

Сохранение, использование, популяризация и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (в части действия Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации)

Эксперты: к.ю.н., доцент кафедры гражданского права СПбГУ
М.А. Александрова, преподаватель СПбГУ, Башарин А.В., магистр
юриспруденции СПбГУ М.В. Скудицкая¹

Проведенный мониторинг правоприменения был направлен на выявление закономерностей, тенденций и проблем в применении судами законодательства, регулирующего сохранение, использование, популяризацию и государственную охрану объектов культурного наследия. Целью проведенного мониторинга было выявление пробелов и противоречий в некоторых положениях нормативных актов, регулирующих отношения, складывающиеся по поводу сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Объектом исследования явилась практика арбитражных судов и судов общей юрисдикции.

Методика проведения мониторинга заключалась в сборе правоприменительной практики в виде актов арбитражных судов и судов общей юрисдикции различных инстанций. Перечень проанализированных судебных актов приведен после каждого из разделов настоящего обобщения.

¹ В проведении мониторинга приняли участие студенты магистратуры СПбГУ по основной образовательной программе «Юрист в сфере оборота недвижимости» - Галлямов Е. Д., Атаяр Д. Р., Остапчук П.А. Малёна Е.С., студентка 4 курса направления «Юриспруденция» Александрова Е.Р.

Для осуществления мониторинга были использованы поисковые системы «kad.arbitr.ru», «sudact.ru», справочные правовые системы «Консультант+», «Гарант».

С учетом того, что предложенная тема мониторинга правоприменения сформулирована предельно широко (исследовать весь спектр проблем правоприменительной практики по вопросам сохранения объектов культурного наследия в рамках одного отчета очевидно невозможно), экспертами были выбраны темы, иллюстрирующие некоторые из наиболее острых проблем правоприменительной практики, ранее никогда не выступавшие предметом исследования. При этом фокус исследования был направлен как на некоторые «хронические», но не исследованные ранее проблемы, которые сопровождают правоприменительную практику в течение всего срока действия Закона об ОКН, так и на те проблемы, которые были порождены относительно недавними новеллами законодательства об охране памятников.

Экспертами был проведен мониторинг правоприменения следующих нормативных положений:

1. Положений ст. 54 Закона РФ 25 июня 2002 года N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об ОКН).
2. Положений пунктов 7 и 10 ст. 48 Закона об ОКН.
3. Положений статей 59 и 60 Закона об ОКН.
4. Положений статьи 34 Закона об ОКН.

1. Проблемы применения положений ст. 54 Закона об ОКН о принудительном прекращении права собственности на объекты культурного наследия

1.1. Постановка проблемы

Следует с сожалением констатировать, что в нашей стране существует достаточно большое количество объектов культурного наследия, находящихся под угрозой ухудшения состояния или даже уничтожения. В подавляющем большинстве случаев ответственность за такое плачевное положение дел лежит на собственниках таких объектов, которые не осуществляют предписанных им действий по сохранению объектов культурного наследия. В качестве крайней меры, применяемой к лицам, бесхозяйственно содержащим объекты культурного наследия, установленной в целях обеспечения публичного интереса в охране культурного наследия страны, законом предусмотрено принудительное прекращение права собственности на такие объекты.

В самом общем виде положения о принудительном прекращении права собственности на памятники истории и культуры появились в российском законодательстве еще в 1994 году в связи с принятием первой части ГК РФ, содержащей ст. 240 – «Выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей». В конце 90-х – начале 2000-х годов положения данной нормы не были востребованы правоприменительной практикой, поскольку удельный вес объектов культурного наследия, находящихся в частной собственности, был невелик, количество приватизированных объектов увеличивалась постепенно. Немаловажную роль в «простое» положений ст.240 ГК РФ играли и откровенная неудачность формулировок указанной статьи и связанные с этим сложности в толковании ее положений. В 2002 году был принят Закон об ОКН, который содержал специальную по отношению к норме ст. 240 ГК РФ норму ст. 54 о прекращении права собственности собственника объекта культурного наследия, который не выполняет требования к сохранению

объекта культурного наследия или совершает действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения. В 2014 году положения ст. 54 Закона об ОКН претерпели изменения, теперь наименование нормы звучит следующим образом: «Специальные основания прекращения права собственности на объект культурного наследия, включенный в реестр, выявленный объект культурного наследия, земельный участок в границах территории объекта культурного наследия либо земельный участок, в границах которого располагается объект археологического наследия»².

Согласно положениям п.1 указанной статьи, в случае, если собственник объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия либо земельного участка, в пределах которого располагается объект археологического наследия (далее все указанные объекты будут именоваться термином «объект культурного наследия»), не выполняет требований к сохранению такого объекта или совершает действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения, в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия либо земельного участка, в пределах которого располагается объект археологического наследия, обращаются:

федеральный орган охраны объектов культурного наследия - в отношении отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации,

региональный орган охраны объектов культурного наследия - в отношении объектов культурного наследия федерального значения (за

² Федеральный закон от 22.10.2014 N 315-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СПС «Консультант+»

исключением отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия.

В соответствии с положениями п.2 ст. 54 Закона об ОКН в случае принятия судом решения об изъятии объекта культурного наследия, у собственника, содержащего данный объект либо данный земельный участок ненадлежащим образом, по представлению федерального органа охраны объектов культурного наследия либо регионального органа охраны объектов культурного наследия соответствующий орган по управлению государственным или муниципальным имуществом выкупает указанный объект либо указанный земельный участок или организует их продажу с публичных торгов.

Собственнику объекта культурного наследия возмещается стоимость выкупленного имущества в размере, установленном соглашением между соответствующим органом по управлению государственным или муниципальным имуществом и собственником выкупаемого имущества, а в случае спора судом.

При продаже с публичных торгов объекта культурного наследия, его собственнику передается вырученная от продажи сумма за вычетом расходов на проведение публичных торгов, а также стоимости восстановительных работ в отношении объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия или стоимости мероприятий, необходимых для сохранения объекта археологического наследия, указанных в пункте 2 статьи 40 Закона об ОКН.

Согласно положениям п.3 указанной статьи в случае, если объект культурного наследия, включенный в реестр, уничтожен по вине собственника

данного объекта или пользователя данным объектом либо по вине владельца земельного участка, в пределах которых располагается объект археологического наследия, земельный участок, расположенный в границах территории объекта культурного наследия, являющийся неотъемлемой частью объекта культурного наследия, либо земельный участок, в пределах которых располагается объект археологического наследия, может быть безвозмездно изъят по решению суда в виде применения санкции за совершение преступления или иного правонарушения (конфискации) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На основании п.4 ст.54 Закона об ОКН органы охраны объектов культурного наследия могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по искам о возмещении вреда, причиненного объектам культурного наследия.

Несмотря на общую адекватность формулировок указанной нормы Закона об ОКН правоприменительная практика по принудительному прекращению права собственности на объекты культурного наследия долгие годы в стране отсутствовала. В последнее десятилетие практика применения указанной нормы начала складываться, однако, как показывает проведенный мониторинг судебной практики, несмотря на огромное количество объектов культурного наследия, «доведенных» своими собственниками до неудовлетворительного состояния, требований о принудительном прекращении права собственности уполномоченными государственными органами вчиняется непростоительно мало. В результате осуществленного сплошного мониторинга дел в арбитражных судах и судах общей юрисдикции за все время действия положений ст. 54 Закона об ОКН было найдено чуть менее 30 дел. Непосредственной целью мониторинга применения положений указанной нормы, в частности, является установление причин такой поразительной «скудости» правоприменительной практики.

1.1. Стороны по искам о принудительном прекращении права собственности на объекты культурного наследия

В подавляющем большинстве дел об изъятии объектов культурного наследия истцами выступают уполномоченные государственные органы охраны объектов культурного наследия, указанные в п.1 ст.54 Закона об ОКН. При этом наиболее часто истцами выступают региональные органы охраны. В то же время, в судебной практике обнаружен спор о изъятии объекта культурного наследия, который был инициирован прокурором³. Ответчиками по указанному спору выступили физическое лицо – собственник объекта культурного наследия регионального значения, а также министерство культуры соответствующего региона. Указанный спор был рассмотрен судом общей юрисдикции, иск прокурора был удовлетворен. Следует обратить внимание на то, что в противоречии с положениями ст. 54 Закона об ОКН орган государственной охраны памятников участвует в деле не в качестве истца, а в качестве ответчика. В резолютивной части решения на него накладываются обязанности по направлению предписания в орган по управлению государственным имуществом об организации процедуры изъятия. Подобные действия суда нельзя признать правомерными.

В судебной практике встретились дела, в которых истцами по требованию об изъятии объекта культурного наследия выступили сами собственники объекта⁴. В одном случае, находясь в тяжелом финансовом положении, собственник – индивидуальный предприниматель признал невозможность осуществления работ по сохранению объекта, произвести отчуждение объекта ему не удалось. Указанные обстоятельства заставили его обратиться в суд с требованием к органу охраны и органу по управлению государственным имуществом. Суд обоснованно отказал истцу в удовлетворении заявленных

³ Решение Елабужского городского суда Республики Татарстан от 10.04.13 г. по делу № 2-698/2013.

⁴ Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 05.03.2013 г. по делу № А65-27841/2012.

требований, поскольку собственник объекта культурного наследия не является лицом, уполномоченным на вчинение соответствующего требования. Следует отметить, что среди исследуемых дел встретилось дело, в котором ответчик признал иск об изъятии, согласившись с тем, что систематически не исполняет требования охранного обязательства. Также следует обратить внимание на то, что в нескольких случаях, споры об изъятии объектов культурного наследия заканчивались заключением между сторонами мирового соглашения⁵.

Приведенная практика наглядно высвечивает серьезную проблему, связанную с тем, что в российском законодательстве недостаточно эффективных инструментов поддержки собственников объектов культурного наследия. Например, действие положений п.3 ст.14 Закона об ОКН о компенсациях произведенных затрат, которые должны выплачиваться физическим или юридическим лицам, являющимся собственниками объекта культурного наследия федерального значения, и производящим за счет собственных средств работы по его сохранению, было приостановлено до 1 января 2019 года. Порядок выплаты компенсации определяется Правительством Российской Федерации. До настоящего времени такой порядок не утвержден. Более того, представляется, что следует подумать на возможность установления некоего механизма «расприватизации» объектов культурного наследия для тех исключительных случаев, когда собственник осознает невозможность выполнения требований по сохранению объекта и желает прекратить право собственности на указанный объект, и готов передать его безвозмездно в государственную собственность.

Во втором обнаруженном деле истцом по требованию об изъятии объекта культурного наследия выступил сособственник – физическое лицо. Ссылаясь на то, что второй сособственник не выполняет требований по сохранению

⁵ См.: Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 23.01.2020 г. №33-80/2020 по делу N 2-1276/2019;

объекта культурного наследия, истец требовал принудительно прекратить право собственности сособственника и желал реализовать право преимущественной покупки⁶. Суд обоснованно отказал в иске, сославшись, в частности, на то, что истец не является лицом, уполномоченным на вчинение соответствующих требований.

Изучение судебной практики показало, что отсутствует единообразие по вопросу о том, должны ли органы по управлению государственным имуществом привлекаться к участию в деле по спорам об изъятии, и, если должны, то в каком качестве. Как отмечалось ранее, в соответствии с п.4 ст.54 Закона об ОКН органы охраны объектов культурного наследия могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по искам о возмещении вреда, причиненного объектам культурного наследия. Таким образом, из Закона не следует, что суды должны привлекать указанные органы к участию в подобных спорам, в случаях, когда в процессе не обсуждается вопрос о размере вреда, причиненного объекту. В то же время, очевидно, что решения судов об изъятии подлежат исполнению именно органами по управлению государственным имуществом, поскольку именно на них законом возложены функции по выкупу или организации продажи объекта с публичных торгов.

В ходе изучения судебной практики удалось найти несколько дел, в которых органы по управлению государственным имуществом привлекались к участию в деле в качестве соответчиков⁷. В некоторых случаях органы по управлению государственным имуществом привлекались к участию в деле в качестве третьих лиц⁸. Во многих делах, органы по управлению имуществом к участию в деле вообще не привлекались⁹.

⁶ Решение Волжского районного суда г. Саратова от 15.09.2016 г. по делу № 2-2935/2016.

⁷ См. напр.: Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам г. Белгорода от 29.10.13 г. по делу № 33-3517.

⁸ См. напр.: Решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга от 16 апреля 2015 г. по делу N А56-81542/2014

⁹ См. напр.: Решение Елабужского городского суда Республики Татарстан от 10.04.13 г. по делу № 2-698/2013.

1.2. Критерии оценки судами противоправных действий собственников, влекущих изъятие объекта

Как следует из положений Закона и из исследования судебной практики для удовлетворения требований о принудительном прекращении права собственности на объект культурного наследия, суд должен констатировать наличие состава правонарушения. Как отмечалось ранее, согласно п.1 ст. 54 Закона об ОКН основанием для изъятия объекта культурного наследия могут выступать два вида противоправного поведения со стороны собственника.

