

Курикалов Юрий Леонидович,

директор АНО «Правовой центр градостроительных проектов»

Санкт-Петербург, Россия

e-mail: esp.szfo@gmail.com

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ И КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ К ГАРМОНИЗАЦИИ

Аннотация

В докладе рассматриваются происходящие в настоящее время изменения в Федеральном законе "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации". Делается вывод, что в этих ситуационно обусловленных изменениях фактически производится выход за пределы сугубо-консервативного подхода в сфере культурного наследия, неизбежный в процессе градостроительного развития. Несмотря на необходимость определенной осмотрительности при введении в данной сфере новых моделей правового регулирования, направленных на обеспечение гармонизации среды жизнедеятельности (ревитализации), необходимы дальнейшие шаги в эту сторону, предпринимаемые уже не стихийно и ситуационно, а сознательно и взвешенно.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) максимально широко определяет предмет своего регулирования. Согласно п.1 ст.1 ГрК РФ градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции, сноса объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений,

комплексного развития территорий и их благоустройства. Таким образом, по существу понятие градостроительной деятельности включает любые организуемые людьми процессы создания и преобразования искусственных объектов окружающей среды. Можно обратить внимание, что включение в рассматриваемое определение еще и эксплуатации зданий, сооружений (его произвел Федеральный закон от 28.11.2011 № 337-ФЗ), на первый взгляд, стирает всякие рамки отличия градостроительной деятельности от хозяйственной деятельности в целом. Представляется, однако, что не определенное прямо в ГрК РФ понятие эксплуатации зданий, сооружений принципиально раскрывается в нем, исходя из содержания ст.55.24, как обеспечение надлежащего технического состояния объектов путем технического обслуживания, эксплуатационного контроля и текущего ремонта. В этой интерпретации представленное в ГрК РФ понятие градостроительной деятельности, с учетом отнесения к ней благоустройства территорий, включает процессы как создания и преобразования искусственных объектов окружающей среды, так и обеспечения надлежащего (социально ответственного) использования таких объектов. Не оспаривая правомерность столь широкого (даже в предложенной ограничивающей интерпретации) предмета регулирования, в данном докладе мы рассматриваем вопрос о применении норм такого регулирования в отношении особого рода искусственных объектов – объектов культурного наследия (ОКН).

Ст.3 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об ОКН) относит к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации 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. В целом, на основании этого определения и других положений Закона об ОКН, подпадающие под его действие объекты культурного наследия – обладающие культурной ценностью искусственные объекты (предметы культуры), со своей исторически определенной территорией расположения. При этом следует сделать оговорку, что связанная с историческими событиями или религиозными традициями территория может получать статус объекта культурного наследия даже независимо от обнаружения на ней предметов культуры (достопримечательные места).

Основная цель Закона об ОКН, по сути, противоположна направленности ГрК РФ: если последний прежде всего ставит задачу "развития территорий", то есть реализации на них *изменений*, создание новых объектов и преобразование существующих для обеспечения "благоприятных условий жизнедеятельности человека", то в отношении объектов культурного наследия в первую очередь выдвигается задача максимального *сохранения* территорий от подобного вмешательства. Принцип *сохранения*, проводимый в Законе № 73-ФЗ сквозным образом, начиная с преамбулы, решающим образом реализован в нормах ст.5.1, устанавливающей требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия. До недавнего времени (изменений, внесенных Федеральным законом от 24.07.2023 № 365-ФЗ) п.1 указанной статьи запрещал на территории памятника или ансамбля проведение земляных, строительных и иных работ, за исключением работ по

сохранению объекта культурного наследия, сохранению историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия. Соответственно, в отношении самого ОКН строительные работы могли проводиться только в форме работ по сохранению объекта культурного наследия, осуществление которых регламентирует глава VII (статьи 40 – 47) Закона об ОКН.

Согласно п.1 ст.40 Закона об ОКН сохранение ОКН – 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. При этом даже хоть как-то соотносимое с *развитием* "приспособление объекта культурного наследия для современного использования", определяется без использования терминов "строительство" и "реконструкция": в соответствии со ст.44 Закона, оно представляет собой "научно-исследовательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях создания условий для современного использования объекта культурного наследия, включая реставрацию представляющих собой историко-культурную ценность элементов объекта культурного наследия". Такое умолчание имеет конкретное юридическое значение: если осуществление "строительства" и "реконструкции" в собственном смысле слова требуют получения от уполномоченных в сфере градостроительства органов публичной власти *разрешения на строительство* в соответствии со статье 51 ГрК РФ, то *разрешение на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия* выдается органом охраны объектов культурного наследия, который

не только имеет иную ведомственную специализацию, но и, в зависимости от категории ОКН, может находиться на другом уровне вертикали публичной власти. Можно сказать, что в целом ОКН изъяты из сферы действия градостроительного права как такового. Принципиально они находятся в юрисдикции органов охраны ОКН, и только в случаях, когда затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов, к выполнению функций в отношении ОКН дополнительно подключаются контрольные и экспертные органы строительной сферы.

