их частях объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьёй 3 Закона № 73-ФЗ (абзац девятый статьи 28 Закона № 73-ФЗ в действующей редакции, согласно пункту 56 статьи 26 Закона № 342-ФЗ).**

Земли, подлежащие воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, предусмотренных статьёй 25 Лесного кодекса Российской Федерации работ по использованию лесов (за исключением работ, указанных в пунктах 3, 4 и 7 части 1 статьи 25 Лесного кодекса Российской Федерации) и иных работ, **в случае, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных землях объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, - являются объектами государственной историко-культурной экспертизы (абзац третий статьи 30 Закона № 73-ФЗ в действующей редакции, согласно пункту 56 статьи 26 Закона № 342-ФЗ).**

Порядок проведения историко-культурной экспертизы объектов экспертизы, указанных в статье 30 Закона № 73-ФЗ, требования к определению физических и юридических лиц, которые могут привлекаться в качестве экспертов, перечень представляемых экспертам документов, порядок их рассмотрения, порядок проведения иных исследований в рамках данной экспертизы устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок проведения историко-культурной экспертизы на земельных участках, участках лесного фонда либо водных объектах или их частях, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, указанных в статье 30 Закона № 73-ФЗ работ по использованию лесов и иных работ, путём археологической разведки определяется в соответствии со статьёй 45¹ Закона

№ 73-ФЗ (под археологической разведкой понимается проведение на поверхности земли или под водой научных исследований объектов археологического наследия без осуществления земляных работ либо с осуществлением локальных земляных работ с общей площадью раскопов не более 20 квадратных метров на каждом объекте археологического наследия с исследованием культурного слоя путём заложения шурфов или без такового, в том числе с полным или частичным изъятием археологических предметов из раскопов, в целях выявления объектов археологического наследия, уточнения сведений о них или планирования мероприятий по обеспечению их сохранности (пункт 7 статьи 45¹ Закона № 73-ФЗ)). Порядок определения размера оплаты историко-культурной экспертизы, касающийся объектов культурного наследия федерального значения, устанавливается Правительством Российской Федерации. Порядок определения размера оплаты историко-культурной экспертизы, касающийся объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия, объектов, представляющих собой историко-культурную ценность, объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, а также земельных участков, подлежащих хозяйственному освоению, устанавливается органом государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным законом данного субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 31 Закона № 73-ФЗ в действующей редакции, согласно пункту 56 статьи 26 Закона № 342-ФЗ).

Историко-культурная экспертиза проводится до начала работ по сохранению объекта культурного наследия, землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, осуществление которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на объект культурного наследия, включённый в реестр, выявленный объект культурного наследия либо объект, обладающий признаками объекта культурного наследия, и (или) до утверждения градостроительных регламентов. Заказчик работ,

подлежащих историко-культурной экспертизе, оплачивает её проведение. (пункты 1 и 2 статьи 31 Закона № 73-ФЗ).

Постановлением № 569 устанавливается порядок производства государственной историко-культурной экспертизы и порядок определения платы за её проведение, согласно которым в отношении объектов, указанных в абзаце третьем статьи 30 Закона № 73-ФЗ, экспертиза проводится одним экспертом путём археологической разведки при условии получения экспертом (физическим лицом) в установленном порядке открытого листа либо в случае привлечения в качестве эксперта юридического лица получения открытого листа физическим лицом, состоящим в трудовых отношениях с экспертом (пункт 11(3)), а размер оплаты экспертизы, касающейся объекта культурного наследия федерального значения, устанавливается договором и определяется исходя из объёма и сложности выполняемых экспертом работ и общей суммы следующих расходов:

а) оплата труда эксперта; б) оплата документов, материалов, техники, средств и услуг, необходимых для проведения экспертизы (за исключением расходов, связанных с оформлением усиленной квалифицированной электронной подписи и установкой необходимого программного обеспечения); в) оплата транспортных и командировочных расходов, связанных с проведением экспертизы (пункт 35).

Пунктами 6 и 7 Постановления № 569 устанавливаются требования и ограничения для лиц, привлекаемых в качестве экспертов, включающие требования о наличии соответствующего образования, навыков и стажа, к ограничениям отнесены преимущественно обстоятельства, влекущие возникновение конфликта интересов и личной заинтересованности.