Во-первых, основанием для принудительного прекращения права собственности является бездействие собственника, как правило, выражающееся в злостном невыполнении собственником требований к сохранению объекта. Например, в одном из дел бездействие собственника, по мнению суда, выразилось в «неисполнении собственником требований охранного обязательства, уклонением от исполнения обязательств по сохранению и надлежащему содержанию объекта культурного наследия. Между тем, объект культурного наследия в течение продолжительного времени находится в неудовлетворительном состоянии, что подтверждается многочисленными актами осмотров объекта и фотоматериалами, приложенными к ним, в отсутствие мер по сохранению объект культурного наследия продолжает разрушаться, что в скором времени может повлечь за собой утрату его культурно - исторического значения, а также полную физическую утрату объекта . Кроме того, находящегося в аварийном состоянии объект культурного наследия расположен в центральной части

города Екатеринбурга, доступ на его территорию должным образом не ограничен, что влечет за собой опасность для здоровья и жизни граждан»¹⁰.

Во-вторых, к изъятию может привести совершение активных действий, угрожающих сохранности данного объекта и влекущих утрату им своего значения. Так, в одном из дел суд указывает на то, что в ходе проверки установлено, что собственником произведен снос части здания, составляющей часть предмета охраны объекта культурного наследия¹¹. В другом деле собственником осуществлена несанкционированная надстройка над объектом культурного наследия, проведены строительные работы по приспособлению чердачного пространства под офисные помещения с искусственным (электропроводка) и естественным освещением через оконные проемы на дворовом фасаде, системами отопления и кондиционирования. Для входа в чердачное помещение обустроена деревянная лестница. Научно-проектная документация по приспособлению чердачного пространства под офисные помещения органами охраны культурного наследия согласована не была, письменное разрешение на производство работ на памятнике культурного наследия этими органами не выдавалось¹². Еще в одном деле, вопреки требованиям Закона и предписаниям органа охраны объект культурного наследия используется под склад. «Выявлено несоответствие габаритов, объемов и материала стен Объекта техническим характеристикам, указанным в документах БТИ, являющихся приложением к охранному обязательству. Со стороны здания по ул... имеется монолитная железобетонная пристройка к Объекту. Под Объектом возведен

¹⁰ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 2 августа 2021 г. по делу № А60-65738/2020. См. также.: Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.02.2019 N Ф07-16005/2018 по делу N А66-14609/2016; Постановление ФАС Московского округа от 20.02.2012 по делу N А40-17145/09-3-192.

¹¹ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 29 декабря 2015 г. по делу № А82-19302/2014.

¹² Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 20 июня 2016 г. по делу № А83-789/2015.

дополнительный объем в виде капитального подвала кирпичной кладки с отдельным входом, окнами, оборудованный системой вентиляции. На стене подвала наблюдается трещина деформационного характера.

В связи с возведением подвала и выемкой значительного объема грунта произошло понижение уровня культурного слоя со стороны двора»¹³.

Поскольку принудительное прекращение права собственности является крайней мерой, наиболее жесткой санкцией за противоправное поведение, в судебной практике сформировалась позиция, заключающаяся в том, что для изъятия объекта культурного наследия действия либо бездействие собственника должно носить системный, длящийся виновный характер, подтверждающий бесхозяйственное содержание объекта культурного наследия¹⁴. С требованием об изъятии объектов культурного наследия органы охраны объектов культурного наследия обращаются, как правило в тех случаях, когда превентивные меры воздействия не оказали должного эффекта. Так, в большинстве случаев вчинению требования об изъятии предшествовало неоднократное привлечение ответчиков к административной ответственности за нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия¹⁵. Во многих случаях перед обращением с требованием о принудительном прекращении права собственности, органы охраны обращались с исками о понуждении к выполнению требований по сохранению объектов культурного наследия¹⁶.

Помимо противоправного поведения собственника и вреда,

¹³ Решение Арбитражного суда города Москвы от 31 марта 2016 г. по делу № А40-107069/2015.

¹⁴ См.: Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 09.11.2020 N Ф01-13988/2020 по делу N А43-53807/2019.

¹⁵ См. напр.: Решение Арбитражного суда Республики Крым от 24.03.2014 г. по делу № А83-789/2015, Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19.01.2015 г. по делу № А40-107941/2015, Постановление Девятого Апелляционного суда от 22.12. 2015 по делу № А40-107941/2015; Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 14 апреля 2021 г. по делу № А12-3284/2021.

¹⁶ См. напр.: Решение Елабужского городского суда Республики Татарстан от 10.04.13 г. по делу № 2-698/2013 и Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 12.08.13 г.

причиненного объекту, суды исследуют причинно-следственную связь между поведением ответчиков и наступившим вредом. Так, в одном из дел, орган по охране объектов культурного наследия обратился с требованием об изъятии объекта, однако в удовлетворении указанного требования судом было отказано по причине отсутствия причинно-следственной связи между действиями ответчика и разрушением объекта. «Проанализировав документы, представленные истцом в подтверждение ненадлежащего отношения ответчика к находящемуся в его собственности объекту культурного наследия, апелляционный суд посчитал недоказанными совершение Компанией действий, угрожающих сохранности объекта, причинно-следственную связь между действиями или бездействием ответчика и возникновением реальной угрозы сохранности памятника. Из договора купли-продажи ... и акта ... осмотра технического состояния объекта (приложения к охранному обязательству) усматривается, что здание передано в крайне неудовлетворительном состоянии, со значительными утратами многих элементов и частей конструкций, не используется. Истец не подтвердил достаточными доказательствами, что вследствие действий или бездействия собственника состояние памятника существенно ухудшилось по сравнению с тем, в каком виде он был передан ответчику, и что здание разрушается в результате бесхозяйственного к нему отношения именно со стороны собственника»¹⁷.

В некоторых случаях суды отказывают в удовлетворении требований об изъятии, если ответчик сослался на извинительные причины невыполнения требований по сохранению объекта, выразил готовность незамедлительно выполнить предписанные ему работы по сохранению объектов культурного наследия, предпринял все меры подготовки к началу осуществления работ. Так, в одном из дел суд указывает: «Как установлено судом и следует из материалов дела, для сохранения объекта культурного наследия ответчиком

¹⁷ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.06. 2012 г. по делу N А56-17473/2011.

принят ряд мер, а именно: на объекте установлена защитная сетка, производится очистка объекта культурного наследия и прилегающей территории от снега и обледенений, работы поставлены в ежедневный график по мониторингу, о чем истцу направлено соответствующее письмо ... с приложением подтверждающих фотографий. Кроме того, ... ответчиком в адрес истца направлено заявление о выдаче задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия. Ответчик в судебном заседании пояснил, что после получения задания, будут начаты работы по его реализации; ответчиком проведены переговоры с обществом с ограниченной ответственностью «Уральский центр проектирования и реставрации» по вопросам заключения договора на работы, направленные на сохранение спорного объекта, как объекта культурного наследия. В подтверждение изложенной позиции по заявленным требованиям ответчиком в материалы дела представлены договор на разработку научно-проектной документации, ...лицензия ...; платежное поручение...; заявление ...о выдаче разрешения; договор на разработку научно-проектной документации; схемы (графический план), изображающие места проведения натурных исследований в виду шурфов и зондажей. Принимая во внимание вышеизложенное, представленные ответчиком в материалы доказательства и документы реального предприятия им мер по сохранению спорного объекта, как объекта культурного наследия, суд приходит к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований, поскольку в случае удовлетворения исковых требований по изъятию объекта культурного наследия уже предпринятые истцом на дату рассмотрения дела меры по сохранности данного объекта будут приостановлены, что не приведет к экстренным мерам по его сохранности, как объекта культурного наследия, а наоборот, затянет их принятие на

неопределенный период, что в данном конкретном случае является недопустимым»¹⁸.

Еще в одном деле суд отказал в удовлетворении требования об изъятии объекта в связи с тем, что срок, предоставленный собственнику объекта культурного наследия для выполнения работ по сохранению объекта еще не истек и собственник выразил готовность выполнить предписанные требования¹⁹.

Особое внимание следует обратить на имеющиеся в практике, но крайне редкие случаи принудительного прекращения права собственности на земельные участки в случае, если объект культурного наследия, расположенный на таком земельном участке, уничтожен. Данная мера, предусмотренная п.3 ст. 54 Закона об ОКН представляет собой конфискацию как санкцию за совершение преступления или иного правонарушения и видится крайне действенным механизмом превенции правонарушений, посягающих на физическую сохранность объектов культурного наследия. Не секрет что практика варварского уничтожения объектов культурного наследия с целью последующего хозяйственного освоения (как правило, застройки) земельных участков до настоящего времени имеет большое распространение в нашей стране. В результате проведенного мониторинга обнаружено два дела, в которых рассматривались требования о безвозмездном изъятии земельного участка как санкции за уничтожение объекта культурного наследия. Так, в одном из дел ответчик длительное время не выполнял требования по сохранению выявленного объекта культурного наследия, что привело к руинированию здания, а затем и к полному его уничтожению. Интересно, что в первом цикле рассмотрения дела (дело направлялось на новое рассмотрение судом кассационной инстанции) суд удовлетворил лишь требования об изъятии самого выявленного объекта культурного наследия путем его

¹⁸ Решение Арбитражного суда Сведловской области от 2 августа 2021 г. по делу № А60-65738/2020.

¹⁹ Решение Арбитражного суда города Москвы от 19 октября 2015 г. по делу № А40-107941/2015.

продажи с публичных торгов, требование о безвозмездном изъятии земельного участка судом было отклонено²⁰. Однако, при повторном рассмотрении дела, установив, что между виновным и противоправным поведением ответчика и наступившим вредом имеется прямая причинно-следственная связь, суд удовлетворил и требование о безвозмездном изъятии земельного участка, на котором располагался объект культурного наследия²¹.

1.3. Установление судами способа изъятия объектов

Исследование показало, что в судебной практике отсутствует единообразие по вопросу о том, должен ли суд, и, если должен, то каким способом, определять способ изъятия объекта культурного наследия. Как отмечалось ранее, согласно п. 2 ст. 54 Закона об ОКН при принятии судом решения по представлению органа охраны соответствующий орган по управлению государственным или муниципальным имуществом выкупает указанный объект либо указанный земельный участок или организует их продажу с публичных торгов. Тем не менее, в практике мы видим совершенно разнообразные способы формулирования резолютивных частей судебных актов.

Так, в некоторых делах суды, фактически, сами определяют способ изъятия, причем даже в тех случаях, когда органы по управлению государственным или муниципальным имуществом не привлечены к участию в деле. Наиболее часто в таких случаях суды выносят решения «об изъятии для последующей продажи объекта с публичных торгов»²². В более редких случаях суды указывают в резолютивной части решения на обязанность органа по

²⁰ Решение Четырнадцатого Арбитражного Апелляционного суда от 07.11.17 г. по делу № А66-14609/2016.

²¹ Постановление ФАС Северо-Западного округа 13 февраля 2019 года Дело № А66-14609/2016.

²² См. напр.: Решение Арбитражного суда Тверской области от 11 декабря 2017 г. по делу № А66-5846/2017; Решение Арбитражного суда города Москвы от 31 марта 2016 г. по делу № А40-107069/2015.

управлению государственным имуществом осуществить выкуп изымаемого объекта культурного решения²³.

Во многих делах в резолютивной части решения способ изъятия судами не определяется, суды указывают на изъятие «путем выкупа или продажи с публичных торгов»²⁴. В одном из дел, суд, фактически дублирует норму Закона и принимает решение изъять объекту культурного наследия из собственности частного лица, обязать орган охраны направить в орган по управлению государственным имуществом представление об организации выкупа объекта культурного наследия республиканского значения в собственность субъекта РФ либо о продаже данного объекта с публичных торгов²⁵. Представляется, что две последние формулировки резолютивных частей судебных актов являются наиболее обоснованными, поскольку наиболее точно соответствует положениям п.2 ст.54 Закона об ОКН.

Также в ходе исследования судебной практики было выявлено отсутствие единообразной практики по вопросу о том, какой должна быть судьба земельного участка, находящегося в собственности собственника объекта культурного наследия при изъятии объекта, на нем расположенного. В подавляющем большинстве дел исковые требования об изъятии формулируются исключительно в отношении объекта культурного наследия, также формулируются и резолютивные части судебных актов. Тем не менее, обнаружены судебные акты, в которых удовлетворяются требования о возмездном изъятии не только объекта культурного наследия, но и земельного участка, на котором он расположен, если указанный земельный участок находится в собственности собственника изымаемого объекта²⁶. Несмотря на то, что судьба земельного участка положениями ст.54 Закона о ОКН не

²³ См. напр.: Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам г. Белгорода от 29.10.13 г. по делу № 33-3517; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 20 июня 2016 г. по делу № А83-789/2015.

²⁴ См. напр.: Решение Ачинского городского суда Красноярского края от 25.10.12 г. по делу № 2-4465/2012.

