

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

УДК 349.44:[711.51+719]

А.Ю. Ложкин

МБУ «Бюро городских проектов» (г. Пермь)

ОБ АДРЕСАТАХ ПРОЕКТОВ ЗОН ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Рассмотрен вопрос смены адресата проектов зон охраны объектов культурного наследия в условиях изменения законодательства и отмены требования согласования с государственным органом охраны памятников проектов строительства и реконструкции объектов капитального строительства в зонах охраны объектов культурного наследия. Обоснована необходимость изменения методик установления регламентов в зонах охраны в связи с изменением основного адресата проектов зон охраны.

Ключевые слова: культурное наследие, зона охраны, градостроительный регламент, правила землепользования и застройки, местное самоуправление, согласование.

Вопрос сохранения историко-культурной среды российских городов в последние годы вызывает большой общественный интерес. Очевидно, что, несмотря на закрепление приоритета сохранения наследия в законодательных актах, существование во всех регионах государственных органов охраны культурного наследия и утверждение проектов зон охраны объектов культурного наследия в большинстве крупных городов с сохранившейся исторической средой, существующие механизмы работают недостаточно эффективно или вовсе не работают. Связано это с несколькими причинами, в том числе с недостаточным вниманием, уделяемым в процессе охраны наследия юридическим вопросам, а также с тем, что существующие инструменты сохранения историко-культурной среды городских территорий плохо увязаны с градостроительным законодательством. И проекты зон охраны, и документы территориального планирования и градостроительного зонирования действуют на одной террито-

рии и часто в отношении одних и тех же субъектов и объектов, оперируют схожей терминологией, но при этом регуляторами в области градостроительной деятельности и регуляторами в сфере охраны культурного наследия эта терминология и положения законодательства могут трактоваться по-разному.

Происходящий процесс снятия бюрократических препон в строительной деятельности, идеология которого базируется на сосредоточении всех процедур в едином органе управления («принцип одного окна»), требует унификации градостроительного и смежных законодательств (в том числе в области охраны культурного наследия и охраны природы), применяемой терминологии и универсализации разрешительных процедур. Этот процесс уже привел к тому, что госорганы охраны памятников лишились части полномочий по согласованию проектов в зонах охраны памятников и ансамблей и на территориях достопримечательных мест. Это, в свою очередь, означает, что проекты зон охраны объектов культурного наследия, которые ранее использовались в основном госорганами охраны наследия для обоснования разрешения или запрещения строительства, теперь применяются другими регулирующими органами и субъектами градостроительной деятельности. Иначе говоря, проекты зон охраны получили иных адресатов, не обладающих специальными знаниями для их понимания и толкования в той же степени, в какой такими знаниями обладали специалисты госорганов охраны наследия. Следовательно, необходимо адаптировать проекты зон охраны к терминологии и механизмам градостроительного регулирования, используемым новыми адресатами.

В данной статье будет рассмотрен вопрос, через какие институты в современной ситуации будут реализовываться проекты зон охраны, какие регулирующие органы будут руководствоваться ими в своей повседневной деятельности. Иначе говоря, кто теперь является адресатами проектов зон охраны и что надо предпринять для того, чтобы данные проекты из декларативных документов стали рабочим инструментом регулирования застройки в исторически ценной городской среде.

Зоны охраны объектов культурного наследия (далее – ОКН) устанавливаются в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия в их исторической среде в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – № 73-ФЗ) [1]. Они включают в себя охраняемые

зоны (с жестким режимом, запрещающим новое строительство), зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности (с более мягким режимом, в них строительство лишь ограничивается), зоны охраняемого природного ландшафта (строительство может запрещаться или ограничиваться). Границы зон охраны ОКН, режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон утверждаются на основании проектов зон охраны ОКН (далее – ПЗО).

До конца 2006 г. действовала часть 1 ст. 35 № 73-ФЗ, в соответствии с которой проекты проведения землеустроительных, строительных и иных работ на территории объекта культурного наследия и в зонах охраны подлежали согласованию с соответствующими органами охраны объектов культурного наследия (далее – госорган). Федеральным законом от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ эта норма была отменена и с 1 января 2007 г. госорганы лишились права согласования строительных работ в зонах охраны. Де-факто практика согласования проектов строительства в зонах охраны продолжает сохраняться во многих регионах, однако де-юре она является незаконной. Тем же законом норма о запрещении требования согласований, не предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее – ГрК), с 1 января 2007 г. была закреплена в части 16 ст. 48 ГрК.

