

АНАЛИТИЧЕСКАЯ СПРАВКА

о самоисполнимости Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года и Руководства по ее выполнению

(к общественным обсуждениям документации «Проект планировки с проектом межевания территории, ограниченной Высотной ул., Бобыльской ул., Плажевым пер., Водной ул., Береговой ул., Полевым пер., в Приморском районе», прошедшим со 2 по 13 апреля 2026 г.)

В обосновывающих материалах к Проекту планировки территории указано:

«В отношении исполнения международного законодательства в настоящее время отсутствует нормативное правовое регулирование на федеральном уровне. В силу статьи 32 Федерального закона от 15.07.1995 №101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации обеспечивают выполнение международных договоров Российской Федерации исключительно в пределах своих полномочий. Вместе с тем Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов всемирного культурного наследия не определены и не разграничены, порядок выполнения обязательств Российской Федерации, вытекающих из Конвенции, не установлен.

*Таким образом, в отсутствие установленных федеральным законодательством полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов всемирного культурного наследия, исполнительные органы власти Санкт-Петербурга действуют в соответствии с нормами законодательства Российской Федерации и в пределах установленных полномочий» (*1).*

Процитированная позиция разработчика документации сводится к несамоисполнимости положений Конвенции и на практике означает, что при строительстве небоскребов на территории Объекта Всемирного наследия как у застройщика, так и у органов государственной охраны объектов культурного наследия отсутствуют какие-либо обязательства по информированию Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО о новом строительстве, предусмотренные пунктом 172 Руководства по выполнению Конвенции.

К сожалению, эта позиция была в 2018 году также высказана Верховным Судом Российской Федерации в рамках конкретного дела («Судебная коллегия отмечает, что, вопреки выводам суда (первой инстанции – прим. П. Шапчица), в силу пункта 3 статьи 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», с учетом разъяснений, содержащихся в пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации», из положений статей 4, 5, 11 и 34 Конвенции 1972 года, подпункта 5 пункта 6 Руководства по выполнению данной конвенции не следует, что ее положения носят самоисполнимый характер») (*2).

Согласно процитированному пункту 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, к признакам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора Российской Федерации, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств (*3).

Однако таких обязательств по внесению изменений во внутреннее законодательство (в части, касающейся планируемого проведения работ, которые могут оказать воздействие на выдающуюся универсальную ценность объекта) Конвенция и Руководство по ее выполнению не содержат.

Напротив, раздел IV.A «Реагирующий мониторинг» Руководства по выполнению Конвенции, в том числе пункт 172, содержит исчерпывающее описание административных процедур по уведомлению Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО о

планируемом проведении работ, которые могут оказать воздействие на выдающуюся универсальную ценность объекта или состояние его сохранности, и процедур последующего взаимодействия, и внесение каких-либо изменений, дополнений в законодательство Российской Федерации в этой части не требуется.

Поскольку позиция, высказанная Верховным Судом РФ в 2018 году, относится к конкретному делу (о застройке жилыми комплексами территории защитной парковой зоны Главной (Пулковской) астрономической обсерватории в Санкт-Петербурге, элемент 540-008), то это решение не предусматривает какие-либо обстоятельства в отношении строительства небоскребов в Лахта – Ольгино.

Министерство культуры РФ также полагает, что Конвенция и Руководство по ее выполнению подлежат неукоснительному выполнению, в том числе в части информирования Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО о предполагаемых крупных восстановительных и новых строительных работах (*4).

(*1) Том 2 «Проект планировки территории. Материалы по обоснованию. Часть 1», стр. 27.

(*2) Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 23.05.2018 №78-АПГ18-11

(*3) Абзац второй пункта 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.10.2003 N 5 (ред. от 09.12.2025) "О применении судами общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации"

(*4) Письмо министра культуры РФ В.Р. Мединского врио губернатора Санкт-Петербурга А.Д. Беглову от 14.11.2018 №18099-011-55-ВМ; письменные пояснения Министерства культуры РФ от 27.12.2018 №2038-07-38.

