

# ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫХ ЗОН ОХРАНЫ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ТЕРРИТОРИИ ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

**Курьякова Венера Фердинандовна**

Преподаватель, Уральский государственный  
юридический университет  
имени В.Ф. Яковлева (Екатеринбург)  
kuriakova.vf@yandex.ru

## LEGAL REGIME OF HISTORICAL AND CULTURAL PROTECTION ZONES AS A WAY TO PROTECT THE TERRITORY OF A CULTURAL HERITAGE OBJECT

**V. Kuryakova**

*Summary.* The article considers the legal regulation in the laws and by-laws of the Russian Federation of issues related to the existing types of the zone of protection of the object of cultural heritage, the views of researchers on the concept of «historical and cultural territory». The issues related to the protection of the territory of the cultural heritage object are analyzed from the standpoint of current legislation and examples of judicial practice. A number of problematic issues in the studied area have been identified and proposals aimed at improving the legal regime of these territories have been formed. The relevance and importance of compliance with the legal regime of historical and cultural protection zones, as well as the need to combine the efforts of the state, investors and the public in the preservation of historical and cultural heritage are substantiated.

*Keywords:* historical and cultural territory, special legal regime, method of protection, protection zone, object of historical and cultural heritage.

Одним из заметных факторов развития территорий в современной России становится понимание важности и значимости сохранения историко-культурного наследия, так как объекты культурного наследия оказывают положительное влияние на динамику развития городов и исторических поселений. Заинтересованность региональных и муниципальных органов власти в сохранении, реставрации и возрождении памятников истории и культуры и окружающих их зон, сохранившихся на территории региона, в свою очередь способствует более успешному развитию социально-экономической сферы вверенной им территории.

Сохранившиеся архитектурные и скульптурные памятники, усадьбы и парки являются свидетелями ушедшей эпохи, несущими в себе «культурные и цивилизационные коды нации» [3, с. 44]. Необходимость сохранения нашего культурного достояния очевидна для каждого здравомыслящего человека, любящего свою страну и ее историю. Уникальные исторические места и памятники, имеющие многовековую историю, нуждаются в создании специальной системы защиты и охраны.

*Аннотация.* В статье рассмотрено правовое регулирование вопросов, связанных с существующими видами зон охраны ОКН, взгляды исследователей на понятие «историко-культурная территория». Проанализированы вопросы, связанных с защитой территории объекта культурного наследия, с позиций действующего законодательства и примеров судебной практики. Выявлен ряд проблемных вопросов в исследуемой сфере и сформулированы предложения, направленные на совершенствование правового режима этих территорий. Обоснована актуальность и значимость соблюдения правового режима историко-культурных зон охраны, а также необходимость в объединении усилий государства, инвесторов и общественности в сохранении историко-культурного наследия.

*Ключевые слова:* историко-культурная территория, особый правовой режим, способ защиты, зона охраны, объект историко-культурного наследия.

Вопросы правового регулирования и статуса земель историко-культурного назначения определены Земельным Кодексом Российской Федерации, Федеральным Законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного назначения (памятниках истории и культуры) народов РФ». В случае нарушения вышеназванных законодательных актов предусмотрена ответственность ст. 7.13 и 7.16 КоАП и ст. 243 УК РФ [1, с. 118]. Особенностью объектов культурного наследия является то, что особый правовой режим устанавливается не только на земле, где находится «охраняемый объект, но и на прилегающих» [1, с. 117] территориях.

В современной юридической науке существует несколько подходов к понятию «историко-культурная территория». Под этим определением П.М. Шульгин понимает часть пространства, в котором «в природной и социально-культурной среде сохраняются ценностные и значимые объекты» [14, с. 118]. Поддерживая его позицию относительно части пространства, С.В. Макаров отмечает характерные для этих территорий «специальные административно-правовые режимы» [6, с. 33]. В свою очередь В.Б. Жданова сравнивает эти территории с «культурным ландшафтом» [5, с. 98].

Исследователи считают, что у таких территорий имеются «две составляющие: пространственная и правовая» [4, с. 65]. С помощью пространственной составляющей закрепляются границы зоны, а правовая составляющая определяет и закрепляет правовой режим данной территории.

В настоящее время в российском законодательстве определены три вида земель историко-культурного назначения. Первый вид — памятники истории и культуры, второй вид — достопримечательности мест, третий вид — военные и гражданские захоронения [6].

В соответствии с Законом № 73-ФЗ территорией объекта культурного наследия (далее — ТОКН) является территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью. Понятие территории ОКН появилось сравнительно недавно, а именно в 2015 году [13]. Дополнительно в формулировку включена ссылка об установлении территории в соответствии со статьей 3.1. Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ». Установление границ территории объекта культурного наследия определяют проектом.

По сути, при толковании специального нормативно-правового акта в сфере сохранения памятников наследия юридическая логика, следующая: есть исторически сложившаяся территория, посредством её определяются границы, которые вносятся в государственный реестр, иные официальные учётные документы, и далее используются для защиты старинных зданий. Декларативный характер ТОКН подтверждает предусмотренный законом её состав, она может включать земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, водные объекты или их части, находящиеся в публичной либо частной собственности, а её границы могут не совпадать с границами существующих земельных участков. Здесь же стоит отметить, на территории памятника запрещаются строительство объектов капитального строительства, проведение земляных, строительных и иных работ [7].

