

УДК/UDC 349

К вопросу о приватизации объектов культурного наследия

Комаров Даниил Сергеевич

магистр кафедры международного частного и предпринимательского права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

e-mail: fesstp@mail.com

Масленникова Людмила Владимировна

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного и

предпринимательского права

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина

г. Краснодар, Россия

Аннотация

В статье изучаются особенности приватизации объектов культурного наследия, в т. ч. субъектами малого и среднего предпринимательства. Рассматриваются способы приватизации объектов культурного наследия, среди которых особое внимание уделяется приватизации путем продажи на конкурсе. Авторы приходят к выводу о наличии в действующем законодательстве коллизии норм права: допускается приватизация объекта культурного наследия только совместно с занимаемым им земельным участком, однако для каждого из вышеуказанного имущества устанавливаются разные процедуры приватизации, в связи с чем приватизация объектов культурного наследия фактически невозможна. Также поднимается вопрос невозможности приобретения объекта культурного наследия субъектами малого и среднего предпринимательства путем реализации преимущественного права выкупа арендуемого ими объекта культурного наследия. Несмотря на попытки государственных органов внести соответствующие изменения в федеральные законы, проекты федеральных законов о внесении изменений остались без движения.

Ключевые слова: объект культурного наследия, приватизация, реформа законодательства, конкурс, преимущественное право выкупа, судебная практика.

On the issue of privatization of cultural heritage site

Komarov Daniil Sergeyeovich

student in the master's programme of the Department of International Private and Business Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

e-mail: fesstp@mail.com

Maslennikova Lyudmila Vladimirovna

Candidate of Legal Sciences, assistant professor of the Department of International Private and Business Law

Kuban State Agrarian University

Krasnodar, Russia

Abstract

In this article, the authors study the features of the privatization of cultural heritage objects, including by small and medium-sized businesses. Methods of privatization of cultural heritage objects are considered, among which special attention is paid to privatization through sale at a tender. The authors come to the conclusion that there is a conflict of law in the current legislation: the privatization of a cultural heritage object is allowed only together with the land plot it occupies, however, for each of the above property, different privatization procedures are established, and therefore the privatization of cultural heritage objects is virtually impossible. It also raises the question of the impossibility of acquiring a cultural heritage object by small and medium-sized businesses by exercising the preemptive right to buy out the cultural heritage object leased by them. Despite attempts by government agencies to amend federal laws, the draft federal laws on amendments remained unmoved.

Key words: cultural heritage object, privatization, legislative reform, competition, preemptive right to purchase, judicial practice.

Российское законодательство о приватизации с момента своего возникновения в 90-х гг. XX в. по настоящее время претерпело неоднократные и порой кардинальные изменения, но, несмотря на это, сущность приватизации с общетеоретической точки зрения осталась неизменной - это переход имущества из публичной собственности в частную собствен-

ность граждан или юридических лиц в порядке и на условиях, предусмотренных специальным законодательством о приватизации [1].

Одно из законодательных определений приватизации дано в ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее - Федеральный закон № 178-ФЗ), в соответствии с которой под приватизацией понимается только возмездное отчуждение имущества, находящегося в публичной собственности, в собственность физических и (или) юридических лиц [2].

Особое внимание, по нашему мнению, стоит уделить приватизации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия) не только ввиду их особого правового статуса, но и в связи с существующими правовыми коллизиями законодательства о приватизации. Так, обязанность каждого субъекта права на территории Российской Федерации заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры является конституционной [3].

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 73-ФЗ) регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия [4].

В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 73-ФЗ под объектами культурного наследия понимаются объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, обладающие историко-культурной ценностью [4], т. е. объект культурного наследия признается законодателем именно вещью. С учетом возможности нахождения в соответствии со ст. 48 Федерального закона № 73-ФЗ во всех формах собственности, объекты культурного наследия, за исключением объектов археологического наследия [4], могут выступать в качестве объектов приватизации.

