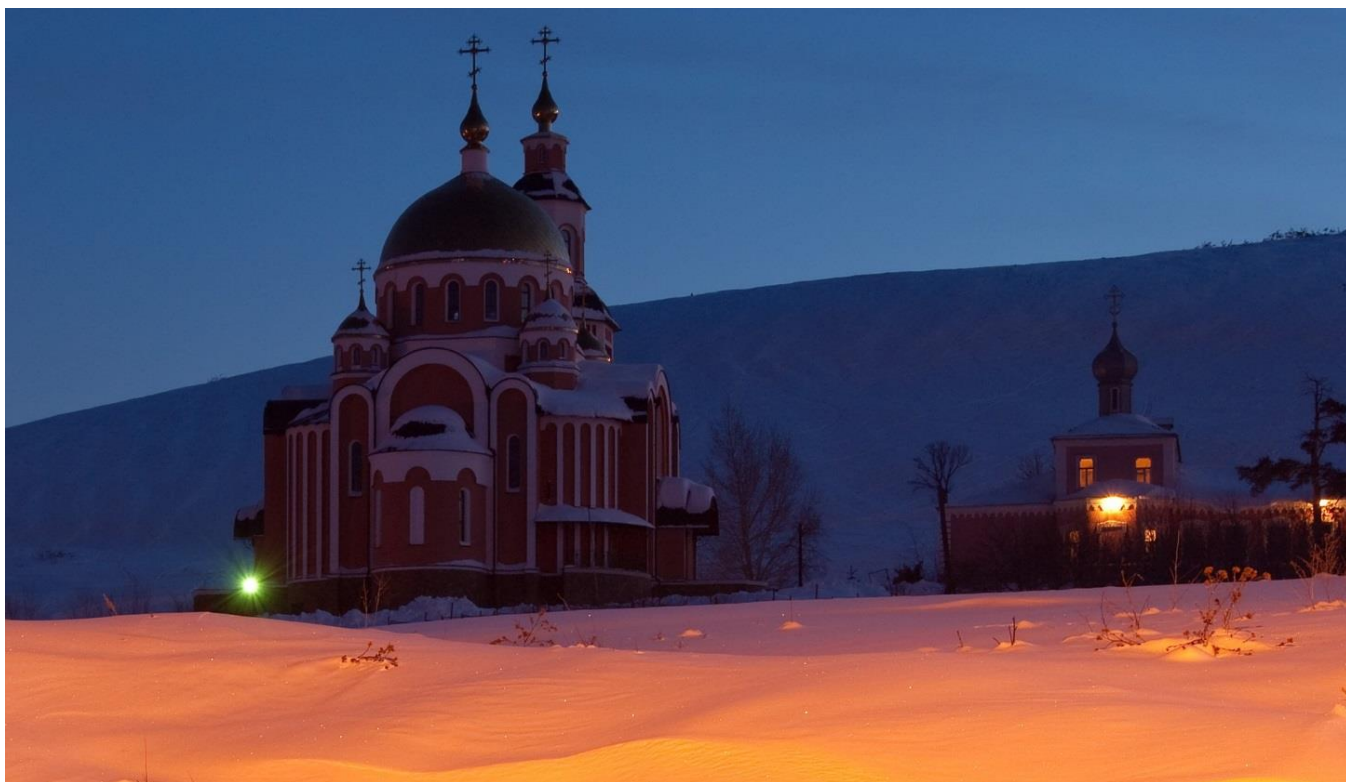


РАБОТА ЭКСПЕРТОВ С ОБЪЕКТАМИ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: СЛОЖНОСТИ И НЮАНСЫ



Опыт проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий объектов культурного наследия показал несогласованность законодательства о градостроительной деятельности, законодательства в области охраны объектов культурного наследия и подзаконных актов.

В связи с этим для благополучного прохождения государственной экспертизы проектной документации по реконструкции объектов культурного наследия заявителям необходимо предоставлять не только те документы, которые предусмотрены Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, но и те, которые требуются согласно законодательству в области охраны объектов культурного наследия.

Леонид Дмитриевич Футорянский

Заместитель начальника отдела строительных решений и инженерного обеспечения Екатеринбургского филиала ФАУ «Главгосэкспертиза России»

В соответствии с положениями пункта 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации к полномочиям Главгосэкспертизы России относится среди прочего проведение государственной экспертизы проектной документации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения. К экспертам такие объекты попадают в тех случаях, когда в ходе реконструкции запланированы работы, способные

повлиять на надежность и безопасность сооружений, например, изменение конструктивных решений.

