

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТ ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ
И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ ХОЗЯЙСТВУ

ПРОТОКОЛ

**ЗАСЕДАНИЯ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО СТРОИТЕЛЬСТВУ,
ПРОМЫШЛЕННОСТИ СТРОИТЕЛЬНЫХ МАТЕРИАЛОВ
И ПРОБЛЕМАМ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

на тему

***«Сохранение исторического наследия: актуализация
градостроительной документации в целях реализации
масштабных инвестиционных проектов»***

г. Москва

«18» октября 2022 г.
16 час. 30 мин.

Председательствовал

Депутат Государственной Думы, член Комитета ГД по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, председатель Экспертного совета по строительству, промышленности строительных материалов и проблемам долевого строительства

В.И.Ресин

I. Вступительное слово

- *Ресин Владимир Иосифович, Депутат ГД ФС РФ, член Комитета Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Председатель Экспертного совета*
- *Иванова Светлана Владимировна, Статс-секретарь, заместитель Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации*

II. Выступают по теме заседания

- *Трунова Наталья Александровна, Аудитор Счётной палаты Российской Федерации*
- *Мороз Антон Михайлович, Вице-президент Ассоциации «Национальное объединение строителей», вице-президент Санкт-Петербургской Торгово-промышленной палаты*
- *Глебов Юрий Михайлович, Начальник Управления распоряжения имуществом казны Московской области*

- **Бугаева Ольга Николаевна**, Заместитель начальника Управления архитектуры и градостроительства Министерства строительства и архитектуры Архангельской области
- **Полянец Евгений Вадимович**, Член-корреспондент РААСН
- **Сытенко Георгий Игоревич**, Заместитель директора Департамента государственной охраны культурного наследия Минкультуры России
- **Шалиско Евгения Ивановна**, Заместитель руководителя Департамента культурного наследия города Москвы
- **Соловьев Вадим Владимирович**, Член правление Национального фонда сохранения культурного наследия и развития устойчивого туризма

По результатам обсуждения представленных материалов и выступлений участников заседания **приняты решения:**

1. Отметить:

1.1. Особую **актуальность темы заседания** в свете последних поручения Президента страны по итогам состоявшихся в августе и сентябре 2022 года заседаний Президиума Госсовета Российской Федерации и Совета по стратегическому развитию и национальным проектам.

Перед строительной отраслью **поставлены конкретные задачи:**

- повысить эффективность капитальных вложений,
- обеспечить сокращение объектов незавершенного строительства,
- принять меры по комплексной модернизации коммунальной инфраструктуры,
- использовать механизм реализации проектов комплексного развития территорий для расселения аварийного жилья,
- синхронизировать мероприятия по жилищному строительству с мероприятиями по строительству объектов социальной, транспортной, инженерной и иной инфраструктуры, предусмотренными национальными проектами,
- создать систему индивидуального жилищного строительства,
- сократить продолжительность инвестиционно-строительного цикла.

1.2. В России более **25%** населения страны проживает в малых городах, каждый из которых имеет **свою вековую историю.**

Статус исторических поселений федерального значения имеют **44** населённых пункта. Это не только малые города, но и такие города, как Москва, Санкт-Петербург, Томск, Ярославль, Севастополь, Таганрог и др.

На территории малых городов и исторических поселений располагаются **уникальные объекты культурного и природного наследия**, сохранение, восстановление, **вовлечение в хозяйственный оборот** которых должно быть одним из главных направлений для социально-экономического и культурного градостроительного развития территорий этих населённых пунктов.

1.3. В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» ведётся *единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации* (далее Реестр ОКН).

В настоящее время в Реестр ОКН включены:

48% – объекты федерального значения, *210224 ед.*

50% – объекты регионального значения, *222047 ед.*

2% – объекты местного (муниципального) значения, *9486 ед.*

Работы по сохранению объектов культурного наследия производятся *на основании соответствующей проектной документации и заключения государственной историко-культурной экспертизы*, если проведение такой экспертизы предусмотрено федеральным законом.