И действительно, Федеральный закон № 178-ФЗ допускает возможность приватизации объектов культурного наследия, выделяя особенности реализации данной процедуры в отдельную ст. 29. Однако именно положения данной статьи не позволяют в настоящее время физическим и юридическим лицам участвовать в приватизации объектов культурного наследия в связи с коллизией правовых норм, содержащихся не только в иных законодательных актах, но и в самом Федеральном законе № 178-ФЗ.

Так, в силу ст. 29 Федерального закона № 178-ФЗ объекты культурного наследия, включенные в реестр объектов культурного наследия, могут приватизироваться только следующими установленными способами:

- 1) в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, преобразуемого в акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью;
- 2) путем внесения указанных объектов в качестве вклада в уставный капитал акционерного общества;
- 3) путем продажи на конкурсе [2].

Хотелось бы отметить, что в первых двух случаях приватизации объектов культурного наследия такие объекты не всегда полностью уходят в гражданский оборот между частными лицами, поскольку субъекты приватизации зачастую подконтрольны и (или) подведомственны органам государственной или муниципальной власти. Таким образом, только приватизация путем продажи на конкурсе способна вовлечь объект культурного наследия в полный частный оборот, исключив все недостатки нахождения такого имущества в государственной или муниципальной собственности.

Приватизация, являясь одним из способов перехода права собственности от одного лица к другому, должна отвечать основным принципам гражданского законодательства, одним из которых является единство судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, к которым можно отнести и объекты культурного наследия. Данный принцип

нашел свое отражение в ст. 28 Федерального закона № 178-ФЗ, в соответствии с которой приватизация объектов, признанных самостоятельными объектами недвижимости, осуществляется одновременно с отчуждением лицу, приобретающему такое имущество, земельных участков, занимаемых таким имуществом и необходимых для их использования, если иное не предусмотрено федеральным законом [2]. При этом ст. 20 Федерального закона № 178-ФЗ устанавливает закрытый перечень объектов, которые могут приватизироваться в рамках процедуры конкурса, и земельные участки в данном перечне отсутствуют [2].

Исходя из толкования вышеуказанных норм права, можно сделать вывод, что объект культурного наследия может приватизироваться только в едином комплексе с занимаемым им земельным участком и только в рамках процедуры конкурса. Однако этот же земельный участок не может быть приватизирован путем продажи на конкурсе.

В связи с вышеизложенным мы считаем, что приватизация объектов культурного наследия в рамках Федерального закона № 178-ФЗ в настоящее время в принципе невозможна ввиду внутренней коллизии данного нормативно-правового акта.

Примечательно, что в прошлом предпринимались попытки устранения данной коллизии. Так, Министерством экономического развития Российской Федерации в мае 2017 г. был разработан проект федерального закона, устраняющего вышеуказанную коллизию (ID проекта - 01/05/05-17/00066257) [5], однако по неизвестным причинам данный проект до настоящего времени в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации так и не поступил.

Также хотелось бы отметить, что объекты культурного наследия, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, нередко используются на основании договоров аренды субъектами малого и среднего предпринимательства для осуществления в них основной деятельности.

Как справедливо заметил Президент Российской Федерации В. В. Путин: «Общество и государство заинтересованы в появлении массового

слоя успешных, перспективных компаний. Их создание станет достойным ответом на непростые вызовы, которые стоят сейчас перед российской экономикой... Взаимоотношения бизнеса и власти должны строиться на философии общего дела» [6]. В законодательной сфере одним из примеров поддержки малого и среднего бизнеса выступает Федеральный закон от 22 июля 2009 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 159-ФЗ).

В соответствии со ст. 3 Федерального закона № 159-ФЗ субъекты малого и среднего предпринимательства при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества (далее - преимущественное право выкупа) по цене, равной его рыночной стоимости и определенной в соответствии с установленной законом процедурой [7]. П. 3 ст. 1 Федерального закона № 159-ФЗ устанавливает, что отношения, связанные с участием субъектов малого и среднего предпринимательства в приватизации арендуемого имущества и неурегулированные данным Федеральным законом, регулируются Федеральным законом № 178-ФЗ [7].

