

В Диссертационный совет МГУ 051.4
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова по
адресу: 119991, Москва, ГСП-1,
Ленинские горы, д. 1, строение 13-14

О Т З Ы В

**официального оппонента на диссертационную работу
Ждановой Виктории Борисовны
на тему «Правовой режим земельных участков объектов исторического
и культурного наследия в Российской Федерации и Федеративной
Республике Германия», представленную на соискание учёной степени
кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. –
«Публично-правовые (государственно-правовые) науки»**

Диссертационная работа Ждановой Виктории Борисовны посвящена **актуальной** теме. В Указе Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»¹ справедливо обращается внимание на необходимость поиска эффективных правовых средств, позволяющих сохранить объекты исторического и культурного наследия. Российская Федерация является обладателем богатейшего культурного наследия и на территории РФ находится более 200 тыс. такого рода объектов, поэтому обеспечение их охраны является одной из приоритетных задач государственной политики. В числе прочих мер решению данной задачи призвано способствовать развитие законодательства, регулирующего правовой режим земельных участков объектов

¹Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 г. № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» // СЗ РФ. 2022. № 46. Ст. 7977.

исторического и культурного наследия в Российской Федерации. В этой связи своевременным и необходимым представляется учет зарубежных подходов и практик регулирования порядка использования и охраны земельных участков, занятых объектами исторического и культурного наследия.

Заслуживает внимания и изучения применяемая в Европе концепция комплексного сохранения исторического и культурного наследия, направленная на интегрированный подход, позволяющий сохранить целостность природно-культурной (исторической) среды. Актуальным представляется исследование системы территориального планирования Федеративной Республики Германия как элемента публично-правового регулирования общественных отношений, а также проведение сравнительно-правового анализа немецкого и российского законодательства, определяющего правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия.

В научной литературе встречались исследования, посвященные отдельным аспектам земельно-правового и гражданско-правового режима земельных участков, на которых расположены объекты исторического и культурного наследия, были также проведены научные работы, связанные с проблематикой государственной охраны указанных объектов, однако комплексного исследования, посвященного правовому режиму земельных участков объектов исторического и культурного наследия, проведено не было, что обуславливает **актуальность** темы настоящей диссертации.

Необходимость создания механизма эффективного правового регулирования охраны объектов исторического и культурного наследия в их исторической среде свидетельствует о **теоретической и практической значимости** предлагаемого диссертационного исследования.

Научной новизной отличается сравнительный анализ правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия, что позволило автору выявить правовые средства, направленные на

повышение эффективности правового регулирования охраны объектов исторического и культурного наследия.

Работа состоит из введения, трех глав и списка литературы.

В первой главе диссертационного исследования проводится обзор современного состояния охраны объектов исторического и культурного наследия в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия.

Автор анализирует основные этапы развития законодательства, определяющего правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ. Научный интерес вызывает изучение истории развития законодательства, определяющего правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия, в частности сформулированная и предложенная Московским археологическим обществом модель комплексного сохранения древних памятников, которая нашла свое отражение в «Проекте положения об охране древних памятников» от 21 марта 1869 г. (С. 22 – 36). Сравнительно-правовой анализ советского и российского законодательства и доктринальных положений позволил автору сформулировать новое для российского права понятие территории объекта культурного наследия (С. 37, 46).

В диссертации обращается внимание на то, что капитальное строительство часто представляет собой антропогенную угрозу для объектов исторического и культурного наследия. Дополнительным риском застройки является отсутствие информации (или ее некорректное описание и отображение) об объектах исторического и культурного наследия в документах территориального планирования и утвержденных границ охранных зон (С. 18 – 19). Актуальным представляется исследование применяемого в Федеративной Республике Германия, правового механизма комплексного сохранения культурного и исторического наследия, интегрированного в систему планирования использования земель и

регулирования строительства в пределах зон культурного значения (С. 20, 21).

Проведенное в диссертации исследование понятия и видов земельных участков объектов исторического и культурного наследия позволило выявить юридические признаки указанных земельных участков и провести их классификацию (С. 44 – 51). Заслуживает внимания проведенный автором сравнительный анализ видов земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ (54 – 57).