1.4. После принятия в 2013 году № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации *в части пресечения незаконной деятельности в области археологии*» понятие ОКН включает также *объекты археологического наследия* (ОАН). Законодательно определяются основные источники информации об ОАН, порядок разрешительной деятельности для обеспечения их сохранности.

1.5. В октябре 2022 года Государственной Думой в третьем чтении принят закон № 407-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в котором определён порядок формирования *государственных программ* Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, *муниципальных программ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.*

1.6. *Главные принципы градостроительного законодательства* и издаваемых в соответствии с ним нормативных правовых актов:

- обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории;
- обеспечение сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов;
- соблюдение требований технических регламентов;
- осуществление градостроительной деятельности с соблюдением *требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.*

При этом каждый несёт ответственность за нарушение законодательства о градостроительной деятельности. В той части, где правоотношения не регулируются Градостроительным кодексом (ГрК РФ), вступает в силу *федеральный закон об объектах культурного наследия (№ 73-ФЗ).*

1.7. *Целевая задача всех последних законодательных и нормативных новаций* – сделать эффективным и результативным планирование и реализацию

масштабных инвестиционных проектов, приоритетных строительных проектов, чтобы решить квартирный вопрос, проблемы аварийного жилья и брошенных недостроев.

В Градостроительный кодекс вводится особый вид градостроительной деятельности, осуществляемый в виде *комплексного развития территорий и их благоустройства* (КРТ, № 494-ФЗ от 30 декабря 2020).

Утвержденная документация по планировке территории в заданных границах согласно принятым решениям и соглашениям о комплексном развитии территории и формируемым инвестиционно-строительным проектам должна обеспечивать:

- сбалансированное и устойчивое развитие поселений, городских округов;
- повышение качества городской среды и улучшение внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства;
- *достижение показателей национальных проектов и государственных программ*, в том числе в сфере жилищного строительства и улучшения жилищных условий граждан.

Генеральная задача и цель механизма КРТ – системное обновление застроенных территорий, повышение эффективности капитальных вложений, создание условий для *привлечения внебюджетных источников финансирования*, использование различных форм партнерского сотрудничества участников *градостроительной деятельности и деятельности по сохранению объектов культурного наследия, исторических ценностей городских и сельских поселений*.

Именно многообразие возможности сочетания исторической застройки и современной застройки создает ту ткань города, которая привлекательна и удобна как для туристов, так и для жителей города.

Министром России сегодня активно мотивирует регионы *развивать* именно *застроенные территории* (тезисы Синичич М.В., директора Департамента комплексного развития территорий Минстроя России прилагаются).

При этом необходимо *гарантировать прозрачность и доверие в отношениях участников строительных проектов, их инвестиционную ответственность*.

1.8. В настоящее время в Государственной Думе проходит поэтапную процедуру принятия законопроект № 989592-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», основные положения которого нацелены на *оптимизацию согласовательных процедур и снятие административных барьеров* при осуществлении деятельности по сохранению объектов культурного наследия.

Минкультуры России согласно с позицией экспертного сообщества, что в целях решения задач сохранения культурного наследия, исторических ценностей и национального природного богатства хозяйственная деятельность на земельных участках, водных и лесных объектах излишне зарегулированная и требует

системного научного подхода, определенной доработки, нахождения консенсуса в профессиональном и научном, архитектурно-строительном и градозащитном сообществах.

2. Обратить внимание и принять к руководству замечания и предложения Счетной палаты РФ (тезисы аудитора Труновой Н.А. прилагаются):

2.1. В рамках разработки регламентов исторических поселений устанавливаются существенные для развития территории, не всегда обоснованные ограничения.

Как следствие региональные и муниципальные власти переносят проекты развития на территории, необремененные такими ограничениями. Это особенно губительно для малых городов, где крайне низкий уровень инвестиционного потенциала, несмотря на развитие туризма.

При наличии такого большого объема объектов культурного наследия рассчитывать исключительно на государственное финансирование не представляется возможным.

