

Экспертное заключение

Исследование проведено на основании договора на оказание экспертных услуг от 06.04.2016 № ЦЭ-34/16-12 за подписью Главы филиала компании с ограниченной ответственностью "ДЛА Пайпер Рус Лимитед" Д.В. Соседкина.

Перед специалистами было поставлено следующее задание:

1. Правовой анализ и толкование положений статьи 5.1 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" № 73-ФЗ от 25 июня 2002 г. ("**Закон об объектах культурного наследия**", "**Закон**") с целью определения соответствия его требованиям предпроектных предложений по приспособлению объекта культурного наследия "Дом жилой И. Форша, кон. 1780-х - нач. 1790-х гг. Здесь в музыкальном салоне Ю.Ф. Абаза состоялось первое исполнение оперы П.И. Чайковского "Евгений Онегин", 1878 г." ("**Здание**") для современного использования под гостиницу в части увеличения этажности Здания, а также его высотности;

2. Правовой анализ толкования, придаваемого судебной правоприменительной практикой положениям статьи 5.1 Закона об объектах культурного наследия, имеющим юридическое значение для определения соответствия им предпроектных предложений по приспособлению Здания для современного использования под гостиницу в части увеличения этажности и высотности.

В соответствии с заданием на исследование в объем правового анализа не включена оценка возможности увеличения этажности и высотности Здания с точки зрения сохранения предметов охраны данного объекта культурного наследия.

В качестве методологических и методических основ исследования использовались стандартные в юриспруденции общенаучные методы (включая анализ, синтез и т.п.) и специально научные приемы познания (формально-юридический, телеологический и т.д.).

Раздел 1. Термины и описание ситуации

1.1 Термины

ГрК РФ - Градостроительный кодекс Российской Федерации № 190-ФЗ от 29 декабря 2004 г.;

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) № 51-ФЗ от 30 ноября 1994 г.;

КГИОП - Комитет Санкт-Петербурга по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры;

Предпроектные предложения - предпроектные предложения по приспособлению Здания для современного использования под гостиницу,

подготовленные архитектурным бюро "Студия 44" по заказу ООО "Фонтанка - Отель" в 2016 г.

1.2 Описание ситуации

17 июля 2012 г. на основании распоряжения КГИОП¹ Здание было включено в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия регионального значения (памятника).

В связи с утверждением КГИОП 03 декабря 2015 г. задания на проведение работ по сохранению Здания (приспособлению для современного использования под гостиницу)² в настоящее время ведется разработка необходимой документации, в том числе, Предпроектных предложений. Текущая редакция Предпроектных предложений предусматривает надстройку этажей выше исторической части Здания,³ то есть увеличение его этажности и высотности, являющихся объемно-пространственными характеристиками Здания.

Поскольку согласно пункту 1 части 1 статьи 5.1 Закона об объектах культурного наследия "На территории памятника или ансамбля запрещаются строительство объектов капитального строительства и увеличение объемно-пространственных характеристик существующих на территории памятника или ансамбля объектов капитального строительства", перед специалистами был поставлен вопрос о соответствии Предпроектных предложений, предусматривающих увеличение этажности и высотности Здания, Закону об объектах культурного наследия.

Настоящее экспертное заключение подготовлено с целью толкования приведенной нормы и определения соответствия Предпроектных предложений требованиям статьи 5.1 Закона об охране объектов культурного наследия в части увеличения этажности и высотности Здания.

Раздел 2. Анализ ситуации

Запрет на увеличение объемно-пространственных характеристик установлен пунктом 1 части 1 статьи 5.1 Закона об объектах культурного наследия в отношении объектов капитального строительства, расположенных на территории объекта культурного наследия. Согласно части 1 статьи 3.1 Закона территорией объекта культурного наследия является "территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью". Поскольку в соответствии с приведенным определением такая территория может превышать часть земной поверхности, непосредственно занятую объектом культурного наследия, в ее границах помимо объекта

¹ Распоряжение КГИОП "О включении здания по адресу: наб. реки Фонтанки, д. 23, литера А, в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации" № 10-112 от 17 июля 2012 г.