Во второй главе диссертантом выделяются этапы установления правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия, рассматривается процедура проведения государственной историко-культурной экспертизы, выявляются правовые институты, обеспечивающие эффективное сохранение объектов культурного наследия в исторической городской среде.

Автор обращает внимание на то, что правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия устанавливается посредством сложной, многоступенчатой процедуры, в ходе которой выявляются, устанавливаются и подтверждаются ценностные характеристики объектов, обладающих признаками объектов исторического и культурного наследия (С. 68, 69).

В диссертации обоснованно критикуется действующее законодательство, в котором нечетко определены унифицированные критерии историко-культурной ценности выявляемых объектов исторического и культурного наследия, требования к их техническому состоянию, а также методике обоснования историко-культурной ценности объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия (С. 71, 72).

На основании исследования порядка установления охранных зон объектов исторического и культурного наследия автор приходит к выводу о том, что момент утверждения границ охранных зон объекта исторического и культурного наследия является основанием установления правового режима

земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия. При этом правовой режим земельных участков историко-культурного назначения устанавливается после включения выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый государственный реестр объектов культурного наследия и включения земельного участка, на котором он расположен в его состав (С. 78, 88). На основании проведенного анализа в работе делается вывод о том, что под правовым режимом земельных участков объектов культурного наследия необходимо понимать особый порядок регулирования отношений, направленный на создание эффективного механизма охраны объекта культурного наследия в границах его территории (С. 92, 93).

Обобщение отечественного и зарубежного опыта позволило автору обосновать необходимость более широкого применения в законодательстве Российской Федерации такого института, как историко-культурное районирование, проводимое в целях определения районов с различной концентрацией ценных компонентов сложившейся исторической среды, инвентаризации указанных компонентов, утверждения историко-культурных опорных планов, что позволяет обеспечить сохранность объектов культурного наследия в их исторической среде. Взаимодействие таких правовых механизмов как охранный зонирование и историко-культурное районирование по справедливому замечанию автора может стать эффективным средством сохранения исторической среды городских ландшафтов в РФ (С. 121 – 125, 135).

В третьей главе проводится анализ прав и обязанностей собственников земельных участков объектов исторического и культурного наследия, а также порядка и последствий лишения собственника права собственности на земельные участки бесхозяйственно содержимых объектов исторического и культурного наследия.

Приобретение в собственность земельных участков объектов исторического и культурного влечет возникновение обязательств по

сохранению объекта исторического и культурного наследия. Данные обязательства правильно квалифицируются в работе в качестве ограничений (обременений) права собственности; они указываются в специальном документе: охранном обязательстве собственника объекта исторического и культурного наследия (С. 138, 139).

Одной из основных обязанностей собственника земельного участка объекта исторического и культурного наследия является обеспечение доступа к данным объектам. Указанная обязанность и условия ее осуществления нечетко интерпретируется в действующем законодательстве, о чем правильно говорится в диссертации. Решать данный вопрос автор обоснованно предлагает посредством установления публичного сервитута и рекомендует дополнить закрытый перечень оснований его установления и внести соответствующие изменения в ч. 4 ст. 23 ЗК РФ (С. 154 – 160).

Нарушение собственником земельного участка обязанностей по надлежащему содержанию расположенного на нем объекта исторического и культурного наследия влечет применение мер ответственности в порядке, установленном законом, включая изъятие земельного участка в случае бесхозяйственного содержания объекта (С. 161, 170).

Диссертант основывает свое исследование на материалах судебной практики и анализе положений действующего законодательства РФ и ФРГ, что свидетельствует о **достоверности научных положений** (С. 97 – 99, 149, 158).

На основе проведенного исследования автором **сформулированы и вынесены на защиту обоснованные выводы и теоретические положения, обладающие научной новизной** (С. 10 – 13).

Основные положения диссертационного исследования **опубликованы** в работах, перечень которых автором приводится в автореферате, отражающем основные положения диссертации.

