

ЧТО ИМЕЕМ – НЕ ХРАНИМ...

Специальный доклад о проблемах проведения капитального ремонта в многоквартирных домах, индивидуальных жилых домах, отнесенных к объектам культурного наследия, а также сопутствующих ограничениях, нарушениях прав граждан



Специальный доклад подготовлен в соответствии с пунктом 3 статьи 13 Закона Свердловской области от 18 октября 2010 года № 72-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Свердловской области»

Введение

Конституция Российской Федерации закрепляет право каждого на доступ к культурным ценностям во взаимосвязи с обязанностью заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями (ч. 3 ст. 44, ч. 4 ст. 68). Данные конституционные положения соответствуют Декларации принципов международного культурного сотрудничества, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО 4 ноября 1966 г., и Конвенции ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г., согласно которым каждая культура обладает достоинством и ценностью, следует уважать и сохранять их, повреждение или исчезновение любых образцов культурной ценности пагубное обедняет достояния всех народов мира.

Основные принципы сохранения и защиты культурного наследия конкретизированы в Федеральном законе от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В Свердловской области отношения в сфере государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в том числе отношения по выявлению, учету и изучению объектов культурного наследия, обеспечению их сохранности урегулированы Законом Свердловской области от 21 июня 2004 г. № 12-ОЗ «О государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Свердловской области».

Сохранение исторического и культурного наследия, бережное отношение к памятникам истории и культуры, реализация прав граждан в сфере пользования объектами нашего культурного наследия – эти вопросы находятся в поле зрения Уполномоченного по правам человека. С недавних пор реализация прав граждан в сфере культуры оказалась связанной с другими правами, на которые обращают внимание жители нашей области в своих обращениях, адресованных Уполномоченному. С 2017 года поступают обращения о том, что откладывается либо не проводится капитальный ремонт многоквартирных домов, относящихся к объектам культурного наследия, как федерального, так и регионального значения, обращения собственников индивидуальных жилых домов, относящихся к объектам культурного наследия, в связи с невозможностью согласования ремонта, запутанностью процедур согласования, их длительностью, финансовой затратностью. Поступают также жалобы собственников жилых домов и земельных участков, попадающих в защитные зоны объектов культурного наследия, в связи с введенными ограничениями, невозможностью получения разрешений на реконструкцию, новое строительство.

Как показывает практика, проблемы, связанные с проведением капитального ремонта многоквартирных жилых домов, относящихся к объектам культурного наследия, возникают по всей России. По словам первого заместителя председателя Комитета по культуре Государственной Думы Российской Федерации Е.Г. Драпеко, из 150 тысяч объектов культурного наследия около 13 тысяч объектов являются многоквартирными домами, расположенными на территориях 71 субъекта Российской Федерации. Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусматривает особенности сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами. Однако правоприменительная практика показывает необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в этой сфере в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, а также создания комфортных условий проживания в таких домах граждан.

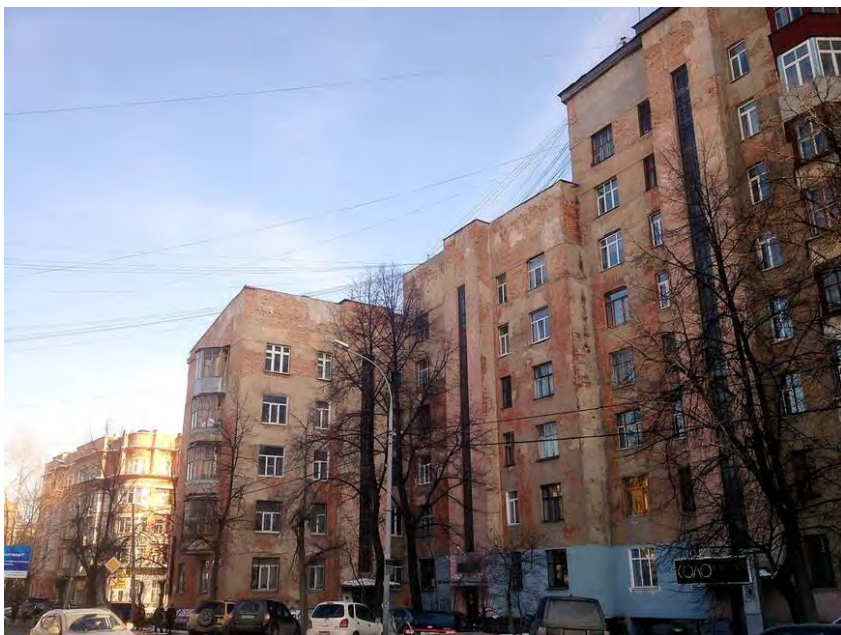
Остро стоит вопрос обеспечения сохранности объектов культурного наследия, являющихся многоквартирными домами, находящимися в аварийном состоянии. В большинстве случаев практически единственной возможностью для жителей таких домов улучшить условия проживания является включение аварийного дома, являющегося объектом культурного наследия, в программу «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилья». Но после расселения жильцов из ветхих жилых домов – объектов культурного наследия возникает угроза их физической утраты.

«По данным Российской ассоциации реставраторов, в 71 регионе есть памятники культуры – многоквартирные дома, и это самая проблематичная категория объектов. В соответствии с Жилищным кодексом РФ здания-памятники так же, как и обычные многоэтажки, включаются в программу капитального ремонта МКД. Жители таких домов платят такие же взносы, сколько и жители других домов. Однако стоимость ремонта подобных объектов существенно выше, поэтому без софинансирования решить проблему невозможно, так как одних взносов собственников жилья явно недостаточно», – пояснила суть проблемы член Центрального штаба ОНФ, эксперт рабочей группы Народного фронта «Качество повседневной жизни» Светлана Калинина (<https://onf.ru/2017/07/05/v-onf-predlozhili-obyazat-regiony-razrabotat-otdelnye-programmy-kapremonta-zhilyh-domov/>).

Для того, чтобы объективно оценить ситуацию по соблюдению прав граждан, складывающуюся в Свердловской области в указанной сфере, Уполномоченным был проведен мониторинг ситуации и анализ поступающих обращений граждан о нарушении их прав на улучшение жилищных условий, в связи

с проведением капитального ремонта в многоквартирных домах, индивидуальных жилых домах, относящихся к объектам культурного наследия, а также об ограничении прав собственников жилых домов и земельных участков, находящихся в защитных зонах объектов культурного наследия.

«Многоквартирная головная боль»



В 2019 и 2020 годах в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения, связанные с проведением капитального ремонта многоквартирных домов, относящихся к объектам культурного наследия. Так, по обращениям № 20-13/1383, 20-13/1384, 20-13/1385, 20-13/1386, 20-13/1300, 19-13/2252 были направлены запросы в Региональный фонд содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области.