² Задание на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации № 2-14933-1 от 03 декабря 2015 г.

³ Разделы 6.3, 6.5.5 Предпроектных предложений.

культурного наследия, в большинстве случаев являющегося объектом капитального строительства с точки зрения ГрК РФ, также могут быть расположены иные здания, строения и сооружения, не имеющие особого историко-культурного статуса. Следовательно, при буквальном грамматическом толковании приведенной нормы Закона запрет на увеличение объемно-пространственных характеристик должен быть распространен как на объекты культурного наследия, так и на любые иные объекты капитального строительства, расположенные в границах территории объекта культурного наследия.⁴ Данная трактовка может быть объяснена также и с телеологической точки зрения, поскольку исходя из целей Закона правовая защита объекта культурного наследия должна быть, во всяком случае, не меньшей, нежели защита иных объектов, расположенных на его территории, но не обладающих особой культурной ценностью.

Таким образом, в обоснование распространения запрета на увеличение объемно-пространственных характеристик на объекты культурного наследия могут быть приведены аргументы о буквальном грамматическом толковании статьи 5.1 Закона об объектах культурного наследия, а также телеологическом прочтении указанной нормы. При этом необходимо отметить, что в судебной правоприменительной практике устоявшаяся позиция относительно толкования данной нормы отсутствует,⁵ поскольку в подавляющем большинстве случаев суды применяют статью 5.1 Закона об объектах культурного наследия в ситуациях осуществления на территории объекта культурного наследия нового строительства, а не изменения объемно-пространственных характеристик уже существующих объектов.⁶

По нашему мнению, основанная на приведенных выше аргументах точка зрения о возможности распространения запрета на увеличение объемно-пространственных характеристик на объекты культурного наследия, не может быть признана верной, поскольку такое распространение находится в системном противоречии с другими положениями Закона об объектах культурного наследия. В частности:

1. Распространение запрета на увеличение объемно-пространственных характеристик на объекты культурного наследия приводит к игнорированию установленного Законом специального правового режима использования объектов культурного наследия.

При распространении запрета на увеличение объемно-пространственных характеристик объектов капитального строительства, расположенных на

⁴ Необходимо отметить, что официальное толкование статьи 5.1 Закона об объектах культурного наследия компетентными государственными органами отсутствует.

⁵ Единственное судебное решение, в котором сделан вывод о возможности распространения запрета на увеличение объемно-пространственных характеристик на объекты культурного наследия, в настоящее время обжалуется в апелляционном порядке (решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 17 февраля 2016 г. по делу № 2а-6453/16).

⁶ См., например, Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда № 12АП-8140/2015 от 17 сентября 2015 г. по делу № А12-6782/2015, Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 октября 2015 г. по делу № А52-1319/2015, Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда № 17АП-12996/2015-ГК от 26 ноября 2015 г. по делу № А60-18629/2015, апелляционное определение Новгородского областного суда от 27 января 2016 г. по делу № 33-185/2016 (33-2964/2015), апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 18 декабря 2015 г. по делу № 33-4677/2015, Решение Санкт-Петербургского городского суда от 24 ноября 2015 г. по делу № 12-2049/2015.

территории объекта культурного наследия, на сами объекты культурного наследия происходит поглощение, замещение правового режима использования объекта культурного наследия правовым режимом использования территории такого объекта. Между тем, режимы использования объектов культурного наследия и их территорий в соответствии с Законом об объектах культурного наследия являются различными и имеют несовпадающий предмет воздействия - объект культурного наследия и окружающую его историческую среду.

Преимущественно требования Закона об объектах культурного наследия направлены на сохранение, использование, популяризацию и государственную охрану объектов культурного наследия.⁷ Однако, поскольку изменение прилегающих к ним элементов городской застройки и ландшафта может сказаться на целостном восприятии внешнего облика объектов культурного наследия, Закон также предъявляет требования к сохранению окружающей их исторической среды.⁸ В результате законодателем создается многоступенчатая система требований и ограничений в использовании не только самих объектов культурного наследия, но и прилегающих к ним территорий ("территории объектов культурного наследия" и "зон охраны объектов культурного наследия" в терминологии Закона).