²⁵ Решение Елабужского городского суда по делу № 2-698/2013 от 10 апреля 2013 г.

²⁶ См. напр.: Решение Волгоградского Арбитражного суда от 14 апреля 2021 г. по делу № А12-3284/2021.

решена, такое разрешение вопроса представляется наиболее обоснованным на основании положений п.4 ст. 35 Земельного Кодекса Российской Федерации.

Среди массива изученных дел был обнаружен особо примечательный спор, в рамках которого истцом выступил собственник, у которого ранее изъяли объект культурного наследия. Через 2 года после вступления в законную силу решения суда об изъятии и так и не дождавшись изъятия, собственник обратился в суд с требованием к органу по управлению государственным имуществом об обязанности осуществить выкуп. Заявленные исковые требования были удовлетворены судом²⁷.

Приведенное дело обнажает одну из наиболее острых проблем правоприменительной практики по изъятию объектов культурного наследия. Во многих случаях органы охраны памятников вынуждены воздерживаться от вчинения исков об изъятии бесхозно содержимых объектов, поскольку в случае удовлетворения таких исков, органы по управлению государственным имуществом не способны реализовать процедуру изъятия в силу отсутствия нормативного регулирования указанных вопросов. До настоящего времени не установлен порядок выкупа таких объектов, определения их стоимости, заключения соглашения с собственником выкупаемого имущества, порядок определения стоимости восстановительных работ, порядок взыскания указанной стоимости (до или после торгов, порядок действий в случае, если сумма выручки, полученной по результатам торгов, меньше стоимости восстановительных работ), источники финансирования проведения торгов. В связи с отсутствием указанного порядка реализация судебных решений об изъятии объектов культурного наследия существенно затруднена, а указанная мера воздействия зачастую оказывается неэффективной.

²⁷ Решение Арбитражного суда Москвы от 28.11.2013 по делу №А40-81537/2012

Суммируя все вышесказанное, следует отметить, что в ходе мониторинга были выявлены следующие, наиболее значимые, проблемы правоприменительной практики:

- ✓ Нуждается в уточнении вопрос о необходимости участия органов по управлению государственным имуществом в спорах об изъятии объектов культурного наследия и о процессуальном статусе указанных органов. Представляется, что указанный вопрос может быть разрешен на уровне актов толкования высших судебных инстанций.
- ✓ Требуется уточнение вопроса о том, как должно соотноситься требования об изъятии объекта культурного наследия с правом собственника изымаемого объекта на принадлежащий ему земельный участок. Представляется, что указанный вопрос может быть разрешен на уровне актов толкования высших судебных инстанций.
- ✓ В настоящее время в законодательстве отсутствует утвержденный порядок осуществления органами по управлению государственным имуществом функций по выкупу или продаже с публичных торгов изъятых объектов культурного наследия, что существенно затрудняет применение указанного института в целом. Такой порядок должен быть принят.
- ✓ В современных условиях следует задуматься над политико-правовым и экономическим обоснованием введения в законодательства процедуры безвозмездной «расприватизации» объектов культурного наследия, которая могла бы осуществляться по инициативе собственника.

1.4. Список изученных актов судебной практики

1. Определение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 04 июля 2011 года по делу № А56-3813/2011.

2. Постановление ФАС Московского округа от 20.02.2012 по делу N А40-17145/09-3-192.
3. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 25.06. 2012 г. по делу N А56-17473/2011.
4. Решение Ачинского городского суда Красноярского края от 25.10.12 г. по делу № 2-4465/2012
5. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 18 января 2013 г. по делу N А05-5757/2012
6. Решение Елабужского городского суда Республики Татарстан от 10.04.13 г. по делу № 2-698/2013
7. Апелляционное определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Татарстан от 12.08.13 г
8. Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам г. Белгорода от 29.10.13 г. по делу № 33-3517
9. Решение Арбитражного суда Москвы от 28.11.2013 по делу №А40-81537/2012
10. Решение Арбитражного суда Республики Крым от 24.03.2014 г. по делу № А83-789/2015
11. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 19.01.2015 г. по делу № А40-107941/2015.
12. Решение Арбитражного суда Санкт-Петербург и Ленинградской области от 16 апреля 2015 г. по делу N А56-81542/2014.
13. Решение Арбитражного суда города Москвы от 19 октября 2015 г. по делу № А40-107941/2015.
14. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 29 декабря 2015 г. по делу № А82-19302/2014.
15. Решение Арбитражного суда города Москвы от 31 марта 2016 г. по делу № А40-107069/2015.

16. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 20 июня 2016 г. по делу № А83-789/2015.
17. Решение Волжского районного суда г. Саратова от 15.09.2016 г. по делу № 2-2935/2016.
18. Решение Четырнадцатого Арбитражного Апелляционного суда от 07.11.17 г. по делу № А66-14609/2016.
19. Решение Арбитражного суда Тверской области от 11 декабря 2017 г. по делу № А66-5846/2017.
20. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 декабря 2017 г. по делу № А65-11842/2017.
21. Решение Арбитражного суда Северо-Западного округа от 14. 03. 2018 г. по делу № А66-14609/2016.
22. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 04.04.2018 N Ф06-31547/2018 по делу N А65-11842/2017.
23. Постановление ФАС Северо-Западного округа 13 февраля 2019 года Дело № А66-14609/2016.
24. Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 23.01.2020 г. №33-80/2020 по делу N 2-1276/2019.
25. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 09.11.2020 N Ф01-13988/2020 по делу N А43-53807/2019
26. Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 14 апреля 2021 г. по делу № А12-3284/2021.
27. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 2 августа 2021 г. по делу № А60-65738/2020.

2. Проблемы применения положений пунктов 7, 10 ст.48 Закона РФ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об ОКН)

2.1. Постановка проблемы

Согласно п. 7 ст. 48 Закона об ОКН в случае, если к моменту заключения договора, предусматривающего передачу права собственности *на объект культурного наследия, включенный в реестр*, земельный участок, в границах которого располагается объект археологического наследия, либо права владения и (или) пользования таким имуществом, в отношении указанного объекта, земельного участка действует охранное обязательство, предусмотренное статьей 47.6 Закона об ОКН, *такой договор должен содержать в качестве существенного условия обязательство лица, у которого на основании такого договора возникает право собственности на указанное имущество или право владения и (или) пользования этим имуществом, по выполнению требований, предусмотренных соответствующим охранным обязательством, порядок и условия их выполнения. В случае отсутствия в договоре существенного условия, предусмотренного настоящим пунктом, сделка является ничтожной.* Копия охранного обязательства является неотъемлемой частью договора, указанного в первом абзаце настоящего пункта.

Согласно п. 10 указанной статьи договор, предусматривающий передачу права собственности на *выявленный объект культурного наследия*, прав владения и (или) пользования таким объектом, должен содержать *в качестве существенного условия обязательство лица, у которого на основании такого договора возникают право собственности на такое имущество или права владения и (или) пользования таким имуществом, по выполнению требований, установленных пунктами 1 - 3 статьи 47.3 настоящего 45 Федерального закона в отношении такого объекта. В случае отсутствия в таком договоре указанного существенного условия сделка является ничтожной.*

В статье 47.3, в свою очередь, установлены требования к содержанию и использованию объектов культурного наследия.

Таким образом, в качестве дополнительного существенного условия для договоров, по которым отчуждается право собственности, право владения или пользования на объекты культурного наследия, закон предусматривает включение в договор информации об охранном обязательстве, установленном для защиты объекта культурного наследия. В случае если объект культурного наследия является выявленным (на настоящий момент еще не включен в реестр объектов культурного наследия), то стороны должны указать в договоре на обязанность нового правообладателя соблюдать требования по содержанию и использованию такого объекта.

Приведенные положения были включены в текст Закона об ОКН в 2014 году и вступили в силу с 22 января 2015 года²⁸. Данные положения стали частью большого массива новелл, направленных на совершенствование правовых механизмов охраны объектов культурного наследия, превенцию нарушений в этой сфере. Так, был существенно усовершенствован подход законодателя к охранному обязательству. Закон об ОКН в редакции до 2015 года содержал в себе норму, согласно которой при государственной регистрации права собственности собственник принимал на себя указанные в охранным обязательстве обязательства по сохранению объекта культурного наследия (ст.48), а также норму, которая предусматривала, что обязательным условием заключения договора аренды культурного наследия является охранным обязательство пользователя объектом культурного наследия (ст.55). Системно толкуя указанные положения старой редакции Закона о ОКН, судебная практика квалифицировала охранные обязательства как гражданско-правовые договоры, обязательные для заключения. Поскольку охранным обязательство признавалось гражданско-правовой сделкой, в случае изменения собственника или пользователя объекта культурного наследия, если иное не

²⁸ Федеральный закон от 22.10.2014 N 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант+

было предусмотрено соответствующими соглашениями, распространение условий охранного обязательства на нового владельца исключалось.

Новая редакция статьи 48 предусматривает совершенно иной порядок установления охранного обязательства. В настоящее время охранное обязательство утверждается актом соответствующего органа охраны объектов культурного наследия. Указанный акт с утвержденным им охранным обязательством подлежит размещению на сайте соответствующего органа охраны в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и приобщается к учетному делу объекта культурного наследия (пункт 10 статьи 47.6). Таким образом, охранное обязательство по своей правовой природе в настоящее время является административным актом, который содержит в себе требования по содержанию конкретного объекта культурного наследия. Требования, установленные в административном акте, обязательны для всех субъектов, которым принадлежат или будут принадлежать права на объект культурного наследия. В отношении выявленных объектов культурного наследия охранные обязательства в настоящее время не утверждаются. Законодатель прямо установил требования к их содержанию и использованию в федеральном законе (статья 47.3 Закона об ОКН). Таким образом, обязанность по соблюдению требований охранного обязательства или положений пунктов 1-3 статьи 47.3 Закона об ОКН не является положением, о котором стороны сделки могут договориться. Данная обязанность является публично – правовой, а не договорной. Охранное обязательство представляет собой публичный административный акт, требования по охране выявленных объектов культурного наследия установлены императивными положениями закона.

Исходя из сказанного, подход, отраженный в п.п.7 и 10 ст.48 Закона об ОКН в новой редакции в части включения требований по сохранению объектов культурного наследия в перечень существенных условий гражданско-правовых договоров в отношении объектов под страхом ничтожности таких

сделок, представляется неоправданным. Подобные механизмы охраны объектов культурного наследия, вторгающиеся в гражданско-правовые институты, кажутся избыточными и не достигающими публично-правовой цели, ради которой они установлены. Требования по сохранению объектов культурного наследия не соответствуют правовой природе существенных условий гражданско-правового договора. Исследование судебной практики, на наш взгляд, подтверждает данный вывод²⁹.

2.2. Квалификация судами требований по сохранению объектов культурного наследия

В абсолютном большинстве дел суды приходят к обоснованному выводу о том, что охранное обязательство представляет собой публичный административный акт. Соответственно, предписания как охранного обязательства, так и императивных норм закона, обязательны для всех правообладателей, вне зависимости от указания на соответствующую обязанность в договоре³⁰.

Положения договора, в которых содержится ссылка на охранное обязательство или на требования пунктов 1-3 статьи 47.3 Закона об ОКН представляют собой информацию об ограничении прав на объект, которая направлена на исполнение собственником или иным законным владельцем объекта культурного наследия своей публично-правовой обязанности. Данная информация не влияет на обязательства сторон по договору друг перед другом и на возможность исполнения договора. Данная позиция консолидировано поддерживается судебной практикой. Так, в одном из дел суд указывает на то, что оформление охранного обязательства, равно как и внесение в договор

²⁹ Применительно к данному разделу осуществлялся сплошной мониторинг всех дел в судах общей юрисдикции и арбитражных судах по всем регионам с момента вступления в силу положений ст. 48 Закона об ОКН в новой редакции (с 2015 года).

³⁰ См.напр.: Постановление Арбитражного суда Северо – Кавказского округа от 7 декабря 2016 г. N Ф08-8602/2016 по делу N А63-2122/2016; Постановление Арбитражного суда Северо – Кавказского округа от 05 июня 2017 г. N Ф08-2736/2017 по делу N А63-5793/2016; Постановление Арбитражного суда Северо – Кавказского округа от 22 февраля 2017 г. N Ф08-590/2017 по делу N А63-5792/2016; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21 января 2021 г. N 09АП-70956/2020 по делу N А40-135381/2020.

