

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М. В. ЛОМОНОСОВА

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Жданова Виктория Борисовна

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ОБЪЕКТОВ
ИСТОРИЧЕСКОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКЕ ГЕРМАНИЯ**

Специальность

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Научный руководитель

кандидат юридических наук, доцент

Козырь Ольга Михайловна

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИЧЕСКОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ	16
§ 1. Современное состояние охраны объектов исторического и культурного наследия и их земельных участков	16
§ 2. История развития законодательства, определяющего правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия	20
§ 3. Понятие и виды земельных участков объектов исторического и культурного наследия	42
ГЛАВА II. СПОСОБЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИЧЕСКОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ	67
§ 1. Основания и порядок установления правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия	67
§ 2. Общая характеристика правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия	87
§ 3. Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в границах городских ландшафтов	112
ГЛАВА III. РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИЧЕСКОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ	132
§ 1. Права и обязанности собственников земельных участков объектов исторического и культурного наследия	132
§ 2. Соотношение прав на земельные участки объектов исторического и культурного наследия с правом доступа к объектам исторического и культурного наследия	149

§ 3. Изъятие земельных участков объектов исторического и культурного наследия в случаях нарушения требований к содержанию объекта культурного наследия	154
Заключение	165
Библиографический список	170

Введение

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российская Федерация является признанным обладателем богатейшего культурного наследия. На территории российского государства находится более 200 тыс.¹ объектов культурного наследия (далее по тексту – объекты исторического и культурного наследия)², обеспечение охраны которых является одной из приоритетных задач государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей³.

Земельные участки объектов исторического и культурного наследия в Российской Федерации составляют в совокупности самостоятельный вид земель в составе земель особо охраняемых территорий и объектов: земли историко-культурного назначения. Несмотря на то, что земли историко-культурного назначения составляют небольшую долю общей площади земель особо охраняемых территорий и объектов (0,05%)⁴, они обладают наибольшими показателями ценности.

В последние годы на территории Российской Федерации наблюдается тенденция сокращения площадей земель историко-культурного назначения и утраты расположенных на них объектов исторического и культурного наследия⁵. В связи с этим

¹ Государственный доклад Минкультуры России «О состоянии культуры в Российской Федерации в 2020 году» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12 октября 2022 г.).

² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519. Далее по тексту – ФЗ «Об объектах культурного наследия» (2002 г.).

ФЗ «Об объектах культурного наследия» содержит термин «объект культурного наследия», в то время как немецкое законодательство использует термин “Denkmal”, что в дословном переводе означает «памятник». Согласно ст. 3 ФЗ «Об объектах культурного наследия» «памятник» является одним из видов объектов культурного наследия. В связи с этим для проведения сравнительного анализа вводится обобщающий термин «объект исторического и культурного наследия».

³ Указ 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.

⁴ Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году. С. 24 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Росреестра РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://rosreestr.gov.ru> (дата обращения: 15 октября 2023 г.).

⁵ Земельный фонд Российской Федерации по состоянию на 1 января 2016 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Росреестра РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://rosreestr.gov.ru> (дата обращения: 1

актуальной задачей Российской Федерации все чаще признается необходимость внедрения инструментов комплексного подхода к сохранению исторического и культурного наследия⁶.

Признанная в Европе концепция комплексного сохранения исторического и культурного наследия предполагает переход от сохранения единичных объектов исторического и культурного наследия к их сохранению в сложившейся природно-культурной (исторической) среде, в пределах которой они расположены (ландшафта), а позднее и сохранению целостных элементов такой среды. Данный подход реализуется путем соединения механизмов охраны исторического и культурного наследия с территориальным планированием⁷. В ряде стран он используется уже несколько десятилетий, и все его аспекты тщательно проработаны.

Федеративная Республика Германия является одним из эталонных образцов успешной реализации такого «интегрированного подхода»⁸ к охране исторического и культурного наследия. Учитывая данный факт, сходство правового регулирования в указанной области в обеих странах, развитую систему территориального планирования Федеративной Республики Германии как элемента публично-правового регулирования отношений, связанных с охраной объектов исторического и культурного наследия, проведение сравнительного анализа немецкого и российского законодательства, определяющего правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия, представляется особенно актуальным.

Необходимость поиска эффективных правовых средств для сохранения объектов исторического и культурного наследия Российской Федерации в свете Указа Президента

октября 2022 г.). По состоянию на 1 января 2016 г. общая площадь земель историко-культурного назначения составляла 25,4 тыс. га, а по состоянию на 1 января 2023 г., 23,1 тыс. га (за семь лет площадь уменьшилась примерно на 9%).

⁶ Материалы заседания Совета при Президенте по культуре и искусству от 25 декабря 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/51016> (дата обращения: 1 октября 2022 г.).

⁷ Европейская Хартия об архитектурном наследии (принята 26 сентября 1975 г. в г. Амстердаме) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Крассов О. И. Право собственности на землю в странах Европы: Монография / М.: Норма, Инфра-М, 2014. С. 261.

Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей»⁹ путем совершенствования правового режима их земельных участков, также определяет актуальность настоящего исследования.

Выбор темы обусловлен и степенью ее исследованности. До настоящего времени комплексные научные исследования правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия не проводились. То же можно сказать и об исследовании концепции комплексного сохранения исторического и культурного наследия.

Указанные обстоятельства определяют значимость сравнительно-правового исследования законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии об охране объектов исторического и культурного наследия, земельного и градостроительного законодательства, современных проблем правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия и актуальность избранной темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

Отдельным вопросам правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия уделяли внимание в своих трудах Г.А. Аксенёнок, Л.Е. Бандорин, Е.С. Болтанова, Г.А. Волков, Е.А. Галиновская, О.А. Золотова, О.Л. Дубовик, О.М. Козырь, О.И. Крассов, Л.Р. Клебанов, Н.Л. Лисина, И.Э. Мартыненко, А.А. Рождествина, Л.В. Федорова и др.

Единственным комплексным научным исследованием по тематике, близкой к теме настоящего исследования, является диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук К.М. Широкова «Правовой режим земель историко-культурного назначения в городах федерального значения» (2012). Отдельные вопросы правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия

⁹ Указ 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.

рассмотрены в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук О.А. Золотовой «Правовой режим земель охранных зон» (2013).

Большинство научных работ посвящены тематике государственной охраны объектов исторического и культурного наследия. Это диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Ю.Г. Галая «Деятельность государственных органов власти Российской Федерации по охране памятников истории и культуры. 1917–1929 годы (историко-правовой аспект)» (1997), А.К. Вахитова «Административно-правовая охрана объектов культурного наследия» (2007), Е.А. Прониной «Правовая деятельность российского государства в сфере сохранения и охраны культурного достояния в XIX–XX веках: историко-теоретическое исследование» (2009).

К наиболее изученным относятся также вопросы гражданско-правового режима объектов исторического и культурного наследия, которые рассматриваются в диссертационных исследованиях М.А. Александровой «Гражданско-правовой режим культурных ценностей в РФ» (2007), А.А. Джамбатова «Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия» (2005). Отдельные вопросы, рассматриваемые в работе, были исследованы в диссертационных исследованиях Г.А. Герасимова «Правовое регулирование приватизации объектов культурного наследия» (2011) и И.О. Анисимова «Международно-правовая охрана объектов подводного культурного наследия» (2015).

Представленное диссертационное исследование является первым комплексным исследованием, посвященным правовому режиму земельных участков объектов исторического и культурного наследия.

Целью диссертационного исследования является сравнение законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии для выявления правовых средств, которые могли бы повысить эффективность правового регулирования охраны историко-культурного наследия в Российской Федерации¹⁰ путем совершенствования правового режима земельных участков объектов культурного наследия.

¹⁰ Подпункт «и» п. 24 Указа 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.