При этом режимы использования объектов культурного наследия и указанных территорий устанавливаются разными разделами Закона,⁹ перечисляются в нем наравне¹⁰ и являются различными с содержательной точки зрения. Так, в отличие от запрета на изменение объемно-пространственных характеристик объектов капитального строительства, действующего применительно к территории объектов культурного наследия, в отношении самих объектов культурного наследия запрет на проведение работ, изменяющих облик, объемно-планировочные и конструктивные решения и структуры объекта культурного наследия, включенного в реестр, установлен только для случаев, когда предмет охраны такого объекта не определен.¹¹ Если же предмет охраны определен (как это имеет место в отношении Здания), то при условии соблюдения детально урегулированной Законом процедуры получения разрешения на проведение работ по приспособлению объекта культурного наследия для современного использования,¹² а также сохранения предмета охраны¹³, изменение объемно-пространственных характеристик объекта культурного наследия, в том числе в сторону их увеличения, является возможным.

Таким образом, в случаях, когда предметом охраны объекта культурного наследия не охватываются все его объемно-пространственные характеристики,

⁷ Преамбула Закона об объектах культурного наследия.

⁸ Статья 34 Закона об объектах культурного наследия.

⁹ Требования к сохранению объекта культурного наследия сконцентрированы в главе VII Закона, а ограничения по осуществлению деятельности к границам территории объекта культурного наследия приводятся в статье 5.1.

¹⁰ Так, часть 1 статьи 47.3 Закона об объектах культурного наследия упоминает в числе обязанностей владельца объекта культурного наследия как запрет на проведение работ, изменяющих предмет охраны объекта культурного наследия, так и соблюдение требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия.

¹¹ Пункт 3 части 1 статьи 47.3 Закона об объектах культурного наследия.

¹² Часть 1 статьи 45 Закона об объектах культурного наследия.

¹³ Пункт 2 части 1 статьи 47.3 Закона об объектах культурного наследия.

Закон не исключает возможности их изменения, в том числе увеличения, в рамках работ по приспособлению для современного использования, а допустимость конкретных изменений объемно-пространственных характеристик, предлагаемых в отношении объекта культурного наследия, оценивается в рамках государственной историко-культурной экспертизы и последующих согласований компетентных органов.

Более того, в отношении в том числе полностью утраченных объектов культурного наследия Закон прямо предусматривает возможность их воссоздания,¹⁴ что неизбежно повлечет изменение объемно-пространственных характеристик. Распространение запрета, установленного статьей 5.1 Закона, на объекты культурного наследия приведет к блокированию действия указанной нормы и невозможности как воссоздания полностью утраченных объектов, так и восстановления (реставрации) утраченных частей памятников или ансамблей.

Приведенные положения свидетельствуют о различиях и самостоятельности систем ограничений и запретов, действующих в отношении самого объекта культурного наследия и его территории. Специальный режим охраны объектов культурного наследия как ценностей, нуждающихся в особой правовой защите, предусматривает индивидуальный подход к решению всех вопросов, связанных с изменением их облика или назначения, приспособлением для современного использования. В отношении же элементов ландшафта и городской застройки, окружающих объекты культурного наследия, законодатель считает возможным установить общий правовой режим с заранее установленной системой запретов и ограничений, действующих в пределах территории объекта культурного наследия. Однако, поскольку общее правило не может иметь приоритета над специальным, особый правовой режим охраны объекта культурного наследия предопределяет применение к таким объектам именно специальных требований и выведение их из-под действия общего правового режима использования территории объектов культурного наследия, распространяющегося только на земельные участки и объекты капитального строительства, не имеющие особого историко-культурного статуса.

2. Распространение запрета на увеличение объемно-пространственных характеристик на объекты культурного наследия приводит к установлению запрета на увеличение, но не на уменьшение объемно-пространственных характеристик объекта культурного наследия.