По информации Регионального оператора, указанные в обращениях дома, относятся к объектам культурного наследия федерального значения, входят в состав объекта культурного наследия федерального значения (ансамбля) «Комплекс зданий «Городок чекиста». Фонд капитального ремонта указанных домов формируется на счете Регионального оператора (так называемый - «общий котел»).

В ходе рассмотрения вопроса об организации работ по ремонту таких многоквартирных домов с учетом требований, предъявляемых действующим законодательством, в рамках Региональной программы капитального ремонта были произведены предварительные расчеты по прогнозному расходу денежных средств. Расчеты показали, что стоимость только проектных работ в отношении жилищного фонда, отнесенного к объектам культурного наследия, в 3,7-

7 раз превышает объем средств, необходимый для организации ремонта многоквартирных домов, не отнесенных к указанной категории. Стоимость самих работ, с учетом специфики каждого объекта, также в разы выше.

Что же приводит к такому значительному удорожанию проведения необходимых работ? Конечно же, предусмотренные специальным федеральным законом требования.

Безусловно, следует учитывать, что в данном случае речь идет об объектах культурного наследия и, соответственно, в число обязательных при проведении всех работ должны входить научно-исследовательские и изыскательские работы, авторский надзор, а также научное руководство. Предусмотренные работы, в том числе строительно-монтажные, реставрационные, должны проводиться юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, имеющими лицензию на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) Российской Федерации, а разработка научно-сметной документации проводится специалистами, имеющими аккредитацию Министерства культуры Российской Федерации, и только с письменного разрешения уполномоченного органа государственной охраны объектов культурного наследия.

Исходя из этих обстоятельств, данные объекты не должны стоять в одном ряду с многоквартирными домами, не являющимися объектами культурного наследия. При проведении их ремонта нужен особый подход, бережное отношение к нашему культурному наследию, оставленному предыдущими поколениями. Исходя из этого, становится очевидной необходимость разработки отдельных региональных целевых программ, направленных на проведение восстановления, капитального ремонта указанной категории объектов.

В настоящее время финансирование работ, выполняемых в рамках реализации Региональной программы капитального ремонта, осуществляется за счет средств фондов капитального ремонта, сформированных путем накопления взносов, уплаченных собственниками помещений.

При этом и согласно положениям федерального и регионального законодательства применяется принцип возвратности - средства, полученные региональным оператором от собственников помещений в одних многоквартирных домах, формирующих фонды капитального ремонта на счете регионального оператора, используются на возвратной основе для финансирования капитального ремонта общего имущества в других многоквартирных домах, собственники помещений в которых также формируют фонды капитального ремонта на счете регионального оператора, при условии если указанные многоквартирные дома расположены на территории одного муниципального образования. Действует принцип хорошо известной когда-то «кассы взаимопомощи».

Но со всей очевидностью, при анализе состояния фондов капитального ремонта в настоящее время отмечается недостаточность накопленных средств для выполнения необходимого объема ремонтных работ в многоквартирных домах, отнесенных к числу объектов культурного наследия.

Кроме того, с учетом произведенных расчетов Министерством энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области принцип возвратности за период реализации Региональной программы капитального ремонта (30 лет) не будет реализован. Выполнить необходимый объем работ по ремонту многоквартирных домов, отнесенных к данной категории, исключительно за счет средств фонда капитального ремонта на текущий момент не представляется возможным.

В итоге получается, что несмотря на то, что такие многоквартирные дома включены в Региональную программу капитального ремонта, фактически их ремонт не проводится, а уполномоченными государственными органами перекладывается обязанность по содержанию и ремонту таких многоквартирных домов на собственников жилых и нежилых помещений.

Все ссылаются на то, что в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации бремя содержания жилого дома, общего имущества, поддержания его в надлежащем состоянии, возлагается на собственников. Собственники же вправе выбрать способ управления, а также самостоятельно увеличить размер взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме или принять решение о дополнительном сборе средств на проведение необходимых работ по ремонту общего имущества многоквартирного дома.

Безусловно, они могут принять такие решения, но не стоит забывать, что собственники уже платят взносы на капитальный ремонт, содержание жилья, как и все граждане, но ни в одном доме, отнесенном к данной категории, капитальный ремонт не был проведен в течение последних 5 лет и не будет проведен в ближайшие годы, что ставит их в неравные условия с собственниками квартир в обычных многоквартирных домах, не отнесенных к категории объектов культурного наследия.

Объекты культурного наследия - это достояние всего народа, и поэтому возлагать ответственность за их содержание и капитальный ремонт только на тех, кто в силу различных обстоятельств стал правообладателем, собственником жилого помещения в таком многоквартирном доме, не справедливо.

Все понимают, что самостоятельно эти люди не смогут нести такие расходы, для них они просто неподъемные. Но, к большому сожалению, никаких реальных решений на этот счет не принимается.

Сложно складывается ситуация с капитальным ремонтом многоквартирных домов, относящихся к объектам культурного наследия, на территории му-

ниципального образования «город Екатеринбург». Начиная с 2015 года ремонт таких домов проводится в рамках реализации Региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области на 2015-2044 годы (далее - Региональная программа). До 2015 года данная категория многоквартирных домов вообще не была включена в региональную программу капитального ремонта и вопросы о судьбе таких объектов даже не рассматривались. Несмотря на то, что с 2015 года данная категория многоквартирных домов все-таки была включена в региональную программу капитального ремонта, за прошедшие пять лет ничего не изменилось, жители по-прежнему не могут добиться проведения капитального ремонта.

Так, по указанным выше обращениям, все уполномоченные органы - Региональный фонд содействия капитальному ремонту общего имущества в многоквартирных домах Свердловской области, Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области, Администрация города Екатеринбурга сообщили, что капитальный ремонт жилых домов, в котором проживают заявители, а также других домов, относящегося к аналогичным объектам, в рамках действующих программ по капитальному ремонту многоквартирных домов в ближайшее время **проведен не будет** в связи с отсутствием необходимых средств.

Чтобы объективно оценить ситуацию, складывающуюся в Свердловской области с проведением капитального ремонта многоквартирных домов, относящихся к объектам культурного наследия, Уполномоченный проанализировал ситуацию во всех муниципальных образованиях Свердловской области за период с 2015 по 2020 годы.

По состоянию на 2 апреля 2020 года на территории Свердловской области находится 1736 объектов культурного наследия, из них 165 - многоквартирные дома, более 39 - индивидуальные жилые дома.

В связи с тем, что в качестве примера был приведен объект культурного наследия федерального значения «Жилой дом», входящий в состав объекта культурного наследия федерального значения (ансамбля) «Комплекс зданий «Городок чекиста», продолжим рассмотрение ситуации, сложившейся на территории муниципального образования «город Екатеринбург».