Указанная цель обусловила необходимость постановки и решения следующих **задач**:

- сформулировать понятие территории объекта культурного наследия;
- определить разновидности земельных участков в составе территории объекта культурного наследия;
- дать определение правового режима земельных участков объектов культурного наследия;
- выделить этапы установления правового режима земельных участков объектов культурного наследия;
- сформулировать особенности установления правового режима земельных участков объектов культурного наследия;
- выявить правовые институты, обеспечивающие эффективное сохранение объектов культурного наследия в исторической городской среде.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны и использования земельных участков объектов исторического и культурного наследия в российском и немецком правовых порядках.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального уровня и уровня федеральных земель Федеративной Республики Германии, регулирующие отношения в сфере охраны и использования земельных участков объектов исторического и культурного наследия в российском и немецком правовых порядках, правовая доктрина и правоприменительная практика.

Теоретическая основа диссертационного исследования

Теоретико-правовой основой исследования послужили результаты научных трудов в области теории государства и права, в частности: С.С. Алексеева, Г.С. Беляевой, Л.А. Морозовой, Н.И. Матузова, А.В. Малько и др.

Специальную теоретическую основу диссертации составили научные исследования известных ученых в области экологического и природоресурсных отраслей права, в частности: С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова,

Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Е.И. Ефимовой, Н.Г. Жаворонковой, Н.М. Заславской, Т.В. Злотниковой, И.А. Игнатъевой, Н.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, И.О. Красновой, О.И. Крассова, Н.Л. Лисиной, Т.И. Макаровой, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, Н.И. Хлуденевой, А.С. Шестерюка и др.

В работе использованы труды зарубежных ученых-юристов: Г. Кишова, Э. Кремера, М. Кройцберга, М. Кюммера, Ф. Гаммера, К. Генса, Д. Мартина, М. Митта, К. Россинга, Г. Эберля, К. Шнайдера и др.

Методологическую основу исследования составляет диалектико-мировоззренческий метод. В качестве общенаучных и междисциплинарных методов в исследовании применялись: восхождение от абстрактного к конкретному; логические приемы в виде анализа и синтеза; индукции и дедукции; сравнения и обобщения; аналогии и типологии; соотношения логического и исторического; междисциплинарный подход. В качестве частнонаучных методов применялись: формально-юридический; историко-правовой метод; метод сравнительного правоведения; инструментальный метод; межотраслевой метод юридических исследований и др.

Эмпирическую базу исследования составляют решения Конституционного Суда *Российской Федерации*, разъяснения Пленума Верховного Суда *Российской Федерации*, обзоры судебной практики, практика по конкретным делам арбитражных судов и судов общей юрисдикции, размещенные на официальных сайтах органов государственной власти данные о практике применения норм законодательства об использовании и охране объектов исторического и культурного наследия, статистические данные, размещенные на официальных сайтах органов государственной власти, документы стратегического планирования.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно является первым исследованием, посвященным сравнительно-правовому анализу правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия, в результате проведения которого выявлены правовые средства, направленные на повышение эффективности правового регулирования охраны объектов исторического и культурного наследия.

В результате даны предложения и рекомендации по совершенствованию правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Под территорией объекта культурного наследия предлагается понимать используемую в целях охраны объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде особо охраняемую часть поверхности земли, границами которой являются границы охранных зон объекта культурного наследия. Правовыми мерами охраны объекта культурного наследия на территории объекта культурного наследия являются ограничения в использовании земельных участков в пределах этой территории.

2. Земельные участки объектов культурного наследия представляют собой земельные участки, расположенные в границах территорий объектов культурного наследия.

Земельные участки объектов культурного наследия подразделяются на:

1) земельные участки историко-культурного назначения, представляющие собой часть поверхности земли, на которой (в которой) расположен объект культурного наследия. Такой земельный участок подлежит использованию в целях обеспечения физической сохранности расположенного на нем (в нем) объекта культурного наследия, и в совокупности с ним составляет единый объект правового регулирования.

2) земельные участки (части земельных участков), находящиеся в границах территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения – это земельные участки (части земельных участков), расположенные в границах охранных зон объекта культурного наследия, не относящиеся к землям историко-культурного назначения, ограничения в использовании которых направлены на обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде.

3. Правовой режим земельных участков объектов культурного наследия представляет собой особый порядок регулирования отношений, направленный на создание эффективного механизма охраны объекта культурного наследия в границах его территории, выраженный в установлении:

1) дифференцированных прав и обязанностей субъектов права (собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков объектов культурного наследия) по отношению к объекту культурного наследия;

2) дифференцированных требований к использованию и охране земельных участков объектов культурного наследия в зависимости от их вида и от вида объектов культурного наследия;

3) порядка государственного управления в сфере использования и охраны земельных участков объектов культурного наследия;

4) мер юридической ответственности, обеспечивающих соблюдение правового режима земельных участков объектов культурного наследия.

4. Установление правового режима земельных участков объектов культурного наследия в Российской Федерации включает следующие этапы:

1) выявление объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия (установление и описание его ценностных характеристик);

2) подтверждение историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия и придание ему статуса выявленного объекта культурного наследия;

3) включение выявленного объекта культурного наследия в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

4) издание акта уполномоченного органа государственной власти об утверждении границ охранных зон объекта культурного наследия с установлением дифференцированных требований к правообладателям земельного участка в границах охранных зон (ограничений в использовании);

5) внесение сведений о границах охранных зон объекта культурного наследия в Единый государственный реестр недвижимости.

5. Установление правового режима земельных участков объектов культурного наследия, основанного на комплексном подходе к обеспечению физической охраны объекта культурного наследия и обеспечению сохранности объекта культурного

наследия в его исторической среде, должно включать издание акта уполномоченного органа государственной власти о создании территории охраны объекта культурного наследия, устанавливающего: а) границы земельного участка объекта культурного наследия, б) виды разрешенного использования земельного участка объекта культурного наследия, в) границы охранных зон, г) ограничения использования земли в границах охранных зон.

6. Историко-культурное районирование — это зонирование территорий муниципальных образований, проводимое в целях:

1) определения районов с различной концентрацией ценных компонентов сложившейся исторической среды, а именно: «объектов культурного наследия», «исторических зданий», «объектов фоновой застройки», «объектов диссонирующей застройки»;

2) инвентаризации указанных компонентов;

3) утверждения историко-культурных опорных планов, отображающих территории объектов культурного наследия, а также расположенные в их границах объекты, представляющие собой историко-культурную ценность и ценные компоненты сложившейся исторической среды, с учетом которых должны разрабатываться документы территориального планирования, акты о создании территорий объектов культурного наследия, градостроительные планы земельных участков в границах охранных зон объектов культурного наследия.

Проведенный сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии показал, что правовые инструменты историко-культурного районирования, применяемые в Федеративной Республике Германии, получили свое развитие в рамках градостроительного зонирования на территории субъекта Российской Федерации - города федерального значения Санкт-Петербург. Применение указанных правовых инструментов в исторических поселениях в Российской Федерации обеспечит повышение эффективности сохранения объектов культурного наследия в исторической городской среде.

Теоретическая значимость диссертационной работы определяется полученными научными результатами, которые внесли вклад в теорию земельного права, в том числе в систему научно-теоретических представлений о правовом режиме земельных участков объектов исторического и культурного наследия.

Использованный в настоящей диссертации материал, полученные в результате его обобщения научные выводы и предложения могут быть применены в дальнейших научных исследованиях и послужить основой для развития и совершенствования отрасли земельного права.

Практическая значимость диссертационной работы состоит в том, что сформулированные выводы и выработанные предложения могут быть использованы для создания эффективного правового регулирования охраны объектов исторического и культурного наследия в их исторической среде.

На основе теоретических выводов, сформулированных по результатам исследования, даны следующие предложения по совершенствованию законодательства в целях повышения эффективности правового регулирования охраны объектов исторического и культурного наследия:

– установить государственное регулирование и государственную организацию процесса проведения государственной историко-культурной экспертизы. Создать специальную организацию по проведению государственной историко-культурной экспертизы с подразделениями на уровне субъектов *Российской Федерации*, подотчетную Министерству культуры *Российской Федерации*. У органов охраны объектов исторического и культурного наследия остаются функции утверждения заключений экспертиз;

– включить в установленный п. 4 ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации¹¹ перечень оснований установления публичного сервитута пп. 9 – «доступ к объектам исторического и культурного наследия»;

¹¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147. Далее по тексту – Земельный кодекс Российской Федерации, ЗК РФ.