купли-продажи объекта культурного наследия сведений о необходимости его переоформления и соблюдения, является одной из предусмотренной законом мер охраны таких объектов и неуказание в договоре данных сведений прав и законных интересов стороны сделки не нарушает³¹. В другом деле арендодатель требует взыскать с арендатора задолженность по арендной плате. В качестве возражений арендатор ссылается на то, что договор является ничтожным в силу несоответствия пункту 10 статьи 48 Закона об ОКН, нарушение таких требований свидетельствует о нарушении публичных интересов и законный интерес истца в оспаривании такой сделки заключается в установлении правовой определенности и констатации ничтожности сделки, противоречащей закону. Суд не признает сделку ничтожной и указывает на недоказанность факта нарушения прав ответчика как арендатора отсутствием указания в договоре на наличие охранного обязательства, а также указал, что включение в договор условия об охранном обязательстве направлено на сохранение особого правового режима объекта культурного наследия, и сопряжено с возложением на пользователя объекта культурного наследия дополнительных обязанностей, однако не изменяет арендных обязательств арендатора перед арендодателем по гражданско-правовому договору. Рассматривая данный спор суд отметил, что арендатор, добровольно исполняя договорное обязательство в соответствии с условиями договора аренды, полагая себя связанными договорным обязательством и давая тем самым своему контрагенту, рассчитывавшему на надлежащее исполнение договора, основания полагаться на добросовестность арендатора, не вправе впоследствии отрицать совершенные им юридически значимые действия по исполнению обязательства путем оспаривания действительности заключенной сделки. Суд также отметил, что арендатор не уполномочен защищать публичный интерес³².

³¹ Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14 декабря 2020 г. по делу N 88-19208/2020.

³² Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 января 2019 г. N 18АП-17713/2018 по делу N А47-6470/2017.

2.3. Оценка судами способов инкорпорации требований по сохранению объектов культурного наследия в текст договоров

Как следует из содержания п. 7 ст. 48 Закона об ОКН условия охранного обязательства должны быть включены в договор двумя способами: 1. Договор должен прямо предусматривать обязательство приобретателя по выполнению требований, предусмотренных соответствующим охранным обязательством, порядок и условия их выполнения. 2. Копия охранного обязательства должна быть приложена к договору, что, очевидно, делает сам текст охранного обязательства неотъемлемой частью договора.

По результатам изучения судебной практики следует сделать вывод о том, что суды толкуют указанные положения Закона ограничительно. В подавляющем большинстве дел суды приходят к выводу о том, что сторонам в договоре достаточно сделать ссылку на установленное охранный обязательство (указать его номер) и приложить копию охранного обязательства к договору³³. Суды исходят из того, что порядок и условия выполнения требований охранного обязательства в договоре подробно описывать не следует. Более того, в ходе анализа судебной практики было найдено дело, в котором суд признал действительным договор, в котором была сделана ссылка на номер охранного обязательства, но копия охранного обязательства не была приложена к договору в качестве приложения. В обоснование своей позиции судом было указано, что согласно договору аренды арендатор был уведомлен о наличии охранного обязательства и в случае необходимости мог потребовать от арендодателя предоставить охранный обязательство. Суд также указал, что в соответствии с пунктом 5 статьи 166 ГК РФ заявление о недействительности сделки не имеет правового значения, если ссылающееся на недействительность сделки лицо действует

³³ См. напр.: Постановление Арбитражного суда Северо – Кавказского округа от 05 июня 2017 г. N Ф08-2736/2017 по делу N А63-5793/2016; Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21 января 2021 г. N 09АП-70956/2020 по делу N А40-135381/2020.

недобросовестно, в частности если его поведение после заключения сделки давало основание другим лицам полагаться на действительность сделки³⁴.

2.4. Субъекты, вчиняющие требования на основании п.п. 7, 10 ст. 48 Закона об ОКН

Изучение судебной практики показало, что в наибольшем числе случаев с исками о ничтожности сделки по исследуемым основаниям обращаются *арендаторы* объектов культурного наследия. Такое положение дел представляется парадоксальным с учетом того, что на арендатора, очевидно, возлагается меньшее число обязанностей, чем на собственника. Согласно п. 6 ст. 11 Закона об ОКН требования охранного обязательства подлежат выполнению физическим или юридическим лицом, которому объект культурного наследия, включенный в реестр, принадлежит на праве собственности, в том числе в случае, если указанный объект находится во владении или в пользовании третьего лица (третьих лиц) на основании гражданско-правового договора. П. 11 ст. 48 Закона об ОКН устанавливает, что лицо, которому объект культурного наследия передан во владение или в пользование на основании договора, обязано выполнять требования по содержанию и использованию объекта (пп.1-3 ст.47 Закона об ОКН). Распределение обязанностей по выполнению требований по сохранению объекта (ст.47.2 Закона об ОКН) между сторонами договора устанавливается указанным договором. Кроме того, несмотря на закрепление в ст. 48 в качестве существенного условия обязанности по выполнению требований охранного обязательства п. 12 ст. 48 Закона об ОКН установлено, что собственник или иной законный владелец не освобождаются от ответственности за выполнение установленных законом требований в отношении объектов культурного наследия. В совокупности из вышеуказанных норм можно сделать вывод о том, что обязанность по сохранению объекта культурного наследия, прежде

³⁴ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 мая 2019 г. N Ф06-46550/2019 по делу N А65-16460/2018.

всего, возложена на собственника, арендатор в свою очередь обязан соблюдать требования по содержанию и использованию, а вот обязанность по сохранению объекта может быть возложена на него только договором. Такая позиция подтверждается и практикой Верховного Суда³⁵.

Несмотря на отмеченные особенности, как показывает судебная практика, арендаторы наиболее часто выступают истцами по соответствующим реституционным искам. Так, в одном из дел, стороны не приложили к договору копию охранного обязательства, но сделали ссылку на его наличие и номер в договоре. Арендатор принял от арендодателя имущество, договор длительное время исполнялся сторонами, но при возникновении спора о взыскании задолженности по договору и неустойки, а также о возврате арендованного участка, арендатор пытался сослаться на недействительность договора по основаниям, предусмотренным Законом об ОКН. Суд, отказывая в удовлетворении требования о признании договора недействительным, указал на следующее: «Таким образом, ООО "1-я Пароходная компания" знало о наличии охранного обязательства в отношении арендуемого имущества и в случае необходимости могло потребовать от арендодателя предоставить охранное обязательство на объект культурного наследия (памятник истории и культуры). Кроме того, в соответствии с п. 5 ст. 166 ГК РФ заявление о недействительности сделки не имеет правового значения, если ссылающееся на недействительность лицо действует недобросовестно, в частности если его поведение после заключения сделки давало основание другим лицам полагаться на действительность сделки³⁶. В другом деле в договоре аренды, заключенном по результатам аукциона, было указано что в пользование передаются помещения, расположенные в здании - памятнике федерального значения. В аукционной документации также было указано на особый режим передаваемого объекта. Тем не менее, ни в договоре, ни в аукционной

³⁵ Определение Верховного суда Российской Федерации от 28 мая 2020 г. N 305-КГ17-23190 по делу N А40-230582/2016.

³⁶ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20 мая 2019 г. N Ф06-46550/2019 по делу N А65-16460/2018.

документации не было сделано ссылки на охранное обязательство. Арендатор обратился в суд с иском о признании договора недействительным. Суд, отказывая в удовлетворении требований указал на следующее: «Согласно п.1.1 Договора, подписанного обеими сторонами, указано, что помещения, передаваемые для использования в целях организации общественного питания, расположены в здании-памятнике федерального значения. В п.1 ст.10 ГК РФ указано, что не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. Довод истца о том, что договор является ничтожным в силу его не соответствия п. 7 ст. 48 Закона о ОКН поскольку не содержит существенного условия, без которого он в силу закона является ничтожной сделкой, а именно обязательства арендатора по выполнению требований, предусмотренных охранным обязательством, действовавшим на момент заключения Договора аренды, порядок и условия их выполнения, отклоняется судом, поскольку заявление подобного довода не может быть расценено в качестве добросовестной модели поведения участника обязательственных отношений, истец не мог не знать о наличии охранного обязательства, подписав договор аренды, принял от ответчика объект по акту приема-передачи, тем самым принял от ответчика исполнение договора в полном объеме, начал пользоваться полученным объектом аренды, всеми своими действиями показал, что согласен с правомерностью заключенного договора и намерен исполнять его³⁷». В ряде дел арендаторы пытались применить последствия недействительности договоров аренды, по которым в аренду были переданы помещения, которые располагались в зданиях – выявленных объектах культурного наследия³⁸, в случаях, если в договоре не было сделано ссылки на то, что объекты аренды относятся к

³⁷ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2019 N 09АП-63369/2019-ГК по делу N А40-84680/2019.

³⁸ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 января 2019 г. N 18АП-17713/2018 по делу N А47-6470/2017; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29 марта 2021 г. N Ф07-1392/2021 по делу N А56- 35860/2020 .

выявленным объектам культурного наследия. Во всех изученных случаях ссылки арендаторов на ничтожность таких сделок на основании положений п.10 ст.48 Закона об ОКН являлись следствием заявления арендодателями требований о взыскании арендной платы. Суды, отказывая в удовлетворении требований, указывали на то, что информация о статусе здания является публичной, на отсутствие претензий со стороны контролирующих органов; на то, что сам по себе факт наличия у здания, где расположено предоставленное в аренду помещение, статуса объекта культурного наследия, в отсутствие сведений о заключении с собственниками помещения охранного обязательства и доказательств невозможности или затруднительности для арендатора в связи с этим использовать помещение не свидетельствует в данном случае о наличии оснований для признания договора ничтожным. Как и в предыдущих решениях суды рассматривали вопросы о том, было ли имущество фактически принято арендатором, использовалось ли имущество для хозяйственной деятельности. В одном из дел арендодатель обратился к арендатору с требованием зарегистрировать договор аренды, по которому во владение и пользование передавались недвижимые объекты (лесопилка, склад, производственный комплекс), являющиеся частью объекта культурного наследия, а арендодатель, в свою очередь, вчинил встречный иск о признании договора недействительным на том основании, что в нем не согласовано условие об охранным обязательстве. При обращении арендатора в Росреестр с заявлением о регистрации договора Росреестр отказал в регистрации на основании несоответствия договора п. 7 ст. 48 Закона об ОКН, причем на момент подачи заявления охранным обязательство в отношении объекта утверждено не было. После получения охранным обязательства арендодатель направил его в адрес арендатора. Арендатор повторно в Росреестр не обратился, но при этом имущество арендодателю не вернул. При рассмотрении спора арендатор сослался на то, что охранным обязательство было составлено в отношении всего объекта культурного наследия, а не трех объектов недвижимости, и на арендатора был возложен иной объем

обязанностей, работ и затрат, отличающийся от перечисленных в договоре, описание предмета аренды не соответствовало предмету охранного обязательства. Суд обоснованно отказал арендатору в признании договора ничтожным, базируясь на следующих доводах. Во-первых, арендатор не вернул имущество арендодателю при том, что его не устраивали условия охранного обязательства. Во-вторых, как отмечалось выше, обязанность по выполнению охранного обязательства лежит в первую очередь на собственнике объекта, очевидно, что требования, которые распространялись на объекты, не переданные по договору аренды, не имели бы какого-либо отношения к арендатору, их выполнение должен был бы обеспечить исключительно собственник³⁹. Стоит также отметить дело, по которому субарендатор хотел признать ничтожным договор аренды нежилых помещений по п. 7 ст. 48 Закона об ОКН, хотя норма еще не вступила в силу, причем в договоре прямо было указано, что помещения включены в список объектов культурного наследия. Суд, отказывая в удовлетворении требований, справедливо сделал акцент на том, что субарендатор не доказал нарушение своих прав и не пояснил, каким именно образом неуказание в договоре на охранное обязательство повлияло на его права как субарендатора: «В материалах дела отсутствуют доказательства того, что в период пользования арендованным имуществом у ООО возникали какие-либо препятствия к пользованию (в частности, к осуществлению ремонта) из-за перечисленных обстоятельств. Напротив, из материалов дела следует, что ООО в спорном периоде произвело ремонт арендованных зданий и использовало их как гостиницу, никаких претензий по вопросу соблюдения законодательства об охране объектов культурного наследия у субарендатора к арендатору в этот период не возникало»⁴⁰. Таким образом, суды не признают сделку ничтожной, в случае если ссылка арендаторов на ничтожность договора свидетельствует

³⁹ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 мая 2018 г. N Ф07-4363/2018 по делу N А56-25507/2017.

⁴⁰ Постановление Арбитражного суд Северо-Кавказского округа от 28 октября 2015 г. N Ф08-7280/2015 по делу N А32-12405/2014.

об их явной недобросовестности, например, направлена на то, чтобы уклониться от уплаты задолженности по арендной плате, или регистрации договора.

Помимо исков арендаторов в судебной практике удалось обнаружить дела, в которых иски о недействительности сделок, нарушающих требования ст. 48 Закона об ОКН, вчиняют *продавцы и залогодатели*. В одном из споров продавец не выезжал из проданного дома, в связи с чем покупатель обратился в суд с иском о выселении, а продавец в свою очередь предъявил требование о признании договора недействительным. В договоре было указано, что дом является объектом культурного наследия, но не было сделано ссылки на охранное обязательство. В суде также было установлено, что покупатель не был уведомлен о наличии охранного обязательства, тем не менее каких-либо требований или претензий от органа охраны памятников покупателю не предъявлялось, тогда как последний не возражал против оформления необходимых охранных документов. Суд отказал в удовлетворении требований и указал, в частности, на следующее: «Учитывая, что оформление охранного обязательства, равно как и внесение в договор купли-продажи объекта культурного наследия сведений о необходимости его переоформления и соблюдения, является одной из предусмотренной законом мер охраны таких объектов, а также принимая во внимание, что обе стороны при заключении договора обладали информацией о дополнительных ограничениях в использовании этого объекта и покупатель выразил намерение на его оформление, правовых оснований к удовлетворению иска. и признанию сделки недействительной по этим основаниям не имеется, поскольку, как верно указали суды, права и законные интересы продавца не нарушены⁴¹».

