

Вопрос о псевдоправовой охране памятника для его упразднения¹

В целях приобретения навыков правового мышления лицами, изучающими дисциплину «правовое обеспечение градостроительной деятельности» (правовое градорегулирование), будет полезным познакомиться с представленным ниже анализом примечательного документа - постановления Правительства Москвы от 24 декабря 2019 года № 1821-ПП «Об установлении зон охраны объектов культурного наследия регионального значения (ансамбля) «Трехгорный пивоваренный завод, конец XIX – начало XX вв., архитекторы А.Е.Вебер, Р.И.Клейн, А.П.Евланов» и утверждении требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон»² (далее – постановление № 1821-ПП, или № 1821-ПП).

Для начала зафиксируем некоторые факты:

- 1) имеется земельный участок с установленными границами, кадастровым номером - земельный участок, на котором расположены объекты культурного наследия - ОКН (см. рис. 1 в конце данного текста);
- 2) посредством постановления № 1821-ПП установлены:
 - территория ОКН (см. рис. 2);
 - охранный зона ОКН (см. рис. 2);
 - зона регулирования застройки (см. рис. 3).

Рассмотрим особенности установления границ и содержания указанной территории и указанных зон.

1. Постановлением № 1821-ПП определённые особенности границ и содержания территории ОКН

Согласно определениям Федерального закона от 25.06.2002 N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"³

¹ Текст составлен с использованием материалов, подготовленных магистрами Высшей школы урбанистики Калацкой Е. и Рангуловым Р.

² См. на сайте:

<https://www.mos.ru/dkn/documents/view/10357221/?fbclid=IwAR3xA1abiu2ZwkMLHPaWQ2FnkhJxl0RSUVGhSAmgvuEGPeEKmNyXgYYTCGI>

³ Часть 1 статьи 3.1 N 73-ФЗ: «Территорией объекта культурного наследия является территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью и установленная в соответствии с настоящей статьей».

(далее - № 73-ФЗ) невозможно быть такой ситуации, чтобы территория ОКН отсутствовала бы вовсе. Такое отсутствие создаётся в случае отождествления внешних границ территории ОКН с контурами самого ОКН (см. рис. 2). Невозможность быть такой ситуации определяется следующими причинами:

1) территории ОКН надлежит быть связанной функционально с самим ОКН, а наличие такой функциональной связи – это необходимость обеспечить, как минимум, неупразднимую возможность подхода к ОКН, а требование обеспечения такого подхода (содержащееся в № 73-ФЗ в виде упоминания функциональной связи - см. часть 1 статьи 3.1) – это фактическое установление федеральным Законом запрета создавать ситуацию, когда совпадают внешние границы территории ОКН с контурами самого ОКН;

2) по своей очевидной сути охрана памятников – это, как минимум, не только обеспечение доступа к памятникам, но и обеспечение возможности для «посторонних», для каждого гражданина просто видеть памятник⁴. В самом минимальном виде такая возможность может возникнуть только в случае, когда территория ОКН определена в размерах не меньше размера земельного участка самого ОКН (см. рис. 2 – для сопоставления со сказанным).

Далее выясняется, что кроме противоречия № 73-ФЗ постановление № 1821-ПП противоречит также и приказу Минкультуры России от 04.06.2015 N 1745 "Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия" (зарегистрировано в Минюсте России 24.08.2015 N 38656) в следующем отношении:

1) согласно пункту 5.2 указанного приказа материалы для утверждения проектов границ территорий объектов культурного наследия должны в обязательном порядке включать среди прочего описание режимов использования территории объекта культурного наследия;

2) для анализируемого случая обеспечено фактическое отсутствие территории ОКН (по причинам, обозначенным выше), а значит невозможно выполнить требование пункта 5.2. Поэтому в постановлении № 1821-ПП отсутствует описание режимов использования территории ОКН. Такое отсутствие равнозначно невыполнению требованию федерального законодательства;

3) посредством постановления № 1821-ПП состоявшееся противоправное обеспечение отсутствия территории ОКН и отсутствия описание режимов использования территории ОКН является равнозначным действию вопреки № 73-ФЗ – противоправному

⁴ Формально это требование закреплено в преамбуле к № 73-ФЗ: *«Настоящий Федеральный закон ... направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям ...».*

снятию запрета на строительство в пределах противозаконно упразднённой территории ОКН (по принципу «нет территории – нет запрета»)⁵.