– дополнить перечень лиц, уполномоченных обращаться в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия и продаже его с публичных торгов, установленный п. 1 ст. 54 ФЗ «Об объектах культурного наследия» заинтересованными физическими и юридическими лицами;

– в ФЗ «Об объектах культурного наследия» установить срок проведения уполномоченным органом государственной власти субъекта *Российской Федерации* (организатором торгов) публичных торгов по продаже, изъятых на основании решения суда объектов исторического и культурного наследия, в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов *Российской Федерации*.

Отдельные положения настоящей работы могут быть использованы в рамках учебного процесса высших учебных заведений при преподавании курса «Земельное право» и специальных курсов.

Достоверность результатов диссертационного исследования подтверждается использованием комплекса общенаучных и частнонаучных методов, анализом практического материала (законодательства, правоприменительной практики), апробацией результатов в научно-практических мероприятиях.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены автором лично; все публикации выполнены без соавторства.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования

Положения и выводы по теме диссертационного исследования были изложены в форме докладов и сообщений на научно-практических конференциях: на Всероссийских научно-практических конференциях «Актуальные проблемы экологического, земельного права и законодательства» в 2014 г. («Софрино-19»), 2015 г. («Софрино-20») и 2023 г. («Софрино-26»), а также в научных публикациях автора.

Материалы исследования использовались автором при ведении семинарских занятий по земельному праву на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова в 2014–2017 гг.

Основные положения диссертации нашли отражение в статьях, опубликованных в различных научных журналах, в том числе рекомендованных ВАК:

1. Жданова В.Б. Культурный ландшафт – понятие и особенности правового регулирования в немецком и российском праве // Имущественные отношения в РФ. 2019. № 5. С. 98–106.

2. Жданова В.Б. Понятие и виды земельных участков, занятых объектами культурного наследия в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии // Аграрное и земельное право. 2022. № 7. С. 72–79.

3. Жданова В.Б. Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в ФРГ: особенности установления и содержания // Аграрное и земельное право. 2023. № 4. С. 76–80.

4. Жданова В.Б. Этапы установления правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия // Аграрное и земельное право. 2023. № 5. С. 76–80.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включая девять параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА I

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИЧЕСКОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

§ 1. Современное состояние охраны объектов исторического и культурного наследия и их земельных участков

Российская Федерация и Федеративная Республика Германия являются признанными обладателями богатейшего культурного наследия.

Согласно статистическим данным по состоянию на август 2021 г., на территории РФ находится около 200 000, а на территории ФРГ – около 790 500 объектов исторического и культурного наследия¹². Обеспечение их сохранности и использование для воспитания и образования настоящего и будущих поколений признается одной из главных целей культурной политики обоих государств¹³. Состояние объектов исторического и культурного наследия, расположенных на территории государства, обусловлено целым рядом факторов, одним из которых является воспринятый в государстве механизм правового регулирования отношений в сфере их охраны.

В РФ в настоящее время состояние объектов исторического и культурного наследия характеризуется как неудовлетворительное. За последние 10 лет на территории РФ зафиксировано более 2,5 тыс. случаев утраты объектов исторического и культурного наследия¹⁴, а состояние 50–70 % находящихся на государственной охране объектов исторического и культурного наследия требует принятия срочных мер по их спасению от повреждения и уничтожения. Исходя из данных Всероссийского общества охраны

¹² Официальный сайт Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры ВООПИК. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.voopik.ru/our-heritage/status-cultural-heritage/> (дата обращения: 16 сентября 2021 г.).

¹³ Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // Российская газета. 1992. № 248.

¹⁴ Официальный сайт Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры ВООПИК. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.voopik.ru/our-heritage/status-cultural-heritage/> (дата обращения: 16 сентября 2021 г.).

памятников истории и культуры (далее по тексту – ВООПИиК) на август 2020 г., в хорошем состоянии находятся лишь 14% всех объектов исторического и культурного наследия, в удовлетворительном – 57%. Остальные находятся либо в неудовлетворительном (21 %), либо в аварийном (6 %) и руинированном (2 %) состоянии. Для сравнения, в 2015 г. в хорошем состоянии числилось 15% объектов исторического и культурного наследия, в удовлетворительном – 61%, в неудовлетворительном – 18%, в аварийном – 4%, в руинированном – 2%¹⁵. Представленные данные свидетельствуют о тенденции к сокращению культурного наследия государства.

Данная статистика указывает на то, что масштабы воздействия негативных факторов на объекты исторического и культурного наследия были и остаются чрезвычайно высокими. 24 тыс. объектов исторического и культурного наследия подвержены негативному воздействию естественного характера; 16 тыс. объектов подвержены антропогенным воздействиям. Во многих случаях главной антропогенной угрозой для объектов исторического и культурного наследия является капитальное строительство¹⁶, приводящее к многочисленным фактам разрушения и повреждения объектов исторического и культурного наследия, особенно в случаях их расположения на земельных участках, обладающих высокой инвестиционной привлекательностью.

Часто строительство осуществляется с риском для объектов исторического и культурного наследия в связи с отсутствием информации (или ее некорректным описанием и отображением) о них в документах территориального планирования или в связи с отсутствием у самих объектов утвержденных границ территорий и охранных зон. Количество объектов исторического и культурного наследия, в отношении которых утверждены границы территорий, по состоянию на 1 января 2022 г. составило лишь 43,5 % от общего числа всех объектов исторического и культурного наследия, внесенных в

¹⁵ Официальный сайт Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры ВООПИиК. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.voopik.ru/our-heritage/status-cultural-heritage/> (дата обращения: 16 сентября 2021 г.).

¹⁶ Официальный сайт Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры ВООПИиК. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.voopik.ru/our-heritage/status-cultural-heritage/> (дата обращения: 16 сентября 2021 г.).

Единый государственный реестр объектов культурного наследия (далее по тексту – Единый Реестр).

Однако наличие у объектов исторического и культурного наследия утвержденных границ территорий и охранных зон не является в настоящее время гарантией их сохранности. Вследствие снизившейся в последнее время эффективности государственного контроля в сфере использования земель в границах территорий и охранных зон объектов исторического и культурного наследия, земельные участки в их границах с нарушением требований законодательства продолжают застраиваться, а объекты исторического и культурного наследия незаконно перестраиваются и сносятся¹⁷.

Кроме непосредственного разрушения объектов исторического и культурного наследия в результате строительства, существенной причиной ухудшения их состояния специалисты признают отсутствие у них реальных пользователей и собственников. На территории РФ, большинство объектов исторического и культурного наследия находится в собственности государства, что сопряжено в условиях ограниченного бюджетного финансирования с проблемой недостаточного финансирования работ по сохранению объектов исторического и культурного наследия, а процедура приватизации объектов исторического и культурного наследия сложна, дорогостояща и крайне невыгодна частным собственникам. Нормы, устанавливающие обязанности собственника или пользователя объектов исторического и культурного наследия по обеспечению их сохранности не подкрепляются инструментами государственного стимулирования и поддержки. В законодательстве РФ также отсутствуют механизмы, обеспечивающие исполнение ими принятых на себя обязательств по сохранению объектов исторического и культурного наследия, а также ответственности за их невыполнение.

Таким образом, в настоящее время в РФ возникла необходимость совершенствования законодательства в области охраны объектов исторического и культурного наследия путем внедрения в него инструментов комплексного подхода к их

¹⁷ Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена проверка исполнения законодательства об охране объектов исторического и культурного наследия и их охранных зон. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-78741/> (дата обращения: 12 мая 2020 г.).

