

Правовой анализ

(подготовлен Санкт-Петербургским отделением ВООПИиК)

22 сентября 2009 г. Правительством Санкт-Петербурга было принято решение предоставить открытому акционерному обществу «Общественно-деловой центр "Охта"» разрешение (со ссылкой на статью 40 Градостроительного кодекса РФ) на отклонение от предельного параметра разрешенного строительства "максимальная высота здания" в части, касающейся локального увеличения предельной высоты здания до 403 м для объекта капитального строительства на земельном участке площадью 47253 кв.м, кадастровый номер 78:11:6001А:34, по адресу: Красногвардейская пл., д.2, литера К.

6 октября 2009 г. губернатором Санкт-Петербурга В.И.Матвиенко подписано соответствующее постановление Правительства Санкт-Петербурга № 1079. Информация о предоставлении разрешения размещена на официальном портале Администрации Санкт-Петербурга по адресу <http://www.gov.spb.ru/today?newsid=5814>.

Данное решение многократно нарушает действующее законодательство. Вот лишь основные нарушения:

I) Нарушения федерального законодательства об охране культурного наследия

1) Около 72 % данного земельного участка занимает выявленный объект культурного наследия «Ниеншанц (Охта 1) Шведская крепость 1611-1703: участки культурного слоя, грунтовый могильник», включенный в «Список вновь выявленных объектов, представляющих историческую, научную, художественную или иную культурную ценность» в соответствии с приказом Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (КГИОП) Санкт-Петербурга от 10 мая 2001 г. № 48.

В соответствии со статьей 36 Градостроительного кодекса РФ действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий памятников или ансамблей, которые являются выявленными объектами культурного наследия. Следовательно, на эту территорию не могла распространяться и примененная процедура отклонения от градостроительных регламентов.

2) На месте шведской крепости Ниеншанц с 2006 г. Санкт-Петербургской археологической экспедицией Института истории материальной культуры РАН (под руководством П. Е. Сорокина) проводятся масштабные археологические раскопки, имеющие большое научное значение.

В результате раскопок выявлен уникальный комплекс из следующих объектов, обладающих признаками объектов культурного наследия:

I). Неолитическое поселение Охта 1: культурный слой, деревянные рыболовные сооружения на площади около 12 000 кв. м. Исследованная площадь к настоящему времени составляет 5770 кв. м;

II). Архитектурные части фортификационных сооружений мысового городища: две линии внутренних и внешних крепостных рвов протяженностью около 80 м, шириной около 2 м (внутренний) и 4 м (внешний), сохраняющихся в рельефе на глубину до 2 м;

III). Архитектурные части фортификационных сооружений средневековой крепости Ландскрона (XIII в.) - на территории около 15 000 кв. м:

а) основание деревянной башни размерами 5,5x5,5x4 (дл.х шир.х высота);

б) две линии внутренних и внешних крепостных рвов протяженностью около 240 м и 255 м, шириной около 10 м (внутренний) и 15 м (внешний), сохраняющихся в рельефе на глубину до 3 м;

IV). Архитектурные части фортификационных сооружений крепости Ниеншанц XVII - начала XVIII вв.:

а) рвы и остатки валов двух периодов строительства общей площадью около 15 000 кв. м, протяженностью около 215 м (рвы, облицованные дерновыми кладками и остатками деревянных конструкций, шириной до 28 м, сохраняются на местности на глубину до 3,5 м);

б) деревянные сооружения: хозяйственная постройка размерами 4x4x3 м, колодец размерами 3x3x4 м;

в) каменные сооружения: фундаменты и булыжное мощение пола каменной постройки на площади 10x10 м. Фундаментные кладки сохранились на высоту до 1,2 м.

V). Позднесредневековый могильник и массовые захоронения. Выявлены массовые захоронения человеческих останков (около 300 человек) и позднесредневековое кладбище (исследованная территория – 1200 кв. м, ориентировочная площадь кладбища за пределами изученной территории составляет 2000–4000 кв. м.).

Результаты раскопок частично опубликованы на сайте Института истории материальной культуры РАН:
<http://www.archeo.ru/rus/projects/nien.htm>

В соответствии со п.6 статьи 18 Федерального Закона № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия», объекты археологического наследия считаются выявленными объектами культурного наследия со дня их обнаружения. О выявленных объектах информировались местные органы государственной охраны памятников.