По состоянию на апрель 2020 года здесь находится 801 объект культурного наследия, в том числе 93 объекта культурного наследия федерального значения, 697 объектов культурного наследия регионального значения, 11 объектов культурного наследия местного (муниципального) значения.

В установленном порядке зоны охраны утверждены только 21 объекту культурного наследия федерального значения, 275 объектам культурного наследия регионального значения, 2 объектам культурного наследия местного

(муниципального) значения. Для остальных 503 объектов культурного наследия действуют защитные зоны, составляющие 100-200 метров от внешних границ объекта культурного наследия, в пределах которых в целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия и композиционно-видовых связей (панорам) **запрещаются строительство объектов капитального строительства и их реконструкция, связанная с изменением их параметров (высоты, количества этажей, площади)**, что в значительной мере ограничивает права собственников соседних жилых домов и земельных участков. На момент проведения анализа ситуации физическим и юридическим лицам было выдано 44 решения об отказе в разрешении на строительство.

Из 801 объекта культурного наследия 88 относятся к многоквартирным домам, в которых капитальный ремонт не проводился с момента их постройки, и все эти дома требуют капитального ремонта.

Рис 1. Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, где проведен капитальный ремонт)



Не лучшим образом складывается ситуация и в других муниципальных образованиях.

Так, на территории **муниципального образования город Нижний Тагил** располагается 89 объектов культурного наследия, из них федерального значения - 10, регионального значения - 79. Зоны охраны утверждены только для 21-го объекта. К сожалению, в связи с отсутствием утвержденных зон охраны у 68 объектов, а также действием ограничений в защитных зонах, было принято 2

решения об отказе в выдаче разрешений на строительство физическим и юридическим лицам.

Из 89 объектов культурного наследия 13 – это многоквартирные дома, их капитальный ремонт не проводился.

Рис. 2 Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, где проведен капитальный ремонт)



На территории муниципального образования город Каменск–Уральский располагается 70 объектов культурного наследия, из них федерального значения - 1, регионального значения - 69. Трём объектам утверждены зоны охраны. В связи с отсутствием утвержденных зон охраны и действием ограничений защитных зон было принято 19 решений об отказе в выдаче разрешений на строительство физическим и юридическим лицам, поскольку при отсутствии утвержденных зон охраны объекта культурного наследия, расположенного в границах населенного пункта, границы защитной зоны такого объекта устанавливаются на расстоянии 200 метров от линии внешней стены памятника.

Данные требования включены в генеральный план и правила землепользования и застройки муниципального образования. Застройщики, имея в собственности либо в аренде земельный участок, предназначенный для строительства, лишены возможности реализовать свое право в случае, если земельный участок расположен в непосредственной близости от объекта культурного наследия.

С целью исключения ограничения застройки территорий, попадающих в 200-метровую защитную зону объектов культурного наследия, правообладателям таких объектов необходимо организовать работы по разработке и утверждению проектных зон охраны объектов культурного наследия.

Нормативных размеров защитных зон нет, границы территории каждого объекта культурного наследия и его охранных зон определяются при их проектировании. На территории муниципального образования город Каменск-Уральский - это лишь единичные проекты. При комплексном подходе к разработке охранных зон объектов культурного наследия за счет средств местного бюджета ориентировочная стоимость работ составляет 13 миллионов рублей, однако в связи с отсутствием необходимых средств в местном бюджете, провести данные работы не представляется возможным.

Из 70 объектов культурного наследия 6 - многоквартирные дома, 13 - индивидуальные жилые дома. Капитальный ремонт многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов не проводился.

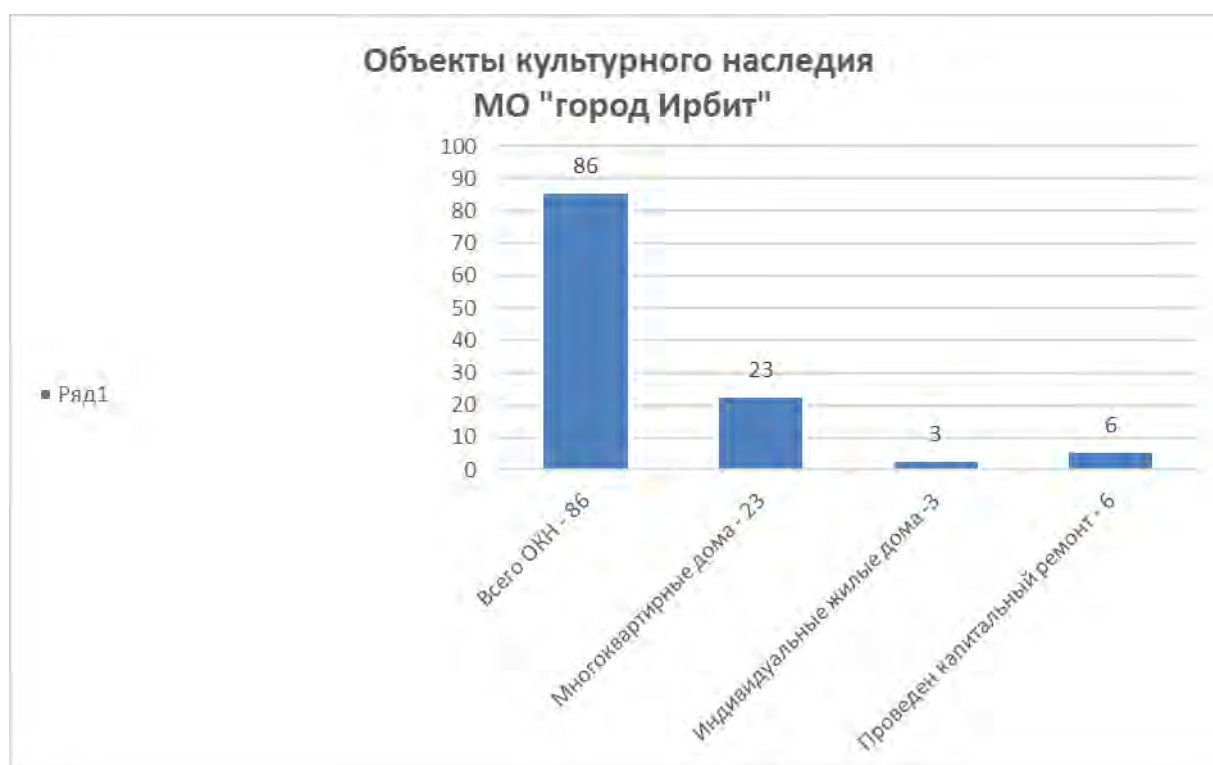
Рис. 3 Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, индивидуальные жилые дома, где проведен капитальный ремонт)



На территории **муниципального образования город Ирбит** располагается 86 объектов культурного наследия, все регионального значения. Одному объекту утверждены зоны охраны.