При этом хотелось бы отметить, что право преимущественного выкупа само по себе не является способом приватизации государственного имущества, поскольку отсутствует в закрытом перечне таких способов, установленном ст. 13 Федерального закона № 178-ФЗ. Указание же на применение норм Федерального закона № 178-ФЗ, на наш взгляд, является лишь отсылочной нормой, призванной оптимизировать Федеральный закон № 159-ФЗ. Интересной в данном случае является позиция Верховного Суда Российской Федерации, согласно которой в ст. 20 и 29 Федерального закона № 178-ФЗ установлены особенности приватизации объектов культурного наследия, которые являются специальными по отношению к п. 5 ст. 3 Федерального закона № 159-ФЗ и подлежат при-

менению при приватизации объектов культурного наследия [8]. Иными словами, в определении высказана позиция, что реализация преимущественного права выкупа, предоставленного Федеральным законом № 159-ФЗ, субъектами малого и среднего предпринимательства невозможна в отношении арендуемого имущества, отнесенного к объектам культурного наследия.

Несмотря на то, что определения судебных коллегий Верховного Суда Российской Федерации не могут, в отличие от постановлений Президиума Верховного Суда Российской Федерации, служить основанием для прямого применения, вышеуказанное определение может являться основанием для отказа субъектам малого и среднего предпринимательства в реализации преимущественного права выкупа арендуемых объектов культурного наследия [9; 10; 11].

Необходимо заметить, что в декабре 2019 г. Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации был направлен проект федерального закона, призванного устранить вышеуказанную правовую неопределенность путем внесения изменений в ст. 29 Федерального закона № 178-ФЗ в виде добавления преимущественного права выкупа как одного из способов приватизации объекта культурного наследия [12]. Примечательно, что 8 июля 2020 г. Правительством Российской Федерации был дан официальный отзыв, согласно которому вышеуказанный законопроект не поддерживается. Суть возражений Правительства Российской Федерации прямо противоположна позиции Верховного Суда Российской Федерации: преимущественное право выкупа не является одним из способов приватизации, поэтому не может быть указано в Федеральном законе № 178-ФЗ [13].

На основании проведенных научных исследований можно сделать вывод, что коллизии законодательства о приватизации искусственно сделали объекты культурного наследия, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограниченными в обороте, позволяя передавать их во всех уровнях публичной собственности, закреплять на

ограниченных вещных правах за юридическими лицами, передавать во владение и пользование на основании гражданско-правовых договоров, но никак не передавать в частную собственность. Такое положение дел, по нашему мнению, ведет к снижению инвестиционной привлекательности объектов культурного наследия, находящихся в государственной или муниципальной собственности, что, в свою очередь, влечет за собой утрату интереса и уважения народов Российской Федерации к культурным и историческим ценностям. Кроме того, невозможность реализации субъектами малого и среднего предпринимательства преимущественного права выкупа в отношении объектов культурного наследия негативно сказывается не только на развитии конкретных коммерческих субъектов, но и на потребителях их товаров и услуг, а значит, и на экономике всего государства [14].

Одним из способов недопущения развития вышеуказанных проблем, на наш взгляд, является принятие указанных в настоящей статье проектов федеральных законов, что позволит вернуть объекты культурного наследия, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в гражданский оборот.

Список литературы

1. Калпин А. Г., Масляев А. И. Гражданское право. Ч. 1. М., 1997. 309 с.
2. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ // Российская газета. 2002. № 16.
3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ // СПС «Консультант Плюс».
5. О внесении изменений в Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Земельный кодекс Российской Федерации: Проект федерального закона 01/05/05-17/00066257 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=66257> (дата обращения: 24.09.2020).