В другом деле покупатель обратился в суд с иском к продавцу о государственной регистрации перехода права собственности на доли в праве

⁴¹ Определение Третьего кассационного суд общей юрисдикции от 14 декабря 2020 г. по делу N 88-19208/2020.

собственности на жилое помещение, а продавец предъявил встречный иск о признании договора недействительным. При этом в договоре прямо было указано на то, что квартира, доли в праве собственности на которую отчуждаются, расположена в доме - выявленном объекте культурного наследия, обязательство по сохранению объекта зарегистрировано регистрирующим органом. Суд, отказывая в удовлетворении требований продавца, указал, в частности, на следующее: «Анализ приведенных положений Закона N 73-ФЗ позволяет прийти к выводу о том, что в переходный период, до утверждения уполномоченным органом охранных обязательств, продолжают действовать ранее оформленные охранные документы, а в случае их отсутствия владельцы (пользователи) обязаны обеспечить лишь соблюдение общих требований к использованию объектов культурного наследия, предусмотренных статьями 47.3 и 5.1 Закона N 73-ФЗ. Пунктом 9 статьи 48 Закона N 73-ФЗ установлена обязанность собственника (иного законного владельца) после получения охранных обязательств, утвержденных в установленном порядке, внести соответствующие изменения в договоры, опосредующие передачу прав владения и (или) пользования имуществом. С учетом изложенного судебная коллегия полагает подлежащими отклонению доводы апелляционной жалобы о ничтожности договора по основанию, предусмотренному п. 7 ст. 48 Закона N 73-ФЗ, поскольку в отсутствие самого охранных обязательств или иных обязательств у сторон оспариваемого договором отсутствовала обязанность по включению в договор обязательств по выполнению требований, предусмотренных соответствующим охранным обязательством, порядок и условия их выполнения⁴²». Приведенные в судебном акте доводы верны, но представляется странным, что в тексте решения суд обошел вниманием вопрос о том насколько в принципе правомерна и обоснована ссылка продавца на

⁴² Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18 июля 2017 г. N 33-13084/2017 по делу N 2-164/2017.

ничтожность договора. Тем не менее, как видим, в обоих исследуемых спорах суды отказали в удовлетворении требований продавцов.

Особый интерес представляют обнаруженные судебные споры, вытекающие из договоров залога, в которых отсутствует единообразие судебной практики. Так, в одном из дел между Банком и Обществом, которому на праве аренды принадлежал земельный участок, занятый парком – объектом культурного наследия, был заключен договор залога права аренды, по которому передавались права аренды на земельный участок, на котором располагался парк⁴³. Банк обратился в суд с требованием об обращении взыскания на заложенное имущество, а Общество, возражая против предъявленных требований, сослалось на то, что в договоре залога не отражено то, что объект относится к объектам культурного наследия. Суды отказали Банку в удовлетворении требований об обращении взыскания на предмет залога, сославшись на то, что поскольку в договор залога, действительно, не были включены существенные условия, предусмотренные ст. 48 Закона об ОКН, договор залога ничтожен. Такая позиция представляется в корне неверной, поскольку из текста судебных актов следует, что залогодатель, то есть собственник, знал, что предмет залога является объектом культурного наследия, что в его отношении установлено охранное обязательство, тем не менее не уведомил залогодержателя о том, что объект является объектом культурного наследия, а потом в момент, когда Банк обоснованно решил обратиться взыскание на заложенное имущество, залогодатель заявил о ничтожности сделки. В такой ситуации очевидно, что единственным интересом залогодателя являлся «сброс» обеспечения, а не на защита публичного интереса по охране объекта культурного наследия. Представляется, что такой интерес залогодателя не может быть поддержан судом. Согласно фабуле другого дела, в залог передавался завод

⁴³ Определение Верховного суда РФ от 29 марта 2021 г. по делу № А40-54001/2019

(имущественный комплекс, состоящий из нескольких объектов недвижимости), являющийся объектом культурного наследия. В договоре отсутствовало указание на то, что имущество является объектом культурного наследия. На «первом круге» рассмотрения дела суды признали договор залога ничтожным, отказали Банку в обращении взыскания на предмет залога⁴⁴. Однако в настоящее время дело направлено на новое рассмотрение. Верховный суд РФ отправил дело на новое рассмотрение, сославшись на то, что договор ипотеки не является в полном смысле договором об отчуждении имущества, но лишь предполагает передачу объекта в собственность иных лиц при неисполнении основного обязательства, в связи с чем у судов не имелось оснований для отказа в обращении взыскания на спорные объекты только лишь по причине отсутствия в договоре ипотеки обязательств приобретателя, вытекающих из пунктов 7 и 10 статьи 48 Закона об ОКН. «В данном случае требование законодательства об охране объектов культурного наследия должно реализовываться указанием на это в резолютивной части судебного акта об обращении взыскания на залог - в виде обязанности потенциальных приобретателей выполнять требования, предусмотренные охранным обязательством»⁴⁵. Позиция Верховного суда РФ отношении природы договора залога может быть подвергнута сомнению, однако, представляется, что эта позиция заслуживает поддержки, поскольку правопорядок не может поддерживать очевидно недобросовестное поведение залогодателя.

При анализе судебной практики было найдено два дела, в которых о ничтожности сделок заявляли *покупатели*. В первом деле покупатель приобрел имущество, а именно квартиру, на торгах, проведенных в рамках процедуры банкротства должника. Ни в договоре, ни в объявлении о торгах не было указано ни то, что дом, в котором находится квартира, является объектом

⁴⁴ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.01.2021 по делу № А40-53998/2019.

⁴⁵ Определение Верховного суда РФ 12 августа 2021 г. по делу № А40-53998/2019.

культурного наследия, ни то, что в отношении объекта культурного наследия установлено охранное обязательство. При этом сведения о том, что дом является объектом культурного наследия в ЕГРН внесены не были. Покупатель обратился в суд с заявлением о признании сделки ничтожной сразу после того, как Росреестр приостановил государственную регистрацию перехода права⁴⁶. Во втором деле, покупатель вовремя не оплатил стоимость недвижимости, продавец в соответствии с условиями договора расторг договор в одностороннем порядке и потребовал взыскать с покупателя предусмотренную договором неустойку. Покупателем в адрес продавца было направлено письмо с предложением расторгнуть договор, так как покупатель утратил интерес в связи с тем, что ему было отказано в финансировании для развития приобретенных территорий. По договору в собственность покупателя передавались участки, на которых были расположены объекты культурного наследия (археологические памятники, могильник), в договоре на это указано не было, тем не менее, в предмете договора стороны указали на то, что земли относятся к категории земель особо охраняемых территорий и объектов. Судом было отказано в удовлетворении заявленных требований. Отказывая в удовлетворении требований, суд указал, что в отношении объектов культурного наследия не были установлены охранные обязательства⁴⁷. Как представляется, в рассмотренном выше деле покупатель пытался признать договор ничтожным, не потому что его права были нарушены фактом несогласования условия об охранных обязательствах, а исключительно для того, чтобы не выплачивать предусмотренную договором неустойку. Совершенно очевидно, что законодатель не предусматривал использование ни пункта 7, ни пункта 10 статьи 48 Закона об ОКН для подобных целей.

⁴⁶ Решение Кировского районного суда г. Иркутска от 24 июля 2020 г. по делу № 2-2249/2020.

⁴⁷ Решение Арбитражного суда Тверской области (АС Тверской области) от 23 июля 2021 г. по делу № А66-11416/2019.

В судебной практике было найдено лишь одно дело, в котором о ничтожности сделки, заключенной в противоречии с п. 10 ст. 48 Закона об ОКН, заявляла не сторона сделки, а *орган охраны объектов культурного наследия*. Пунктом 6 статьи 11 Закона об ОКН установлено, что если собственник объекта культурного наследия не исполняет обязанности по содержанию и сохранению объекта культурного наследия, орган охраны вправе обратиться в суд с иском либо об обязанности исполнять обязанности по содержанию и сохранению объекта культурного наследия в натуре, либо об изъятии объекта культурного наследия у такого собственника. В указанной статье также установлены полномочия должностных лиц выдавать предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, предъявляемых к собственнику или иному законному владельцу объекта культурного наследия. Таким образом, обязанность по охране объекта культурного наследия в любом случае перейдет к новому собственнику или иному законному владельцу такого объекта, а у должностных лиц будут в распоряжении правовые механизмы, позволяющие обеспечить надлежащую охрану. Признание же договоров ничтожными не только не способно защитить публичный интерес по охране объектов культурного наследия, но может привести и к дестабилизации гражданского оборота. Уполномоченные государственные органы имеют самостоятельные правовые механизмы воздействия на нарушителей, реституционные требования не являются надлежащим способом защиты объектов культурного наследия. Так, в одном из дел, где договор купли-продажи по пункту 7 статьи 48 Закона об ОКН пытался оспорить государственный орган, суд прямо указал следующее: «Отсутствие в договоре необходимых условий не влечет оснований для применения последствий недействительности сделки в порядке двусторонней

реституции, в связи с чем определенный истцом способ защиты охраняемого права не может привести к восстановлению нарушенного права⁴⁸».

2.5. Оценка судами последствий несоответствия договора требованиям п.п. 7, 10 ст. 48 Закона об ОКН

Как отмечалось ранее, в качестве последствия невключения в договор существенного условия об обязанности соблюдать требования по охране объекта культурного наследия Законом, как в пункте 7, так и в пункте 10 ст. 48, предусмотрена ничтожность. Во-первых, такое законодательное решение не соответствует пункту 1 статьи 432 ГК РФ, предусматривающему в качестве последствий несогласования существенных условий незаключенность договора, а не ничтожность сделки. Если на незаключенность договора могут ссылаться только стороны договора, то требовать признания сделки недействительной без применения последствий ее недействительности могут также третьи лица, если у них имеется охраняемый законом интерес в признании этой сделки недействительной (пункт 3 статьи 166 ГК РФ)⁴⁹. Суд по своей инициативе для защиты публичных интересов может применить последствия в виде ничтожности. Тем не менее, как было показано выше, в судебной практике отсутствуют дела, в которых суды удовлетворяли бы соответствующие требования, вчиненные не сторонами сделки, но третьими лицами.

Во-вторых, в целом, установление в законодательстве такого серьезного последствия невключения требований по сохранению объекта, как

⁴⁸ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27 марта 2019 г. N 17АП-1597/2019-ГК по делу N А50-5297/2018.

⁴⁹ Верховный Суд своим толкованием расширил легитимацию по иску о применении последствий недействительности ничтожной сделки и указал, что исходя из системного толкования пункта 1 статьи 1, пункта 3 статьи 166 и пункта 2 статьи 168 ГК РФ иск лица, не являющегося стороной ничтожной сделки, о применении последствий ее недействительности может также быть удовлетворен, если гражданским законодательством не установлен иной способ защиты права этого лица и его защита возможна лишь путем применения последствий недействительности ничтожной сделки. В исковом заявлении такого лица должно быть указано право (законный интерес), защита которого будет обеспечена в результате возврата каждой из сторон всего полученного по сделке. См. п. 78 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 N 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»).

ничтожность, не является оправданным. Представляется, что целью законодателя являлось усиление защиты публичного интереса, однако, как показывает изучение судебной практики, данной цели такое законодательное решение не достигает.

Более того, подобное регулирование открывает широкий простор для злоупотреблений. В абсолютном большинстве дел на квалификации сделки с объектами культурного наследия как ничтожной настаивали именно недобросовестные участники правоотношений. С учетом того, что все ограничения прав на объекты культурного наследия, связанные с их специфическим режимом, носят публичный характер и подлежат отражению в ЕГРН, разумный и осмотрительный участник гражданского оборота при приобретении прав на объект культурного наследия должен самостоятельно узнать всю необходимую информацию о дополнительно возложенных на него обязанностях в связи с соответствующим обременением недвижимости. Если же необходимая информация по каким-либо причинам не отражена в ЕГРН, то у стороны сделки есть иные предусмотренные в законе механизмы для защиты своих прав.