сохранению, а именно разработки механизма их передачи в частную собственность, более детальное регулирование имущественных и земельных отношений в указанной сфере, а также разработки системы мер поощрения, стимулирования и ответственности собственников объектов исторического и культурного наследия.

В Федеративной Республике Германия в настоящее время сложился эффективный правовой механизм комплексного сохранения культурного и исторического наследия. По состоянию на 1 января 2021 г. на территории ФРГ было учтено около 790 500 объектов исторического и культурного наследия¹⁸. Их охрана интегрирована в систему планирования использования земель и регулирования строительства в пределах зон культурного значения¹⁹. В программах территориального планирования различного уровня особо подчеркивается, что политика территориального развития, помимо технических, социальных и экономических целей, должна быть также направлена на сохранение исторической преемственности²⁰. В связи с этим для ФРГ, презюмирующей в качестве одной из приоритетных задач ландшафтного и территориального планирования требование устойчивого и соразмерного обновления территорий, обязательным признается охрана архитектурных, исторических, культурных памятников в совокупности с природной и исторической средой (ландшафтом). Охраняемыми признаются именно ландшафты, а расположенные на них объекты исторического и культурного наследия подлежат безусловному сохранению.

Действующий механизм охраны объектов исторического и культурного наследия ФРГ основан на двух базовых принципах: контроля и сотрудничества государства и собственника по ключевым вопросам охраны объектов исторического и культурного наследия и верховенства частной собственности на землю. В частной собственности в ФРГ находится 90% земельных участков объектов исторического и культурного

¹⁸ Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz; Achtung: veraltete Angaben zu Zahlen und Unterschutzstellungssystemen (nach 2011, Vor 2021) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.dnk.de> (дата обращения: 12 декабря 2021 г.).

¹⁹ См.: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: монография. М., 2014. С. 371.

²⁰ Denkmal und Umwelt. Gestern gebaut, heute vergessen? Ausstellung des Niedersächsischen Ministers für Wissenschaft und Kunst. Hannover, 1975. S. 8. Далее по тексту – “Denkmal und Umwelt”.

наследия. Граждане заинтересованы в обладании такими земельными участками, так как наряду с принятием на себя обязательств по обеспечению сохранности их принадлежностей – объектов исторического и культурного наследия, последние получают многочисленные льготы и меры стимулирования, чаще всего налогового. Также на территории ФРГ воспринят так называемый «восстановительный» подход к сохранению исторического и культурного наследия, согласно которому любой объект исторического и культурного наследия подлежит восстановлению в его первоначальном облике, в добровольном или принудительном порядке, иногда даже в случаях его полной утраты. Это позволяет практически полностью исключить случаи утраты объектов исторического и культурного наследия.

Представляется обоснованным исследовать основные инструменты комплексного подхода к охране объектов исторического и культурного наследия в ФРГ, выявить их положительные и отрицательные особенности для оценки возможности и необходимости их применения в российской системе охраны объектов исторического и культурного наследия с целью сокращения случаев их утраты.

§ 2. История развития законодательства, определяющего правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия

Формирование представлений об объектах, подлежащих особой охране в силу их особой ценности (древностях) в XVIII – начале XX в.

В России начало формирования отечественного законодательства по охране древностей связано с реформаторской деятельностью Петра I. Петровские реформы коснулись всех сторон общественной и социальной жизни российского общества. Как отмечает Н.А. Потапова, «именно в период правления Петра I произошло становление новых ценностных и эстетических критериев и приоритетов общественного сознания связанных, в том числе и с сохранением и поддержанием национального культурного наследия»²¹. Первое упоминание об объектах, представляющих ценность с точки зрения

²¹См.: Потапова Н.А. Охрана культурного наследия России XVII–XX вв. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russist.ru/biblio/chrestom/0.htm> (дата обращения: 12 мая 2021 г.).

истории и культуры, содержится в Указе Петра I от 13 февраля 1718 г.²² «О сдаче старинных редкостей комендантам». Редкостями, согласно Указу, признаются объекты в случае, если отвечают признаку «куриозности», т.е. «древности». Что именно понималось под «древностью», Указом не устанавливалось.

В первой половине XIX в., в период царствования Николая I, на смену термину «куриозные вещи» пришел термин «древности» или «достопамятные вещи». В Указе «О доставлении описей достопамятных вещей» от 30 мая 1826 г.²³ «достопамятностью» вещи признавалась ее историческая ценность, т.е. связь с определенными историческими событиями, которая может быть документально подтверждена. В отличие от предыдущего акта, Указ 1826 г. уточнял, что достопамятными могут быть признаны как движимые, так и недвижимые объекты.

Активизация отечественного нормотворчества в области охраны древностей приходится на вторую половину XIX в., на времена царствования Александра II. Московским археологическим обществом впервые была сформулирована и предложена модель комплексного сохранения древних памятников, основанная на двух элементах: их учете и охране. Данная модель нашла свое отражение в «Проекте положения об охране древних памятников» от 21 марта 1869 г.²⁴ (далее по тексту – Проект 1869 г.). Проектом 1869 г. предлагалось разделить памятники²⁵ на четыре разряда: памятники архитектуры (здания каменные и деревянные, все искусственные насыпи: валы, городища, курганы);

²² Полное собрание законов Российской империи. Т. 5. СПб., 1830. С. 541–542.

²³ Там же. С. 543.

²⁴ Материалы по вопросу о сохранении древних памятников, собранные имп. Московским археологическим обществом. М., 1911. С. 35–39.

²⁵ Обращаясь к доктринальному толкованию терминов памятник и древность, можно прийти к выводу о том, что введенное Проектом 1869 г. понятие «памятник» шире по содержанию, чем используемое ранее понятие «древность». В подтверждение данной позиции можно привести толкование термина «древности» Брокгаузом и Эфроном, отраженное в их энциклопедическом словаре. Древности, согласно словарю, представляют собой «оставшиеся от древних народов, или от древнего периода жизни какого-либо народа» вещественные памятники. Таким образом древности, в отличие от памятников обладали в этот исторический период двумя признаками – материальностью и историчностью. Однако, из анализа Проекта 1869 г. видно, что памятники в представленном в проекте смысле обладают теми же признаками, что и древности. В связи с этим можно сделать вывод о том, что категория древность и памятник в конце XIX в. использовались в юридической литературе и законодательных актах как равнозначные.

памятники письменности (рукописи и старопечатные книги); памятники живописи (иконы, стенопись); памятники ваяния, резьбы и изделия из золота, серебра, меди и железа. С некоторыми поправками и уточнениями данный законопроект был одобрен на втором археологическом съезде 12 декабря 1871 г.

Стоит констатировать, что ни один отечественный законодательный акт конца XIX в. не содержал конкретные временные критерии древности, которым должен соответствовать исторический объект для получения им статуса памятника. Поэтому в начале XX в. началась разработка нового проекта закона об охране памятников истории и культуры, которая завершилась в 1905 г. Несмотря на достаточную проработанность, этот проект вызвал ряд разногласий. В последующие годы было разработано еще два проекта, ни один из которых не был утвержден.

В немецком праве первое упоминание о памятниках истории и культуры и необходимости их охраны содержится в «Общем Земельном праве Прусских государств» 1794г. (*Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten*)²⁶. Данным правовым актом закреплялись общие принципы проектирования зданий и сооружений на территориях государств, а также устанавливались некоторые особенности обеспечения сохранности исторических зданий и сооружений. На таких объектах предписывалось предпринимать обязательные меры по предотвращению их «грубых искажений». Однако в названном нормативном правовом акте речь еще не шла об охране «памятников» или «объектов исторического и культурного наследия». «Общее земельное право» лишь выделяло строения, обладающие признаком древности, при этом временные критерии такой древности актом не устанавливались.

Позднее, в 1815 г. был издан Меморандум Прусского государства «О формировании государственной системы охраны памятников культуры». Согласно Меморандуму, необходимо было установить предмет такой охраны, уполномоченные органы, комплекс охранных мер, а также гарантии обеспечения сохранности объектов

²⁶ Hattenhauer H. Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794, 2. Aufl., Neuwied; Kriftel; Berlin, 1996.