Из 86 объектов культурного наследия 23 - многоквартирные дома, 3 - индивидуальные жилые дома. Капитальный ремонт проведен в 6 многоквартирных жилых домах из 23-х. В индивидуальных жилых домах ремонт не проводился.

Рис. 4 Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, индивидуальные жилые дома, где проведен капитальный ремонт)



В процессе исполнения требований федерального законодательства администрация муниципального образования город Ирбит при реализации своих полномочий, связанных с решением вопросов местного значения, сталкивается со следующими проблемами:

1. При проведении работ по сохранению объектов культурного наследия в части разработки научно-проектной документации, требования действующих СНиП, СанПиН, СП и других нормативных документов, не учитывают. Здания объектов культурного наследия были возведены в XVIII-XIX веках по нормам строительства, действующим в те времена, сейчас возникают проблемы при прохождении государственной экспертизы, разработанной научно-проектной и

сметной документации, а именно: планировки и площади квартир в большинстве случаев не соответствуют современным строительным правилам, не соответствуют отступы от границ здания до рядом стоящих строений, либо до дорожного полотна, отсутствуют земельные участки для благоустройства и озеленения прилегающей территории.

2. Проектные решения порой предусматривают внесение изменений в конструктив здания, а это противоречит Федеральному закону от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», если определен предмет охраны.

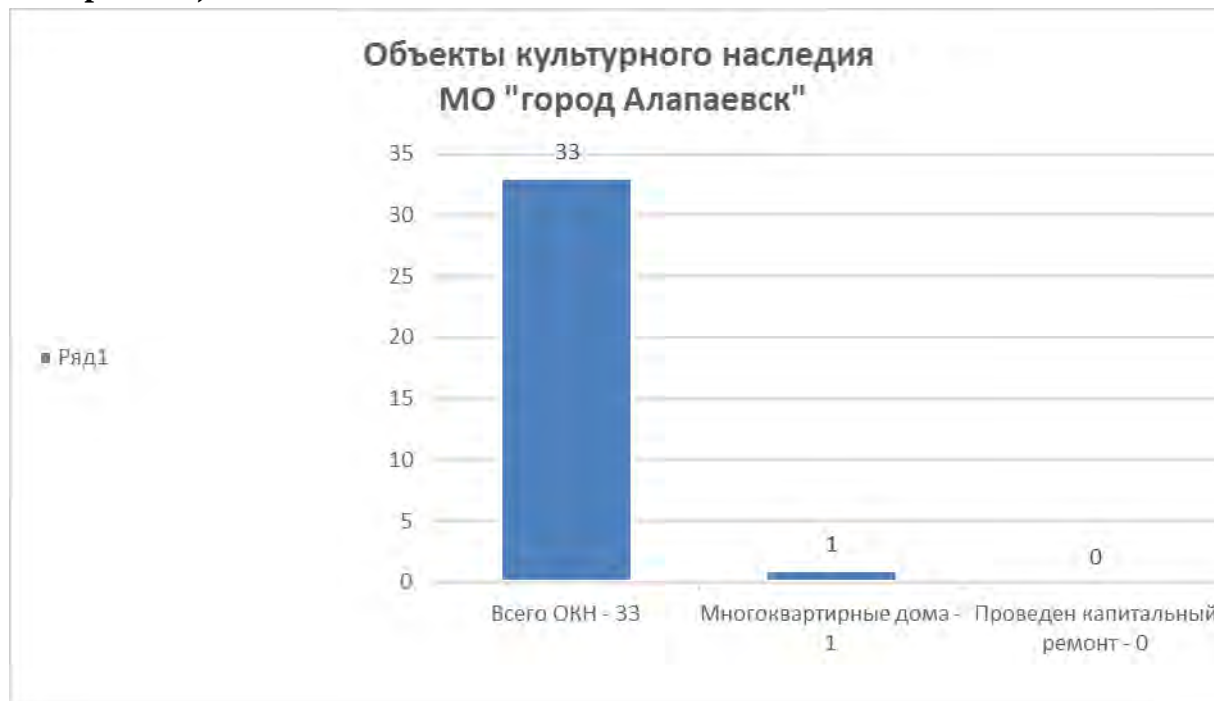
3. Предусмотренные законодательством сроки прохождения экспертизы, проверки и согласования научно-проектной документации уполномоченными органами и экспертами, позволяют получить готовый проект не ранее чем через 270 дней (при условии предварительного снятия всех вопросов). В процессе проектирования приходится переводить жилые помещения в нежилые, в связи с невозможностью приведения их в нормативное состояние, в связи с этим предусматривается процедура выкупа квартир, если таковые находятся в частной собственности.

4. При проведении работ по капитальному ремонту и реставрации возникает ряд вопросов, связанных с недоработкой проектной документации. Здания старые, много работ непредвиденного характера появляется после того, как проводится демонтаж конструкций, вскрытие определенных узлов и коммуникаций.

Решение вопросов практически всегда приводит к увеличению сроков выполнения работ. Для людей, проживающих в объектах культурного наследия, ввиду сложности проводимых работ капитального характера предусматривается предоставление жилых помещений маневренного фонда, в связи с тем, что такие работы проводятся при отсутствии людей, что также вызывает трудности, связанные с отсутствием необходимого маневренного фонда.

На территории **муниципального образования город Алапаевск** располагается 33 объекта культурного наследия, из них федерального значения - 5, регионального значения - 28. Из них 1 является многоквартирным домом. Объектам культурного наследия не утверждены зоны охраны, капитальный ремонт многоквартирного жилого дома не проводился.

Рис. 5 Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, где проведен капитальный ремонт)



На территории **Невьянского городского округа** располагается 79 объектов культурного наследия: из них федерального значения - 8, регионального значения - 56, местного значения - 15. Ни одному объекту не утверждены зоны охраны. К сожалению, в связи с отсутствием утвержденных зон охраны и действием ограничений защитных зон было принято 20 решений об отказе в выдаче разрешений на строительство физическим и юридическим лицам.

Из 79 объектов культурного наследия - 7 многоквартирные дома, 4 - индивидуальные жилые дома. Капитальный ремонт многоквартирных жилых домов, индивидуальных жилых домов не проводился. Капитальный ремонт многоквартирных домов не проводился в связи со следующими обстоятельствами:

1. большой финансовой затратностью их ремонта;
2. отсутствием программ капитального ремонта, в рамках которых можно провести их ремонт (многоквартирные дома, являющиеся объектами культурного наследия, не подпадают под условия программ капитального ремонта);
3. многие объекты культурного наследия находятся в аварийном состоянии и утрачены. Например, объект культурного наследия «Купольный склад муки купца Пискунова», расположенный по ул. Попова, д. 27а (находится в собственности Свердловской области), в настоящее время полностью разрушен. Фактически такого объекта уже нет.