Изучение судебной практики демонстрирует, что норма п. 10 является еще более неудачной, чем норма пункта 7, так как включение в договор в качестве существенного условия обязанности по соблюдению императивных требований закона лишена смысла. В ходе анализа судебной практики были найдены споры с регистрирующим органом, в которых Росреестр отказывал в регистрации или приостанавливал регистрацию договоров аренды, по которым передавались права на объекты культурного наследия, в отношении которых не было установлено охранное обязательство, на том основании, что в договоре не были продублированы законодательные положения конкретно пунктов 1-3 статьи 47.3 Закона об ОКН (требования к содержанию и использованию объекта культурного наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия). Суды верно указали на то, что

ни п. 7 ст. 48, ни ст. 47.3 Закона об ОКН не предусматривают обязанности полностью переписать в текст договора аренды указанные положения⁵⁰. Также было обнаружено дело, где требования по охране выявленного объекта культурного наследия содержались в отдельном документе, стороны сделали ссылку на него в договоре аренды и приложили к договору копию, тем не менее, недобросовестная сторона пыталась сослаться на недействительность договора, так как в нем не было указано на обязанность арендодателя соблюдать требования, установленные пунктами 1-3 ст. 47.3 Закона. Суд обоснованно отказал в удовлетворении соответствующих требований⁵¹.

Еще раз подчеркнем, что закон, предусматривает автоматический переход обязанности по соблюдению охранного обязательства к лицу, которому переходит право владения объектом культурного наследия по договору (п. 13 ст. 47.6 Закона об ОКН). В судебной практике также подчеркивается то, что обязанность по выполнению определённых требований в отношении объекта культурного наследия переходит к новому правообладателю автоматически, вне зависимости от установления на объект охранного обязательства⁵², то, что определенные обязанности у собственника или иного законного владельца возникают в силу закона еще до установления на объект охранного обязательства⁵³.

Из всего вышеизложенного вытекает вывод о том, что ничтожность сделок по п.7 и 10 ст.48 Закона о ОКН не является инструментом, способным защитить стороны правоотношений. Суды обоснованно отказываются квалифицировать ничтожность подобных сделок, используют механизмы ст. 15 и 166 ГК РФ. Такой подход с доктринальной точки зрения может быть

⁵⁰ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 декабря 2017 г. N 13АП-27807/2017 по делу N А56-41301/2017; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26 сентября 2017 г. N 13АП-20897/2017 по делу N А56- 21575/2017.

⁵¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14 апреля 2017 г. N Ф09-485/17 по делу N А07-643/2016.

⁵² Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14 июля 2020 г. N Ф09-2900/20 по делу N А60-50540/2019.

⁵³ Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 января 2021 г. N 20АП-4436/2020 по делу N А23-2741/2019.

оценен как спорный, тем не менее, в условиях наличия в Законе об ОКН исследуемых норм, в данном случае он представляется верным, и суды практически единообразно его придерживаются. В одном из споров сторона договора (арендатор, не желающий выплачивать долг по договору аренды) прямо ссылаясь на то, что ничтожная сделка не может быть в последствии одобрена судом, поскольку нарушает публичный интерес⁵⁴. Несмотря на это, суд признал сделку действительной на основании п. 5 ст.166 ГК со ссылкой на то, в частности, что сделка была исполнена сторонами.

В этом смысле ничтожность, как последствие неисполнения п.п.7 и 10 ст. Закона об ОКН, избыточна. Обременение в виде отнесения недвижимости к объекту культурного наследия не является «невидимым». Так, тот факт, что объект является объектом культурного наследия или выявленным объектом культурного наследия, должен фиксироваться в ЕГРН. Согласно статье 47.1 Закона об ОКН ограничения (обременения) права собственности, других вещных прав, а также иных имущественных прав на объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия подлежат государственной регистрации в ЕГРН. Если же по каким-то причинам данная информация в ЕГРН не отражена, в законодательстве иные механизмы, способные, в случае реальной необходимости (например, если обременение по каким-либо причинам не указано в ЕГРН, как это было в одном из вышерассмотренных дел), защитить права приобретателя по договору. Для случаев, когда при заключении договора контрагент умолчал о необходимой информации для защиты своих интересов приобретатель может использовать механизмы, предусмотренные статьями 178, 179 ГК РФ. Статья 178 ГК РФ позволяет признать недействительной сделку, совершенной под влиянием заблуждения, если заблуждение было настолько существенным, что эта сторона, разумно и объективно оценивая ситуацию, не совершила бы

⁵⁴ Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 января 2019 г. N 18АП-17713/2018 по делу N А47-6470/2017.

сделку, если бы знала о действительном положении дел. Статьей 179 ГК РФ, в свою очередь, предусмотрен правовой механизм, позволяющий признать недействительной сделку, совершенную под влиянием обмана. Согласно пункту 2 данной нормы обманом считается также намеренное умолчание об обстоятельствах, о которых лицо должно было сообщить при той добросовестности, какая от него требовалась по условиям оборота. Более того, сторона может быть привлечена к договорной ответственности за недобросовестное умолчание на основании пункта 3 статьи 1 и пункта 3 статьи 307 ГК РФ, так как требование добросовестности продуцирует возникновение подразумеваемого обязательства раскрыть ту или иную информацию, за нарушение которой возможно взыскание убытков по общим правилам договорной ответственности. Кроме того, в определенных случаях стороны для защиты своих интересов могут использовать статью 431.2 ГК РФ, которая ввела в российское законодательство институт заверений об обстоятельствах (например, если контрагент заверил одну сторону в том, что какой-либо объект недвижимости можно использовать для определенных целей, а это оказалось невозможным, так как объект является объектом культурного наследия). В качестве примера можно привести дело, где суд отказал истцу в признании ничтожным договора по мотиву несоответствия назначения помещения возможности использования определенного стиля в дизайне, поскольку в договоре было прямо указано на то, что здание, в котором находятся арендуемые помещения является объектом культурного наследия⁵⁵. На наш взгляд, указанных выше механизмов более чем достаточно для защиты действительно добросовестной стороны по договору.

Использование исследуемого механизма ничтожности не способно повлиять и на реализацию публичного интереса в виде превентивного обеспечения сохранности объектов культурного наследия. Как показывает исследование судебной практики, суды не используют этот инструмент в

⁵⁵ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31 августа 2018 г. N Ф03-3572/2018 по делу N А73-746/2018.

публичных целях, поскольку это означало бы предоставление неоправданной защиты недобросовестным участникам оборота, дестабилизацию гражданского оборота. Следует также отметить, что указанным инструментом не пользуются и уполномоченные государственные органы, поскольку на их вооружении имеются иные, в первую очередь, публично-правовые инструменты. Так, на них возложены функции по обеспечению своевременного включения в ЕГРН сведений об ограничениях прав на объект, по осуществлению контроля за выполнением правообладателями объектов культурного наследия возложенных на них обязанностей.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что мониторинг судебной практики показал, что нормы п.п. 7 и 10 ст. 48 Закона о ОКН являются избыточными и подлежат отмене или пересмотру. Единственными интересантами в их использовании являются недобросовестные участники гражданско-правовых правоотношений, складывающихся по поводу объектов культурного наследия. Суды не применяют указанные нормы в качестве превенции нарушений законодательства об охране объектов культурного наследия и вынуждены блокировать их использование недобросовестными участниками оборота.

2.6. Список исследованных судебных актов

1. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 07.12.2016 N Ф08-8602/2016 по делу N А63-2122/2016;
2. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 22.02.2017 N Ф08-590/2017 по делу N А63-5792/2016;
3. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14.04.2017 N Ф09-485/17 по делу N А07-643/2016;
4. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 05.06.2017 N Ф08-2736/2017 по делу N А63-5793/2016;
5. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 18.07.2017 N 33-13084/2017 по делу N 2-164/2017;

6. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.09.2017 N 13АП-20897/2017 по делу N А56-21575/2017;
7. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.12.2017 N 13АП-27807/2017 по делу N А56-41301/2017;
8. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.05.2018 N Ф07-4363/2018 по делу N А56-25507/2017;
9. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31.08.2018 N Ф03-3572/2018 по делу N А73-746/2018;
10. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.01.2019 N 18АП-17713/2018 по делу N А47-6470/2017;
11. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.03.2019 N 17АП-1597/2019-ГК по делу N А50-5297/2018;
12. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 20.05.2019 N Ф06-46550/2019 по делу N А65-16460/2018;
13. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.12.2019 N 09АП-63369/2019-ГК по делу N А40-84680/2019;
14. Определение Верховного Суда № 305-КГ17-23190 от 28.05.2020 по делу № А40-230582/2016;
15. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 14.07.2020 N Ф09-2900/20 по делу N А60-50540/2019;
16. Решение Кировского районного суда г. Иркутска от 24 июля 2020 г. по делу № 2-2249/2020.
17. Определение Третьего кассационного суда общей юрисдикции от 14.12.2020 по делу N 88-19208/2020;
18. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2020 N 13АП-31146/2020 по делу N А56-35860/2020
19. Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.01.2021 N 20АП-4436/2020 по делу N А23-2741/2019;
20. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.01.2021 по делу № А40-53998/2019.

21. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.01.2021 N 09АП-70956/2020 по делу N А40-135381/2020;
22. Определение Верховного суда РФ от 29 марта 2021 г. по делу № А40-54001/2019
23. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.03.2021 N Ф07-1392/2021 по делу N А56-35860/2020.
24. Решение Арбитражного суда Тверской области (АС Тверской области) от 23 июля 2021 г. по делу № А66-11416/2019.
25. Определение Верховного суда РФ 12 августа 2021 г. по делу № А40-53998/2019.

3. Проблемы применения положений ст.ст. 59 и 60 Закона об ОКН в части регулирования градостроительной деятельности на территории исторических поселений

3.1. Постановка проблемы

Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 179-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Градостроительный кодекс Российской Федерации» (далее Федеральный закон №179-ФЗ) были установлены категории историко-культурной ценности федерального и регионального значения, перечень объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения, связь территории исторического поселения с границами населенного пункта и уточнено понятие «исторические поселения».

Согласно ч. 1 ст. 59 Закона об ОКН историческим поселением в целях Закона об ОКН являются включенные в перечень исторических поселений

федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет охраны исторического поселения. Наряду с механизмами охранных зон ОКН, защитных зон ОКН, достопримечательных мест, институт исторического поселения выступает одним из механизмов, обеспечивающих реализацию в РФ «средового подхода» к охране ОКН, направленного на сохранение не отдельных ОКН, а комплексную защиту исторической среды.

П. 1 ч. 2 ст. 59 Градостроительного кодекса РФ (далее - ГрК РФ) исходит из того, что в предмет охраны исторического поселения включаются исторически ценные градоформирующие объекты (ИЦГФО) - здания и сооружения, формирующие историческую застройку и объединенные в том числе масштабом, объемом, структурой, стилем, конструктивными материалами, цветовым решением и декоративными элементами.

«Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года», утвержденная Минкультуры России предусматривает, что ИЦГФО играют средовую, фоновую роль по отношению к объектам культурного наследия. Такие объекты, по мнению экспертов, важны и необходимы для того, чтобы создавать иерархию ценных объектов застройки, являться обоснованием при определении границы исторического поселения. Таким образом, ИГФО - это здания и сооружения, которые имеют самостоятельную историко-градостроительную ценность, формируют фронт застройки, являются "фоновой" или "рядовой" застройкой, формируют окружение памятника и историческую среду.

В отличие от категории ОКН, правовой режим которой детально регламентирован нормами ФЗ № 73-ФЗ (глава VII Закона Об охране ОКН) правовой режим ЦГФО, во многом остается «terra incognita» в российском законодательстве.

Закон об охране ОКН:

- 1) не выделяет однозначных критериев для отнесения того или иного объекта к ИЦГФО;
- 2) не регламентирует правила проведения работ в отношении ИЦГФО
- 3) не позволяет дать однозначный ответ о допустимости сноса ИЦГФО.
- 4) не содержит стимулирующих механизмов поощрения собственников, иных правообладателей ИГФО, осуществляющих меры по их сохранению.

Статья 60 Закона об ОКН, регламентирующая осуществление градостроительной деятельности в историческом поселении, не устанавливает какие-либо особенностей осуществления такой деятельности в отношении ИГФО, а фиксируется на особенностях согласования и утверждения градостроительной документации, подготавливаемой в границах исторического поселения.

В частности, особый интерес представляет часть 8 статьи 60 Закона об Охране ОКН, согласно которой, до утверждения правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий в границах территории такого исторического поселения подлежат согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке.

Исследование настоящей нормы представляет несомненный интерес, учитывая, что она создавала значительные препятствия для осуществления градостроительной деятельности в границах Санкт-Петербурга, являвшегося историческим поселением лишь формально⁵⁶, при отсутствии утвержденного предмета охраны и границ⁵⁷. Указанный вопрос сохраняет свою актуальность, поскольку до настоящего времени существуют исторические поселения, в

⁵⁶ В силу его наличия в Приказе Минкультуры РФ N 418, Минрегиона РФ N 339 от 29.07.2010 "Об утверждении перечня исторических поселений" // СПС «Консультант+»

⁵⁷ Они были утверждены лишь в Приказе Минкультуры России от 30.10.2020 N 1295 "Об утверждении предмета охраны, границ территории и требований к градостроительным регламентам в границах территории исторического поселения федерального значения город Санкт-Петербург"

которых не утверждены границы территорий, предмет охраны, требования к градостроительным регламентам.