Тем не менее, 21 августа 2009 г. заместитель председателя Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Правительства (КГИОП) Санкт-Петербурга А.А.Разумов утвердил изменения в Плане границ территории выявленного объекта культурного наследия «Ниеншанц (Охта 1)».

В указанном Плате отображены границы, отличающиеся от утвержденных ранее Законом Санкт-Петербурга от 24 декабря 2008 г. № 820-7 "О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "О генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга". Данным Законом Санкт-Петербурга, который прошёл согласование в установленном порядке в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном Правительством РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, территория выявленного объекта культурного наследия "Ниеншанц (Охта 1)» установлена в виде единого участка неправильной формы, занимающего большую часть земельного участка, которому в настоящее время присвоен кадастровый номер 78:11:6001А:34 (Приложение 1, схема, лист 53).

Территория выявленного объекта культурного наследия в Плате, утвержденном заместителем председателя КГИОП 21.08.2009 г., существенно уменьшена, из ее состава исключена вся центральная часть, в результате чего территорию предлагается определить в виде трех участков у восточной, западной и южной границ земельного участка: большего вдоль берега реки Невы и двух меньших треугольной формы у берега реки Большая Охта и у Красногвардейской пл.

На основании этой радикальной корректировки Комитет по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга своим Распоряжением от 15.09.2009 № 3038-рк снял с данного земельного участка ограничения в использовании в виде территории объекта культурного наследия.

При этом КГИОП Санкт-Петербурга не наделен полномочиями по изменению границ территорий выявленных объектов культурного наследия и, тем более, границ объектов археологического наследия, о чем и было указано в заключении Росохранкультуры, направленном в Прокуратуру Санкт-Петербурга.

II) Нарушения регионального законодательства.

1) 15 марта 2009 г. вступил в силу закон Санкт-Петербурга от 24 декабря 2008 г. № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон...».

Согласно данному закону, остальные 28 % данного земельного участка (территория предполагаемого строительства ОДЦ «Охта») целиком находятся в одной из зон охраны объектов культурного наследия – зоне регулируемой застройки 2-й категории (ЗРЗ-2). Согласно установленному данным законом режиму ЗРЗ-2 на этой территории «устанавливаются следующие ограничения:

а) формирование уличного фронта застройки с преобладанием горизонтальных линий в силуэте, возможны отдельные акценты в соответствии с заключением государственного органа охраны объектов культурного наследия;

б) необходимость обеспечения визуального превышения уличного фронта над внутриквартальной застройкой: **объекты не должны быть видны с открытых городских пространств;**

в) предельные параметры высоты определяются в соответствии с Правилами землепользования и застройки и **при условии сохранения панорам и видов исторического центра Санкт-Петербурга**, указанных в приложении № 1 к режимам» (с. 221¹, пункт 4.3.в главы 1 раздела 2 «Режимов...»).

Строительство высотного здания даже существенно меньшей высоты, чем 403 м, приведет к искажению ряда панорам и видов, охраняемых законом.

В пункте 2.1 приложения № 1 (с. 260) говорится: «Силуэт города определяет соотношение доминант и фоновой застройки. **Не допускается появление новых доминант** в пределах охранной зоны, зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности 1, а также **в пределах обзора панорам исторического центра, открытых городских пространств.** Охраняется **доминирующее положение архитектурных доминант, возвышающихся над массивом городской застройки**». Эти охраняемые доминанты перечислены в законе. В том числе среди них: **Смольный собор**, как общегородская доминанта.

В пункте 2.3 приложения № 1 (с. 262—263) говорится: «2.3.1. В историческом центре охраняются панорамы, основные площадки и пути их обзора. Охраняются сочетания компонентов исторического городского ландшафта с акцентами и доминантами на фоне неба **в пределах видимости 6 километров**». <...> В частности, охраняются: «2.3.2. ...в) панорамы кругового обзора со следующих площадок: **галереи верхнего яруса колоннад Исаакиевского собора**; моста Лейтенанта Шмидта; Дворцового моста; **Троицкого моста**. Охраняются сочетания ценных компонентов городского ландшафта с акцентами и доминантами, зрительно четко воспринимаемые на фоне неба в пределах видимости 6 км. Объекты дальних планов, расположенные за пределами видимости 6 км, не должны снижать композиционную роль компонентов ближних планов».