А это ничто иное как, ограничения использования земельного участка, характерные для зон с особыми условиями использования территории. ТОКН является основой для установления историко-культурных ЗОУИТ, однако ими не является. Таким образом, территория ОКН обладает самостоятельным охраняемым режимом для ОКН. В силу сложившейся практики, установленные границы ТОКН являются субъективным мнением историко-культурного экспертного сообщества, построенное на их внутреннем убеждении, имеющим разные подходы, что не вносит стабильности в градостроительное регулирование.

В свою очередь статьей 105 Земельного Кодекса РФ установлены виды ЗОУИТ. В этих зонах наложены ограничения на ведение хозяйственной деятельности, запрещено строительство, кроме проведения реставрационных и восстановительных работ по сохранению самого исторического памятника. Приведенной нормой в сфере охраны объектов культурного наследия к ЗОУИТ отнесены: зоны охраны такого объекта и его защитная зона. Исходя из анализа положений статей Земельного Кодекса РФ, такие земли имеют приоритетность своего сохранения, а значит должны быть особо охраняемые, для этого им необходимо обладать особым правовым режимом.

В Земельном Кодексе РФ понятие «правовой режим земель» определяется как «совокупность норм права, которые определяют порядок распоряжения землями» [6]. Следовательно, статус этих земель, будет влиять на особенности их правового режима.

Еще одним нормативным правовым актом в этой сфере является Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972, которым определены следующие зоны: охранный зона ОКН, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности и зона охраняемого природного ландшафта [11].

Закрепление в законах и подзаконных актах историко-культурных зон охраны является важным способом защиты территории объекта культурного наследия.

Правовой режим историко-культурных зон охраны предусматривает: специальные меры и ограничения для сохранения исторического и культурного значения территории объекта культурного наследия, установление запретов на изменение архитектурных, исторических и других характеристик объектов культурного наследия, что в целом способствует сохранению национальной исторической аутентичности и целостности этих объектов.

В настоящее время в сфере охраны памятников и исторических мест в нашей стране существует целый ряд проблемных вопросов: во-первых, это незаконное строительство, как на самой территории объекта культурного наследия, так и в его зонах охраны. Имеются факты и случаи нарушения охранных зон застройкой жилых домов, так как для многих людей проживание в историческом месте является достаточно привлекательным. Например, в Брянской области предпринимателем был построен дом на территории древне — русской крепости «Вщиж», судом Брянской области такое строительство было признано незаконным и было принято решение о сносе дома. В Суздале, предприниматель разобрал дом, являвшийся «исторически ценным градостроительным объектом, отнесенным к предмету

охраны исторического поселения федерального значения», за что был подвергнут административному штрафу.

В 2020 году суд принял решение о сносе этого дома. Кассационным определением Верховного Суда РФ от 9 февраля 2022 г. по вопросу выделения участка под индивидуальное жилищное строительство в зоне специального назначения объекта культурного наследия федерального значения — достопримечательное место «Древний город Херсонес Таврический и крепости Чембало и Каламита», расположенного в городе Севастополе, такое выделение признано незаконным [2]. Верховный суд напомнил об особом правовом режиме использования таких земель и запрете деятельности, несовместимой с основным назначением этих земель.

Во-вторых в ряде регионов России встречаются случаи распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, относящимися к федеральной и региональной собственности, но входящими в границы объекта культурного наследия или в его охранной зоне, находящейся на муниципальной земле. Ярким примером является история с заключенным органом местного самоуправления Красногорского района Московской области договором аренды в отношении участка земли, входящего в границы музейного комплекса «Архангельское» [12, с. 77], впоследствии признанным незаконным. Решение этой проблемы требует внесения изменений в действующее законодательство, например, придание этим землям статуса земель историко-культурного значения не должна зависеть от формальных оснований.

Третья проблема связана с тем, что к вновь выявленному объекту историко-культурного наследия, согласно существующему законодательству, не применяется правовой режим охранной зоны, что может привести к разрушению окружающей его территории, поэтому этот правовой пробел требует срочного разрешения.

Четвертая проблема связана с тем, что дальнейшее развитие мегаполисов возможно при соблюдении принципа сохранения объектов культурного наследия, обеспечивающего баланс публичных и частных интересов.

Учитывая, все возрастающий спрос у жителей России на внутренний туризм, такие объекты, с учетом их восстановления или реконструкции, будут способствовать привлечению туристов. У территорий, включающих в себя объекты культурного наследия, имеется значительный потенциал развития, с одной стороны, они могут стать привлекательными для туристов, т.к. обладают определенным историко-образовательным потенциалом и способствуют расширению исторического кругозора. С другой стороны, эти территории способствуют развитию исторических поселений, на землях которых

они расположены, и в целом могут оказывать влияние на дальнейшее развитие социально-экономического потенциала региона. Объединяющие в себе историю и культуру такие места в сочетании с природным ландшафтом требуют к себе особого, бережного отношения.