Глубина анализа судебной практики по поставленным проблемам превышает последние три года (2019-2022), что обусловлено:

- с одной стороны, сложностью и «эксклюзивностью» поставленных проблем, находящихся на стыке законодательства об охране объектов культурного наследия и законодательства о градостроительной деятельности.

- с другой стороны, необходимостью учета принятых до 2019 года документов и управленческих решений, определивших дальнейший вектор развития законодательства об исторических поселениях.

3.2. Сформировавшиеся в судебной практике критерии признания за объектами правового режима исторически ценных градоформирующих объектов

Анализ существующей судебной практики позволяет сделать неутешительный вывод о том, что за объектом может быть признан режим ИЦГФО лишь в силу его нахождения в границах исторического поселения.

Более того, отсутствие на уровне действующего законодательства регулирования в части установления требований к проведению работ в отношении ЦИГФО само по себе не препятствует признанию того или иного объекта ЦИГФО.

Так, в одном из дел со ссылками на ст. 59 Закона об ОКН и Концепцию по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года, утвержденную Минкультуры России, суд признал правомерным признание за объектом правового режима ИЦГФО⁵⁸.

⁵⁸ Апелляционное определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 10.06.2020 № 66а-562/2020.

В другом деле фактически делается вывод о том, что соблюдение процедуры установления границ исторического поселения на основе необходимых архивных, историко-градостроительных, историко-архивных исследований, процедуры определения предмета охраны исторического поселения являются достаточными для признания за тем или иным объектом правового режима ИЦГФО⁵⁹.

Иначе говоря, если органы публичной власти выполнили все предписанные *de lege lata* процедуры, то за объектом может быть признан правовой режим ИЦГФО в силу его формального нахождения в границах исторического поселения безотносительно наличия у него объективных характеристик, свидетельствующих о его исторической ценности.

Аналогичный вывод делается в Апелляционном определении Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.02.2018 № 11-АПГ17-31, где констатируется, что соблюдение процедур установления границ и определения предмета охраны исторического поселения свидетельствуют о том, что включение того или иного объекта недвижимости в перечень ИЦГФО не является произвольным, поскольку ему предшествуют мероприятия по выявлению и обследованию объектов недвижимости, определению их исторической ценности, фиксации и изучения, составления учетных документов.

В Определении Верховного Суда РФ от 02.12.2021 № 306-ЭС21-22218 по делу № А65-2869/2020 заявителю было отказано в исключении принадлежащего ему объекта недвижимости из перечня ИЦГФО, при этом высшая судебная инстанция поддержала доводы нижестоящих судов, обращающих внимание на то, что объект был включен в перечень ИЦГФО обосновано на основе необходимых историко-архивных, историко-градостроительных, архивных исследований.

⁵⁹ Решение Верховного суда Республики Татарстан от 28.02.2020 № 3а-278/2020.

Наиболее значимым судебным решением для определения правового режима ИЦГФО в российском законодательстве, на наш взгляд, является Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 23.12.2021 N АПЛ21-483, где было констатировано, что:

1) У Министерства культуры Российской Федерации отсутствует безусловная обязанность направить научно-проектную документацию, обосновывающую установление территории исторического поселения, в экспертные организации, осуществляющие деятельность в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, а также в области градостроительства – это право Министерства культуры Российской Федерации.

2) Закон об ОКН не содержит взаимосвязи между датой создания (постройки) объекта с его отнесением к числу ИЦГФО.

Полагаем, что этот вывод еще раз позволяет обратить внимание на проблему отсутствия в действующем законодательстве признания за тем или иным объектом правового режима ИЦГФО.

3) Само по себе включение определенного объекта недвижимости не регламентирует вопросы проведения мероприятий, обеспечивающих сохранение внешнего облика здания предмету охраны исторического поселения, соответственно, не может быть оспорено по причине того, что оно не обеспечивает правовую определенность в части того, каким именно образом им необходимо обеспечить сохранение внешнего облика, принадлежащего им на том или ином праве.

На наш взгляд, этот вывод еще раз акцентирует, что действующее регулирование представляет собой *tabula rasa* в вопросах проведения строительных, иных работ в отношении объектов, за которыми признан правовой режим ИЦГФО.

Отдельно скажем о том, что на уровне Закона об ОКН не установлен однозначный запрет на осуществление сноса объектов, обладающих правовым режимом ИЦГФО.

Вместе с тем, судебная практика идет по пути признания легитимации такого запрета на уровне нормативных правовых актов, устанавливающих границы и предмет охраны исторического поселения, акцентируя внимание на существовании особого регулирования градостроительной деятельности в границах исторических поселений⁶⁰.

В Решении Краснодарского краевого суда от 26.11.2019 по делу № За-1408/2019 делается однозначный вывод о том, что норма о безусловном запрете в границах территории исторического поселения сноса или трансформации элементов предмета охраны исторического поселения, в том числе ИЦГФО, соответствует действующему законодательству.

Также хотелось бы обратить внимание на то, что при осуществлении настоящего мониторинга правоприменения нам не удалось обнаружить судебных дел, в которых исследовался бы вопрос соотношения категории ЦИГФО и региональных механизмов защиты «фоновой исторической застройки» (например, историческими зданиями в Санкт-Петербурге).

Резюмируя вышеизложенное, необходимо обратить внимание на то, что правовое регулирование ИЦГФО в Законе об ОКН нуждается в дальнейшем совершенствовании в части:

- формирования критериев, свидетельствующих о допустимости отнесения того или иного объекта к ИЦГФО;
- формирования правил проведения строительных и иных видов работ на объектах, признанных ЦИГФО;
- установления однозначных норм, регламентирующих допустимость сноса ИЦГФО

При этом, фиксирование на уровне Закона об ОКН однозначного запрета сноса ИЦГФО считаем нецелесообразным, так как это может значительно затруднить возможность создания важных инфраструктурных объектов,

⁶⁰ См. напр.: Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 17.11.2020 по делу N 88-21132/2020, Определение Верховного Суда РФ от 15.02.2021 N 308-ЭС20-23753 по делу N А32-29598/2019.

создаваемых с привлечением средств бюджетов бюджетной системы, что может самым негативным образом сказаться на качестве жизни населения.

3.3. Оценка судами требований по согласованию документации по планировке территории с Министерством культуры Российской Федерации до утверждения правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территории исторического поселения (ч. 8 ст. 60 Закона об ОКН)

Согласно части 8 статьи 60 Закона об ОКН до утверждения правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий в границах территории такого исторического поселения подлежат согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке.

Приказ Минкультуры России от 31.07.2013 N 1062 "Об утверждении Положения о порядке согласования проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения" предусматривает, что основаниями для отказа в согласовании Минкультуры России представленных проектов планировки и межевания территорий являются их несоответствие утвержденному предмету охраны исторического поселения, отсутствие в проекте сведений об объектах культурного наследия и обо всех исторически ценных градоформирующих объектах исторического поселения, предусмотренных пунктом 2 статьи 59 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", либо наличие в проектах неполных, недостоверных или неточных сведений.

Иначе говоря, часть 8 статьи 60 ГрК РФ призвана обеспечить соблюдение предмета охраны исторического поселения при подготовке документации по планировке территории до того момента пока будут утверждены правила землепользования и застройки исторического поселения, содержащие⁶¹:

- градостроительные регламенты, предусматривающие предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, с учетом требований к сохранению планировочной структуры исторического поселения, размерам и пропорциям зданий и сооружений, использованию отдельных строительных материалов, цветовому решению, запрет или ограничение размещения автостоянок, рекламы и вывесок, другие ограничения, необходимые для обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения;

- градостроительные регламенты, разрабатываемые применительно к территориальным зонам, которые расположены за границами территории исторического поселения, в границах которых находятся точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения.

При анализе правоприменительной практики в процессе осуществления настоящего мониторинга прослеживается, что основной категорией споров выступает оспаривание истцами постановлений об утверждении проекта планировки территории и проекта межевания территории.

В обоснование требований истцы, как правило, указывают следующее:

⁶¹ Принимая во внимание, что согласно части 10 статьи 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка документации по планировке территории осуществляется в том числе на основании правил землепользования и застройки.

- принятое постановление нарушает права, свободы и законные интересы истцов на благоприятную окружающую среду и благоприятные условия жизнедеятельности;

- постановление принято с нарушением установленного частью 8 статьи 60 Закона об ОКН порядка согласования документации по планировке территории (предусмотренного Приказом Минкультуры России), подготовленной применительно к территориям исторических поселений федерального значения, поскольку проект не согласован с федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

В рамках проведения мониторинга выявлена проблема отсутствия должной регламентации стадийности согласования документации по планировке территории применительно к территориям исторических поселений. Иначе говоря, встает вопрос о том, может ли такое согласование быть получено «постфактум» уже на этапе реализации документации по планировке территории.

Так, в деле № 3а-130/2017 от 22.01.2018, рассмотренном Санкт-Петербургским городским судом, суд удовлетворил требование административных истцов об оспаривании Постановления Правительства Санкт-Петербурга об утверждении проекта планировки территории квартала с указанием на то, что выдача Минкультуры России согласования после принятия нормативного правового акта об утверждении проекта планировки и проекта межевания территории правового значения не имеет в силу того, что федеральным законодателем установлен не только порядок получения такого согласования, но и стадия, на которой оно должно быть получено: согласование с Минкультуры России проектной документации уже после принятия и утверждения уполномоченным органом субъекта правового акта, которым спроектирована территория в границах исторического поселения, не заменяет и не подменяет согласование, обязательное к получению до даты проведения публичных слушаний.

Приведенное дело было рассмотрено судебной коллегией по административным делам Верховного Суда РФ, которой было принято в корне противоположное решение. Верховный Суд РФ, отменяя решение нижестоящего суда, указал на то, что то обстоятельство, что Минкультуры России согласовало проект планировки и проект межевания постфактум вопреки выводу суда не свидетельствует о существенном нарушении процедуры принятия оспариваемого акта, которое к тому же в последующем было устранено, и, следовательно, оно не является безусловным основанием для признания данного нормативного правового акта недействующим.

Позиция о допустимости и правомерности такого постфактум-согласования документации по планировке территории наличествует и в иных решениях судов: «...полученное последующее согласование проекта Минкультуры России устранило допущенное нарушение, не привело к негативным последствиям и потому не может повлечь признание незаконным оспариваемого постановления»⁶². «...То обстоятельство, что Минкультуры России согласовало изменения в проект планировки и проект межевания в части, подлежащей согласованию органом охраны культурного наследия только письмом от <дата> не свидетельствует о существенном нарушении процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, которое в последующем было устранено, следовательно оно не является безусловным основанием для признания данного нормативного правового акта недействующим»⁶³.

Изменилась и практика Санкт-Петербургского городского суда. В 2020 году Суд указывает, что то обстоятельство, что согласование осуществлено после принятия оспариваемого акта, само по себе не является безусловным основанием для признания этого акта недействующим, поскольку полученное

⁶² Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 16.12.2020 по делу № 88а-25210/2020.

⁶³ Решение Свердловского районного суда № 2А-2712/2019 от 12 декабря 2019 г. по делу № 2А-2895/2017~М-2273/2017.

согласование свидетельствует о соответствии оспариваемого акта законодательству об охране объектов культурного наследия, в связи с чем отсутствуют основания для признания оспариваемого акта недействующим по мотиву отсутствия согласования Минкультуры России проекта планировки территории⁶⁴.

Вместе с тем нельзя с уверенностью говорить о правомерности и правильности приведенной практики, поскольку такое последующее согласование уже после принятия и утверждения уполномоченным органом субъекта правового акта актуализирует риск (в случае отсутствия последующего согласования) необходимости отмены принятого акта, что, в том числе, может негативно отразиться на правах собственников земельных участков, в отношении которых разработан проект планировки и межевания территории, поставив их в положение правовой неопределенности относительно допустимости планируемых, производимых на земельном участке работ.

Также при осуществлении мониторинга правоприменения была выявлена проблема отсутствия должного уровня правовой определенности в процедуре согласования документации по планировке территории применительно к территории исторического поселения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 2010 г. № 2 было утверждено Положение о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны. До 1 января 2013 года действие данного Положения было приостановлено постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2011 г. № 257 в части

⁶⁴ Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14.01.2020 по делу № 3а-5/2020.

согласования проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений. Позднее, приказом Минкультуры России утверждено Положение о порядке согласования проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения.

Так, Президиумом Иркутского областного суда было рассмотрено дело по заявлению прокурора города о признании незаконным постановления администрации: проект планировки Центральной части города подлежал согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в установленном им порядке. Прокурор обратился в суд с указанием, что требование закона администрацией не выполнено, проект планировки принят без согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия. Суд первой инстанции в удовлетворении требований прокурора отказал, в том числе, обосновывая решение тем, что действие Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны (утв. Постановлением Правительства РФ от 16.01.2010 № 2) в части согласования проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, приостановлено до 01.01.2013, порядок согласования проекта планировки с федеральным органом охраны объектов культурного наследия законодательно не определен. Суд апелляционной инстанции занял обратную позицию, указывая, что приостановление действия Положения на момент рассмотрения дела судом первой инстанции не свидетельствует об отсутствии обязанности по согласованию проекта планировки с федеральным органом охраны объектов

культурного наследия, поскольку существует норма федерального законодательства (часть 8 статьи 60 Закона № 73-ФЗ).

Постановлением Президиума Иркутского областного суда от 14.10.2013 № 4Г-1402/13 дело было направлено на новое рассмотрение, поскольку суду следовало проверить действие нормативного акта, предусматривающего обязанность администрации города Иркутска согласовать с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проект документации по планировке Центральной части города, и порядок реализации этой обязанности на момент принятия оспариваемого постановления.

В решении от 19.11.2018 по делу № 3а-174/2018 Санкт-Петербургский городской суд, указывая на приостановление до 1 января 2013 года действия Положения в части согласования проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений и на утверждение приказом Минкультуры России от 31 июля 2013 года Положения о порядке согласования проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения, приходит к выводу, что действующее в период подготовки и принятия нормативного правового акта правовое регулирование не исключало необходимости согласования проектов планировки и проектов межевания территории, подготовленных применительно к территориям исторических поселений с федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

В процессе осуществления мониторинга согласования удалось выявить и проблему в отношении влияния нарушений процедуры согласования документации по планировке территории (либо отсутствие такого согласования в целом) на «юридическую судьбу нормативного правового акта об утверждении документации по планировке территории.

В подавляющем большинстве случаев при нарушении процедуры согласования проекта планировки и межевания территории с федеральным

органом охраны объектов культурного наследия нормативный правовой акт, утвердивший проект планировки и межевания территории, признается недействующим.

Данное обстоятельство может быть объяснено с точки зрения особого, бережливого отношения к историческим поселениям федерального значения; безусловно, во избежание принятия действий, которые в числе последствий могут повлечь разрушение объектов культурного наследия, расположенных на территории исторического поселения федерального значения, требуются дополнительные гарантии и меры защиты, предусматривающие контроль за действиями лиц, осуществляющих, к примеру, строительство вблизи ОКН, дабы исключить повреждение особо ценных предметов для истории и культуры РФ.

Соответствующая позиция встречается в следующих проанализированных судебных актах: Решение Санкт-Петербургского городского суда от 31.10.2016 по делу № За-142/2016, Решение Санкт-Петербургского городского суда от 18.08.2017 по делу № За-106/2017, Решение Санкт-Петербургского городского суда от 19.11.2018 по делу № За-174/2018 и т.д.

Резюмируя вышеизложенное, полагаем возможным сделать вывод о том, что существующая в области согласования с Минкультуры России процедура согласования документации по планировке территории имеет недостаточность регулирования, в своем текущем виде выступая «административным барьером» при осуществлении градостроительной деятельности.

На наш взгляд, дальнейшее совершенствование этой процедуры должно базироваться на следующих принципах:

- дальнейшая детализация порядка осуществления процедуры;
- конкретизация предмета процедуры;

- сокращение срока осуществления процедуры (текущий срок в 30 рабочих дней представляется избыточным);

- уточнение влияния процедуры на результат

4. Проблемы оспаривания нормативных правовых актов об утверждении зон охраны объектов культурного наследия (ст. 34 Закона об ОКН)

4.1. Постановка проблемы

Статья 34 закона Об охране ОКН регламентирует такой инструмент обеспечения сохранения объектов культурного наследия как зоны охраны объектов культурного наследия. (ст. 34 ФЗ Закона об охране ОКН)

В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия. Среди которых:

1) Охранная зона объекта культурного наследия - территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель и земельных участков, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

2) Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности - территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель и земельных участков, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

3) Зона охраняемого природного ландшафта - территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель и земельных участков, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

Процесс установления зон охраны ОКН схематично может быть представлен следующим образом:

1) Разработка проекта зон охраны объекта культурного наследия в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12.09.2015 N 972 "Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации" (п. п. 3, 4 ст. 34 Закона об ОКН).

2) Принятие решения об установлении, изменении зон охраны объектов культурного наследия согласовывается между государственными органами и (или) органами местного самоуправления.

Круг субъектов, участвующих в согласовании, зависит от категории и ценности объекта культурного наследия (п. 3 ст. 34 Закона об ОКН)

3) Утверждение зон охраны объектов культурного наследия уполномоченным органом (ч. 3 ст. 34 Закона об ОКН)

В рамках настоящего мониторинга правоприменения была поставлена задача исследовать судебную практику об оспаривании нормативных правовых актов об установлении зон охраны объектов культурного наследия, в процессе решения поставленной задачи планировалось обеспечить достижение следующих целей:

- Сбор статистики отмены обжалуемых нормативных актов в результате судебных решений;

- Выявление субъектного состава споров по обжалованию нормативных правовых актов, устанавливающих границы зон охраны объектов культурного наследия;

- Выявление аргументации, применяемой заявителями в целях обжалования соответствующих нормативных правовых актов

- Выявление аргументации, применяемой органами публичной власти для обеспечения сохранения обжалуемых нормативных правовых актов «в силе».

4.2. О применяемой аргументации по спорам об оспаривании нормативных правовых актов об установлении зон охраны ОКН

Из пятидесяти исследованных судебных актов, принятие которых происходило во временном промежутке с 2017 года по настоящее время, прошли через все инстанции и не были отменены только шесть судебных решений, когда как всего положительных решений до отмены было девять.

Четыре судебных акта, что были отменены высшей судебной инстанцией, в своем тексте аргументировали отмену нормативных актов о границах охранных зон целесообразностью их установления, недостижением целей охранного регулирования.

Верховный суд России в порядке кассационного или апелляционного обжалования неоднократно обращал внимание нижестоящих инстанций на то, что из разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащегося в пункте 18 Постановления от 29 ноября 2007 года N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части", следует, что суд не правомочен давать оценку либо изменять нормативный правовой акт по мотивам целесообразности, поскольку, данное полномочие не отнесено к компетенции суда, а относится к исключительной компетенции органов государственной власти Российской

Федерации, ее субъектов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Мотивом для отмены указанных решений также служили неправильные выводы о фактических обстоятельствах несоблюдения процедуры принятия оспариваемых нормативных актов.

С точки зрения субъектного состава наблюдается почти равное количество заявителей физических и юридических лиц.

В качестве аргументов для обжалования заявители использовали доводы о необоснованности и произвольности границ зон, отсутствие надлежащим образом проведенных экспертиз проектов охранных зон, отсутствие экспертности и необходимых компетенций у лиц, проводивших экспертизы, нарушение порядка принятия нормативных актов, порядка опубликования, порядка проведения публичных слушаний, гибель объекта культурного наследия. Однако самым частным аргументом заявлялось нарушение баланса частного и публичного интереса, выразившееся в ограничении правомочий собственника по застройке земельного участка, реконструкции объектов недвижимости.

Большинство успешных случаев оспаривания нормативных актов об установлении зон охраны ОКН происходило лишь при нарушении процедуры принятия соответствующего нормативного правового акта: будь то отсутствие экспертизы проекта зоны охраны ОКН или проведения экспертизы лицом без соответствующей квалификации.

Принимая во внимание изложенное, допустимо сделать вывод о том, что судебная практика в части оспаривания нормативных правовых актов об утверждении границ зон охраны ОКН однозначно отрицательна для физических и юридических лиц.

Список исследованных судебных актов по разделам 3 и 4

- 1) Решение Верховного суда Республики Татарстан от 28.02.2020 № 3а-278/2020.
- 2) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 14.02.2018 № 11-АПГ17-31.
- 3) Определение Верховного Суда РФ от 02.12.2021 № 306-ЭС21-22218 по делу № А65-2869/2020.
- 4) Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 23.12.2021 N АПЛ21-483.
- 5) Определение Верховного Суда РФ от 15.02.2021 N 308-ЭС20-23753 по делу N А32-29598/2019.
- 6) Определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 17.11.2020 по делу N 88-21132/2020.
- 7) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 22.01.2018 по делу № 3а-130/2017 (3а-2/2018).
- 8) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 23.05.2018 № 78-АПГ18-11.
- 9) Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 16.12.2020 по делу № 88а-25210/2020.
- 10) Постановление Президиума Иркутского областного суда от 14.10.2013 № 4Г-1402/13.
- 11) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 31.10.2016 по делу № 3а-142/2016
- 12) Определение Санкт-Петербургского городского суда от 15.12.2016 по делу № 3а-174/2016
- 13) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 18.08.2017 по делу № 3а-106/2017
- 14) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 19.11.2018 по делу № 3а-174/2018
- 15) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 20.06.2019 по делу № 3а-105/2019

- 16) Решение Свердловского районного суда № 2А-2712/2019 от 12 декабря 2019 г. по делу № 2А-2895/2017~М-2273/2017
- 17) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14.01.2020 по делу № За-5/2020
- 18) Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 10.11.2020 N АПЛ20-350
- 19) Определение Верховного Суда РФ от 23.04.2020 N 302-ЭС20-4451 по делу N А33-35366/2018
- 20) Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 13.08.2019 N АПЛ19-296
- 21) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 03.07.2019 N 14-АПА19-7
- 22) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.06.2019 N 33-АПА19-6
- 23) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24.04.2019 N 4-АПА19-6
- 24) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.03.2019 N 2-АПА19-1
- 25) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30.01.2019 N 46-АПГ18-40
- 26) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 18.12.2018 N 57-АПГ18-14
- 27) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.12.2018 N 38-АПГ18-7
- 28) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.10.2018 N 44-АПГ18-21
- 29) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.10.2018 N 44-АПГ18-21
- 30) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.10.2018 N 44-АПГ18-23

- 31) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.10.2018 N 44-АПГ18-22
- 32) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 25.10.2018 N 44-АПГ18-20
- 33) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.05.2018 N 31-АПГ18-5
- 34) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30.05.2018 N 31-АПГ18-4
- 35) Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 12.04.2018 N АПЛ18-104
- 36) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 28.03.2018 N 85-АПГ18-3
- 37) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 31.01.2018 N 80-АПГ17-14
- 38) Решение Верховного Суда РФ от 15.01.2018 N АКПИ17-981
- 39) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.09.2017 N 9-АПГ17-17
- 40) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 13.09.2017 N 78-АПГ17-10
- 41) Решение Верховного Суда РФ от 27.06.2017 N АКПИ17-294
- 42) Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда РФ от 09.08.2016 N АПЛ16-276
- 43) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 03.08.2016 N 78-АПГ16-7
- 44) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 20.07.2016 N 84-АПГ16-3
- 45) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 11.05.2016 N 56-АПГ16-4
- 46) Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 16.03.2016 N 80-АПГ16-1

- 47) Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 4 июня 2019 г. N Ф03-1760/2019
- 48) Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20 декабря 2019 г. по делу N А33-35366/2018
- 49) Постановление одиннадцатого Арбитражного Апелляционного суда от 31 января 2018 г. по делу N А55-9792/2017
- 50) Постановление Восемнадцатого Арбитражного Апелляционного суда от 26 октября 2018 г. N 18АП-12163/2018
- 51) Постановление Восемнадцатого Арбитражного Апелляционного суда от 23 января 2017 г. N 18АП-15515/2016
- 52) Решение Волгоградского областного суда от 25 октября 2018 г. N За-235/2018
- 53) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 14 февраля 2019 г. по делу N За-8/2019
- 54) Решение Калининградского областного суда от 9 апреля 2018 г. по делу N За-18/2018
- 55) Решение Верховного суда Республики Карелия от 7 октября 2019 г. N За-158/2019
- 56) Решение Нижегородского областного суда от 5 мая 2017 г. по делу N За-167/2017
- 57) Решение Пермского краевого суда от 7 июня 2018 г. по делу N За-144/2018
- 58) Решение Пермского краевого суда от 4 июня 2018 г. по делу N За-130/2018
- 59) Решение Пермского краевого суда от 9 июня 2020 г. по делу N За-32/2020
- 60) Решение Саратовского областного суда от 17 декабря 2020 г. по делу N За-765/2020
- 61) Решение Томского областного суда от 7 октября 2019 г. по делу N За-46/2019
- 62) Решение Ульяновского областного суда от 10 августа 2017 г. по делу N За-30/2017

- 63) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 24.11.2020 по делу N 3а-273/2020
- 64) Решение Санкт-Петербургского городского суда от 13.04.2016 по делу N 3а-39/16
- 65) Решение Новгородского областного суда от 28.03.2016 по делу N 03а-22/2016
- 66) Решение Архангельского облсуда от 17.06.2016 N 3а-48/2016
- 67) Решение Сыктывкарского городского суда Республики Коми от 21.08.2017 по делу N 2А-6607/2017~М-5962/2017
- 68) Решение Костромского областного суда от 26 июня 2018 года по делу № 3а-169/2018
- 69) Определение Санкт-Петербургского городского суда от 09.03.2017 по делу N 3а-12/2017