Объект «Школа, в которой учился Герой Советского Союза В.В. Гомзин», расположенный по ул. Малышева, д. 52 (находится в собственности Свердловской области), тоже находится в аварийном состоянии, обрушились перекрытия, разрушаются стены.

В аварийном состоянии и объекты культурного наследия, которые находятся в муниципальной собственности Невьянского городского округа.

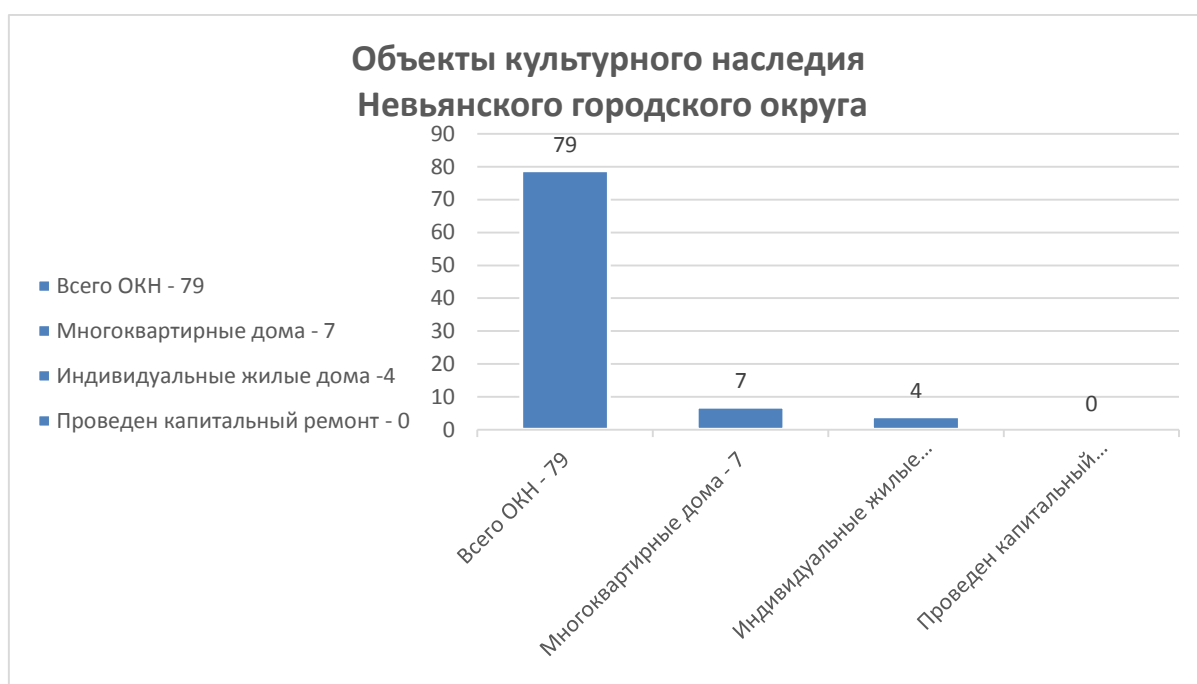
Наличие статуса объекта культурного наследия препятствует вложению инвестиций в данные здания. Субъекты малого и среднего предпринимательства, юридические лица отказываются оформлять договоры аренды на данные здания в связи с тем, что памятники истории и культуры не могут быть изменены, перестроены. А использование таких объектов требует вложение значительных денежных средств на ремонт, реставрацию и приспособление объекта культурного наследия к современному использованию.

В четырех объектах культурного наследия расположены общеобразовательные учреждения. И в эксплуатации таких объектов проблем не меньше:

1. ремонт и эксплуатацию зданий нужно осуществлять с сохранением исторического облика, что препятствует внедрению и реализации всех требований образовательных стандартов;

2. законодательством предусматриваются требования обеспечения общего доступа к осмотру памятников культуры, что противоречит антитеррористическим требованиям к эксплуатации школ.

Рис. 6 Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, индивидуальные жилые дома, где проведен капитальный ремонт)



На территории **Камышловского городского округа** находится 35 объектов культурного наследия регионального значения, зоны охраны не утверждены ни для одного объекта культурного наследия. Десять из них - многоквартирные жилые дома, капитальный ремонт в них не проводился.

Так же, как и в других территориях, основной проблемой при реализации полномочий органа местного самоуправления является высокая стоимость работ по установлению ограничений, проведению историко-культурной экспертизы, организации исследований в отношении объектов культурного наследия.

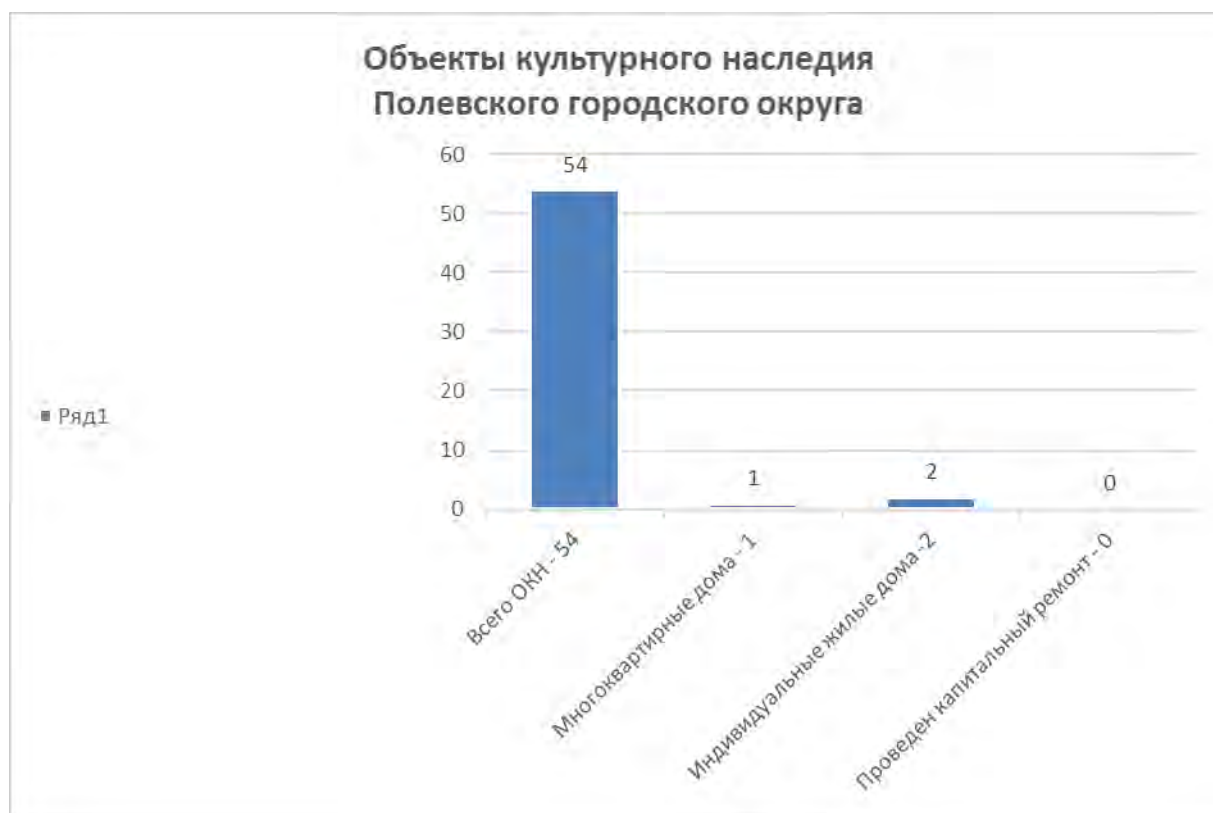
Рисунок 7. Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, где проведен капитальный ремонт)