ANALYTICAL NOTE

on the self-executability of the 1972 Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage and the Guidelines for its Implementation

(to the public hearing of the documentation "Planning project with a land surveying project for the territory bounded by Vysochnaya St., Bobyl'skaya St., Plyazhevy Lane, Vodnaya St., Beregovoy St., Polevoy Lane, in the Primorsky District", held from April 2 to 13, 2026)

The supporting documents for the Territorial Planning Project state:

"There is currently no regulatory framework at the federal level regarding the implementation of international law. Pursuant to Article 32 of Federal Law No. 101-FZ of 15 July, 1995, 'On International Treaties of the Russian Federation,' the state authorities of the relevant constituent entities of the Russian Federation ensure the implementation of international treaties of the Russian Federation solely within the limits of their authority. At the same time, Federal Law No. 73-FZ of 25 June, 2002, "On Cultural Heritage Sites (Historical and Cultural Monuments) of the Peoples of the Russian Federation" does not define or delimit the powers to preserve, use, popularize, and protect world cultural heritage sites, and the procedure for fulfilling the obligations of the Russian Federation arising from the Convention is not established.

*Thus, in the absence of powers established by federal legislation in the area of preservation, use, popularization and state protection of world cultural heritage sites, the executive authorities of St. Petersburg act in accordance with the norms of the legislation of the Russian Federation and within the limits of their established powers." (*1)*

The cited position of the developer of the documentation boils down to the non-self-execution of the provisions of the Convention and, in practice, means that when constructing skyscrapers on the territory of a World Heritage Site, neither the developer nor the state bodies for the protection of cultural heritage sites have any obligations to inform the UNESCO World Heritage Committee about new construction, as stipulated by paragraph 172 of the Operational Guidelines for the implementation of the Convention.

Unfortunately, this position was also expressed by the Supreme Court of the Russian Federation in 2018 in a specific case (*"The panel of judges notes that, contrary to the findings of the court (of first instance – Author's note), by virtue of paragraph 3 of Article 5 of the Federal Law of 15 July 1995 No. 101-FZ "On International Treaties of the Russian Federation", taking into account the explanations contained in paragraph 3 of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 10 October 2003 No. 5 "On the Application by Courts of General Jurisdiction of Generally Recognized Principles and Norms of International Law and International Treaties of the Russian Federation", it does not follow from the provisions of Articles 4, 5, 11 and 34 of the 1972 Convention, subparagraph 5 of paragraph 6 of the Guidelines for the Implementation of this Convention that its provisions are self-executing in nature"*) (*2).

According to the cited paragraph 3 of the Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation, the signs indicating the impossibility of directly applying the provisions of an international treaty of the Russian Federation include, in particular, references contained in the treaty to the obligations of the participating states to amend the domestic legislation of these states (*3).

However, the Convention and its Operational Guidelines do not contain such obligations to amend domestic legislation (in the part concerning the planned implementation of works that may have an impact on the Outstanding Universal Value of the property).

On the contrary, Section IV.A "Reactive Monitoring" of the Operational Guidelines for the Convention, including paragraph 172, contains a comprehensive description of the administrative procedures for notifying the UNESCO World Heritage Committee of planned works that may impact the outstanding universal value of a property or its state of conservation, and the procedures for subsequent interaction, and no changes or additions to the legislation of the Russian Federation are required in this regard.

Since the position expressed by the Supreme Court of the Russian Federation in 2018 relates to a specific case (regarding the development of residential complexes in the protected park zone of the Main (Pulkovo) Astronomical Observatory in St. Petersburg, element 540-008), this decision does not predetermine any circumstances regarding the construction of skyscrapers in Lakhta-Olgino.

The Ministry of Culture of the Russian Federation also believes that the Convention and the Guidelines for its implementation are subject to strict compliance, including in terms of informing the UNESCO World Heritage Committee about proposed major restoration and new construction work (Appendix) (*4).

(*1) Territory Planning Project. Supporting Materials (2026). Vol. 2, Part 1, p. 27.

(*2) Appellate ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated May 23, 2018 No. 78-APG18-11

(*3) Paragraph two of clause 3 of Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 10.10.2003 N 5 (as amended on 09.12.2025) "On the application by courts of generally recognized principles and norms of international law and international treaties of the Russian Federation"

(*4) Letter of the Minister of Culture of the Russian Federation V.R. Medinsky to the Acting Governor of St. Petersburg A.D. Beglov dated November 14, 2018 No. 18099-011-55-VM; written explanations from the Ministry of Culture of the Russian Federation dated December 27, 2018 No. 2038-07-38.