при проведении уполномоченными органами деятельности по их реставрации.²⁷ В дальнейшем были приняты некоторые дополняющие меморандум акты, направленные на обеспечение сохранности памятников, находящихся в государственной собственности. Памятники, находящиеся в руках частных собственников, не попадали под регулирование Меморандума и принятых на его основе актов, вплоть до начала XX в.²⁸

После объединения Германии на территории Германской Империи²⁹ начинается процесс активного нормотворчества. Одним из ключевых нормативных актов, принятых в данный период, является Германское Гражданское Уложение (далее по тексту – ГГУ), вступившее в силу 1 января 1900 г.³⁰ и не утратившее силу до настоящего времени. В его основу легли фундаментальные идеи римского частного права. Недвижимыми вещами, согласно ГГУ, признаются исключительно земельные участки, другие же объекты признаются недвижимыми лишь на том основании, что они специально приравниваются законом к земельным участкам. Это значит, что категория «недвижимость» и «земельный участок» в немецком праве полностью совпадают. Любые постройки, посевы, насаждения признаются естественной или искусственной частью поверхности земли (*res soli*) и являются ее «принадлежностью» (*Superficies*), всегда следующей за ней.³¹

Таким образом, в немецком праве начиная с конца XIX в. представлялась невозможной «отдельная собственность на дом и на землю»³² Строения, прочно связанные с землей, не признавались самостоятельными объектами права, а образовывали вместе с земельным участком единый объект. Особенности охраны принадлежностей земельных участков – памятников истории и культуры в Германской Империи – закреплялись в строительных нормах и правилах, действующих на

²⁷ См., например: Mieth S. Die Entwicklung des Denkmalrechts in Preußen, 2005; Martin/Mieth/Graf/Sautter, Kommentar zum BbgDSchG, 2. Aufl. 2008.

²⁸ Martin D. Neues Recht in alten Ländern, Stadt Dresden, Auferstanden aus Ruinen. 2. Aufl. 2011.

²⁹ Германская империя была провозглашена 18 января 1871 г. Ее основы оформила Конституция Германской Империи, принятая 16 апреля 1871 г. Подробнее см.: Дебидур А. Дипломатическая история Европы: От Венского до Берлинского конгресса (1814–1878). М.: Гос. изд-во иностр. лит., 1947. С. 84.

³⁰ Гражданское уложение Германской империи / Пер. с нем. СПб., 1898. С. 16.

³¹ “*Superficies solo cedit*» (пер. с латинского) – «сделанное над поверхностью следует за поверхностью».

³² Римское частное право: Учебник / Под ред. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Перетерского. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 128.

территориях королевств или герцогств. Однако в отдельных герцогствах принимались и специальные акты в области их охраны. Например, на территории Герцогства Ангальт в 1911 г. было принято положение «Об охране памятников», которое предусматривало обязательное ведение списка памятников специальными органами, ответственными за их охрану, а также обязательное согласование с такими органами любых мероприятий, разрушающих целостность недвижимых или движимых памятников, внесенных в такие списки.

Формирование представлений о правовом режиме земельных участков объектов исторического и культурного наследия в XX в.

Важные изменения, произошедшие в политической системе России в 1917 году, привели и к существенным изменениям в правовом регулировании различных общественных отношений. Первые законодательные акты 1917–1918 гг., направленные на ликвидацию частной собственности, отразили важнейшую тенденцию времени – стремление нового правительства сосредоточить максимум ценностей в своих руках³³. Политика национализации коснулась как памятников старины, так и их земель.

Земельное законодательство, коренным образом измененное после принятия «Декрета о земле» от 27 октября 1917 г.³⁴ и Декрета ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах»³⁵, в частности первый ЗК РСФСР 1922 г.³⁶, в основном было посвящено правовому режиму сельскохозяйственных земель. 5 октября 1918 г. был издан декрет СНК «О регистрации, приеме на учет и охранении памятников искусства и старины, находящихся во владении частных лиц, обществ и учреждений»³⁷, определивший основы государственной

³³ См.: Полякова М.А. Охрана культурного наследия России. М., 2014. С. 48.

³⁴ Декрет о земле. Принят II Всероссийским съездом Советов 27 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3.

³⁵ Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» // СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.

³⁶ Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного кодекса, принятого на IV сессии 30 октября 1922 г.» // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

³⁷ Постановление СНК РСФСР от 5 октября 1918 г. «О регистрации, приеме на учет и охранении памятников искусства и старины, находящихся во владении частных лиц, обществ и учреждений» // СУ РСФСР. № 73. Ст. 794.

политики в сфере охраны памятников. С его принятием получили законодательное решение две основные проблемы охраны памятников.

Во-первых, документ объявлял первую государственную регистрацию всех монументальных и «вещевых» памятников искусства и старины в виде как целых собраний, так и отдельных предметов, в чьем бы владении они не находились. Во-вторых, государство устанавливало жесткий контроль за всеми историческими объектами. Владельцам коллекций выдавались особые охранные грамоты. Принятые на учет памятники искусства и старины нельзя было продавать, вывозить, а также перестраивать или ремонтировать без особого разрешения Комиссариата народного просвещения (далее по тексту – Наркомпрос).

Стоит подчеркнуть, что законодательство по охране памятников искусства и старины первых лет советской власти направлено преимущественно на охрану «вещных», т.е. «движимых» культурных ценностей. И хотя декрет от 5 октября 1918 г. предписывал регистрировать как «вещные», так и монументальные («недвижимые») памятники, приоритет все-таки был отдан движимым культурным ценностям.

В 1920-е годы начинается новый период в истории охраны отечественного культурного наследия, ставший отражением экономических, политических и идеологических процессов, происходивших в стране. Первым советским законодательным актом, определившим особенности правового режима памятников старины и их земель, стал Декрет ВЦИК и СНК РСФСР «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» от 7 января 1924 г. (далее по тексту – Декрет 1924 г.)³⁸.

Памятники признавались объектами исключительной государственной собственности, а земли, на которых они располагались, запрещалось использовать для осуществления любой деятельности, за исключением деятельности, связанной с их охраной. В частности, на землях охраняемых государством памятников без особого разрешения компетентного органа управления запрещались: рубка деревьев, истребление лесонасаждений и растений, изменение планов и историко-художественных

³⁸ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 07 января 1924 г. «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 18. Ст. 179.

пейзажей в охраняемых парках и садах, эксплуатация недр, мелиоративные работы, рыбная ловля, разорение гнезд, охота на зверей и птиц³⁹.

Положения Декрета 1924 г. были детализированы в специальных Инструкциях Наркомпроса «Об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы» от 19 февраля 1924 г., и «Об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы»⁴⁰ от 7 июля 1924 г.⁴¹ Инструкциями устанавливалось, что земли, занятые памятниками, подлежат исключению из хозяйственной эксплуатации и поддерживаются по возможности в неизменном, первоизданном виде. Особо подчеркивалось, что групповые памятники (кремли, монастыри, усадьбы и т.п.) подлежат охране в целом на всей занимаемой ими территории, включая под охрану и защитную зону, если таковая установлена. После принятия в 1928 г. «Общих начал землепользования и землеустройства»⁴² для всех категорий земель были установлены правовые режимы, соответствовавшие экономическому и политическому значению различных способов и форм использования земли⁴³. В ст. 54 данного нормативного правового акта закреплялись особенности правового режима земель «специального назначения», которыми признавались земли, предоставленные в непосредственное пользование государственных предприятий, учреждений и общественных организаций для их специальных целей несельскохозяйственного характера. Однако в категорию земель специального назначения земли, занятые памятниками истории и культуры, включены не были.

10 августа 1933 г. было издано постановление ВЦИК и СНК РСФСР «Об охране исторических памятников». В Постановлении впервые дано развернутое понятие «исторического памятника». Под ним понимались «памятники революционного движения, крепостные сооружения, дворцы, дома, связанные с историческими

³⁹ Правовой режим земель в СССР / Авт. колл.: Л.П. Фомина, Б.Д. Ключин, Н.И. Краснов и др.; отв. ред. Г.А. Аксенёнок и др.; Академия наук СССР. Институт государства и права. М.: Наука, 1984. С. 251.