На территории **Полевского городского округа** располагается 54 объекта культурного наследия, из них федерального значения - 2, местного значения - 52. Ни для одного объекта не утверждены зоны охраны.

Из 54 объектов культурного наследия 1 - многоквартирный дом, 2 - индивидуальные жилые дома. Капитальный ремонт многоквартирного жилого дома, индивидуальных жилых домов не проводился.

Рисунок 8. Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, индивидуальные жилые дома, где проведен капитальный ремонт)

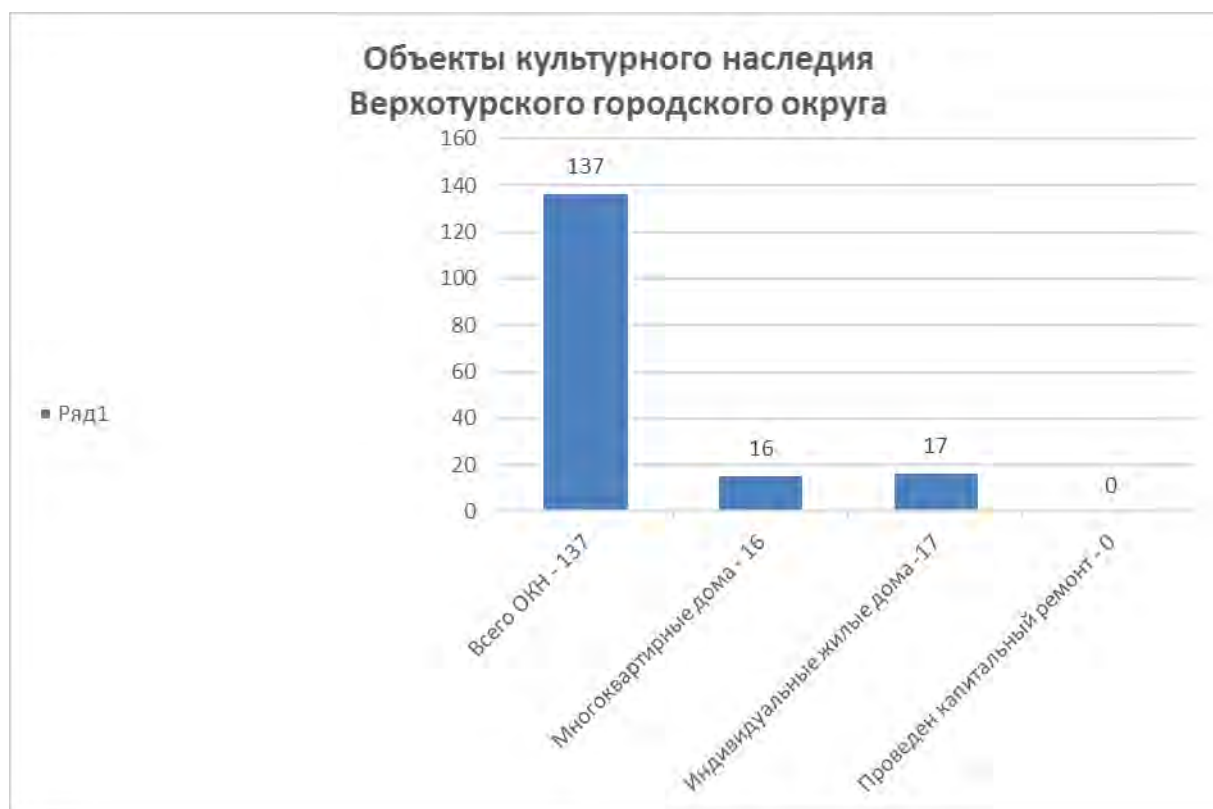


Исходя из приведенных выше статистических данных следует однозначный вывод о том, что **капитальный ремонт многоквартирных домов, относящихся к объектам культурного наследия, на территории Свердловской области не проводится, а жители данной категории домов не могут реализовать свое право на улучшение жилищных условий** путем проведения капитального ремонта, несмотря на то, что платят взносы на капитальный ремонт, содержание жилья, как все граждане. Несмотря на это, ни в одном доме, отнесенном к данной категории, капитальный ремонт не будет проведен в ближайшие годы, поэтому большое количество объектов культурного наследия может быть утрачено.

Отдельно считаю необходимым остановиться на историческом поселении **город Верхотурье**. Это самый старый город Свердловской области. Его облик – это еще жилая застройка конца XIX – начала XX веков, без которой невозможно представить этот город. Он также интересен многочисленными памятниками архитектуры (в том числе самым маленьким кремлем России), церквями (его называют Духовной столицей Урала) и загадочными подземными ходами. В Верхотурье сконцентрировано большое количество памятников культурного наследия как федерального, так и регионального значения, расположено 137

объектов культурного наследия, из них 16 - многоквартирных домов, 17 - индивидуальных жилых домов. Капитальный ремонт в домах данной категории не проводился.

Рисунок 9. Информация об объектах культурного наследия (всего объектов культурного наследия, из них многоквартирные дома, где проведен капитальный ремонт)



Несмотря на то, что городу Верхотурье присвоен статус исторического поселения, работы по проектированию и установлению зон охраны объектов культурного наследия здесь практически не ведутся. С 2016 года ни одному объекту культурного наследия не утверждены зоны охраны, в связи с чем у жителей, хозяйствующих субъектов возникают трудности с реализацией своих прав на строительство, реконструкцию объектов, использование по назначению земельных участков. Сложившаяся ситуация в значительной мере препятствует развитию городского округа Верхотурский.