Отмена процедуры согласования с госорганом охраны ОКН означает изменение основного субъекта, которому адресован ПЗО. Если раньше главным адресатом был госорган, проверявший при согласовании проектов их соответствие установленным градостроительным регламентам и режимам использования, то с 2007 г. он лишь может проверять соответствие строящегося или реконструируемого в зонах охраны здания (если оно не является памятником) только постфактум, когда здание уже возводится.

Возникает вопрос, кто является теперь адресатом проектов зон охраны? Таких адресатов несколько.

1. *Госорган охраны ОКН.* Хотя госорган, как правило, является заказчиком разработки ПЗО, теперь он не может считаться главным адресатом этого документа, поскольку, как выше было сказано, после лишения согласовательных полномочий он может использовать ПЗО лишь при проведении контроля за соблюдением сохранности ОКН и реагировать на нарушение режимов и регламентов в рамках имеющихся полномочий.

2. *Орган местного самоуправления* (далее – муниципалитет). До внесения в декабре 2006 г. вышеприведенных измене-

ний в закон № 73-ФЗ и Градостроительный кодекс муниципалитеты практически не имели отношения к процессу регулирования и контроля в сфере охраны ОКН в силу того, что она является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а число ОКН муниципального значения и, соответственно, их зон охраны во всех городах очень невелико. После внесения указанных изменений ситуация кардинально меняется, поскольку именно на муниципалитеты фактически возлагается обязанность официального доведения регламентов до заинтересованных лиц при архитектурно-строительном проектировании. Муниципалитет подготавливает и выдает градостроительные планы земельных участков, в составе которых содержится информация о градостроительном регламенте и расположенных в границах земельного участка объектах культурного наследия (ст. 44 ГрК). Муниципалитет же производит проверку соответствия проектной документации требованиям градостроительного плана земельного участка при выдаче разрешения на строительство (часть 11, п.2 ст. 51 ГрК), т.е. производит контроль за соблюдением регламентов.

Ст. 30 ГрК предусматривает, что градостроительные регламенты включаются в правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ), утверждаемые представительным органом муниципалитета. Однако в соответствии с частью 3 ст. 34 № 73-ФЗ градостроительные регламенты в границах зон охраны утверждаются на основании ПЗО органом власти субъекта РФ в отношении ОКН федерального значения и в порядке, определяемом региональным законодательством – в отношении ОКН регионального и местного значения. Часть 3 ст. 35 № 73-ФЗ предусматривает, что характер использования территории, ограничения на использование и требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории достопримечательного места определяются федеральным органом охраны ОКН в отношении ОКН федерального значения и органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным в области охраны ОКН, в отношении ОКН регионального и местного значения и «вносятся в правила застройки и в схемы зонирования территорий, разрабатываемые в соответствии с ГрК».

Таким образом, муниципалитет не утверждает градостроительные регламенты в отношении территорий в границах зон охраны, но вносит утвержденные региональным органом власти регламенты в ПЗЗ («транслирует» и «отображает» их в терминологии разработчиков ГрК) [3] и контролирует уже их соблюдение. Кроме того, устанавливаемые ПЗО ограничения хозяйственной деятельности, которые не входят в компетенцию градостроительных регламентов ПЗЗ, могут транслироваться муниципалитетом в другие нормативные акты: правила благоустройства, правила размещения наружной рекламы, правила уличной торговли и т.д.