⁴⁰ Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 07 января 1924 «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 18. Ст. 179.

⁴¹ Постановление Народного комиссариата просвещения РСФСР от 19 февраля 1924 г. «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 66. Ст. 654.

⁴² Постановление Народного комиссариата просвещения РСФСР от 07 июля 1924 г. «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 66. Ст. 642.

⁴³ Земельное право / Под ред. Г.А. Аксененка. М.: Юридическая литература, 1969. С. 98.

событиями и лицами, монастыри, церкви и другие здания». Из приведенного определения видно, что первое место в нем отведено памятникам революционного движения, что обусловлено приоритетом принципов классовой борьбы в идеологической сфере⁴⁴. Однако терминология в сфере охраны культурного наследия в 1930-е годы еще не сформировалась, что подтверждается употреблением в документе и другого термина, обозначавшего совокупность охраняемых объектов, — «памятники революции, искусства и культуры».

В 1942 г. Наркомпросом было издано методическое письмо «О сборе, учете и обработке материалов о памятниках и памятных исторических местах Великой Отечественной войны»⁴⁵. Собранные материалы о памятниках Великой Отечественной войны сыграли важную роль в подготовке законодательных актов послевоенного времени. Кроме того, еще во время войны были взяты под охрану подлинные военные памятники. 14 октября 1948 г. было издано Постановление Совета министров СССР «О мерах улучшения охраны памятников культуры».⁴⁶ Непосредственная охрана памятников возлагалась на местные органы власти. Учет памятников надлежало провести в течение 1948–1949 гг. Порядок его проведения подробно описывался в изданной в 1949 г. Инструкции «О порядке учета, регистрации и содержания археологических и исторических памятников на территории РСФСР»⁴⁷. Постановлением 1948 г. было утверждено положение «О памятниках культуры», в котором впервые дана классификация историко-культурных объектов, подлежащих государственной охране. Государственной охране подлежали памятники архитектуры, памятники искусства, памятники археологии и исторические памятники.

⁴⁴ См.: Полякова М.А. Охрана культурного наследия России. М., 2014. С. 55.

⁴⁵ Музееведческая мысль в России XVIII–XX веков: Сборник документов и материалов [Электронный ресурс] // URL: <http://iknigi.net/avtor-kollektiv-avtorov/91243-muzeevedcheskaya-mysl-v-rossii-xviii-xx-vekov-sbornik-dokumentov-i-materialov-kollektiv-avtorov/read/page-44.html> (Дата обращения: 1 марта 2021 г.).

⁴⁶ Постановление Совета Министров СССР от 14 октября 1948 г. № 3898 «О мерах улучшения охраны памятников культуры» // СП СССР. 1948. № 6. Ст. 81.

⁴⁷ Постановление Совета Министров РСФСР от 28 мая 1949 г. № 373 «Об утверждении инструкции о порядке учета, регистрации и содержании археологических и исторических памятников на территории РСФСР» // СП РСФСР. 1949. № 3. Ст. 31.

Основным документом, регламентирующим меры государственной охраны историко-культурного достояния и соответствующую сферу общественных отношений второй половины XX в. стал Закон СССР от 29 октября 1976 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры».⁴⁸ Памятниками истории и культуры признавались сооружения, памятные места и предметы, связанные с историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, произведения материального и духовного творчества, представляющие историческую, научную, художественную или иную культурную ценность. Они признавались объектами права не только государственной, но и иных форм собственности. Это, однако, не касалось земель, занятых ими. Последние оставались объектом права исключительной государственной собственности.

Особенности правового режима земель памятников истории и культуры дифференцированно устанавливались на уровне союзных республик. Это было связано с тем, что после принятия «Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» 1968 г.⁴⁹ в состав земель специального несельскохозяйственного назначения, наряду с землями промышленности, транспорта, землями, предоставленными для нужд обороны страны, линий связи и электрических сетей, курортов и заповедников, были включены «иные земли специального назначения». Содержание категории «иные земли специального назначения» подлежали детализации в земельном законодательстве союзных республик. Часть союзных республик стала относить к подвиду «иных земель специального назначения» земли памятников истории и культуры⁵⁰. Так, например, ст. 133 Земельного кодекса Молдавской ССР⁵¹ к таким землям относил земли, на которых размещены недвижимые памятники культуры, представляющие большую историческую

⁴⁸ Закон СССР от 29 октября 1976 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // СЗ СССР. Т. 3. 1990. С. 704.

⁴⁹ Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

⁵⁰ В составе категории земель промышленности, транспорта, курортов, заповедников и иного несельскохозяйственного назначения, предусмотренного разделом IV Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик.

⁵¹ Земельный кодекс Молдавской ССР. Кодекс Молдавской ССР о недрах. Водный кодекс Молдавской ССР. Лесной кодекс Молдавской ССР. М.: Картя Молдовеняскэ, 1986.

и научную ценность, имеющие важное политическое, археологическое или архитектурное значение.

В союзных республиках, земельные кодексы которых не выделяли земли памятников природы и культуры в составе «иных земель специального назначения» (например, ЗК РСФСР 1970 г.⁵²), их особенности определялись отдельными положениями специальных нормативных актов об охране памятников⁵³. В частности, в РСФСР 15 декабря 1978 г. был принят Закон «Об охране и использовании памятников истории и культуры»⁵⁴, однако особенности правового режима земель, занятых памятниками, данным законом не устанавливались. В Законе РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» было дано определение понятия «памятники истории и культуры»: это «сооружения, памятные места и предметы, связанные с историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, произведения материального и духовного творчества, представляющие историческую, научную, художественную или иную культурную ценность». Согласно этому документу, охрана памятников являлась важнейшей государственной задачей: независимо от формы собственности все памятники, находившиеся на территории РСФСР, подлежали государственному учету. Закон определил основные направления государственной политики в сфере охраны памятников, однако ряд проблем, не получивших отражения в указанном документе, еще требовал законодательного обоснования. В связи с этим 16 сентября 1982 г. было принято «Положение об охране и использовании памятников истории и культуры»⁵⁵, важнейшим нововведением которого стало определение памятников истории и культуры не только как объектов, сохранившихся в своем первоначальном виде, но и находящихся в руинированном или

⁵² Закон РСФСР от 01 июля 1970 г. «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» (вместе с «Земельным кодексом РСФСР») // Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

⁵³ Правовой режим земель в СССР / Авт. колл.: Л.П. Фомина (Людмила Павловна Фомина), Б.Д. Ключкин, Н.И. Краснов и др.; отв. ред. Г.А. Аксенёнок и др.; Академия наук СССР. Институт государства и права. М.: Наука, 1984. С. 254.

⁵⁴ Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // СЗ РСФСР. 1990. Т. 3. С. 498.

⁵⁵ Постановление Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры» // СП СССР. 1982. № 26. Ст. 133.

фрагментарном состоянии (законсервированные руины и объекты, значительно перестроенные, но сохранившие в своей основе древние объемы). В отличие от закона 1978 г. в Положении более детально определены права и обязанности государственных органов охраны памятников, охарактеризованы этапы государственного учета, механизм его проведения.

Ряд статей положения посвящен вопросам сохранения исторических центров, историко-культурной среды городов, что было связано с активизацией строительства в городах. В связи с возрастающей актуальностью данных вопросов были приняты две инструкции: «Инструкция по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР» от 24 января 1986 г. № 33 (далее по тексту – Инструкция 1986 г. № 33)⁵⁶ и «Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры» от 13 мая 1986 г. № 203 (далее по тексту – Инструкция 1986 г. № 203).⁵⁷

Инструкция 1986 г. № 203 впервые закрепила понятие «Территория недвижимого памятника истории и культуры». Территорией недвижимого памятника истории и культуры признавался земельный участок, непосредственно занимаемый памятником и связанный с ним исторически и функционально. Границы территории памятника вступали в силу одновременно со взятием его под охрану государства, т.е. с момента включения его в список недвижимых памятников истории и культуры, утверждаемый в установленном порядке. Важно подчеркнуть, что законодатель использовал формулировку «вступают в силу», а не «устанавливаются». Это означает, что определенной процедуры установления границ территории памятника истории и культуры в тот период не существовало. Таким образом, территория памятника

⁵⁶ Приказ Министерства культуры СССР от 24 января 1986 № 33 «Об утверждении «Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31 мая 2023 г.).