В случае распространения на объекты культурного наследия правового режима использования их территории приведенный выше массив норм, допускающих изменение, в том числе, объемно-пространственных характеристик объектов культурного наследия без изменения предмета охраны окажется не просто неприменимым, а неприменимым только для случаев увеличения, но не уменьшения таких характеристик. В результате, надстройка объектов культурного наследия окажется под запретом, в то время как уменьшение параметров этажности и высотности, находящихся за пределами

¹⁴ Статья 47 Закона об объектах культурного наследия.

предмета охраны, окажется возможным. Однако уменьшение этажности и высотности памятника не отвечает целям сохранения объектов культурного наследия в той же мере, что и увеличение указанных параметром. В связи с описанным выше разумно предположить, что законодатель не преследовал цели установления столь односторонних ограничений в отношении объектов культурного наследия, цели сохранения и защиты которых диктуют необходимость применения специальных правил и процедур в отношении любых изменений их облика.

Вместе с тем, применение данных ограничений к объектам капитального строительства, окружающим объект культурного наследия, но не обладающим особым историко-культурным статусом, представляется логичным, поскольку только увеличение, но не уменьшение их объемно-пространственных характеристик способно негативно сказаться на общем восприятии внешнего облика объекта культурного наследия в его исторической среде.

Косвенно данный тезис подтверждает также и текстуально тесно связанное с запретом на увеличение объемно-пространственных характеристик объектов, расположенных на территории объекта культурного наследия, ограничение, установленное в отношении нового строительства на такой территории. Поскольку в подавляющем большинстве случаев новое строительство не оказывает влияния на техническое состояние расположенных в непосредственной близости памятников истории и культуры, очевидно, что запрет его осуществления направлен преимущественно на охрану общего, целостного облика объекта культурного наследия и окружающих его элементов ландшафта и городской застройки. Появление новых объектов капитального строительства может угрожать целостности восприятия памятника или ансамбля, исказить его в силу несоразмерности объемно-пространственных характеристик или диссонирующего с обликом объекта культурного наследия архитектурного решения. В этом свете ограничение на увеличение объемно-пространственных характеристик объектов, расположенных на территории памятника или ансамбля, представляется логичным продолжением данного правила, поскольку увеличение уже существующих на территории объекта культурного наследия построек также способно негативно сказаться на восприятии основного объекта, в то время как уменьшение не будет иметь аналогичного негативного эффекта.

Следует также учесть, что Закон об объектах культурного наследия, принятый в 2002 г., был дополнен статьей 5.1, а также иными положениями, предусматривающими особый правовой режим для территории объектов культурного наследия только в июле 2015 г.¹⁵ Очевидно, что и до этого момента законодателем также осуществлялась правовая охрана внешнего облика объектов культурного наследия. Поскольку опосредующие ее нормы не претерпели изменений, поправки в Закон, по нашему мнению, следует

¹⁵Соответствующие изменения были внесены в Закон об объектах культурного наследия федеральным законом "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" № 315-ФЗ от 22 октября 2014 г. и вступили в силу 24 июля 2015 г.

толковать как направленные на создание нового объекта охраны - исторической среды, элементов городской застройки и ландшафта, расположенных в непосредственной близости от объекта культурного наследия и влияющих на восприятие его внешнего облика. Именно этой цели служит установление специального правового режима в отношении территории объекта культурного наследия и объектов капитального строительства, располагающихся в ее границах и не обладающих особым историко-культурным статусом.

Не менее важно, что правовой режим использования территории объекта культурного наследия не предоставляет большего объема правовой защиты, нежели режим использования самого объекта культурного наследия, поскольку последний предполагает индивидуальное рассмотрение возможности изменения каких-либо параметров объекта в рамках историко-культурной экспертизы.

Таким образом, исходя из телеологического толкования Закона, правовые режимы объектов культурного наследия и их территории также должны разделяться.

