



**НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ
ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ
ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

Согласовано

Экспертным Советом НОСТРОЙ по вопросам
совершенствования законодательства в
строительной сфере
(протокол № 12 от 31.10.2013 г.)

Утверждено

Вице-Президент НОСТРОЙ
В.С. Опекунов


(подпись)
«26» 11 2013 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**по результатам правовой экспертизы проекта федерального закона № 163864-5
«О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия
(памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

Экспертным Советом НОСТРОЙ по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный Совет) проведена правовая экспертиза проекта федерального закона № 163864-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект), принятого Государственной Думой в первом чтении и направленного на устранение пробелов в законодательстве, связанных с отсутствием механизмов обеспечения сохранности объектов культурного наследия при различных сделках с объектами культурного наследия, отсутствием определения порядка доступа граждан к объектам культурного наследия, отсутствием действенных мер по компенсации

добросовестным собственникам объектов культурного наследия средств, направляемых на реставрацию и иные меры по сохранению объекта культурного наследия.

Правовая экспертиза проводилась в период с 30.06.2013 по 30.08.2013 на основании Положения об Экспертном Совете и в соответствии с Протоколом заседания Экспертного Совета № 9 от 28.06.2013 рабочей группой в составе:

Глушкова А.Н. - председателя Совета НП СРО «САМОРЕГУЛИРУЕМАЯ КОРПОРАЦИЯ СТРОИТЕЛЕЙ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ» («руководитель»;

Бандорина Л.Е. – директора Департамента нормативного обеспечения и развития саморегулирования НОСТРОЙ;

Кузьма И.Е. - Исполнительного директора НП «Орловское региональное объединение строителей»;

Тавитова А. Н. - Заместителя генерального директора по правовым вопросам и контрольно-экспертной деятельности НП СРО РОСА;

Ливцова В.А. - профессора ОГУ, доктора исторических наук, председателя Орловского отделения Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры, заслуженного работника культуры России.

При проведении правовой экспертизы Экспертный Совет проанализировал текущую редакцию законодательных актов, в которые предложено внести изменения законопроектом, текст законопроекта и пояснительную записку к нему.

Законопроектом уточняется понятие объекта культурного наследия как единого объекта недвижимости, состоящего из зданий, строений, сооружений и земельного участка, связанного с данным объектом. При этом законопроект определяет земельный участок, связанный с объектом культурного наследия понятием «территория объекта культурного наследия. В настоящее время под охрану попадают только аутентичные памятники культурного наследия. Вместе с тем, Экспертный Совет пришел к выводу о необходимости введения понятия «памятник градостроительства», к которому должны быть отнесены полностью восстановленные объекты культурного наследия, и к ним также должен применяться правовой режим охраны.

При анализе изменений в статью 5 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон) и пункта 2 статьи 1 законопроекта, Экспертный Совет пришел к выводу о необходимости корреляции понятий, используемых в данных нормах, с нормами Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс).

Статья 99 Земельного кодекса оперирует понятиями «земли историко-культурного назначения» и «земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения», не используя термин «территория памятника культурного наследия», который является основополагающим в Законе с учетом изменений, предлагаемых законопроектом, а также в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – Градостроительный кодекс). При этом Земельный кодекс относит к землям историко-культурного назначения земли объектов культурного наследия и земли достопримечательных мест, в то время как в силу статьи 3 Закона достопримечательные места относятся к объектам культурного наследия.

Учитывая вышесказанное, Экспертный Совет пришел к выводу о необходимости внесения изменений в статью 99 Земельного кодекса во избежание коллизий в правоприменительной практике, связанной с определением земель историко-культурного назначения.

Законопроект предполагает введение в Закон отдельной статьи 5.1, регулирующей вопросы правового режима использования земельных участков в границах территории объекта культурного наследия. В частности, законопроект предусматривает разграничение полномочий по установлению требований к содержанию градостроительного регламента в границах территории достопримечательного места между органами власти различных уровней: федеральными, региональными и муниципальными. При этом наблюдается коллизия с нормами Градостроительного кодекса, в котором полномочия по разработке градостроительного регламента, основного инструмента территориального планирования, делегированы муниципальным органам власти.

Законопроект предусматривает нормы по запрету и (или) ограничению строительных работ на территории объектов культурного наследия, за исключением работ по сохранению объекта культурного наследия. Данные нормы направлены на устранение пробела в регулировании отношений, связанных с ведением деятельности, в том числе строительной, на территории объекта культурного наследия. Между тем, нормы, регулирующие порядок ведения строительных работ по сохранению объектов культурного наследия, не приведены в соответствие с Градостроительным кодексом. В частности, Закон в редакции законопроекта не предусматривает замену понятия «производственные работы» на понятие «строительные работы» в статьях Закона, регулирующих консервацию, ремонт и реставрацию объектов культурного наследия. Таким образом, вопрос о возможности реконструкции и капитального ремонта объектов культурного наследия в случае, если они являются объектами капитального строительства, остается нерешенным.

Кроме того, предлагаемая законопроектом редакция понятия и содержания работ по приспособлению объекта культурного наследия для современного использования противоречит основополагающим принципам Закона, направленным на сохранение объекта культурного наследия в неизменном виде.

Учитывая данные обстоятельства, Экспертный Совет пришел к выводу о необходимости переработки определений основных способов сохранения объектов культурного наследия, в частности согласования в терминологии с Градостроительным кодексом для определения возможности проведения реконструкции и капитального ремонта объекта культурного наследия в случае, если он является объектом капитального строительства.