⁵⁷ Приказ Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203 «Об утверждении «Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 31 мая 2023 г.).

отождествлялась с его земельным участком, на котором он непосредственно, исторически расположен. Подтверждением этому служат нормы Инструкции 1986 г. № 33, согласно которой охранные зоны памятника уславливаются вокруг самого недвижимого памятника.

Правовой режим территории памятника определялся Инструкцией 1986 г. № 203 следующим образом: в ее пределах, в зависимости от вида и значимости охраняемого объекта государственными органами охраны памятников устанавливается режим содержания и использования, обеспечивающий возможность его изучения, сохранения и реставрации.

В тот же исторический период в Германии, после свержения монархии в ходе революции ноября 1918 г. и установления Веймарской Республики на территории обновленного государства в рамках деятельности по выработке новой нормативно-правовой базы, началась активная деятельность по разработке единого закона об охране памятников истории и культуры. Конституция Веймарской Республики провозгласила одной из обязанностей государства сохранение его исторических памятников. Полномочия в области обеспечения такой охраны возлагались на отдельные земли.

В 1927 г. специальной комиссией при Министерстве культуры Прусской земли был подготовлен и представлен первый проект закона «об охране памятников», который так и не был одобрен.

В 1933 г. во времена Третьего Рейха нормы, которые предполагалось включить в Прусский закон «Об охране памятников», были разделены между тремя законами – «Об охране природы», «О защите археологических древностей» и «О защите памятников». Однако и эти законы после длительных обсуждений не были приняты и к моменту начала Второй мировой войны Германия не имела единого закона о защите памятников.

После ее окончания часть германской территории (земли Мекленбург-Передняя Померания, Бранденбург, Саксония-Анхальт, Саксония и Тюрингия) вошла в зону, занятую советскими войсками, на которой была образована Германская Демократическая

Республика (далее по тексту – ГДР). Конституция ГДР 1949 г.⁵⁸ провозгласила «социалистическую национальную культуру» основой социалистического общества. Новый политический уклад (аграрная реформа, национализация) оказал существенное воздействие на формирование системы охраны и сохранения культурного наследия Республики. В 1952 г. на территории ГДР вступило в силу «Положение о сохранении и уходе за национальными памятниками», а в 1961 г. на смену Положению 1952 г. пришло Положение «об охране и защите памятников», на основе которого был разработан закон ГДР «О сохранении памятников истории и культуры на территории ГДР»⁵⁹ (далее по тексту – Закон ГДР 1975 г.), вступивший в силу в 1975 г.

Закон ГДР 1975 г. во исполнение положений Конституции⁶⁰ ГДР понимал под памятниками овеществленные результаты политического, экономического и культурного развития, которые в интересах социалистического общества признаны уполномоченными органами таковыми в силу их особой исторической, художественной или научной ценности.

Целью охраны памятников согласно § 1 Закона ГДР 1975 г. являлось их сохранение и развитие для «развития социалистического сознания», а также образования и нравственного воспитания. Памятники должны «служить реализации идей социалистического патриотизма и пролетарского интернационализма». С помощью этих формулировок был найден способ включить памятники, которые ранее часто оценивались в качестве пережитков феодализма, капитализма или религии, в социалистическую идеологию⁶¹ Это позволяло включить здания (замки, усадьбы или церкви), которые часто происходили из других форм общества, в социалистическое

⁵⁸ Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik vom 7. Oktober 1949 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr49-i.htm> (дата обращения: 22 сентября 2021 г.).

⁵⁹ Denkmalschutzgesetz (DPfLG) vom 19. Juni 1975 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.denkmalrechtbayern.de> (дата обращения: 22 сентября 2021 г.).

⁶⁰ В данном случае речь идет о Конституции Германской Демократической Республики 1968 г., которая была принята народным голосованием 6 апреля 1968 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://constitutions.ru/?p=8825> (дата обращения: 22 сентября 2021 г.).

⁶¹ Magirius, Heinrich: Zur Geschichte der Denkmalspflege in der früheren DDR // Denkmalschutz und Denkmalspflege. 10 Jahre Denkmalschutzgesetz NRW. Cologne; Bonn, 1991. P. 286f.

общество. В 1980-х годов некоторые церкви в ГДР были переоборудованы в концертные залы, поскольку в них отпала необходимость в религиозных целях.

Новшеством рассматриваемого закона стало введение трехуровневой системы иерархии памятников. Памятники заносились в списки в зависимости от их значимости. Памятники национального и международного значения входили в центральный список памятников. Кроме того, существовали списки памятников национального и регионального значения для каждого округа и уезда.

Через год после вступления в силу Закона 1975 г. на территории ГДР было издано «Положение о реализации Закона об охране памятников на территории ГДР»⁶². В основном положение было направлено на урегулирование практических вопросов охраны памятников.

Второе положение о реализации Закона 1975 г.,⁶³ вступившее в силу 14 июля 1978 г., было направлено на сохранение памятников расположенных в городской среде. Так называемые территориальные памятники признавались зонами охраны памятников. Эта норма создала теоретическую основу для сохранения районов и исторических центров городов.

На территории ФРГ высокие темпы реконструкции городских пространств германских городов, обусловленные значительными разрушениями времен второй мировой войны, в совокупности со стремительным увеличением числа «вновь выявляемых памятников», обусловили необходимость выработки новой стратегии охраны культурного наследия государства. Была признана невозможность их эффективной охраны без сохранения историко-градостроительной среды. Из-за того, что государство находилось в состоянии глубокого кризиса, в котором даже функции охраны важнейших свидетельств его истории отошли на второй план, активное создание новой законодательной базы в области охраны культурного наследия началось только в 1970-е годы.⁶⁴

⁶² Durchführungbestimmung zum Denkmalschutzgesetz //GBl. I S. 489.

⁶³ GBl. I S. 489, in: Deutsche Denkmalschutzgesetze. Bonn, 1982.

⁶⁴ Martin/Krautzberger, Denkmalschutz, Teil B. System des Denkmalschutzes Rn. 39–43, beck-online.

В 70-е годы XX в. немецкое законодательство в сфере охраны культурного наследия стало формироваться на основе положений действующего до настоящего времени Федерального закона 1976 г. «Об охране природы (Bundesnaturschutzgesetz)»⁶⁵, положениях Европейской хартии об архитектурном наследии (Принята в г. Амстердам, 26 сентября 1975 г.)⁶⁶ и рекомендации Комитета министров Совета Европы от 14 апреля 1976 г. № 76 «Об адаптации законодательства и нормативных правовых актов к требованиям комплексного сохранения архитектурного наследия».

Согласно Европейской хартии об архитектурном наследии, комплексное сохранение недвижимого культурного наследия должно являться основным компонентом программ территориального планирования городов. Данное положение должно быть законодательно закреплено в качестве одной из главных задач градостроительной политики. Комплексное сохранение недвижимого культурного наследия является одним из элементов качества окружающей среды и фактором устойчивого развития территории, учитывающего равновесие открытых и застроенных городских пространств, а также озеленения; государственные и муниципальные органы власти на своем уровне обязаны принимать нормативно-правовые, организационно-финансовые и иные меры, направленные на обеспечение охраны архитектурных памятников и ансамблей, а также исторической застройки.⁶⁷

Развивая эти принципы, Законом ФРГ «Об охране природы» было установлено, что система мероприятий по рациональному формированию окружающей природной среды и охране природы с целью сохранения, улучшения и эффективного использования природных ресурсов как основы жизни общества (ландшафтное планирование) направлено на формирование эффективного культурного ландшафта при одновременном развитии и поддержке полезных свойств территории. Закон «о пространственном

⁶⁵ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 //BGBl. I S. 2542

⁶⁶ Европейская хартия об архитектурном наследии от 26 сентября 1975 г. (Принята в г. Амстердаме)⁶⁶// Сборник правовых актов Совета Европы о сохранении культурного наследия. Екатеринбург, 2001 .