3. Органы экспертизы проектной документации. В соответствии с частью 5 ст.49 ГрК предметом экспертизы является «оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе требованиям государственной охраны ОКН». Технических регламентов в области охраны ОКН не существует, а государственная охрана ОКН, согласно части 2 ст. 33 № 73-ФЗ, включает в себя установление границ территорий ОКН, разработку проектов зон охраны ОКН, контроль за разработкой градостроительных регламентов, контроль за состоянием ОКН. Таким образом, несмотря на отсутствие технических регламентов в области ОКН, органы экспертизы, исходя из буквы закона, вправе контролировать соблюдение в проектной документации положений ПЗО, режимов использования и градостроительных регламентов в границах зон охраны ОКН и достопримечательных мест и соблюдение требования запрещения строительства и ограничения хозяйственной деятельности на территориях памятников и ансамблей. Следует, однако, учитывать, что не все объекты капитального строительства подлежат экспертизе проектной документации, т.е. экспертиза не охватывает все возможные случаи осуществления строительной деятельности в зонах охраны.

4. Владельцы объектов недвижимости на территориях исторической застройки. При определении характера использования принадлежащих им земельных участков и объектов капитального строительства их владельцы обязаны соблюдать требования № 73-ФЗ, в том числе режимы зон охраны ОКН. Описывая их, ПЗО адресован и владельцам объектов недвижимости, которые входят в состав зон охраны или на территории которых расположены ОКН.

Однако ограничения ПЗО не указываются в составе градостроительного плана земельного участка (часть 3 ст.44 ГрК) и, соответственно, могут быть официально доведены до собственника земельного участка, только если они корректно отображены в ПЗЗ.

5. *Граждане.* Поскольку, согласно ст.7 № 73-ФЗ, гражданам РФ гарантируется сохранность объектов культурного наследия и каждый имеет право на беспрепятственное получение информации об ОКН, в том числе о зонах охраны ОКН, ПЗО являются публичным документом и служат инструментом гражданского контроля.

Таким образом, ПЗО имеет достаточно широкий спектр адресатов, но основным из них, осуществляющим контроль в процессе архитектурно-строительного проектирования, строительства и хозяйственной деятельности, становится муниципалитет. Принципиально важно качественно и без потерь транслировать положения ПЗО в документы градостроительного зонирования (регламенты ПЗЗ), правила благоустройства, правила размещения наружной рекламы, иные регулирующие документы муниципального уровня. Также важной становится общественная доступность документа, понятность его для граждан и субъектов предпринимательства.

Изменение адресата означает необходимость применения юридически точных, не допускающих двойного толкования и не требующих обладания специальными знаниями формулировок при описании регламентов. Терминология регламентов ПЗО и используемые при их установке инструменты должны соответствовать применяемым в Градостроительном кодексе. В той части, которая будет отображена в ПЗЗ, в регламентах ПЗО необходимо, исходя из требований сохранения предмета охраны объектов культурного наследия, определять виды разрешенного использования, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также устанавливать ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства. Только такой подход может обеспечить сохранность объектов культурного наследия в условиях существующего законодательства.

Библиографический список

1. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ. – URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.09.2012).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 20.09.2012).
3. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу РФ. – М.: Экзамен, 2010. – 246 с.
4. Ложкин А.Ю. Охрана наследия и механизмы регламентации застройки // Проект Россия. – 2012. – № 65. – С. 40–46.

Получено 4.10.2012

A. Lozhkin

ABOUT ADDRESSEES OF THE HERITAGE PROTECTION ZONES PROJECTS CITY PROJECT BUREAU MUNICIPAL BUDGETARY ESTABLISHMENT

Investigated the changing of addressees of the heritage protection zones projects when law changed and for construction or reconstruction in the cultural heritage zones not need permission of Culture Heritage Authority. Substantiate the necessity to change the approach to establish the regulations in the heritage protection zones.

Keywords: cultural heritage, protection zone, planning regulations, zoning, local government, permission.

Ложкин Александр Юрьевич (Пермь, Россия) – профессор Международной академии архитектуры (отделение в Москве), главный специалист отдела планирования и планировки территории, Муниципальное бюджетное учреждение «Бюро городских проектов» (г. Пермь) (614000, г. Пермь, ул. Ленина, 10, e-mail: a.loz@mail.ru).

Lozhkin Aleksandr (Perm, Russia) – Professor of the International Academy of Architecture, Chief specialist of planning and territory planning City Project Bureau Municipal Budgetary Establishment (614000, Perm, Lenin st., 10, e-mail: a.loz@mail.ru).