Реализуемый Минстроем России проект по развитию городской среды в малых городах и исторических поселениях способствует лишь локальным изменениям.

Предлагается выработать порядок установления границ исторических поселений (ИП) с разработкой соответствующей документации, требований к градостроительным регламентам в границах ИП с возможностью *реализации мероприятий устойчивого развития территории исторического поселения с использованием механизмов КРТ.*

2.2. Одной из проблем является то, что статья 23 ГрК РФ «Содержание генерального плана поселения и генерального плана городского округа» предусматривает **закрытый перечень** содержания утверждаемой части документов территориального планирования муниципального уровня. Это порождает *разработку разного рода новых неинституциональных документов (таких как мастер-план и т.д.).*

Предлагается дать *субъектам РФ и органам муниципальной власти право* в зависимости от специфики региона, муниципалитета *включать в документы территориального планирования дополнительные элементы*, которые необходимы данной территории как *доказательная база принимаемых градостроительных решений.* Например, карты по развитию общественных пространств, пригородных зон, по реконструкции центра города, промышленных зон и т.д. Тогда данная проблема могла бы быть решена.

2.3. *Генеральные планы должны быть отнесены к документам стратегического планирования муниципального уровня.* Это поднимет статус данного градостроительного документа, необходимого для *системного градостроительного проектирования* с учетом особенностей социально-экономического, культурного и пространственного развития, а также даст возможность дополнить утверждаемую часть генплана *пространственными*

данными с визуализацией, которая впоследствии может и должна быть использована для учета в регламентах территориальных зон.

Ограниченность состава документации в сфере градостроительной деятельности не позволяет органам местного самоуправления самостоятельно регулировать улучшение и сохранение городской среды *за счет формирования требований к застройке* не только в пределах исторического центра, но и за его пределами. Для городов богатого историко-культурного и природного потенциала *возможность дополнительного регулирования застройки является ключевым инструментом по улучшению архитектурного облика и формирования комфортной городской среды*. При этом не должно быть самоцелью только реконструкция исторического центра или отдельных общественных пространств.

2.4. Отдельной проблемой является **распространение градостроительных регламентов исключительно на земельные участки и объекты капитального строительства**. В настоящее время на территориях городских округов действует большое количество *нестационарных объектов, которые существуют вне правового поля*. Решением данной проблемы могло бы стать внесение изменений в часть 6 статьи 30 ГрК РФ «Правила землепользования и застройки».

3. **Согласиться с оценкой экспертного сообщества и поддержать предложения выступающих:**

3.1. Реализация и контроль государственных программ, выполнение содержащихся в них мероприятий и проектов в рамках *формируемой в стране единой градостроительной политики* осуществляются разными органами исполнительной власти. Касательно вопросов сохранения исторического наследия на федеральном уровне – это Минкультуры России, Минэкономки России, Минстрой России, Росимущество и ряд других в пределах своих полномочий. Соответственно на региональном и муниципальном уровнях исполнительной власти, которым *предоставлено право самостоятельно устанавливать нормы*, направленные на реализацию государственной политики сохранения исторического наследия.

Однако каждый регион, муниципальное образование имеют свою административную структуру, в контексте решения градостроительных задач ищут свои пути поддержки исторического и культурного наследия. Отсюда слабое взаимодействие по вертикали на всех уровнях исполнительной власти, в том числе с профессиональными ассоциациями и объединениями.

Масштабное внедрения механизма КРТ для повышения инвестиционной привлекательности объектов исторического наследия и создания условий эффективного выполнения комплексных инвестиционных проектов, включающих ОКН и их территории, территории объединенных охранных зон, в том числе ОКН, являющихся достопримечательными местами, историческими усадьбами на муниципальных территориях, *требует постоянной актуализации документов территориального планирования*, особого контроля со стороны администраций всех уровней исполнительной власти.

3.2. Для *создания системы сбалансированного градостроительного развития* городских и сельских поселений, позволяющей обеспечить должную сохранность как исторической среды объектов культурного наследия в целом, так и для составляющих её элементов, должна формироваться *соответствующая законодательная нормативная база на региональном и муниципальном уровнях.*

Основная цель – детализировать все аспекты согласованной градостроительной и иной хозяйственной деятельности в границах установленных зон охраны и территорий ОКН, выполняя обязательные требования федерального законодательства.