3. Распространение запрета на увеличение объемно-пространственных характеристик на объекты культурного наследия приводит к смешению терминов "объект капитального строительства" и "объект культурного наследия", логические объемы которых не совпадают, равно как и различаются их правовые режимы.

Согласно статье 3 Закона к объектам культурного наследия относятся не только объекты недвижимости, но также и связанные с ними произведения живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства и т.п. Более того, из смысла упомянутой нормы следует, что объектами культурного наследия являются предметы материальной культуры, не являющиеся самостоятельными объектами гражданского права и представляющие собой составные части иных объектов гражданского права, например, структурные элементы объектов недвижимости, неразрывно связанные с этими объектами и существенно утрачивающие свою ценность в результате отделения от этих объектов (примером могут служить скульптуры, смонтированные в здание и выполняющие не только эстетические функции, но и функции по обеспечению устойчивости конструкции здания). В то же время объект капитального строительства, как это следует из ст. 1 ГрК РФ, во всех случаях представляет собой самостоятельный объект гражданского права (объект недвижимости) в том смысле, как это понимается в ст. 130 ГК. Следовательно, не всякий объект культурного наследия является объектом капитального строительства. Аналогично и не всякий объект капитального строительства обладает особой историко-культурной ценностью, дающей основания для признания его в установленном порядке объектом культурного наследия. Таким образом, логические объемы понятий "объект капитального строительства" и "объект культурного наследия" не совпадают, в связи с чем данные понятия не могут быть использованы в качестве взаимозаменяемых.

Статья 5.1 Закона об объектах культурного наследия является редким

примером употребления термина "объекты капитального строительства" по тексту Закона. Если специальный термин в отношении объектов, обладающих особым историко-культурным режимом - "объект культурного наследия", законодатель последовательно использует его во всех иных статьях Закона, а в случае необходимости обозначения и объектов культурного наследия и иных объектов капитального строительства, одновременно применяет перечисление. Так, например, в пункте 2 части 5 статьи 11 Закона, при определении предмета государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия, указывается на осуществление мер "по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, предусмотренных проектной документацией на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия".

Поскольку по тексту Закона имеет место последовательное разделение терминов "объект культурного наследия" и "объект капитального строительства", а также употребление последнего для обозначения только и исключительно объектов, не имеющих особого историко-культурного статуса, с терминологической точки зрения распространение на объекты культурного наследия ограничений статьи 5.1 Закона также не представляется корректным.

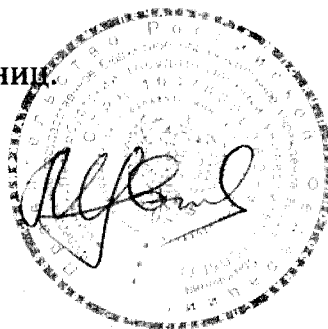
РАЗДЕЛ 3. ВЫВОДЫ

Несмотря на неоднозначность подходов к исследуемой проблеме эксперт на основании системного толкования положений статьи 5.1 Закона об объектах культурного наследия приходит к выводу о необходимости разделения правовых режимов объектов культурного наследия и их территории. Общий режим ограничений, действующих в отношении имущественного комплекса, включающего в себя территорию объекта культурного наследия и объекты капитального строительства, расположенные в ее границах и не имеющие особого историко-культурного статуса, не может быть распространен непосредственно на объекты культурного наследия, в отношении которых Закон предусматривает действие специального правового режима.

Поскольку Предпроектные предложения не предусматривают нового строительства на территории объекта культурного наследия или увеличения объемно-пространственных характеристик объектов капитального строительства, не обладающих особым историко-культурным статусом, по нашему мнению, Предпроектные предложения в части увеличения этажности Здания, а также его высотности в зоне дворовых флигелей не противоречат положениям статьи 5.1 Закона.

Исследование в объеме 8 страниц.

Директор
Центра экспертиз



Л.А. Цветкова

Этот документ прошито, пронумеровано в восемь листов.

Директор Центра экспертиз _____ Цветкова Л.А.

Дата 13.09. 2016 г.