Анализируя положения законопроекта, вносящие изменения в порядок проведения, цели и объекты историко-культурной экспертизы, Экспертный Совет пришел к следующим выводам.

Пункт 29 статьи 1 законопроекта предлагает внесение изменений, предусматривающих проведение историко-культурной экспертизы в отношении земельных участков, в границах которых планируется проведение строительных работ в случае, если орган охраны объектов культурного наследия не имеет данных об отсутствии на указанных земельных участках объектов культурного наследия либо об объектах, обладающих признаками объекта культурного наследия. С учетом отсутствия в настоящий момент подобной процедуры, порядка сбора данных об отсутствии объектов культурного наследия либо объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, на территории земельных участков, а также отсутствием согласования с порядком согласования проектной документации, введение подобной нормы создаст необоснованный административный барьер для застройщиков. Экспертный Совет предлагает заменить обязательную историко-культурную экспертизу археологической разведкой, проводимой в рамках инженерных изысканий либо подготовительных строительных работ.

Помимо этого, расширяя рамки использования результатов историко-культурной экспертизы, законопроект не устанавливает квалификационных требований к экспертам, которые ее проводят. Данный пробел в законодательстве может привести к снижению эффективности института историко-культурной экспертизы.

Осуществляя анализ норм законопроекта, направленных на изменение порядка ведения реестра объектов культурного наследия, Экспертный Совет пришел к следующим выводам.

В действующей редакции Закона предусмотрена возможность исключения из реестра объектов культурного наследия только по решению уполномоченного органа. При этом, отсутствует возможность исключения объектов из указанного реестра в случаях внесения объектов в реестр по технической ошибке. Поскольку Закон не предусматривает упрощенной процедуры исключения из реестра, объекты, не представляющие историко-культурной ценности, приобретают особый статус, создавая проблемы для ведения строительной деятельности. В частности, подобные объекты создают проблемы при проведении реконструкции и капитального ремонта объекта, а также при принятии решения о развитии застроенных территорий. Экспертный Совет пришел к выводу о необходимости доработки законопроекта с учетом обозначенной проблемы, в частности, необходимо предусмотреть механизм исключения в судебном и внесудебном порядке объектов культурного наследия из реестра, включенных в него по ошибке.

Кроме этого, законопроект предусматривает новеллу, согласно которой включение в реестр выявленных объектов культурного наследия, с момента создания которых или с момента исторических событий, с которыми такие объекты связаны, прошло не менее сорока лет, и объекты археологического наследия, с момента возникновения которых или с момента исторических событий, с которыми такие объекты связаны, прошло не менее ста лет. С учетом исторической важности, значимости и ценности памятников и захоронений времен Великой Отечественной войны, Экспертный Совет пришел к выводу о необходимости включения в законопроект оговорки, позволяющей взять под охрану объекты культурного наследия, связанные с Великой Отечественной войной, либо уменьшить срок с момента событий, по окончании которого возможно включение в реестр объектов археологического наследия, до семидесяти лет.

Законопроект предполагает ведение федерального реестра объектов культурного наследия. При этом законопроект разграничивает остальные полномочия в сфере охраны объектов культурного наследия между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. По мнению Экспертного Совета, целесообразно разделить полномочия по ведению реестров соответствующих уровней по принадлежности объекта культурного наследия к объектам федерального, регионального или местного значения.

Законопроект изменяет порядок прекращения права собственности на памятник истории и культуры, а так же земельный участок в границах территории объекта культурного наследия. Законопроект предлагает исключить полномочия муниципалитетов по подаче исков суд о прекращении прав собственности на памятники местного значения, передавая эту функцию региональным органам по охраны объектов культурного наследия.

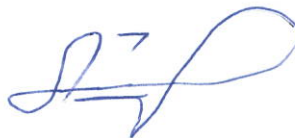
По мнению Экспертного совета, подобное ограничение прав муниципалитетов расходится с общей концепцией законопроекта, предполагающей три уровня осуществления охраны памятников культурного наследия. Также законопроект предусматривает отсылочную норму по определению порядка выкупа и определения выкупной цены объекта культурного наследия, являющегося жилым помещением, к жилищному законодательству, не внося каких либо изменений в Жилищный кодекс. При этом текущей редакцией Жилищного кодекса не предусмотрен указанный выше порядок. Таким образом порождается нерабочая норма, требующая дополнительных изменений в законодательство.

Помимо этого, проанализировав зарубежную практику, Экспертный совет пришел к выводу о необходимости создания системы экономических стимулов, налоговых преференций, предоставляемых лицам, выкупающим памятники культуры и обеспечивающие их надлежащие содержание.

В законопроекте не соблюдены правила юридической техники: предполагаемые к изменению наименования статей не в полной мере коррелируются с их содержанием, наименование статей имеют отсылочные нормы, не соблюдено единство в терминологическом аппарате.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном Совете Национального объединения строителей по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет считает принятие законопроекта в данной редакции не целесообразным. Законопроект требует значительной доработки, согласования с нормами Земельного и Градостроительного кодексов РФ, переработки с точки зрения юридической техники, а также с учетом озвученных предложений.

Председатель Экспертного Совета,
Руководитель Рабочей группы



А.Н. Глушков