В соответствии с требованиями Закона об ОКН разработанная проектная документация по сохранению ОКН подлежит многоэтапному рассмотрению, государственной историко-культурной экспертизе (ГИКЭ) и согласованию до получения соответствующего разрешения на проведение работ по сохранению ОКН. Такой сугубо-консервативный подход, нарочитая тяжеловесность процедур, которыми обставлено проведение работ по сохранению ОКН, резко контрастирует с тенденцией к сокращению таких процедур в сфере строительной деятельности, применением здесь принципа "регуляторной гильотины". Законодатель здесь сознательно руководствуется сугубо-консервативным подходом, задавая высокий уровень "административной перестраховки", ввиду необходимости предотвращения риска необратимого на них воздействия на ОКН. Вместе с тем такой подход является крайне спорным и по существу контрпродуктивным. Несмотря на то, что для снятия избыточной административной нагрузки в данной сфере необходим куда более тщательный анализ, чем в обычных областях экономической деятельности, искусственное торможение работ по сохранению ОКН в некоторых случаях может иметь не менее тяжелые последствия, чем неконтролируемая хозяйственная активность.

Некоторое отклонение от сугубо-консервативного подхода наметилось в рамках Закона об ОКН с введением Федеральным законом от 24.07.2023 №

365-ФЗ особого порядка осуществления работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах, являющихся объектами культурного наследия (дополнительно включенные в ст.56.1 пункты 4 – 12). Реализованная для этого специального случая модель правоотношений предусматривает, что данный вид строительных работ в отношении ОКН при определенных нормами Закона об ОКН обстоятельствах не является работами по сохранению объекта культурного наследия, и, соответственно, в этом случае не применяются нормы статьи 45 Закона об ОКН о порядке проведения последних. Обстоятельства, которые приводят к такому изменению правового режима выполняемых работ, могут определяться по любому из двух критериев:

1. Работы не затрагивают предмета охраны ОКН.

2. Предмет охраны ОКН не определен (либо это выявленный объект культурного наследия, то есть еще не включенный в Единый государственный реестр ОКН), а работы не изменяют облика, объемно-планировочных и конструктивных решений и структур, интерьера многоквартирного дома.

В обоих случаях работы выполняются в соответствии с Жилищным кодексом РФ с учетом особенностей, установленных рассматриваемой статьей 56.1 Закона. Особо оговорено, что в целях выполнения таких работ не проводится государственная историко-культурная экспертиза и не применяются положения пунктов 2 и 3 статьи 36 (требования к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия на непосредственно связанных с ним земельных участках).

Лицо, планирующее выполнение работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, которые соответствуют критериям их исключения из-под действия режима работ по сохранению ОКН, обязано не позднее чем за пять рабочих дней до начала выполнения таких работ уведомить об этом в письменной форме орган охраны. В период

выполнения работ орган охраны ОКН должен проводить на объекте мероприятия по контролю (надзору), первое из которых должно быть проведено не позднее 7 рабочих дней со дня начала выполнения работ.

Следует отметить, что введение изложенного особого порядка осуществления строительных работ в отношении ОКН представляло собой ситуационное решение, необходимость которого возникла в связи с массовой реализацией капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Достаточно многие из таких домов отнесены к числу объектов культурного наследия, и проведение полных процедур сохранения ОКН во всех подобных случаях требует существенно больших сроков и расходов.

Следует отметить, что не усматривается никаких принципиальных препятствий к тому, чтобы распространить рассматриваемую правовую модель на все случаи выполнения капитального ремонта. Ограничение введенного Федеральным законом от 24.07.2023 № 365-ФЗ порядка правоотношений только случаем выполнения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах могло бы считаться оправданным лишь в связи с тем, что подобная форма деятельности повышает риск нарушения сохранности ОКН. В действительности риск нарушения сохранности ОКН несет в первую очередь невыполнение капитального ремонта объекта, поддерживающего его в надлежащем состоянии. Исключением из этого правила являются те ОКН, для сохранения культурной ценности которых "консервация" (в смысле ст.41 Закона об ОКН) предпочтительнее, чем капитальный ремонт. Эта категория и должна быть выделена путем установления соответствующего предмета охраны, причем в будущем это необходимо делать непосредственно при включении в Единый государственный реестр ОКН. Речь при этом, по сути дела, об объектах, преимущественно используемых именно в их качестве культурного наследия. Остальные ОКН, составляющие их большую часть,

можно определить как "активно эксплуатируемые в практических целях". По-видимому, их основным массивом являются как раз многоквартирные дома, однако это обстоятельство не означает, что законодатель не должен обращать внимание на все остальные аналогичные объекты.