Получается, что постановлением № 1821-ПП противозаконно разрешает строить там, где федеральный Закон строить запрещает.

Таким образом, доказано, что состоявшееся посредством постановления № 1821-ПП экзотическое установление внешних границ ОКН противоречит как № 73-ФЗ, так и приказу Минкультуры России N 1745. Это значит, что постановление № 1821-ПП является противозаконным, а значит не подлежит применению - должно быть признано не имеющим юридической силы с момента его противозаконного утверждения.

2. Постановлением № 1821-ПП определённые особенности границ и содержания охранной зоны ОКН

Согласно частям 1 и 2 статьи 34 № 73-ФЗ охранный зона ОКН является:

- одной из нескольких частей территории - частей, объединяемых в границах «зоны охраны ОКН»⁶;

- территорией, *«в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим ... запрещающий строительство ...»*⁷.

Анализ показывает, что определённая постановлением № 1821-ПП охранный зона ОКН (см. рис. 2), обладает особенностями, схожими с особенностями территории ОКН, - особенностями в части наличия противоречий федеральному законодательству, а также логике организации института охраны памятников. Эти особенности сводятся к следующим положениям:

1) противоречит формальным требованиям законодательства и смыслу существования самого института охраны памятников произвольное создание такой ситуации, когда внешние границы охранной зоны ОКН отождествляются с:

⁵ См. пункт 1 части 1 статьи 5.1 № 73-ФЗ: *«на территории памятника ... запрещаются строительство объектов капитального строительства и увеличение объемно-пространственных характеристик существующих на территории памятника ... объектов капитального строительства ...»*.

⁶ Часть 1 статьи 34 № 73-ФЗ: *«В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона объекта культурного наследия, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта»*.

⁷ Часть 2 статьи 34 № 73-ФЗ: *«Охранный 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»*.

- контурами самого ОКН⁸;
- границей территории ОКН⁹;

2) противоречит формальным требованиям законодательства и смыслам существования самого института охраны памятников произвольное создание такой ситуации, когда:

- противоправно устанавливается внешняя граница охранной зоны ОКН внутри земельного участка ОКН;

- на основе этого противоправного действия внутри самого земельного участка ОКН устанавливается граница между двумя зонами – зоной, где запрещено строительство, и зоной, где разрешено строительство;

- посредством указанных действий обеспечивается мнимая возможность для такой ситуации, когда вопреки требованиям федерального законодательства разрешается на земельном участке ОКН создание новых объектов капитального строительства.

Нет ни логических, ни содержательных препятствий для того, чтобы назвать эту ситуацию охраной памятников посредством их деструкции.

3. Постановлением № 1821-ПП определённые особенности границ и содержания зоны регулирования застройки

Логикой организации института охраны ОКН, частично отражённой в № 73-ФЗ, как бы сами собой возникают следующие очевидные положения, которые невозможно опровергнуть:

- нельзя застраивать новыми объектами земельные участки ОКН, территории ОКН (внешние границы которых не могут, не должны совпадать с контурами самих ОКН);

⁸ По данному поводу следует указать и на формальное и на смысловое противоречие: согласно части 2 статьи 34 № 73-ФЗ охранная зона ОКН – это ничто иное, как некое «окружение» памятника, а окружение может возникать лишь тогда, когда установлена дистанция между контуром памятника и внешней границей охранной зоны ОКН. Иными словами, создание указанного отождествления границ есть ничто иное, как противоречие постановления № 1821-ПП части 2 статьи 34 № 73-ФЗ.

⁹ Здесь имеет место последовательность взаимно порождающих друг друга противоречий, которые разрешаются следующим образом: 1) не может внешняя граница территории ОКН совпадать с внешним контуром самого ОКН (доказательство - см. выше); 2) при неупраздненном наличии двух видов территорий – территории ОКН и охранной зоны ОКН – внешние границы первой могут создаваться лишь на удалении от контура памятника и не могут располагаться внутри границ земельного участка ОКН (см. доказательство выше), соответственно внешние границы второй территории (охранной зоны ОКН) должны распространяться и за границы земельного участка ОКН и за границы территории ОКН (если эти границы не совпадают с границами земельного участка ОКН).

