Итоги

публичного мероприятия по обсуждению результатов правоприменительной практики законодательства в области государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия

15.10.2019

В проведении мероприятия приняли участие представители ООО «Темпл Групп», ООО «Музейные технологии», Некоммерческой организации «Союз Экспертиз Северо-Запада».

В рамках проведения вышеуказанного мероприятия обсуждены следующие вопросы:

**1)** разрешение на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (срок действия, допустимые виды работ, случаи отсутствия утвержденного предмета охраны, привлечение к проведению работ организаций, не имеющих соответствующую лицензию);

**2)** осуществление технического и авторского надзора (права и обязанности, лицензирование);

**3)** государственная историко-культурная экспертиза (выявляемые нарушения при представлении в комитет соответствующих актов, необходимости проведения государственной историко-культурной экспертизы в отношении проекта границ территории объекта культурного наследия).

**По первому вопросу:**

В соответствии с ч. 1 ст. 45 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации работы по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия проводятся на основании задания на проведение указанных работ, разрешения на проведение указанных работ, выданных органом охраны объектов культурного наследия, указанным в пункте 2 настоящей статьи, 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, указанным в пункте 2 настоящей статьи, а также при условии осуществления технического, авторского надзора и государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за их проведением.

Порядок выдачи разрешения 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, утвержден Приказом Минкультуры России от 21.10.2015 № 2625.

В связи с отсутствием в положениях вышеуказанных нормативных правовых документах положений, регламентирующих срок на которые выдаются соответствующие разрешения, указанный срок исчисляется исходя из срока проведения работ, указанного в договоре на проведение работ по сохранению.

Согласно Приложению № 1 к Порядку выдачи разрешения 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, утвержденному приказом Министерства культуры Российской Федерации

от 21.10.2015 № 2625, в разрешении указывается конкретный(ые) вид(ы) работ, согласно перечню, указанному в заявлении о выдаче разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия.

Таким образом, выполнение работ не предусмотренных разрешением на проведение работ влечет нарушение требований ч. 1 ст. 45 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ, что в свою очередь образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.14 КоАП РФ.

Частью 6 ст. 45 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ установлено, что к проведению работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности.

Таким образом, привлечение к проведению работ по сохранению объектов культурного наследия организаций, не имеющих соответствующую лицензию, влечет нарушение вышеуказанного положения и образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.13 КоАП РФ.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 47.3 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ При содержании и использовании объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия в целях поддержания в надлежащем техническом состоянии без ухудшения физического состояния и (или) изменения предмета охраны данного объекта культурного наследия лица, указанные в пункте 11 статьи 47.6 настоящего Федерального закона, лицо, которому земельный участок, в границах которого располагается объект археологического наследия, принадлежит на праве собственности или ином вещном праве, обязаны не проводить работы, изменяющие облик, объемно-планировочные и конструктивные решения и структуры, интерьер выявленного объекта культурного наследия, объекта культурного наследия, включенного в реестр, в случае, если предмет охраны объекта культурного наследия не определен.

Согласно письму Минкультуры России от 16 октября 2015 г. N 338-01-39-ГП:

- 2.14. Предмет охраны объекта культурного наследия может разрабатываться как в рамках отдельного мероприятия, так и в качестве дополнения к разделу "Предварительные исследования" проектной документации. В случае разработки предмета охраны в составе проектной документации необходимость его подготовки учитывается в задании на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (в разделе "Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия") и в смете-калькуляции на проведение проектных работ. При отсутствии в задании на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия информации о необходимости разработки предмета охраны эксперты по проведению государственной историко-культурной экспертизы и специалисты соответствующих органов охраны объектов культурного наследия не вправе выдвигать требования к организации-проектировщику о предоставлении предмета охраны.

- 6.3. Согласование проектной документации соответствующим органом охраны объектов культурного наследия проводится в следующем составе:

предварительные работы;

комплексные научные исследования;

проект реставрации и приспособления (эскизный проект, проект, проект организации реставрации). Перечень мероприятий по обеспечению доступа инвалидов и малоподвижных групп населения к объектам культурного наследия (при необходимости);

предмет охраны (в случае его разработки в составе проектной документации).

В случае разработки предмета охраны в составе проектной документации данный предмет охраны подлежит утверждению соответствующим органом охраны объектов культурного наследия.

**По второму вопросу:**

В соответствии с ч. 1 ст. 45 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации работы по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия проводятся на основании задания на проведение указанных работ, разрешения на проведение указанных работ, выданных органом охраны объектов культурного наследия, указанным в пункте 2 настоящей статьи, 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, указанным в пункте 2 настоящей статьи, а также при условии осуществления технического, авторского надзора и государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за их проведением.