Заложники защитных зон



В июле 2018 года в адрес Уполномоченного по правам человека обратилась жительница Верхотурья Б. (обращение №18-13/1622) с жалобой на отказ в выдаче разрешения на строительство жилого дома.

По информации семьи Б., зимой 2017-2018 года в жилом доме частично обрушился потолок, дом стал непригодным для проживания и был полностью разобран собственниками. К моменту обращения к Уполномоченному все члены семьи жили в бане в течение более полугода. Семья Б. была готова восстановить своими силами жилой дом, но не могла получить разрешение на строительство, так как земельный участок, на котором планировалось строительство, находился в границах защитных зон трех объектов культурного наследия, которые составляют 200 метров от линии внешней стены памятника.

Отказ в выдаче разрешения на строительство Б. был обусловлен ограничениями, установленными частью 1 статьи 34.1. «Защитные зоны объектов культурного наследия» Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

К большому сожалению, по истечении двух лет переписки с Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области, уполномоченный орган так и не смог завершить работы по разработке проекта объединенной зоны охраны объектов культурного наследия, а проведение государственной историко-культурной экспертизы было отложено до утверждения проекта границ территории и предмета охраны исторического поселения «город Верхотурье».

Учитывая, что указанный проект, в настоящее время находится на доработке в Научно-производственном центре по охране и использованию памятников истории и культуры Свердловской области с учетом замечаний Министерства культуры Российской Федерации и планируется его повторное направление в министерство, в лучшем случае, к концу 2020 года, можно сделать вывод, что утвержденного проекта не будет еще 2-3 года. Из этого следует, что все это время жители города Верхотурья будут испытывать неудобства, ограничения при реконструкции объектов капитального строительства, не смогут строить новые объекты капитального строительства, в том числе жилые дома.

С октября 2016 года жители Верхотурья не могут реализовать свое право на реконструкцию, строительство объектов капитального строительства из-за отсутствия утвержденных зон охраны объектов культурного наследия. Такая ситуация является недопустимой. Люди, столкнувшись с данной проблемой, совершенно обоснованно задают вопросы, почему уполномоченными органами государственной власти вот уже четыре года не приняты надлежащие меры для снятия ограничений на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства, несмотря на то, что в соответствии с пунктом 5 статьи 34 указанного выше Федерального закона зоны охраны объекта культурного наследия должны быть установлены в срок не более чем два года со дня включения в реестр такого объекта культурного наследия.

Сказочный теремок в селе Кунара



В 2018-2020 годах нешуточный спор разгорелся вокруг знаменитого чудо-дома кузнеца Сергея Ивановича Кириллова, который создал в селе Кунара Невьянского района самый оригинальный и красивый дом на Урале.

В 1999 году этот сказочный терем победил во всероссийском конкурсе самодеятельного деревянного зодчества.

Дом кузнеца Кириллова в селе Кунара предполагается внести в реестр объектов культурного наследия России. Эксперты тщательно его изучили и решили, что он достоин звания памятника. Статус дому присвоят после завершения общественных обсуждений и экспертизы.

О том, что здание хотят признать памятником, портал E1.RU сообщил в конце 2018 года. Заявление о его включении в реестр подал представитель движения «Архнадзор» Андрей Новичков. Его не смутило, что хозяева дома категорически против того, чтобы их дом стал объектом культурного наследия. По его мнению, данное здание уникально, оно заслуживает статуса памятника вне зависимости от позиции собственника и волонтеров.

Действительно, в настоящее время законодательством не предусмотрен порядок учета мнения собственника объекта, который потенциально может обладать признаками объекта культурного наследия. По заявлению физических и юридических лиц о включении в реестр объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, он включается в перечень выявленных объектов культурного наследия, а затем и в реестр объектов культурного наследия.

При этом законодательством предусмотрено лишь уведомление собственника о вновь выявленном объекте культурного наследия и возложение на него обязанностей по выполнению требований статьи 47.3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а это ни много ни мало, пара страниц предписаний. Вот лишь некоторые из них:

1) осуществлять расходы на содержание объекта культурного наследия и поддержание его в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии;

2) не проводить работы, изменяющие предмет охраны объекта культурного наследия либо ухудшающие условия, необходимые для сохранности объекта культурного наследия;

3) 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;

4) обеспечивать сохранность и неизменность облика выявленного объекта культурного наследия...

А вот подходы к финансовой поддержке собственников объектов культурного наследия, в зависимости от категорий, разные. Собственники индивидуальных жилых домов обязаны самостоятельно осуществлять расходы на со-

держание объекта и поддержание его в надлежащем техническом, санитарном и противопожарном состоянии. Необходимо учитывать, что не у всех собственников имеются на это средства и возможности, поэтому опасения собственников чудо-дома в селе Кунара не беспочвенны.

Яркий тому пример ситуация, сложившаяся все в том же историческом поселении «город Верхотурье». Как-то не ожидалось, что с наступлением весны эта тема станет вдруг актуальной. Пригрело солнышко и рухнула стена здания на улице Карла Маркса, 5 (бывшая улица Торговая, бывший особняк купца Путимцева, охраняемый государством памятник истории и культуры). Собственник здания, предприниматель из Новой Ляли Г. Шихова. Проект по ремонту здания, который еще несколько лет назад был подготовлен собственником, в области утвержден не был. Собственнику пришлось заказывать проект противоаварийных работ. И все работы за свой счет. А главе городского округа ехать «с челобитной» в правительство области. Только после разрушения памятника и общественного резонанса, вызванного событием, работы удалось согласовать. Сейчас ведутся восстановительные работы. Разрешение на их проведение получено в Управлении по охране памятников истории и культуры. Как признается глава муниципального образования, непросто далось получение этого разрешения.

Из всего изложенного можно сделать вывод, что если мы действительно хотим сохранить наше историческое наследие для последующих поколений, то необходимо уже сегодня принимать меры, направленные на разработку финансовых механизмов поддержки собственников объектов культурного наследия, а также меры, направленные на упрощение механизмов согласования проектной документации на ремонт объектов культурного наследия.

Необходимо оказывать реальную практическую помощь по проведению историко-культурной экспертизы, составлению проектной документации и т. д. Граждане (собственники объектов культурного наследия) не должны оставаться один на один с данными вопросами. И безусловно, не должно быть такого, что вот вам объект культурного наследия, перечень обязательств и в добавок государственный контроль и административная ответственность за их неисполнение...

Заключение

Приведенные в докладе статистические данные позволяют, к большому сожалению, сделать выводы об отсутствии системной работы, направленной на проведение капитального ремонта многоквартирных домов, индивидуальных

жилых домов, относящихся к объектам культурного наследия, а также системной работы по сохранению объектов культурного наследия.