Основные недостатки работы.

1. В работе обосновывается вывод о том, что земельные участки объектов культурного наследия подразделяются на два вида участков: 1) земельные участки историко-культурного назначения, и 2) земельные участки (части участков), находящиеся в границах территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения. Земельные участки (части участков), относящиеся ко второму виду, располагаются в границах охранных зон объекта культурного наследия и не относятся к землям историко-культурного назначения (С. 11, 171, 172).

В работе нечетко приведены сравнительно-правовые характеристики и особенности правового режима земельных участков двух указанных видов. Представляется необходимым уточнить вопрос о том, входят ли земельные участки историко-культурного назначения в состав территории объекта культурного наследия?

Требуется конкретизация позиция автора о соотношении способов определения правового режима исследуемых видов земельных участков и их частей (историко-культурного назначения и участков, входящих в состав территории объекта культурного наследия)? В частности, следовало бы показать, как соотносятся категоризация земель и зонирование территорий при регулировании режима земельных участков, на которых размещены объекты культурного наследия?

2. По мнению автора, под территорией объекта культурного наследия понимается используемая в целях охраны указанного объекта часть поверхности земли, границами которой являются границы охранных зон объекта культурного наследия (С. 10, 171). В работе уделено недостаточное внимание сравнительно-правовому анализу территории объекта культурного наследия с другими объектами земельных отношений, нечетко показано место данной территории в ряду объектов земельных отношений, предусмотренных ЗК РФ.

3. В диссертации исследуется актуальная проблема, связанная с моментом возникновения правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия. Автор справедливо критикует сложившуюся ситуацию, при которой внесение в единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН) сведений о границах охранных зон объектов исторического и культурного наследия является исключением из правил, а не нормой, что повышает риски в сфере застройки участков, находящихся в границах охранной зоны объекта исторического и культурного наследия.

По результатам проведенного анализа диссертант приходит к выводу о том, что правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия возникает в момент внесения сведений о границах охранных зон объектов исторического и культурного наследия в ЕГРН (С. 79, 80). Сделанное заключение требует дополнительной аргументации, при этом необходимо более четко ответить на следующие вопросы. Подлежат ли государственной охране объекты культурного наследия, в отношении которых не установлены границы охранных зон? Возможно ли рассмотрение действий уполномоченных органов по установлению границ охранных зон в качестве обязанностей данных органов, выступающих элементами правоотношений по государственной охране объектов культурного наследия? Целесообразно ли в сфере государственной охраны объектов культурного наследия применение используемого в ЗК РФ подхода, в силу которого ограничения прав на землю и ограничения оборотоспособности земельных участков возникают в силу закона при наличии на участке объектов определенного вида вне зависимости от установления размера и границ участка, необходимых для эксплуатации объекта и его кадастрового учета? Какой подход следует предпринимать в области распределения рисков застройки участков, потенциально находящихся в границах охранных зон объектов исторического и культурного наследия; подлежит ли в этом случае

применению принцип гражданского права о заботливости и осмотрительности субъектов частных прав?

4. При исследовании правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия в границах городских ландшафтов в работе выделяются признаки, которым должен соответствовать населенный пункт для признания его историческим городом. В числе данных признаков обоснованно называется наличие культурного слоя земли (С. 133). Вместе с тем, диссертант не в полном объеме исследовал юридические характеристики такого объекта археологического наследия как культурный слой, его правовой режим и оборотоспособность, соотношение режима культурного слоя и режима земельного участка, занятого объектом археологического наследия.

Высказанные замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку работы. Диссертация «Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия» является самостоятельным исследованием актуальной темы, обладает внутренним единством, содержит достоверные и обоснованные новые научные результаты, положения, выводы и рекомендации. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Жданова Виктория Борисовна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент,

заведующий кафедрой гражданского права и процесса юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева».

Мельников Николай Николаевич

Контактные данные:

тел.: 8- ; e-mail: grazhdanskoepravo2018@yandex.ru.