На текущий момент число заявлений на проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий объектов капитального строительства, являющихся объектами культурного наследия федерального и регионального значения, в Екатеринбургский филиал постоянно растёт. Можно ожидать, что этот рост будет продолжаться и в ближайшем будущем.

Опыт проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий объектов культурного наследия в Екатеринбургском филиале Главгосэкспертизы России показал несогласованность законодательства о градостроительной деятельности и законодательства в области охраны объектов культурного наследия, а также подзаконных актов при их прямой и тесной взаимосвязи.

Согласно части 2 статьи 2 Федерального закона от 25.06.2002 №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 25.06.2002 №73-ФЗ), отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, связанные с градостроительной деятельностью, регулируются законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Согласно требованиям части 4 статьи 40 этого же ФЗ, работы по сохранению объекта культурного наследия, которые затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности данного объекта культурного наследия, должны проводиться в соответствии с Федеральным законом №73-ФЗ и с Градостроительным кодексом. Согласно положениям упомянутого выше пункта 5.1 статьи 6 и пункта 3.4 статьи 49 Градостроительного кодекса, объекты культурного наследия федерального, регионального и местного значения подлежат государственной экспертизе, причём в случае финансирования работ за счёт средств федерального бюджета проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий объектов культурного наследия регионального и местного значения относится к полномочиям Главгосэкспертизы России на основании постановления Правительства от 23.09.2013 №840.

На данном этапе несогласованности законодательных актов не усматривается, но только до начала выполнения работ по сохранению объекта культурного наследия, которые включают в себя, согласно положениям части 1 статьи 40 Федерального закона от 25.06.2002 №73-ФЗ, выполнение научно-исследовательских, изыскательских, проектных и иных работ, направленных на сохранение объекта культурного наследия.

Здесь следует отметить, что положениями Федерального закона от 25.06.2002 №73-ФЗ (глава V) до начала работ по сохранению объектов историко-культурного наследия в обязательном порядке предусмотрена государственная историко-культурная экспертиза в отношении объектов государственной историко-культурной экспертизы (статья 30), в число которых входит и проектная документация на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия.

Порядок проведения работ по сохранению объекта культурного наследия определён статьёй 45 Федерального закона от 25.06.2002 №73-ФЗ. В соответствии с требованиями части 1 указанной статьи работы по сохранению объекта культурного наследия проводятся на основании:

- задания на проведение указанных работ;

- разрешения на проведение указанных работ, выданных органом охраны объектов культурного наследия;
- проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия, согласованной соответствующим органом охраны объектов культурного наследия.

Порядок выдачи задания на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия определён частью 4 статьи 45 Федерального закона от 25.06.2002 №73-ФЗ, а также «Порядком выдачи задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, или выявленного объекта культурного наследия», утверждённого приказом Министерства культуры Российской Федерации от 08.06.2016 №1278. Согласно указанному порядку, задание на выполнение работ утверждается уполномоченным органом охраны объектов культурного наследия, а собственник или иной законный владелец объекта культурного наследия лишь согласовывает задание, так как оно составляется с учётом его мнения согласно части 3 статьи 45 Федерального закона от 25.06.2002 №73-ФЗ.

И в этом заключается первая несогласованность, так как в градостроительных отношениях именно застройщику (техническому заказчику), лицу, ответственному за эксплуатацию здания, сооружения, региональному оператору, переданы полномочия утверждать задание на проектирование в случае подготовки проектной документации на условиях договора, а в законодательстве об охране объектов культурного наследия этим лицам отводится максимум согласующая роль.

Следующая несогласованность заложена в процессе проведения государственной экспертизы проектной документации и(или) результатов инженерных изысканий, когда проведение такой экспертизы обязательно. В соответствии с частью 1 статьи 45 Федерального закона от 25.06.2002 №73-ФЗ в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики его надежности и безопасности, указанные работы проводятся при наличии положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, предоставляемого в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса. Порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий определён статьёй 49 Градостроительного кодекса и Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 №145 (далее – Положение). Положением установлен исчерпывающий список документов, предоставляемых заявителем для проведения государственной экспертизы, исключающий возможность истребования дополнительных материалов. На сегодняшний день перечень документов, представляемых для одновременного проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, определён пунктом 13 Положения и выглядит следующим образом:

- заявление о проведении государственной экспертизы;
- проектная документация на объект капитального строительства в соответствии с требованиями (в том числе к составу и содержанию разделов документации), установленными законодательством Российской Федерации;
- задание на проектирование;