Учитывая изложенное, применительно к предложенным инициативам, Экспертный совет отмечает:

1. В части возложения проведения археологических исследований на Государственную инспекцию по охране объектов культурного наследия, Министерство культуры Российской Федерации с возможным

привлечением работников национальных музеев. Предложение потребует существенного изменения порядка проведения государственной историко-культурной экспертизы, установленного Постановлением № 569, а также внесения изменений в приказ Министерства культуры Российской Федерации от 26.08.2010 № 563 «Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы» (зарегистрирован Минюстом Российской Федерации 14.10.2010 № 18718). При этом Экспертным советом отмечается отсутствие обоснования необходимости таких изменений или сведений об отрицательных практических аспектах существующего порядка проведения экспертизы и действий экспертов. Кроме того, предлагаемые изменения существенно ограничат альтернативу по выбору экспертов для заказчиков такой экспертизы, что, в свою очередь, способно оказать негативное воздействие на сроки проведения экспертизы и иметь иные неблагоприятные последствия.

2. В части компенсации затрат застройщика на проведение археологических изысканий либо мероприятий по спасению объекта культурного наследия в процессе строительства. Обязанностью каждого человека является забота о сохранении исторического и культурного наследия, сбережение памятников истории и культуры (пункт 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации). Конституционный Суд Российской Федерации в своём Определении от 09.12.2014 № 2755-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Харламовой Ирины Вячеславовны на нарушение её конституционных прав пунктом 2 статьи 31 и пунктом 4 статьи 36 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» указывает, что «обременения в виде оплаты проведения историко-культурной экспертизы, а также земляных и иных работ на земельных участках, в пределах которых располагаются объекты археологического наследия, возлагаются Законом № 73-ФЗ на заказчиков проводимых работ (пункт 1 статьи 31, статья 36): в случае расположения на территории, подлежащей хозяйственному освоению, объектов культурного

наследия землеустроительные, земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы на территориях, непосредственно связанных с земельными участками в границах территории указанных объектов, проводятся при наличии в проектах проведения таких работ разделов об обеспечении сохранности данных объектов культурного наследия, получивших положительные заключения экспертизы проектной документации; финансирование указанных работ осуществляется за счёт средств физических или юридических лиц, являющихся заказчиками проводимых работ.»

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, «положения пункта 2 статьи 31 и пункта 4 статьи 36 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» имеют целью защиту конституционно значимых ценностей и достижение баланса частных и публичных интересов, не затрагивают самое существо конституционных гарантий защиты собственности, и применительно к специфике охраны объектов культурного наследия не могут рассматриваться как чрезмерное ограничение названных конституционных прав и свобод.»

Учитывая положения пункта 2 статьи 31 Закона № 73-ФЗ в их системной взаимосвязи с пунктом 16 статьи 16¹, пунктом 9 статьи 36, пунктом 3 статьи 47², пунктом 3 статьи 47³, пунктом 11 статьи 47⁶ того же закона, просматривается неизменный подход федерального законодателя к обязанности собственника земельного участка, заказчика работ, технического заказчика (застройщика) объекта капитального строительства, в границах которого расположен объект археологического наследия, оплатить проведение государственной историко-культурной экспертизы, а также последующее проведение земляных и строительных работ. В отношении объектов культурного наследия, включённых в единый государственный реестр объектов культурного наследия и выявленных объектов культурного наследия Закон № 73-ФЗ предусматривает льготы и компенсации собственникам и арендаторам, обеспечившим выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия (статья 14). Компенсация затрат лицам, планирующим

проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ (в случае, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных землях объектов культурного наследия, включённых в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия), на проведение государственной историко-культурной экспертизы нормами Закона № 73-ФЗ не предусмотрена. Вместе с тем в соответствии со статьёй 13 Закона № 73-ФЗ источниками финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия являются: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, внебюджетные поступления, местные бюджеты. Кроме того, утверждение границ территорий, в отношении которых у органов охраны объектов культурного наследия имеются основания предполагать наличие на указанных территориях объектов археологического наследия либо объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия, относится к полномочиям федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (подпункт 34² пункта 1 статьи 9 Закона № 73-ФЗ). Однако законодательством не установлен пресекательный срок для установления указанных границ, что не способствует реализации указанных положений закона.