При этом система должна быть гибкой, исключить избыточные нормы, препятствующие строительным работам, в том числе касательно *предмета и порядка государственной историко-культурной экспертизы* (презентация *Мороза А.М., вице-президента Ассоциации «Национальное объединение строителей», вице-президента Санкт-Петербургской Торгово-промышленной палаты прилагается).*

3.3. Для быстрого реагирования на те вызовы и задачи, которые ставятся Президентом и Правительством страны, сегодня ищутся новые формы *доказательной базы градостроительных решений.*

Однако практика, представленная примерами Московской области, Москвы, Архангельской области и в других регионах, показывает, что в настоящее время еще требуется особое внимание к *проблемам повышения инвестиционной привлекательности самих ОКН:*

- Не утвержден предусмотренный пунктом 3 статьи 14 Федерального закона № 73-ФЗ *порядок выплаты компенсации произведенных затрат физическим или юридическим лицам, являющимся собственником* объекта культурного наследия, либо пользующимся им на основании *договора безвозмездного пользования* и производящим за счет собственных средств работы по его сохранению при условии выполнения таких работ в соответствии с законодательством.

Минкультуры России проинформировало экспертное сообщество о позиции **Минфина России** в отношении собственников ОКН, для которых содержание ОКН является не бременем, а ответственностью. Касательно многоквартирных жилых домов в Государственную Думу внесен законопроект, который предусматривает меры компенсации за реставрационные работы в жилых помещениях и общедомового жилого имущества. Законопроект № 1180448-7 в марте 2022 г. принят в первом чтении, ответственный исполнитель Комитет Государственной Думы по культуре.

- Механизм «аренда за рубль» не стал популярным.

Нужны специализированные комплексные продукты, *в том числе с участием банков*, включающие дорогостоящие проектные реставрационные работы, возможность изменения функционального назначения ОКН при условии выполнения охранного обязательства согласно выявленного предмета охраны. Предлагается использовать *концессионные соглашения и другие формы ГЧП.*

- *Не сформированы налоговые стимулы*, в том числе базирующиеся на возможности дифференцированного подхода к определению налога на имущество и земельного налога для ОКН, находящихся в неудовлетворительном, удовлетворительном состоянии и (или) по которым выполняются работы по сохранению.

3.4. Подготовить и провести заседание Рабочей группы в составе представителей Минстроя России, Минкультуры России, Минэкономразвития России, Союза Архитекторов России, Союза реставраторов России и РААСН для обсуждения проблемных вопросов (п.2, п.3 Протокола) и выработки предложений по их решению.

4. *В целях рассмотрения обозначенных в Протоколе вопросов* направить Протокол в Комитет Государственной Думы по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, Комитет Государственной Думы по транспорту и развитию транспортной инфраструктуры, Комитет по культуре, Минстрой России, Минэкономразвития России, Минкультуры России, Росреестр, членам Экспертного совета и экспертам, привлекаемым к работе Экспертного совета.

Председатель Экспертного совета



В.И.Ресин

Ответственный секретарь Экспертного совета
Бачурина С.С.



Материалы к Протоколу

- Тезисы Директора Департамента комплексного развития территорий Минстроя России **Синичич М.В.**
- Тезисы Аудитора Счётной палаты Российской Федерации **Труновой Н.А.**
- Презентация «Развитие законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия» Вице-президент Ассоциации «Национальное объединение строителей», вице-президент Санкт-Петербургской Торгово-промышленной палаты **Мороза А.М.**
- Презентация «Формирование вертикали в сфере архитектуры, градостроительства и пространственного развития» Министра архитектуры и пространственно-градостроительного развития Оренбургской области **Ибрагимовой Н.Н.**
- Предложения ООО «Зак Девелопмент» (И-678/22 от 14.10.2022 г.)