В соответствии с п.п. 7.9. «ГОСТ Р 56200-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Научное руководство и авторский надзор при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия. Основные положения» утвержденного Приказом Росстандарта от 30.10.2014 № 1460-ст, обязанности юридических и физических лиц, осуществляющих авторский надзор, включают:

- контроль соответствия проводимых работ по сохранению объектов культурного наследия разработанным проектным решениям и нормативной документации в сфере сохранения объектов культурного наследия, а также строительным нормам и правилам в части, не противоречащей сохранению объектов культурного наследия;

- контроль за качеством и соблюдением технологии проведения работ по сохранению объекта культурного наследия, а также за обеспечением надежности, прочности, устойчивости и долговечности конструкций и монтажа технологического и инженерного оборудования при приспособлении объектов культурного наследия к современному использованию.

В соответствии с п. 7.1. «ГОСТ Р 56254-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Технический надзор на объектах культурного наследия. Основные положения», утвержденного Приказом Росстандарта от 26.11.2014 № 1803-ст, физические и юридические лица, осуществляющие технический надзор, обязаны контролировать соответствие проводимых работ по сохранению объектов культурного наследия разработанным проектным решениям в части соответствия видов и объемов работ, нормативных документов в сфере сохранения объектов культурного наследия, а также строительным нормам и правилам в части, не противоречащей сохранению объектов культурного наследия.

Таким образом, в случае нарушения исполнителем работ по сохранению объектов культурного наследия положений научно-проектной документации, при отсутствии соответствующих мер со стороны лиц, осуществляющих авторский и технический надзор, их бездействие образуют состав административного правонарушения, предусмотренного ст.7.13 КоАП РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 40 Федерального закона от 25.06.2002   
№ 73-ФЗ сохранение объекта культурного наследия - меры, направленные на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия, предусматривающие консервацию, ремонт, реставрацию, приспособление объекта культурного наследия для современного использования и включающие в себя научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научное руководство проведением работ по сохранению объекта культурного наследия, технический и авторский надзор за проведением этих работ.

Частью 6 ст. 45 Федерального закона от 25.06.2002   
№ 73-ФЗ установлено, что к проведению работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензию на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности.

Согласно ч. 5 ст. 45 Федерального закона от 25.06.2002   
№ 73-ФЗ лицо, осуществляющее разработку проектной документации, необходимой для проведения работ по сохранению объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия, осуществляет научное руководство проведением этих работ и авторский надзор за их проведением.

В соответствии с п. 4.7. «ГОСТ Р 56200-2014. Национальный стандарт Российской Федерации. Научное руководство и авторский надзор   
при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия. Основные положения», утвержденного и введенного в действие Приказом Росстандарта от 30.10.2014 № 1460-ст, научное руководство и авторский надзор при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия осуществляется на основании лицензии на деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выданной в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

В соответствии с п. 4.2. «ГОСТ Р 56254-2014 Технический надзор   
на объектах культурного наследия. Основные положения», утвержденного   
и введенного в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 26.11.2014 № 1803, технический надзор осуществляют физические и юридические лица, ведущие разработку проектной документации по сохранению объектов культурного наследия согласно   
с действующим законодательством Российской Федерации и обладающие соответствующей лицензией.

Таким образом, физические или юридические лица, осуществляющие технический надзор за проведением работ по сохранению объектов культурного наследия обязаны иметь лицензию на деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выданной в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

**По третьему вопросу:**

Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ в редакции от 23.07.2013.

В статье 18 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ в редакции от 23.07.2013 отсутствуют положения, устанавливающие в качестве обязательного требования, наличие в акте государственной историко-культурной экспертизы, в числе сведений необходимых для принятия решения о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр, сведений о границах территории выявленного объекта культурного наследия, включая графическое описание местоположения этих границ, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения Единого государственного реестра недвижимости (далее – сведения о границах).

Статьей 20 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ в редакции от 23.07.2013 к целям государственной историко-культурной экспертизы отнесено обоснование включения объекта культурного наследия в реестр.

Проведение историко-культурной экспертизы в целях обоснования границ его территории вышеуказанным положением не предусмотрено.

В соответствии со ст. 30 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ в редакции от 23.07.2013 объектами историко-культурной экспертизы являются документы, обосновывающие включение объектов культурного наследия в реестр.

Согласно п.п. 2, 9 ст. 17 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ в редакции от 23.07.2013 для принятия решения о включении объекта культурного наследия в реестр в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, определенный законом данного субъекта Российской Федерации представляется:

- описание границ территории объекта;

- заключение государственной историко-культурной экспертизы.

Таким образом, описание границ территории объекта является самостоятельным предметом рассмотрения при принятии решения о включении объекта в реестр.

Кроме того, постановлением Правительства РФ от 15.07.2009 № 569 утверждено Положение о государственной историко-культурной экспертизе (далее - Положение).

Пунктом 19 Положения в редакции от 04.09.2012 установлены требования к оформлению акта государственной историко-культурной экспертизы.

Данный пункт не содержит в себе требования о необходимости отражения в вышеуказанном акте сведений о границах территории выявленного объекта культурного наследия.

Также пунктом 26 Положения в редакции от 04.09.2012 (перечень приложений к акту экспертизы) сведения о границах территории выявленного объекта культурного наследия не предусмотрены.