Очевидно, что аналогичный порядок правоотношений должен применяться не только в случае осуществления капитального ремонта, но и при проведении менее фундаментальных строительных и технических работ, обеспечивающих надлежащее содержание объекта. Дело в том, что, исходя из действующей редакции Закона, любые такие работы на ОКН, даже самые локальные и очевидным образом не затрагивающие культурную ценность объекта, должны считаться работами по сохранению ОКН. В связи с этим для того, чтобы избежать несоразмерных издержек на проведение неотложных работ по ремонту ОКН, увековечивающих память о событиях, об участниках и о жертвах Великой Отечественной войны, Федеральным законом от 19.10.2023 № 507-ФЗ в Закон об ОКН было введено положение (пп.31.1 п.1 статьи 9), предусматривающее возможность установления упрощенного порядка проведения некоторых видов таких работ. Такой порядок и соответствующие виды работ были определены приказом Минкультуры России от 20.03.2024 № 509, со сроком действия до 01.09.2029.

Понятно, что данная мера носит ситуационный характер в еще большей степени, чем мера, введенная Федеральным законом от 24.07.2023 № 365-ФЗ. В действительности необходим системный пересмотр всех положений Закона, регулирующих ремонт, а также содержание и использование ОКН, в соотнесении с нормами главы 6.2 ГрК РФ "Эксплуатация зданий, сооружений". Определенное движение в этом направлении представляет собой состоявшееся 22.03.2025 принятие Государственной Думой ФС РФ в третьем чтении проекта федерального закона № 680178-8. Анализ вводимых при этом изменений Закона об ОКН

составляет отдельную тему, выходящую за рамки настоящей статьи. Тем не менее, отметим, что данные изменения также носят ситуационный и половинчатый характер. Так, установка внешних блоков кондиционеров явно выходит за рамки "содержания" и является работами по приспособлению к современному использованию. В связи с этим актуален вопрос о возможности применения подобной правовой модели по отношению не только к ремонтно-эксплуатационным работам, но и к проведению работ по приспособлению объекта культурного наследия для современного использования.

Принципиальным отличием деятельности, направленной на приспособление ОКН для современного использования, от ремонтно-эксплуатационных работ является более значительная степень изменений объекта. Кроме того, такая деятельность характеризуется вариативностью, связанной с наличием различных модификаций современного использования. Оба из указанных отличий определяют, что в случае приспособления объекта для современного использования не может допускаться проведение работ без подготовки проекта и его согласования. Вместе с тем очень часто предполагаемые работы носят заведомо локальный характер, не влияя на ОКН в целом. Следует также учитывать, что объект может находиться в перестроенном до неузнаваемости и крайне запущенном состоянии. А наиболее существенно то, что, как было указано выше, едва ли не большинство ОКН активно эксплуатируется в практических целях и не подлежат "музеефикации".

Действующий Закон об ОКН в очень малой степени отражает качественную дифференциацию объектов, имеющих культурную ценность. Он исходно разработан в рамках ориентации на Венецианскую хартию, императивами которой является сохранение аутентичности объектов, имеющих неоценимое мемориальное значение даже в том случае, если они дошли до нашего времени в виде развалин. Вместе с тем подобный

"археологический" подход явно не является универсальным. Включение культурного наследия в контекст современной действительности – это не только требование экономического развития, это требование самой жизни.

Таким образом, хотя на законодательном уровне упрощение порядка проведения работ по приспособление ОКН для современного использования фактически уже началось, его дальнейший путь остается спорной темой, которая подлежит научному изучению и обсуждению. Несмотря на эту дискуссионность, можно уже сейчас определить некоторые концептуальные рамки движения в данном направлении, которое по существу и должно явиться путем к гармонизации градостроительного развития и сохранения культурного наследия.

Во-первых, в Законе об ОКН следует предусмотреть дополнительную дифференциацию ценных объектов, выделив их категории, активно используемые в практических целях, основная функция которых, даже в их культурном значении – оставаться в среде современной жизнедеятельности (в отличии объектов, преимущественно используемых именно в их качестве культурного наследия – собственно "памятников" и соотносящихся с ними категорий).

Во-вторых, если в отношении памятников работы по сохранению должны проводиться в соответствии с Венецианской хартией (и, соответственно, с правовой моделью действующего Закона об ОКН), то в отношении "живых" объектов их связь с культурным наследием должна обеспечиваться с применением иной модели правового регулирования, поиски которой идут сейчас по существу стихийно, "методом проб и ошибок".

В-третьих, если научно-исследовательские работы, связанные с сохранением памятников, должны основываться на принципах Венецианской хартии, то приспособление объектов для современного использования требует иного рода исследовательских и культурно-

проектных работ, методология которых на концептуальном уровне существует (в частности, в форме социально-культурного проектирования), хотя в настоящее время до конца не сложилась практика ее использования.

Добиться решения задачи гармонизации градостроительного развития и сохранения культурного наследия непросто, однако необходимы дальнейшие шаги в этом направлении, предпринимаемые уже не стихийно и ситуационно, как сейчас, а сознательно и взвешенно. Такой путь по существу означает переход от сугубо-консервативного подхода в сфере культурного наследия к динамической экологии культуры, от исключительно мемориализации ценных объектов к духовной ревитализации среды жизнедеятельности человека.