6. Латухина К. Все по делу // Российская газета. 2015. № 112. С. 2.
7. Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 22.07.2009 № 159-ФЗ // Российская газета. № 158. 2008.
8. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 10.12.2018 по делу № А11-10976/2016 // Судебные и нормативные акты РФ. URL: https://sudact.ru/vsrf/doc/ZMlgobD4njZP/?vsrf-txt=&vsrf-case_doc=%D0%9011-10976%2F2016&vsrf-lawchunkinfo=&vsrf-date_from=&vsrf-date_to=&vsrf-judge=&_=1601023343893&snippet_pos=148#snippet (дата обращения: 23.09.2020).
9. Решение Арбитражного суда города Москвы от 14.11.2019 по делу № А40-205675/2019 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/e124128b-3094-4099-a4d1-91d19f7df8e4> (дата обращения: 24.09.2020).
10. Решение Арбитражного суда города Москвы от 25.10.2019 по делу № А40-194096/2019 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/3ec02527-f026-4834-96bc-448b6f7feb60> (дата обращения: 24.09.2020).
11. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 13.06.2019 по делу № А33-14000/2019 // Картотека арбитражных дел. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/ec4ba402-333c-46b2-b41c-cf410bc1d5d3> (дата обращения: 24.09.2020).
12. О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества»: Законопроект № 856817-7 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/856817-7> (дата обращения: 24.09.2020).
13. Официальный отзыв Правительства Российской Федерации от 06.07.2020 № 5653п-п13 // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/856817-7> (дата обращения: 24.09.2020).
14. Масленникова Л. В., Брантова Е. Г. Особенности государственной регистрации индивидуальных предпринимателей // Молодой ученый. 2017. № 13 (147). С. 458–460.

References

1. Kalpin, A.G., Maslyayev, A.I. Civil law. Part 1. - M., 1997. 309 p.
2. On the privatization of state and municipal property: Feder. Law of 21.12.2001 No. 178-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 2002. No. 16.

3. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (as amended by the nationwide vote on 1 July 2020) // Collection of the Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. Art. 4398.

4. On objects of cultural heritage (monuments of history and culture) of the peoples of the Russian Federation: Feder. Law of 25.06.2002, No. 73-FZ // Rossiyskaya Gazeta. No. 1167-117. 2002.

5. On amendments to the Federal Law "On the Privatization of State and Municipal Property" and the Land Code of the Russian Federation: Draft Federal Law 01/05 / 05-17 / 00066257 // Federal portal of draft regulatory legal acts. - URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=66257> (access date: September, 24, 2020).

6. Latukhina K. Everything on the case // Russian newspaper. 2015. No. 112. P. 2.

7. On the peculiarities of alienation of real estate owned by state or municipal property and leased by small and medium-sized businesses, and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation: Feder. law of 22.07.2009 No. 159-FZ // Rossiyskaya Gazeta. No. 158. 2008.

8. Determination of the Judicial Collegium for Economic Disputes of the Supreme Court of the Russian Federation dated 10.12.2018 in case No. A11-10976 / 2016 // Judicial and regulatory acts of the Russian Federation. URL: https://sudact.ru/vsrf/doc/ZMlgobD4njZP/?vsrf-txt=&vsrf-case_doc=%D0%9011-10976%2F2016&vsrf-lawchunkinfo=&vsrf-date_from=&_vsrf-date&fud&from=&_vsrf-date&f=1601023343893 & snippet_pos = 148 # snippet (access date: September, 23, 2020).

9. The decision of the Arbitration Court of the city of Moscow dated 11/14/2019 in case No. A40-205675 / 2019 // Card file of arbitration cases. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/e124128b-3094-4099-a4d1-91d19f7df8e4> (access date: September, 24, 2020).

10. The decision of the Arbitration Court of the city of Moscow dated 10.25.2019 in case No. A40-194096 / 2019 // Card file of arbitration cases. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/3ec02527-f026-4834-96bc-448b6f7feb60> (access date: September, 24, 2020).

11. The decision of the Arbitration Court of the Krasnoyarsk Territory dated 06/13/2019 in case No. A33-14000 / 2019 // Card file of arbitration cases. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/ec4ba402-333c-46b2-b41c-cf410bc1d5d3> (access date: September, 24, 2020).

12. On amendments to Article 3 of the Federal Law "On the Privatization of State and Municipal Property": Draft Law No. 856817-7 // System for ensuring legislative

activity. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/856817-7> (access date: September, 24, 2020).

13. Official review of the Government of the Russian Federation dated 06.07.2020 No. 5653p-p13 // Legislative support system. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/856817-7> (access date: September, 24, 2020).

14. Maslennikova, L. V. Features of state registration of individual entrepreneurs / LV. Maslennikova, E.G. Brantova // Young scientist. 2017. No. 13 (147). Pp. 458-460.