- результаты инженерных изысканий в соответствии с требованиями (в том числе к составу указанных результатов), установленными законодательством Российской Федерации;
- задание на выполнение инженерных изысканий;
- положительное заключение государственной экологической экспертизы (в случае если проведение такой экспертизы обязательно);
- копия положительного сводного заключения о проведении публичного технологического аудита крупного инвестиционного проекта с государственным участием (в случае если проведение такого аудита предусмотрено);
- документы, подтверждающие полномочия заявителя действовать от имени застройщика, технического заказчика;
- выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске исполнителя работ к соответствующему виду работ по подготовке проектной документации и (или) инженерным изысканиям;
- сведения о решении Правительства Российской Федерации о разработке и применении индивидуальных сметных нормативов (в случае если такое решение принято);
- обоснование безопасности опасного производственного объекта с приложением заверенной в установленном порядке копии положительного заключения экспертизы промышленной безопасности такого обоснования.

Очевидно, что перечень документов, представляемых для проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, не содержит требований к предоставлению документов, необходимых для подготовки документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия. Точнее он не учитывает особенностей подготовки проектной документации, разрабатываемой применительно к объектам культурного наследия.

В первую очередь, в нем не учтены особенности подготовки, утверждения и согласования задания на выполнение работ по сохранению объекта культурного наследия, о чём говорилось ранее. Это приводит к неопределённости: с одной стороны, задание на проектирование утверждает застройщик или иные лица, определённые Градостроительным кодексом, с другой стороны, не учитываются требования законодательства в области охраны объектов культурного наследия.

Кроме того, перечень документов, определённый пунктом 13 Положения, не содержит требований к предоставлению разрешения на выполнение работ по сохранению объекта культурного наследия, а, как было описано выше, разрешение является одним из оснований для выполнения этих работ.

Наконец, в перечне документов отсутствует указание на необходимость предоставления проектной документации, согласованной соответствующим органом охраны объектов культурного наследия.

Из этого следует, что проектная документация, разработанная применительно к объекту культурного наследия и представляемая на государственную экспертизу, может полностью соответствовать требованиям Положения к составу документов, представляемых для проведения государственной экспертизы, но не соответствовать требованиям, предъявляемым законодательством об охране объектов культурного наследия. В этой связи, на стадии проверки документов, мотивированный отказ в приёме проектной документации

и(или) результатов инженерных изысканий по основаниям, изложенным в части 8 статьи 49 Градостроительного кодекса, невозможен.

При проведении государственной экспертизы проектной документации выполняется оценка соответствия проектной документации в том числе и требованиям государственной охраны объектов культурного наследия в силу положений части 5 статьи 49 Градостроительного кодекса. В случае выявления несоответствия проектной документации требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, таких как отсутствие результатов историко-культурной экспертизы, разрешения на выполнение работ по сохранению объекта культурного наследия уже в процессе проведения экспертизы положительное заключение не может быть выдано ввиду невозможности их устранения в период проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Описанная выше несогласованность законодательства о градостроительной деятельности и законодательства в об охране объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации и подзаконных актов нашла отражение при проведении в Екатеринбургском филиале ФАУ «Главгосэкспертиза России» государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий «Объект культурного наследия «Комплекс зданий Ново-Тихвинского монастыря: Собор» (Успенская церковь)», подготовленных для объекта культурного наследия федерального значения.

Заявителем был представлен комплект документов, определённый перечнем, установленным Положением, в связи с чем оснований для отказа в принятии проектной документации не было. В процессе проведения государственной экспертизы были выявлены несоответствия представленных документов требованиям законодательства об охране объектов культурного наследия, связанные с отсутствием:

- разрешений на выполнение работ по сохранению объекта культурного наследия;
- заключения (акта) историко-культурной экспертизы в отношении представленной проектной документации;
- согласования проектной документации соответствующим уполномоченным органом охраны объектов культурного наследия.

Одновременно с выдачей замечаний заявителю в соответствии с подпунктом «а» пункта 32 Положения был сделан запрос в Управление государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области о предоставлении необходимых документов. В ответе на запрос сообщалось, что разрешения на проведение работ Управлением не выдавалось, а процедура согласования проектной документации прекращена.

Таким образом, представленная на государственную экспертизу документация не могла получить положительное заключение ввиду невозможности устранения выданных заявителю замечаний. Договор на проведение государственной экспертизы был расторгнут по инициативе заявителя.

Подводя итог, можно сделать вывод о необходимости предоставления в комплекте документов, не предусмотренных перечнем, указанным в Положении, но обязательность получения которых продиктована требованиями законодательства в области охраны объектов культурного наследия, на стадии представления документов заявителем самостоятельно для благополучного прохождения государственной экспертизы.