Вместе с этим, пп. «е» п. 26 Положения в редакции от 04.09.2012 указано, что по усмотрению эксперта или председателя экспертной комиссии к акту экспертизы могут быть приложены иные документы и материалы.

В соответствии с п. 30 Положения в редакции от 04.09.2012 в случае несогласия с заключением экспертизы орган охраны объектов культурного наследия уведомляет об этом заказчика экспертизы письменно с указанием мотивированных причин несогласия. К причинам несогласия, в частности, относятся:

а) несоответствие заключения экспертизы законодательству Российской Федерации;

б) несоответствие заключения экспертизы принципам ее проведения, установленным статьей 29 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;

в) наличие в заключении экспертизы, прилагаемых к нему документах и материалах недостоверных сведений, оказывающих влияние на вывод экспертизы;

г) выявление в отношении эксперта, подписавшего заключение экспертизы, обстоятельств, предусмотренных пунктом 8 Положения;

д) нарушение установленного порядка проведения экспертизы;

е) несоответствие заключения экспертизы требованиям, предусмотренным пунктами 19 - 25 настоящего Положения;

ж) отсутствие прилагаемых к заключению экспертизы документов и материалов;

з) истечение 2-летнего срока с даты оформления заключения экспертизы.

Федеральным законом от 22.10.2014 № 315-ФЗ, вступившим в силу   
с 22.01.2015, были внесены изменения в Федеральный закон № 73-ФЗ.

Согласно вышеуказанным изменениям введена статья 3.1, дающая определение границам территории объекта культурного наследия, статья 5.1, определяющая общие требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия (в том числе и достопримечательного места) и закрепляющая за органами охраны объектов культурного наследия обязанность по установлению таких требований, статья 56.4, определяющая особенности государственной охраны достопримечательных мест и закрепляющая за органами охраны объектов культурного наследия обязанность по установлению требований к осуществлению деятельности и требований к градостроительным регламентам в границах территории достопримечательных мест с целью сохранения предмета охраны таких объектов культурного наследия.

Требования к осуществлению деятельности и требования   
к градостроительным регламентам в границах территории достопримечательного места в рамках историко-культурной экспертизы 2014 года разработаны не были, поскольку соответствующие требования законодательства вступили в силу после составления акта экспертизы.

Частью 4 ст. 3.1. Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ установлено, что требования к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 04.06.2015   
№ 1745 утверждены требования к составлению проекта границ территории объектов культурного наследия (далее - Требования).

Пунктом 3 Требований установлено, что разработка проекта границ территории объекта культурного наследия осуществляется физическими и/или юридическими лицами на основе необходимых историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований (далее - историко-культурные исследования).

Согласно п. 5.1 Требований материалы по обоснованию проекта границ территории объекта культурного наследия формируются по результатам проведенных историко-культурных исследований и могут включать, в том числе материалы ранее разработанных проектов границ территорий объектов культурного наследия, в отношении которых проведены историко-культурные исследования; иные материалы, необходимые для обоснования проекта границ территории объекта культурного наследия.

Согласно п.п. 7, 8 Требований разработанный проект границ территории объекта культурного наследия представляется на рассмотрение в соответствующий орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия в сфере государственной охраны культурного наследия указанного объекта.

Статьей 28 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ определены цели проведения государственной историко-культурной экспертизы к которым, в том числе, отнесены и установление требований к осуществлению деятельности и установление требований к градостроительным регламентам в границах территории достопримечательного места.

В то же время, объект государственной историко-культурной экспертизы, корреспондирующий данной цели, в статье 30 Федерального закона от 25.06.2002   
№ 73-ФЗ отсутствует.

Подпункт «е» пункта 19 Положения о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 15.07.2009 № 569 (далее - Положение), в качестве обязательного элемента, содержащегося в акте государственной историко-культурной экспертизы, указывает цели и объект экспертизы.  
 Пунктами 11(1), 11 (2) Положения установлен необходимый состав экспертов в зависимости от объектов экспертизы.

Пунктом 30 Положения установлено, что в случае несогласия с выводами заключения экспертизы орган охраны объектов культурного наследия уведомляет об этом заказчика письменно с указанием мотивированных причин несогласия.   
 К причинам несогласия относятся, в том числе нарушение установленного порядка проведения экспертизы.

Таким образом, проведение историко-культурной экспертизы без указания в акте соответствующего объекта, неустановленного состава экспертов, в отсутствие предусмотренного законодательством объекта является прямым нарушением Положения и влечет невозможность ее проведения, а также влечет несогласие органа охраны объектов культурного наследия с заключением данной экспертизы.

Приказ Минкультуры России от 04.06.2015 № 1745 не содержит требований о необходимости проведения в отношении проекта границ территории объекта культурного наследия государственной историко-культурной экспертизы, также указанные требования отсутствуют в Положении, в Федеральном законе от 25.06.2002 № 73-ФЗ.

Данные доводы на сегодняшний день рассматриваются в Верховном суде Российской Федерации.