Следовательно, установление правового режима защитных зон становится правовой конструкцией, установленной в целях решения существующих проблем в данной сфере.

По последним данным в России насчитывается более 200 тысяч памятников истории и культуры, имеющих региональное и федеральное значение.

Следует отметить, возрастающую роль и пристальное внимание общественности к сохранению историко-культурного наследия, чему свидетельствуют объединение сторонников сохранения историко-культурного наследия в Москве и Санкт-Петербурге и ряде регионов ЦФО.

В ходе проведенного исследования выявлен достаточный уровень правового регулирования отношений, связанных с вопросами установления правового режима зон охраны объектов культурного наследия, однако, для достижения более высокого уровня защиты объектов культурного наследия необходимо разработать целый комплекс мер.

Для снижения риска правонарушений в этой сфере, о чем говорилось выше, необходима разработка эффективных правовых механизмов контроля и надзора за соблюдением правового режима историко-культурных зон охраны с целью обеспечения эффективной защиты территории объекта культурного наследия. В осуществлении контроля могут сыграть большую роль общественники, а осуществлением надзора должны заниматься соответствующие органы власти в рамках своих полномочий.

Поэтому с установлением правового режима зон охраны ОКН, одновременно происходят изменения в документах территориального планирования, правилах землепользования и застройки городов, что соответственно, в целом влияет на градостроительную деятельность.

Особый правовой режим необходим для обеспечения сохранности объекта историко-культурного наследия и прилегающей к нему территории посредством создания зон охраны.

Считаем необходимым проведение более широкой популяризации объектов историко-культурного наследия через телевидение, СМИ, соцсети, а также привле-

чение молодежи в качестве волонтеров для работ по сохранению, как самих объектов культурного наследия, так и прилегающим к ним территорий.

Одной из значимых мер может стать введение на юридических и исторических факультетах вузов специальной дисциплины «Правовая охрана историко-культурного наследия» [9, с. 82].

Задача сохранения богатейшего историко-культурного наследия нашей страны тесно связано с установлением и соблюдением правового режима, как самого объекта культурного наследия, так и его охранной зоны.

Решение этой задачи представляется возможным только при условии достижения баланса публичных и частных интересов (государства, населения, инвесторов), а также закрепление цели развития этих территорий, направленной, прежде всего, на сохранение исторического объекта и закреплённой в нормативном правовом акте.

Защита территории объекта культурного наследия с помощью установления правового режима историко-культурных зон охраны способствует сохранению национальной идентичности и культурного наследия общества и играет важную роль в вопросах охраны окружающей среды.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Аливердиева М.А., Муртазалиева К.Р. Некоторые особенности правового режима земель историко-культурного назначения // Закон и право. 2020. № 10. С. 116–118.
2. ВС не допустил строительство дачи на участке в границах территории объекта культурного наследия // Адвокатская газета. 11 марта 2022 URL.: <https://www.advgazeta.ru/novosti/vs-ne-dopustil-stroitelstvo-dachi-na-uchastke-v-granitsakh-territorii-obekta-kulturnogo-naslediya/> (дата обращения 09.08.2023).
3. Городков А.В. Некоторые аспекты архитектурно-строительного проектирования в исторической среде города (на примере создания историко-культурной зоны «Древний Брянск») // Архитектура, градостроительство, историко-культурная среда городов Центральной России, Украины и Беларуси. Сборник. Брянск, 2014. С. 44–48.
4. Долгов А.В., Бердюгина Ю.М. Территория историко-культурного назначения как особый вид зоны с особыми условиями использования территорий // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2014. № 4. С. 61–65.
5. Жданова В.Б. Культурный ландшафт — понятие и особенности правового регулирования в немецком и российском праве // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2019. № 5. С. 98–106.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 24.06.2023) URL.: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/) (дата обращения 28.07.2023).
7. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.02.2022 № 117-КАД21-18-К4 URL.: <https://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-09022022-n-117-kad21-18-k4/> (дата обращения 28.07.2023)
8. Макаров С.В. Историко-культурные территории: административно-правовые режимы охраны в законодательстве об объектах культурного наследия // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2020. № 8. С. 32–45.
9. Мальцева А. К проблеме защиты и охранения историко-культурного наследия в регионах России (историко-правовой аспект) // Духовный путь земли Курской: литература, язык, история, культура. Сборник. Курск. 2022. С.179–184.
10. Мартыненко И.Э. Применение мер правовой защиты объектов национального историко-культурного наследия: опыт государств-участников СНГ // Наследие и современность. 2018. Т.1. № 1. С. 66–83.
11. Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 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» URL.: <https://base.garant.ru/71190016/> (дата обращения 28.07.2023)
12. Умеренко Ю.А. Проблемы обеспечения правового режима земель историко-культурного назначения // Проблемы гражданского права. 2016. № 1. С.72–81.
13. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 28.07.2023)
14. Шульгин П.М. Историко-культурное наследие как особый ресурс региона и фактор его социально-экономического развития // Мир России. 2004. № 2. С. 115–133.

© Курьякова Венера Фердинандовна (kuriakova.vf@yandex.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»