В пункте 2.4 приложения № 1 (с. 263) говорится: «**Охраняются от искажений следующие композиционно завершенные виды** городского ландшафта и фиксированные площадки их обзора: **...на Спасо-Преображенский собор с Литейного пр., ...на Смольный монастырь и собор с площади Растрелли...**».

¹ Здесь и далее ссылки даются на страницы официальной публикации этого закона в «Информационном бюллетене Администрации Санкт-Петербурга» № 7/1 (608/1) от 4 марта 2009 г.

В пункте 2.5 приложения № 1 (с. 263—265) приводится перечень **композиционно завершенных** открытых городских пространств, среди которых: пл. Растрелли, Преображенская пл., Кировная ул. (от Литейного пр. до Суворовского пр.), Манежный пер., ул. Рылеева, Фурштатская ул. и многие другие (называем только те, в перспективе которых небоскрёб будет виден даже по расчётам разработчиков проекта).

2) Возможность отклонения от этих требований, казалось бы, мог дать пункт 1.7 «Режимов»: «...Строительство зданий, строений и сооружений, имеющих особое значение для социального, экономического, культурного и иного развития Санкт-Петербурга, с отклонением от требований режимов допускается **при наличии положительного заключения государственной историко-культурной экспертизы о соответствии отклонений требованиям государственной охраны объектов культурного наследия и на основе результатов публичных слушаний**» (с. 211—212).

Однако в составе представленных в Комиссию и на публичные слушания документов **положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы отсутствовало**, что лишало заявителей права претендовать в законном порядке на получение разрешения на отклонение.

Отсутствие требуемого заключения государственной историко-культурной экспертизы **подтверждено заключением КГИОП** от 14 августа 2009 г. № 2-5773-1 за подписью председателя КГИОП, представленным на экспозиции перед слушаниями, а также в составе **«Сводного заключения по заявлению...»** от 14.08.2009 г. № 1-1-46581/2.

3) В указанном заключении КГИОП также указано, что **«результаты ландшафтно-визуального анализа по вопросу высотного строительства в КГИОП не поступали и КГИОП не рассматривались»** и по этой причине **«КГИОП не имеет возможности оценить степень влияния запрашиваемого отклонения от предельных параметров на визуальное восприятие охраняемых панорам и видов Санкт-Петербурга»**.

Между тем, согласно постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 23 июня 2009 года N 684 **обязательной частью процедуры и необходимым документом для принятия решения является отзыв КГИОП «о соответствии запрашиваемого отклонения от предельных параметров законодательству Российской Федерации и Санкт-Петербурга об охране объектов культурного наследия в части, касающейся влияния запрашиваемого отклонения от предельных параметров на визуальное восприятие охраняемых панорам и видов Санкт-Петербурга»** (п. 2.3.2 и 2.4).

4) В заключении о результатах публичных слушаний превратно и юридически несостоятельно толкуются нормы действующего законодательства о государственной историко-культурной экспертизе и из этого толкования делаются выводы, противоречащие требованиям закона.

Государственная историко-культурная экспертиза проводилась в отношении проекта зон охраны при подготовке закона Санкт-Петербурга № 820-7 от 24 декабря 2008 г. в целях определения соответствия проекта требованиям государственной охраны объектов культурного наследия (согласно требованиям федерального законодательства – ст. 28, 30 и 31 Федерального закона № 73-ФЗ и Постановления правительства РФ № 315 от 26.04.2008).

Государственная историко-культурная экспертиза проводилась по высоте локальных увеличений предельных высотных параметров застройки Санкт-Петербурга (согласована КГИОП 10.02.2009), в том числе и для данного земельного участка (точка 70).

Заключение данных государственных историко-культурных экспертиз, согласно п. 2 ст. 32 Федерального закона № 73-ФЗ, **является основанием для принятия решений**, вытекающих из заключения об объектах историко-культурной экспертизы, указанных в ст. 30 (в том числе «земельные участки, подлежащие хозяйственному освоению» и «проекты зон охраны»).

Таким образом, **до получения иного заключения** государственной историко-культурной экспертизы (необходимость которого установлена п. 1.7 «Режимов использования земель в границах зон охраны...»), **органы государственной власти не могли предоставить разрешение на отклонение** от предельных параметров разрешенного строительства, вступающее в вопиющее противоречие и с нормами закона Санкт-Петербурга № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон...» и с результатами согласованных государственных историко-культурных экспертиз.