- фраза «регулирование застройки» (в понятии «зона регулирования застройки»¹⁰) может относиться лишь к тем объектам капитального строительства, которые не являются памятниками и располагаются на земельных участках, на которых отсутствуют памятники;

- по указанным причинам нелогичным (скорее - абсурдным) является предположение о том, что на земельных участках самих ОКН может «регулироваться застройка» (см. рис. 3);

- по указанным причинам внешняя граница зоны регулирования застройки должна располагаться не внутри земельного участка ОКН (см. рис. 3), но за пределами границ земельного участка ОКН с тем, чтобы регулировать строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, которые не являются ОКН.

Получается, что постановление № 1821-ПП не соответствует указанным требованиям федерального законодательства.

Выводы

1. По формально-юридическим (и, соответственно, содержательным) основаниям постановление № 1821-ПП противоречит нормам федерального законодательства, их совокупному действию¹¹ и потому не подлежит применению, но подлежит упразднению. Принятые на основании этого постановления решения также не имеют юридической силы.

2. Данный аналитический текст остался бы незавершённым, если бы в нём не был поставлен следующий вопрос: почему потребовалось рисковать репутацией власти, используя изощёренные псевдологические схемы, которые, однако же, обречены явить себя беззащитными перед лицом беспристрастного анализа, посредством которого неотвратимо обнаруживается очевидная противоречивость нормам действующего законодательства таких схем – их юридическая непригодность для применения?

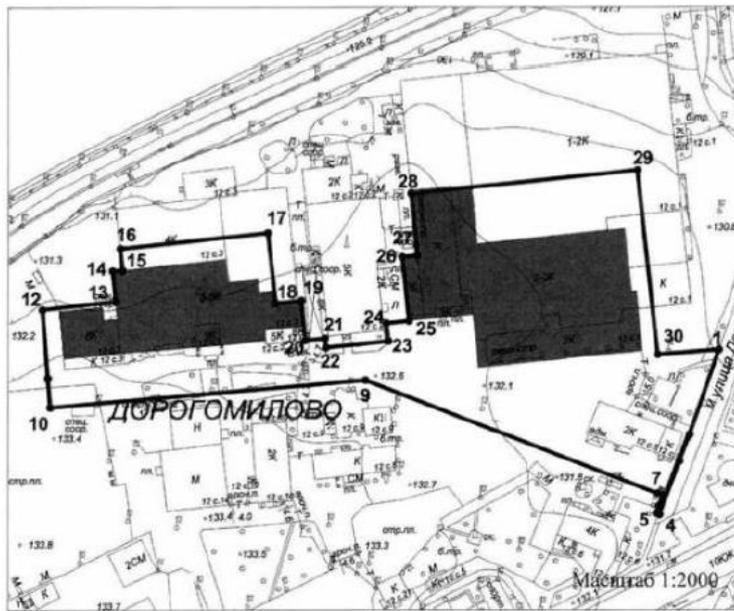
Ответ находится вне области логики, а значит – в области небеспристрастных интересов. Подсказкой к ответу является тот факт, что обнаруженные псевдологические схемы создают ситуацию, согласно которой возникает как бы разрешение строить там, где согласно даже несовершенному законодательству строить запрещено.

¹⁰ Часть 2 статьи 34 № 73-ФЗ: «Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности - территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель и земельных участков, **ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяют требования к реконструкции существующих зданий и сооружений**». Очевидно, что посредством ограничений строительства не устанавливается запрет на строительство реконструкцию.

¹¹ Ещё раз перечислим эти нормы федерального законодательства. Нормы N 73-ФЗ: часть 1 статьи 3.1; пункт 1 части 1 статьи 5.1; части 1 и 2 статьи 34. Пункт 5.2 приказа Минкультуры России от 04.06.2015 N 1745.



Рис. 1. Фрагмент публичной кадастровой карты. Земельный участок ОКН, в отношении которого принято постановление № 1821-ПП



Условные обозначения:

-  - граница охранной зоны объекта культурного наследия;
-  -1 - характерные точки границы охранной зоны объекта культурного наследия;
-  - территория объекта культурного наследия.

Рис. 2. Отображение рисунка из постановления № 1821-ПП – рисунка, где зафиксированы границы территории ОКН и границы охранной зоны ОКН



Рис. 3. Отображение рисунка из постановления № 1821-ПП – рисунка, где зафиксированы границы территории ОКН и границы зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности