

УДК: 349.4

## Проблемы обеспечения правового режима земель историко-культурного назначения

Ю.А. Умеренко,

кандидат юридических наук  
Россия, Москва  
student4@bk.ru

*Рассматриваются вопросы обеспечения особого правового режима земель историко-культурного назначения. Раскрываются наиболее важные проблемы, возникающие при управлении и распоряжении землями историко-культурного назначения, а также вопросы правовых режимов различных земель. Научной основой статьи выступают анализ законодательства Российской Федерации, обобщение судебной практики, анализ точек зрения различных авторов и ученых. Формулируется вывод о наличии ряда правовых проблем, в том числе обозначаются приоритетные задачи и направления совершенствования правового регулирования режима земель историко-культурного назначения.*

*Ключевые слова:* земли историко-культурного назначения, правовой режим, объект культурного наследия, управление и распоряжение земельными участками, охранная зона.

Подпункт 6 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ закрепляет в качестве одного из основных принципов земельного законодательства приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения, земель, занятых защитными лесами, земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Определение данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий.

Земли особо охраняемых территорий и объектов имеют свою собственную внутреннюю структуру, в которую входят, в частности, земли историко-культурного назначения, представляющие особую ценность, обусловленную фактом непосредственного нахождения на них либо прилегания к ним объектов культурного наследия, в связи с чем указанные земли объективно нуждаются в особом правовом режиме.

Наличие и легальное закрепление указанного принципа должно влиять на содержание норм, устанавливающих правовой режим соответствующих земель (земельных участков); при этом нормы земельного законодательства, определяющие правовой режим земель историко-культурного назначения, должны конкретизировать и раскрывать правовое содержание данной установки, равно как и любого другого принципа земельного законодательства Российской Федерации.

Иными словами, декларирование указанной правовой нормы само по себе не позволит обеспечить особый правовой режим земель историко-культурного назначения, в связи с

чем данный принцип должен быть детально раскрыт в самом ЗК РФ и иных нормативных правовых актах через конкретные правовые положения, которые должны носить главным образом охранительный и ограничительный характер.

Анализ судебной практики показывает увеличение количества споров, касающихся земельных участков, входящих в границы объектов культурного наследия, т. е. земель историко-культурного назначения, прежде всего федерального значения, и обладающих особым правовым статусом, который, как отмечено выше, обусловлен уникальностью, исторической и социальной значимостью расположенных либо прилегающих к ним объектов культурного наследия, среди которых главным образом следует выделить памятники истории и культуры.

В качестве примера можно привести судебные разбирательства, связанные с земельными участками, входящими в границы музея-усадьбы «Архангельское», а также в пределы достопримечательного места «Бородинское поле и памятники на нем» [5, с. 83—94], которые имели огромный общественный резонанс, и иные подобные споры на территории Московской области, связанные с объектами культурного наследия федерального значения. В связи с этим настоящая статья основывается на обобщенном анализе правоприменительной практики по ранее рассмотренным судебным делам, связанным с особенностями правового режима исключительно земель и земельных участков, входящих в территории объектов культурного наследия федерального значения и расположенных на территории Московской области.

Увеличивающееся количество судебных споров по данной категории дел свидетельствует об особой актуальности совершенствования и развития правового режима земель истори-

ко-культурного назначения, прежде всего путем изменения действующего законодательства Российской Федерации и установления ограничений прав правообладателей таких земельных участков и органов государственной власти и местного самоуправления при реализации полномочий по управлению и распоряжению подобными земельными участками, а также путем совершенствования и поиска наиболее оптимального механизма взаимодействия при осуществлении указанных полномочий, в том числе совершенствования механизма юридической ответственности за правонарушения в указанной сфере.

Согласно п. 2 ст. 7 ЗК РФ правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов.

В общетеоретическом плане правовой режим представляет собой нормативно установленные правила относительно предмета отношений или ситуации, которые должны соблюдаться участниками отношений по поводу этого предмета (объекта или определенной ситуации) [9, с. 812].

По мнению А.В. Малько, правовой режим — это одно из проявлений нормативности права, но на более высоком уровне. Правовой режим соединяет в единую конструкцию определенный комплекс правовых средств, который диктуется возникающими целями [6].

С данным утверждением трудно не согласиться, поскольку правовой режим любого объекта, как показывает практика, действительно определяется прежде всего исходя из конкретных целей, которые преследует законодатель, вводя или изменяя тот или иной правовой режим.

Стоит отметить, что указанные цели в большинстве случаев носят охранительный характер.

Применительно к земельным отношениям правовой режим земель представляет собой определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования, ограничения прав [3].

Н.Н. Бочаров по результатам анализа законодательства и практики его применения пришел к выводу, что целевое назначение, определяясь законом, устанавливает порядок и условия использования земельных участков для конкретных целей в соответствии с категорией земель. Разрешенное использование опреде-

ляет условия и порядок использования земельного участка с учетом целевого назначения, а также установленных ограничений и обременений.

Правовой режим земельных участков в российском законодательстве устанавливается, как правило, по их основному целевому назначению, являющемуся господствующим среди других целей, т. е. осуществление деятельности на земельном участке определяется в соответствии с главной целью использования той категории земель, к которой относится указанный участок [2, с. 40—46].

Указанные выводы носят объективный характер и основываются на нормах действующего законодательства Российской Федерации, поэтому не нуждаются в дополнительном доказывании.

Е.Р. Моргунова верно отметила, что в настоящий момент в системе земельного права, земельного и градостроительного законодательства происходит плавный переход от доминирования принципа установления правового режима земель в зависимости от целевого назначения в соответствии с делением земель на категории к принципу установления правового режима земель при зонировании территорий. В современном законодательстве отсутствует формально закрепленное понятие «правовой режим земель», а новые разработки в доктрине земельного права, которые учитывали бы все тенденции и потребности в данной сфере правоотношений, практически отсутствуют [7, с. 45—50].

О.И. Крассов также справедливо отметил, что ст. 7 ЗК РФ вместе с пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ детализируют понятие «правовой режим земель» путем закрепления в законодательстве правовых средств определения его содержания. Однако исследователь отмечает, что при этом следует иметь в виду по меньшей мере два важных момента.

Во-первых, установленное в ЗК РФ представление о правовом режиме земель не имеет общего характера, оно неприменимо ко всем категориям земель, по крайней мере на данном этапе развития законодательства. Это объясняется тем, что разрешенное использование, определяемое путем территориального зонирования, устанавливается главным образом в отношении земель поселений (в настоящий момент — земель населенных пунктов). Соответственно, его нельзя рассматривать в качестве общего принципа земельного законодательства.

Во-вторых, указанное представление о правовом режиме земель не охватывает всех правовых способов, с помощью которых обеспечивается установление соответствующего правового режима земель. В ЗК РФ говорится только о делении земель на категории, зонировании территории и разрешенном использовании. Между тем имеются иные важные и реально

применяемые правовые инструменты: публичный сервитут (ст. 23 ЗК РФ), лесной, водный сервитуты и установление ограничений прав на землю (ст. 56 ЗК РФ) [4].

На основе законодательства и вышеприведенных точек зрения ученых можно сделать вывод, что правовой режим земельного участка формируется исходя из различных критериев и факторов, среди которых главными являются целевое назначение и вид разрешенного использования, привязанный к зонированию территорий, установление определенных ограничений для правообладателей земельных участков и органов государственной власти и местного самоуправления, при этом основополагающими в теоретическом плане являются цели, преследуемые законодателем при установлении определенного правового режима, которые являются главным критерием, влияющим на само содержание правового режима.

Из содержания главы XVII ЗК РФ следует, что земли историко-культурного назначения относятся к категории земель особо охраняемых территорий и объектов и по своей правовой природе их можно условно выделить в самостоятельную подкатегорию земель со своими особенностями правового режима.

Согласно п. 1 ст. 99 ЗК РФ к землям историко-культурного назначения относятся земли:

1) объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия;

2) достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел;

3) военных и гражданских захоронений.

Содержание данной нормы позволяет сделать вывод, что данную подкатеорию, в свою очередь, также можно условно разделить на три группы, каждой из которых присущи свои особенности правового регулирования, что позволяет говорить о возможности дифференциации правового режима в рамках рассматриваемой подкатегории, при этом подобная дифференциация представляется вполне логичной и обоснованной, так как позволяет учесть все особенности правового режима земельных участков, исходя из того, что на них расположено, и целей, преследуемых законодателем.

По мнению И.В. Богомякова, основным целевым назначением земель историко-культурного наследия является то, что они служат пространственным базисом для обеспечения физической сохранности расположенных на указанных землях объектов культурного наследия [1, с. 8—12].

При этом исследователь указывает на необходимость изменений в содержании структуры земель историко-культурного назначения, которое должно базироваться на определенных критериях [1, с. 8—12].

Вместе с тем представляется, что для придания статуса земель историко-культурного назначения непосредственное нахождение на земельном участке объекта культурного наследия не является решающим фактором, так как правовые ограничения, как показывает практика, о чем в том числе речь пойдет ниже, могут быть установлены и на прилегающие к объектам культурного наследия земельные участки.

Пункт 2 ст. 99 ЗК РФ закрепляет, что земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением. Изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются.

Данная норма является основой и гарантией обеспечения особого правового режима земель историко-культурного назначения, поскольку устанавливает императивные ограничения, которые не могут быть произвольно пересмотрены.

Однако представляется, что данная норма не лишена недостатков с точки зрения понятийно-категориального аппарата.

Так, согласно п. 1 ст. 7 ЗК РФ земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь самостоятельных категорий, т. е. категория определяется исходя из целевого назначения, в связи с чем установленный указанной нормой запрет на изменение целевого назначения по сути должен привести к запрету на изменение категории земель особо охраняемых территорий и объектов, к которой согласно ЗК РФ относятся земли историко-культурного назначения. Вместе с тем ст. 10 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» предусмотрена юридическая возможность изменения категории земли.

Пункт 3 ст. 99 ЗК РФ устанавливает, что земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков не изымаются, за исключением случаев, определенных законодательством.

На отдельных землях историко-культурного назначения, в том числе землях объектов культурного наследия, подлежащих исследованию и консервации, может быть запрещена любая хозяйственная деятельность.

В п. 4 ст. 99 ЗК РФ установлено, что в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В пределах земель историко-культурного назначения за границами земель населенных пунктов

вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, не совместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

Таким образом, ЗК РФ предполагает возможность нахождения земель историко-культурного назначения в частной собственности, а также возможность обременения их правами третьих лиц, вместе с тем подобное обременение должно осуществляться с учетом законодательно установленных ограничений, вытекающих из особого правового статуса земель историко-культурного назначения и необходимости сохранения расположенных либо прилегающих к ним объектов культурного наследия, сохранность которых необходимо обеспечить.

Анализ судебной практики показывает, что в настоящий момент в законодательстве имеется ряд пробелов и неочевидных на первый взгляд противоречий, которые порождают правовую неопределенность относительно управления и распоряжения указанными земельными участками, при этом действия по управлению и распоряжению земельными участками, входящими в границы объектов культурного наследия федерального значения, часто нарушают имущественные и иные законные права и интересы Российской Федерации, в связи с чем необходимо отметить следующее.

Согласно абзацу 2 п. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ Российская Федерация, в частности, передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий по предоставлению в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также по заключению договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе по организации и проведению соответствующих аукционов.

На территории Московской области указанные полномочия осуществляет Комитет лесного хозяйства Московской области (далее — Комитет), действующий на основании положения (утв. постановлением Правительства Московской области от 26.06.2012 № 863/22 «Об установлении штатной численности и утверждении Положения о Комитете лесного хозяйства Московской области»; далее — Положение).

В п. 1 Положения указано, что Комитет является центральным исполнительным органом государственной власти Московской области специальной компетенции, проводящим государственную политику и осуществляющим межотраслевое управление, координа-

цию, а также функциональное регулирование деятельности в области лесных отношений. Комитет вправе в установленных пределах осуществлять управление и распоряжение земельными участками, относящимися к землям лесного фонда.

Однако согласно ст. 5 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — Закон об объектах культурного наследия) «земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и настоящим Федеральным законом».

Следовательно, на земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия в силу прямого указания Закона об объектах культурного наследия действие ЛК РФ не распространяется ввиду их особого правового статуса.

При этом необходимо отметить, что особый правовой статус указанных земель появляется при условии включения в единый государственный реестр соответствующих объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также при условии нахождения в границах территорий выявленных объектов культурного наследия.

В этой связи можно сделать обоснованный вывод, что Комитет не вправе распоряжаться земельным участком историко-культурного назначения. В противном случае действия Комитета в нарушении установленного порядка распоряжения земельным участком повлекут за собой обременение земельного участка, который является федеральной собственностью и на который распространяется особый правовой режим, соответствующими правами третьих лиц, что фактически приведет к нарушению имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, в том случае если соответствующий объект культурного наследия будет федеральной собственностью.

Указанная правовая коллизия проявилась при рассмотрении споров, касающихся земельных участков, входящих в границы музея-усадьбы «Архангельское», которые согласно сведениям государственного кадастра недвижимости относятся к категории земель лесного фонда.

Возникновению указанной проблемы также способствовал тот факт, что в государственном

кадастре недвижимости отсутствовали сведения об отнесении спорных земельных участков к землям историко-культурного назначения, так как соответствующие сведения не были внесены в установленном порядке в государственный кадастр недвижимости, что также является одной из ключевых проблем, влияющих на сохранение особого правового режима земель историко-культурного назначения.

В этой связи можно сделать вывод, что земли историко-культурного назначения могут входить в земли иных категорий помимо категории земель особо охраняемых территорий и объектов, что на практике порождает различные спорные ситуации относительно полномочий по управлению и распоряжению такими земельными участками.

В пользу правомочности данной позиции также свидетельствует п. 2 ст. 3.1 Закона об объектах культурного наследия, согласно которому в территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц.

При этом необходимо отметить, что согласно п. 1 ст. 4.2 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» лесные участки в составе земель лесного фонда, государственный кадастровый учет которых не осуществлялся, признаются ранее учтенными объектами недвижимости.

Возникновение указанной ситуации на практике позволяет прийти к выводу о несовершенстве правового регулирования в указанной части, так как ЗК РФ и ЛК РФ в данном случае не в полной мере согласуются с Законом об объектах культурного наследия, при этом описанная проблема может быть решена путем внесения соответствующих изменений в ЗК РФ в части указания, что земли историко-культурного назначения могут входить в состав земель иных категорий и при этом на них будет распространяться особый правовой режим.

Иным вариантом решения указанной проблемы может быть обязательность в случае вхождения земельных участков в границы объекта культурного наследия и получения статуса земель историко-культурного назначения отнесения таких земельных участков к категории земель особо охраняемых территорий и объектов независимо от факта нахождения на них лесных насаждений либо иных объектов, позволяющих отнести их к иной категории, помимо названной.

Наличие указанной проблемы на практике приводит к пересечению правовых режимов земель лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов, порождающему

правовую неопределенность и конкуренцию правовых норм, что представляется недопустимым, так как не соответствует принципу правовой определенности.

М.Д. Ноятов также отмечает наличие объективной проблемы в рассматриваемой сфере, указывая в качестве одной из основных причин, по которой сегодня возникают трудности с охраняемыми зонами объектов культурного наследия, расположенных на землях историко-культурного значения, непроработанное взаимодействие категорий земель между собой, отсутствие синергии между категориями.

Исследователь верно указывает, что виды использования земель могут противоречить категориям в рамках определенных охранных зон, происходит «наслоение» категорий друг на друга, чему способствует ст. 34 Закона об объектах культурного наследия и чем фактически нарушается п. 4 ст. 99 ЗК РФ в части определения правил землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в зонах охраны, т. е. существует коллизия [8, с. 35—37].

Из анализа положения о Министерстве культуры РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 20.07.2011 № 590) следует вывод, что Минкультуры России вправе обращаться в суд только в целях изъятия у собственника (пользователя) бесхозяйственно содержащегося объекта культурного наследия федерального значения либо земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, в случае, если указанный собственник (пользователь) не выполняет требований к сохранению объекта культурного наследия или совершает действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения.

В этой связи можно сделать вывод, что права Минкультуры России в рассматриваемой сфере являются весьма ограниченными.

Таким образом, у Комитета и Минкультуры России отсутствуют полномочия по управлению и распоряжению земельными участками, относящимися в силу их вхождения в границы объекта культурного наследия к землям историко-культурного назначения.

Согласно п. 1 положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом (утв. постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»); далее — Положение о Росимущество) Росимущество является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом (за исключением случаев, когда указанные полномочия в соответствии с

законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные органы исполнительной власти), по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных и земельных отношений.

В п. 5.36 Положения о Росимуществе указано, что при продаже находящихся в федеральной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких земельных участков Росимущество выступает организатором торгов, а также осуществляет продажу земельных участков без проведения торгов в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации, в том числе принимает решение о проведении торгов в форме аукциона.

В п. 5.37 Положения о Росимуществе указано, что Росимущество осуществляет от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом.

Следовательно, Росимущество — уполномоченный орган по управлению и распоряжению земельными участками в границах объектов культурного наследия федерального значения, относящихся к землям историко-культурного назначения, так как является структурой, обладающей общей компетенцией при управлении и распоряжении федеральным имуществом, поскольку иное не предусмотрено положениями об иных органах государственной власти, а также по защите имущественных и иных законных прав и интересов Российской Федерации.

Указанная позиция подтверждается судебной практикой.

Так, в постановлении Арбитражного суда Московского округа от 28.02.2011 № КГ-А41/468-11 по делу № А41-39936/09 суд пришел к выводу, что орган местного самоуправления — Администрация Красногорского муниципального района Московской области — распорядился земельным участком, относящимся к федеральной собственности, входящим в границы музея-усадьбы «Архангельское», не имея на это соответствующих полномочий, при этом из указанного судебного акта следует, что полномочиями по распоряжению соответствующим земельным участком обладает Росимущество.

В данном судебном акте суд кассационной инстанции подтвердил правильность позиции суда апелляционной инстанции, который пришел к обоснованным выводам о наличии правовых и документальных оснований для удовлетворения заявленных исковых требований Росимуществу и признания недействительным договора аренды земельного участка, заключенного Администрацией Красногорского муниципального района Московской области в отношении земельного участка, входящего в границы музея-усадьбы «Архангельское».

Аналогичная правовая позиция также сформулирована в постановлениях Арбитражного суда Московского округа от 24.02.2011 № КГ-А41/18153-10 по делу № А41-39938/09, от 27.01.2011 № КГ-А41/16822-10, КГ-А41/16822-10-2 по делу № А41-39940/09, от 09.08.2010 № КГ-А41/8334-10 по делу № А41-39941/09.

Кроме того, согласно п. 2 постановления Правительства РФ от 03.04.1996 № 388 «О мерах по сохранению и дальнейшему использованию комплекса памятников истории и культуры усадьбы «Архангельское» в Московской области» (далее — Постановление Правительства РФ № 338) Минкультуры России, Минобороны России с участием Администрации Московской области и заинтересованных организаций поручено обеспечить в соответствии с законодательством Российской Федерации совместное пользование создаваемым музеем — усадьбой «Архангельское» и реорганизуемым Центральным военным клиническим санаторием «Архангельское», территории в пределах охранных зон, а также комплекса памятников истории и культуры усадьбы «Архангельское» XVIII—XIX веков.

Таким образом, собственник памятника истории и культуры федерального значения ансамбля усадьбы «Архангельское» — Российская Федерация в лице Правительства РФ — уже распорядился территорией данного памятника, определив исчерпывающий перечень субъектов, которым предоставлен земельный участок.

Постановление Правительства РФ № 338 в контексте ст. 8 Гражданского кодекса РФ как акт государственного органа является самостоятельным основанием для возникновения прав и обязанностей.

Указанный вывод подтверждается Высшим Арбитражным Судом РФ, который в определении от 28.12.2012 № ВАС-17547/12 по делу № А40-87620/11 указал следующее: «Довод заявителя об отсутствии у ФГУК «Государственный музей-усадьба "Архангельское"» вещных прав в отношении земельного участка и недоказанности в этой связи нарушения его прав и интересов, является несостоятельным, поскольку, как установлено судами, заинтересованность ФГУК Государственный музей-усадьба "Архангельское" подтверждается в том числе Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.04.1996 № 388, в соответствии с которым территории в пределах охранных зон музея-усадьбы "Архангельское" находятся в совместном использовании ФГУК "Государственный музей-усадьба "Архангельское" и Центрального военного клинического санатория "Архангельское"».

В этой связи обременение указанного земельного участка правами третьих лиц неуполномоченным органом без согласования с

фактическими владельцами нарушает их права и законные интересы, при этом необходимо учитывать законодательно установленные ограничения, касающиеся распоряжения земельными участками, представленными в постоянное (бессрочное) пользование.

Предусмотренная п. 4 ст. 99 ЗК РФ возможность установления зоны охраны объектов культурного наследия реализована в ст. 34 Закона об объектах культурного наследия, в п. 1 которой указано, что в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия.

В целях одновременного обеспечения сохранности нескольких объектов культурного наследия в их исторической среде допускается установление для данных объектов культурного наследия единой охранный зоны, единой зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности и единой зоны охраняемого природного ландшафта (далее — объединенная зона охраны объектов культурного наследия).

Состав объединенной зоны охраны объектов культурного наследия определяется проектом объединенной зоны охраны объектов культурного наследия.

Требование об установлении зон охраны объекта культурного наследия к выявленному объекту культурного наследия не предъявляется.

В п. 2 ст. 34 Закона об объектах культурного наследия закреплено, что охранный зона — территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности — территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Зона охраняемого природного ландшафта — территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию

существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

Указанная норма достаточно подробно и четко устанавливает понятие и классификацию охранных зон земель историко-культурного назначения, что представляет собой объективно необходимым и позволяет установить определенный правовой режим на конкретных земельных участках и территориях, входящих в границы объектов культурного значения.

Одновременно существует положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 26.04.2008 № 315), которое закрепляет порядок разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, требования к режимам использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон.

В качестве примера установления подобных зон можно привести постановление Правительства Московской области от 30.05.2001 № 156/18 «Об утверждении границ территории и зон охраны памятника истории и культуры — ансамбля усадьбы “Архангельское” Красногорского района», которым определен правовой статус территории усадьбы «Архангельское», и приказ Минкультуры России от 19.03.2012 № 194 «Об утверждении границ территории объекта культурного наследия федерального значения достопримечательного места “Бородинское поле и памятники на нем”, характера ее использования, ограничений и требований к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству».

Как отмечалось выше, в п. 2 ст. 3.1 Закона об объектах культурного наследия указано, что в территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц.

Границы территории объекта культурного наследия могут не совпадать с границами существующих земельных участков.

В границах территории объекта культурного наследия могут находиться земли, в отношении которых не проведен государственный кадастровый учет.

Юридическая возможность несовпадения границы территории объекта культурного наследия с границами существующих земельных участков может привести к тому, что на часть земельного участка, входящую в границы территории объекта культурного наследия,

будет распространяться особый правовой режим, а на часть земельного участка, не входящую в указанную границу, особый правовой режим распространяться не будет.

При этом часть земельного участка, на которую распространяется особый правовой режим, может быть не учтена в государственном кадастре недвижимости в соответствии с Федеральным законом от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», и, соответственно, существующие ограничения, связанные с особым правовым статусом такой части земельного участка, также могут отсутствовать в сведениях государственного кадастра недвижимости.

В этой связи на практике объективно появляется проблема установления и закрепления особого правового статуса части земельного участка, входящего в границы территории объекта культурного наследия.

Представляется, что с учетом публичных интересов указанная проблема может быть решена путем введения в законодательство презумпции распространения на весь земельный участок, частично входящий в границы объекта культурного наследия, особого правового статуса, независимо от того, какая часть (большая или меньшая) входит в указанный объект.

Так, при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на части земельного участка, не входящей в границы объекта культурного наследия, могут проявиться негативные последствия для другой части, имеющей особый правовой режим.

Наличие подобной нормы позволит избежать какого-либо ущерба землям историко-культурного назначения и обеспечить сохранение их особого правового режима.

Согласно п. 3 ст. 3.1 Закона об объектах культурного наследия границы территории объекта культурного наследия, за исключением границ территории объекта археологического наследия, определяются проектом границ территории объекта культурного наследия на основании архивных документов, в том числе исторических поземельных планов, и научных исследований с учетом особенностей каждого объекта культурного наследия, включая степень его сохранности и этапы развития.

Границы территории объекта археологического наследия определяются на основании археологических полевых работ.

Пунктом 4 ст. 17 Федерального закона от 22.10.2014 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлено, что границы территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов

культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, до дня вступления в силу этого нормативного акта определяются в соответствии с требованиями, установленными п. 3 ст. 3.1 Закона об объектах культурного наследия, а также на основании сведений, изложенных в акте органа государственной власти об отнесении объекта к памятникам истории и культуры, сведений, указанных в паспорте и (или) учетной карточке данного объекта культурного наследия, на основании научного отчета о выполненных археологических полевых работах (для объектов археологического наследия) и утверждаются до регистрации данных объектов в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации актом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, — для объектов культурного наследия федерального значения, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, перечень которых утверждается Правительством РФ, либо актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, — для объектов культурного наследия федерального значения, за исключением отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством РФ, для объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения. Указанные акты направляются утвердившим их органом охраны объектов культурного наследия не позднее пяти рабочих дней со дня их утверждения в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, ведения государственного кадастра недвижимости.

Вместе с тем на практике данные документы нередко отсутствуют, не приняты по различным причинам, либо их невозможно сопоставить со сведениями государственного кадастра недвижимости, а проведение кадастровых работ для внесения соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости порою занимает продолжительный период времени и стоит значительных денежных средств, которые зачастую отсутствуют.

При этом акты органа государственной власти об отнесении объекта к памятникам исто-

рии и культуры нередко отсутствуют либо не направляются в указанные органы для внесения соответствующих сведений в государственный кадастр недвижимости, в связи с чем установить наличие соответствующих особых зон и ограничений при управлении и распоряжении подобными земельными участками зачастую довольно сложно, что приводит к судебным разбирательствам, предметом которых является оспаривание действий и решений соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления, а также признание недействительными заключенных договоров в отношении земельных участков, относящихся к землям историко-культурного назначения, так как соответствующие решения были приняты без учета их особого правового статуса и установленных ограничений осуществления хозяйственной деятельности.

На практике заложниками подобных ситуаций нередко становятся добросовестные участники соответствующих обязательственных правоотношений.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить объективное наличие ряда правовых проблем, касающихся земель историко-культурного назначения, в том числе выделить и обозначить приоритетные задачи и направления совершенствования правового регулирования режима земель историко-культурного назначения для обеспечения их сохранности и стабильности с учетом правоприменительной практики.

Во-первых, необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации, однозначно определяющих орган, уполномоченный на управление и распоряжение земельными участками историко-культурного назначения независимо от факта отнесения земельного участка, входящего в границы объекта культурного наследия, к категории земель лесного фонда, а также установление порядка взаимодействия уполномоченных органов при реализации данных полномочий, позволяющего исключить в полном объеме негативные последствия для указанных земель, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности, и обеспечить неукоснительное соблюдение их правового режима и установленных ограничений.

Во-вторых, необходимо устранить пробелы и противоречия, связанные с отнесением земель историко-культурного назначения к соответствующей категории. Предпочтительным вариантом решения данной проблемы представляется обязательность в случае вхождения земельных участков в границы объекта культурного наследия и получения статуса земель историко-культурного назначения отнесения таких земельных участков к категории земель особо охраняемых территорий и

объектов независимо от факта нахождения на них лесных насаждений либо наличия иных формальных оснований, позволяющих отнести их к иной категории земель, помимо указанной.

В-третьих, следует в ближайшее время завершить внесение в государственный кадастр недвижимости в отношении земель (земельных участков) историко-культурного назначения сведений о местоположении и границах зон с особыми условиями использования и осуществления хозяйственной деятельности, в том числе принять либо пересмотреть ранее принятые нормативные правовые акты, касающиеся установления охранных зон объектов культурного наследия и входящих в их границы земельных участков.

В-четвертых, необходимо помимо мероприятий, связанных с охраной объектов культурного наследия, обеспечить повышение эффективности земельного надзора и контроля за земельными участками, входящими в границы объектов культурного наследия, с целью своевременного выявления правонарушений и принятия мер, направленных на защиту публичных интересов, в том числе привлечения виновных лиц к юридической ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Представляется, что реализация мероприятий, связанных с охраной объектов культурного наследия, наряду с осуществлением мероприятий по земельному надзору и контролю приведет к синергетическому эффекту и позволит существенно снизить риск нарушения правового режима земель историко-культурного назначения.

В этой связи также необходимо изменить санкцию ст. 7.16 Кодекса РФ об административных правонарушениях, предусматривающей ответственность за незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения, а также расширить перечень субъектов, подлежащих привлечению к ответственности за данное правонарушение, и изменить диспозицию либо включить в качестве самостоятельных составов правонарушения действия, которые повлекли нарушение особого правового режима земель историко-культурного назначения.

Одновременно необходимо отметить, что теоретическое обсуждение и разработка проблем совершенствования правового режима земель историко-культурного назначения с учетом многочисленных судебных разбирательств на современном этапе приобретает особую актуальность прежде всего для обеспечения их сохранения для будущих поколений как составной и неотъемлемой части объектов культурного наследия.

## Список литературы

1. Богомяков И.В. Содержание понятия «земли историко-культурного назначения» в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2011. № 1. С. 8—12.
2. Бочаров Н.Н. Правовой режим земельного участка как объекта права собственности граждан // Юрист. 2014. № 8. С. 40—46.
3. Крассов О.И. Земельное право: учеб. М., 2000.
4. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1.
5. Кузина М. Бородинское сражение // Жилищное право. 2014. № 9. С. 83—94.
6. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1.
7. Моргунова Е.Р. О юридической природе понятия «правовой режим земель» и о соотношении правового значения деления земель на категории и зонирования территорий для целей установления правового режима земель на современном этапе развития земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности // Юридический мир. 2013. № 12. С. 45—50.
8. Ноятов М.Д. Рациональное использование земель в России. Охрана земель историко-культурного значения при использовании земель сельскохозяйственного назначения в условиях развития экономики // Правовые вопросы недвижимости. 2013. № 1. С. 35—37.
9. Юридическая энциклопедия / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001.

## References

1. Bogomjakov I.V. Soderzhanie ponjatija «zemli istoriko-kul'turnogo naznachenija» v Zemel'nom kodekse Rossijskoj Federacii // Jekologicheskoe pravo. 2011. № 1. S. 8—12.
2. Bocharov N.N. Pravovoj rezhim zemel'nogo uchastka kak ob'ekta prava sobstvennosti grazhdan // Jurist. 2014. № 8. S. 40—46.
3. Krassov O.I. Zemel'noe pravo: uceb. M., 2000.
4. Krassov O.I. Ponjatie i sodержanie pravovogo rezhima zemel' // Jekologicheskoe pravo. 2003. № 1.
5. Kuzina M. Borodinskoe srazhenie // Zhilishhnoe pravo. 2014. № 9. S. 83—94.
6. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. Pravovye rezhimy: Voprosy teorii i praktiki // Pravovedenie. 1996. № 1.
7. Morgunova E.R. O juridicheskoj prirode ponjatija «pravovoj rezhim zemel'» i o sootnoshenii pravovogo znachenija delenija zemel' na kategorii i zonirovanija territorij dlja celej ustanovlenija pravovogo rezhima zemel' na sovremennom jetape razvitija zemel'nogo zakonodatel'stva i zakonodatel'stva o gradostroitel'noj dejatel'nosti // Juridicheskij mir. 2013. № 12. S. 45—50.
8. Nojatov M.D. Racional'noe ispol'zovanie zemel' v Rossii. Ohrana zemel' istoriko-kul'turnogo znachenija pri ispol'zovanii zemel' sel'skohozjajstvennogo naznachenija v uslovijah razvitija jekonomiki // Pravovye voprosy nedvizhimosti. 2013. № 1. S. 35—37.
9. Juridicheskaja jenciklopedija / отв. red. B.N. Topornin. M.: Jurist, 2001.

## Problems of Ensuring Legal Regime of Historical and Cultural Land

Jury A. Umerenko,  
Cand. in Law  
Russia, Moscow  
student4@bk.ru

*Issues of providing special legal regime of historical and cultural land are considered. The most important issues arising from the management and disposition of historical and cultural land are revealed as well as the issues of legal regimes of various types of land. The article is based on the analysis of the legislation of the Russian Federation, court practice brief, points of view of various authors and scholars. The conclusion is made about the existence of a number of legal issues inter alia the priorities and directions of improvement of legal regulation of historical and cultural land use are specified.*

**Keywords:** historical and cultural land, legal regime, cultural heritage site, management and disposition of land, protective zone.