Учитывая изложенное, представляется необходимым дополнить статью 14 Закона № 73-ФЗ нормами о компенсации затрат лицам, обеспечившим проведение историко-культурной экспертизы в рассматриваемом случае. Предлагаемые изменения возможно сформулировать следующим образом:

«4. Физическое или юридическое лицо, планирующее проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, предусмотренных статьёй 25 Лесного кодекса Российской Федерации работ по использованию лесов (за исключением работ, указанных в пунктах 3, 4 и 7 части 1 статьи 25 Лесного кодекса Российской Федерации) и иных работ, в

случае, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных землях объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия и (или) если границы территорий, в отношении которых у федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, имеются основания предполагать наличие на таких территориях объектов археологического наследия либо объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия не утверждены, имеет право на компенсацию произведенных им затрат на проведение государственной историко-культурной экспертизы при условии выполнения таких работ в соответствии с настоящим Федеральным законом. Размер компенсации определяется в размере платы за проведение историко-культурной экспертизы, рассчитанной в соответствии с настоящим Федеральным законом.».

3. В части предложения обеспечить проведение работ на территориях муниципалитетов и прилегающих к ним территориях, которые согласно градостроительному плану развития территорий попадают в зону будущей застройки с учётом перспективного развития региона. В соответствии с пунктом 1 статьи 16¹ Закона № 73-ФЗ, региональные органы охраны объектов культурного наследия, муниципальные органы охраны объектов культурного наследия организуют проведение работ по выявлению и государственному учёту объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьёй 3 Закона № 73-ФЗ (далее - объект, обладающий признаками объекта культурного наследия).

Порядок проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учёту объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, устанавливается федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

Организация проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, может осуществляться также иными заинтересованными физическими или юридическими лицами.

Работы по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, за исключением объектов археологического наследия, могут осуществляться физическими или юридическими лицами самостоятельно в соответствии с государственными программами, а также по заказам физических или юридических лиц за счёт средств заказчика. Работы по выявлению объектов археологического наследия осуществляются в соответствии со статьёй 45¹ настоящего Федерального закона.

Согласно части 1 статьи 31 Закона № 73-ФЗ историко-культурная экспертиза проводится до начала работ по сохранению объекта культурного наследия, землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, осуществление которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на объект культурного наследия, включённый в реестр, выявленный объект культурного наследия либо объект, обладающий признаками объекта культурного наследия, и (или) до утверждения градостроительных регламентов.

Указанные нормы в системной взаимосвязи с положениями Закона № 73-ФЗ, не вступившими в силу (абзац девятый статьи 28, абзац третий статьи 30, пункт 3 статьи 31 в редакции Закона № 342-ФЗ), изменяют сложившийся порядок формирования сведений об объектах, обладающих признаками объекта культурного наследия.

Таким образом в части рассматриваемого предложения, по мнению Экспертного совета, законодателем уже внесены достаточные необходимые изменения в федеральное законодательство, имеющие сходный с предлагаемым в инициативе порядок проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объектов культурного наследия на территориях муниципалитетов и прилегающих к ним территориях.

Вместе с тем Экспертный совет отмечает, что для реализации указанных положений требуется установление пресекательного срока для утверждения границ территорий, в отношении которых у органов охраны объектов культурного наследия имеются основания предполагать наличие на указанных территориях объектов археологического наследия либо объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия (подпункт 34² пункта 1 статьи 9 Закона № 73-ФЗ). Для этого необходимо дополнить пункт 56 статьи 26 Закона № 342-ФЗ нормой следующего содержания: «Указанные границы территорий должны быть утверждены не позднее 01.01.2026 года.». Указанная дата по мнению Экспертного совета сбалансированно учитывает интересы граждан и юридических лиц – участников отношений в области выявления и сохранения объектов культурного наследия и государства, поскольку позволяет учесть необходимые затраты в проекте бюджета Российской Федерации на период 2025-2027 годы. В текущий момент, в условиях сформированного проекта бюджета на 2022 и плановый период 2023-2024 годов, внесение подобных корректировок нереализуемо.

Учитывая изложенное, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает предложения саморегулируемых организаций Сибирского федерального округа в части необходимости внесения в федеральное законодательство норм о компенсации затрат лицам, обеспечившим проведение историко-культурной экспертизы на земельных участках в случаях, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных землях объектов культурного наследия, включённых в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и (или) если границы территорий, в отношении которых у федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных в области сохранения, использования,

популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, имеются основания предполагать наличие на таких территориях объектов археологического наследия либо объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия, не утверждены, а также отмечает необходимость установления пресекательного срока (01.01.2026 года) для утверждения границ территорий, в отношении которых у органов охраны объектов культурного наследия имеются основания предполагать наличие на указанных территориях объектов археологического наследия либо объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия.

В остальной части предложения не поддерживаются Экспертным советом.

Председатель Экспертного Совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



А.В. Максимов