Тревожно, что собственники жилых помещений и проживающие с ними лица, жители многоквартирных домов данной категории не могут реализовать свое право на улучшение жилищных условий путем проведения капитального ремонта, несмотря на то, что платят взносы на капитальный ремонт, как все граждане.

Практически во всех муниципальных образованиях в Свердловской области капитальный ремонт многоквартирных домов, относящихся к объектам культурного наследия, за указанный период, не проводился. Исключение составляет муниципальное образование город Ирбит. В проекте бюджета Свердловской области на 2019 год впервые за всю историю бюджетного планирования были заложены средства на капремонт домов-памятников культурного наследия. Средства были направлены на софинансирование работ по реконструкции жилых домов в городе Ирбите. Капитальный ремонт проведен в 6 многоквартирных домах. Начало положено, и сделано это по личному поручению Губернатора Свердловской области Е.В. Куйвашева.

В целях успешной реализации положений Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в Свердловской области с 2018 года реализуется государственная программа «Формирование современной городской среды на территории Свердловской области на 2018-2024 годы», в которой предусмотрено предоставление межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, на выполнение работ по созданию безопасных и благоприятных условий проживания граждан в многоквартирных домах, отнесенных к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, но этого явно недостаточно. Как мы уже отметили выше, за 5 лет капитальный ремонт проведен только в 6 многоквартирных домах указанной категории на территории одного муниципального образования. К большому сожалению, принимаемых мер явно недостаточно.

Считаю целесообразной разработку и принятие областной программы «Сохранение объектов культурного наследия Свердловской области», предусматривающей выделение субсидий за счет средств областного бюджета физическим и юридическим лицам на выполнение работ по капитальному ремонту и сохранению объектов культурного наследия, относящихся к индивидуальным жилым домам, иным объектам культурного наследия, находящимся в собственности физических и юридических лиц. Это необходимо делать, так как, если мы действительно хотим сохранить наше историческое наследие для последующих

поколений, то необходимо уже сегодня принимать меры, направленные на разработку финансовых механизмов поддержки собственников объектов культурного наследия, а также меры, направленные на упрощение механизмов согласования проектной-документации на ремонт объектов культурного наследия.

Возможно следует рассмотреть и механизмы грантовой поддержки. С учетом сложившейся ситуации эта мера необходима, в противном случае большинство объектов культурного наследия может быть безвозвратно утрачено. Не стоит забывать и то, что объекты культурного наследия, это достояние всего народа, и возлагать ответственность за их содержание и капитальный ремонт только на тех, кто в силу различных обстоятельств стал правообладателем, собственником жилого помещения в таком многоквартирном доме, не правильно и не справедливо.

Считаю, что все процедуры принятия, согласования правовых актов, затрагивающих, или ограничивающих права граждан, необходимо четко регламентировать. Не должна разработка и согласование проектов охранных зон проходить в течение пяти и более лет. Все процедуры должны быть регламентированы, прозрачными и понятными, прежде всего простым гражданам.

Жителей муниципальных образований необходимо информировать о проводимой работе, так как, в большинстве случаев, у них нет возможностей узнать, какая работа ведется в данном направлении, что сделано, что предстоит сделать, какое время займет прохождение той или иной согласительной процедуры.

Следует отметить, что Управлением государственной охраны объектов культурного наследия Свердловской области не налажена системная работа по разработке, утверждению проектов зон охраны объектов культурного наследия. Сроки исполнения государственных контрактов постоянно затягиваются. В результате на территории городского округа Верхотурский из 137 объектов культурного наследия ни одному не утверждены зоны охраны. С момента введения данных норм в 2016 году прошло более четырех лет, и все это время жители в полной мере на себе испытывают ограничения, связанные с запретом строительства объектов капитального строительства и их реконструкцией. Аналогичная ситуация и в других муниципальных образованиях.

В городском округе Нижняя Салда длительные сроки проектирования и установления границ территорий объектов культурного наследия сдвигают сроки проектирования объектов коммунального хозяйства, что в дальнейшем может привести к переносу сроков строительства блочных газовых котельных, а это в свою очередь, может создать социальную напряженность в связи с невозможностью подключения домов к газовым сетям, увеличением сроков вы-

полнения мероприятий по программе модернизации объектов коммунальной инфраструктуры городского округа.

Вполне может произойти ухудшение финансово-экономического состояния ресурсоснабжающей организации, а также к неэффективному использованию бюджетных средств, направленных на повышение энергетической эффективности и электроснабжение, в соответствии с государственной программой Свердловской области «Развитие жилищно-коммунального хозяйства и повышение энергетической эффективности в Свердловской области до 2024 года».

Невозможность получения разрешения на строительство объектов капитального строительства и их реконструкцию, связанную с изменением их параметров (высоты, количества этажей, площади) в границах защитной зоны объектов культурного наследия создает ограничения для граждан и юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории городского округа.

Уполномоченному государственному органу необходимо организовать работу по оказанию практической помощи по подготовке проектов реконструкции и ремонта объектов культурного наследия, относящихся к индивидуальным жилым домам, уменьшить сроки их согласования.

Необходимо провести ревизию всех объектов культурного наследия, расположенных на территории Свердловской области, с целью актуализации данных и исключения из реестра фактически утраченных объектов культурного наследия.

Все предложенные в настоящем докладе меры полностью согласуются с утвержденной стратегией развития внутреннего и въездного туризма в Свердловской области на период до 2035 года, так как затронутые проблемы в основном характерны для муниципальных образований, в которых сосредоточено наибольшее количество объектов культурного наследия и все эти муниципальные образования являются туристическими центрами Свердловской области.

Невозможно развитие въездного и внутреннего туризма без сохранения объектов культурного наследия и развития туристической инфраструктуры, без решения проблемных вопросов жителей туристических центров, улучшения качества их жизни. Как отметил Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин: «Туристическая отрасль одна из самых перспективных. Её потенциал крайне высок и в текущих условиях приобретает стратегическое значение. Об этом неоднократно говорил Президент. Мы должны заняться системным развитием туристической отрасли. У нас нет проблемы со спросом на внутренний туризм – многие граждане хотят путешествовать по своей стране. Проблема – в нехватке качественной туристической инфраструктуры и сервиса...».

Необходимо сохранить ту уникальную ценность всего нашего многонационального народа, которую несут объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), являясь неотъемлемой частью всемирного культурного наследия народов Российской Федерации.

Во время общероссийского голосования в июле этого года были одобрены поправки в наш основной закон – Конституцию Российской Федерации, в части 4 статьи 69 которой появилось такое положение: «Культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством.»

И этим все сказано. Искренне хочется, чтобы наше наследие мы бережно сохраняли, чтобы наши потомки могли гордиться нашей культурой.

Т.Г. Мерзлякова, Уполномоченный по правам человека в Свердловской области

Октябрь, 2020 года