⁶⁷ См.: Никифоров А.А. Европейское право в области градорегулирования в исторических городах // Тезисы к докладам конференции «Градостроительные проблемы охраны наследия» / Сост., отв. ред. Э.А. Шевченко. Вып. 1. СПб., 2012. С. 23.

планировании» (Raumordnungsgesetz) провозгласил подход к охране историко-культурного наследия, основанный на проведении на уровне федеральных земель градостроительной политики сохранения традиционной исторической застройки городских кварталов, обеспечивающий взаимодействие городских функций с социально-культурным разнообразием территории.

Таким образом, в ФРГ в 1970/80-е годы был сформирован подход к комплексному сохранению историко-культурного наследия, целями которого были признаны: во-первых, сохранение недвижимого культурного наследия и историко-градоформирующих объектов посредством механизмов государственной охраны и мероприятий по консервации несущих элементов и реставрации памятников. Во-вторых, интеграция наследия в жизнь современного общества посредством реализации программ комплексной регенерации и реконструкции инженерной инфраструктуры, включая приспособление для современного использования зданий, при условии, что новая функция будет соответствовать их культурному значению, а ценные элементы будут отреставрированы. Характеристики конкретных объектов, которые могли быть признаны памятниками, устанавливались на уровне федеральных земель. На их территориях стали приниматься специальные законы «О защите памятников», действующие в ФРГ до настоящего времени.

Нормативные основы правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия конца XX – начала XXI в.

В начале 1990-х годов Россия вступила в новый этап развития, характеризующийся коренными изменениями в экономической и политической системах. Был издан целый ряд нормативных правовых актов, посвященных сохранению движимых памятников истории и культуры, в частности Закон РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей»⁶⁸, «Основы законодательства Российской Федерации об

⁶⁸ Закон Российской Федерации от 15 апреля 1993г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

Архивном фонде и архивах»⁶⁹, ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации»⁷⁰, ФЗ «О реституции культурных ценностей» («О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»)⁷¹. Специального закона об охране недвижимых памятников истории и культуры принято не было.

Земельный кодекс РСФСР⁷² (далее по тексту – ЗК РСФСР) признал земли, на которых (и в которых) располагаются памятники истории и культуры, достопримечательные места, в том числе объявленные заповедными, национальными парками, историко-культурные заповедники, а также занятые учреждениями культуры и с которыми связано существование традиционных народных художественных промыслов, ремесел и иного прикладного искусства подвидами земель особо охраняемых территорий – земель историко-культурного назначения. ЗК РСФСР устанавливал, что такие земли подлежат использованию в особом режиме, изъятие их для нужд, противоречащих их основному целевому назначению, и любая деятельность, не соответствующая установленному режиму, не допускаются. С учетом положений Инструкции 1986 г. № 203, согласно которой территорией памятника признавался земельный участок, на котором последний непосредственно расположен, земли историко-культурного назначения в 1990-е годы в РФ отождествлялись с земельными участками памятников истории и культуры, которые, в свою очередь, являлись его территорией, возникающей одновременно со взятием памятника под охрану государства.

Проходившая в отсутствие актуального специального закона приватизация памятников истории и культуры приводила на практике к возможности приватизировать любой памятник, независимо от степени его историко-культурной ценности. Согласно

⁶⁹ Основы законодательства РФ от 07 июля 1993 г. № 5341-1 «Об Архивном фонде Российской Федерации и архивах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1311.

⁷⁰ Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

⁷¹ Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 44. Ст. 5081.

⁷² Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

Указу Президента РФ от 24 декабря 1993 г. «О приватизации»⁷³ приватизации не подлежали памятники, находящиеся в федеральной собственности; памятники археологии, независимо от их категории; памятники, расположенные на территории музеев-заповедников; памятники, созданные более 200 лет назад (уникальные архитектурные постройки); памятники и объекты науки и техники XX в; захоронения и некрополи. Позднее, в указе Президента РФ от 26 ноября 1994 г. «О приватизации недвижимых памятников истории и культуры местного значения»⁷⁴ устанавливалось, что приватизации подлежат памятники местного значения. Исключение составляли особо ценные объекты; объекты, подлежащие передаче религиозным объединениям; объекты, расположенные на особо охраняемых территориях. Таким образом, четкой грани между памятниками республиканского и местного значения проведено не было, что и приводило к возможности приватизировать любой памятник.

В начале 1990-х годов также проходил процесс передачи Московской патриархии зданий церквей и монастырских ансамблей. Правовым основанием такой передачи стали Распоряжение Президента РФ от 23 апреля 1993 г. «О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества»⁷⁵ и Постановление Правительства РФ от 14 марта 1995 г. «О порядке передачи религиозным объединениям относящегося к федеральной собственности имущества религиозного назначения»⁷⁶. В Постановлении установлено, что передачу церкви памятников и прилегающих к ним территорий, относящихся к федеральной собственности, осуществляет Министерство культуры РФ. Особо ценные объекты исторического и культурного наследия народов Российской Федерации передаче в собственность религиозным объединениям не подлежат. В

⁷³ Указ Президента Российской Федерации от 24 Декабря 1993 г. № 2284 «О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 1. Ст. 2.

⁷⁴ Указ Президента Российской Федерации от 26 ноября 1994 г. № 2121 «О приватизации недвижимых памятников истории и культуры местного значения» // СЗ РФ 1994. № 32. Ст. 3330.

⁷⁵ Распоряжение Президента Российской Федерации от 23 апреля 1993 г. № 281-рп «О передаче религиозным организациям культовых зданий и иного имущества» // СЗ РФ 1993. № 17. Ст. 1455.

⁷⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 1995 г. № 466 «О порядке передачи религиозным объединениям относящегося к федеральной собственности имущества религиозного назначения» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1059.

положении отмечалось, что памятники передавались религиозным объединениям с прилегающими к ним территориями.

Неотложного правового решения требовала проблема застройки исторических центров городов. Пределы допустимого вмешательства в подлинные градостроительные и архитектурные объекты, установленные Законом 1978 г. (ст. 41 запрещала снос, перемещение, изменение недвижимых памятников истории и культуры) не всегда учитывались. 11 января 1995 г. был принят закон г. Москвы «Об ответственности за нарушение правил охраны, использования и реставрации памятников истории и культуры г. Москвы»,⁷⁷ который так и не решил существующих проблем.

Начиная с середины 1990-х годов началась активная разработка «единого федерального закона по охране культурного наследия. Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее по тексту – ФЗ «Об объектах культурного наследия») был утвержден Президентом РФ 25 июля 2002 г.⁷⁸ Закон использовал новую терминологию, согласованную с общеевропейскими тенденциями охраны культурного наследия,⁷⁹ структурными элементами которого признавались объекты исторического и культурного наследия.

Новый закон отразил общеевропейские тенденции широкой трактовки понятия «наследие»: во-первых, важнейшим признаком объекта исторического и культурного наследия (наряду с ценностью) признавалась его недвижимость. Ранее действовавший Закон РСФСР 1978 г. относил к памятникам истории и культуры как движимые, так и недвижимые вещи. Во-вторых, памятник стал восприниматься в неразрывной связи с его пространственным окружением, а объектом охраны могла быть признана территория,

⁷⁷ Закон г. Москвы от 11 января 1995 г. № 1-4 «Об ответственности за нарушение правил охраны, использования и реставрации памятников истории и культуры г. Москвы» // Ведомости Московской Думы. 1995. № 1.

⁷⁸ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

⁷⁹ Молчанов С.Н. Об определении понятий «недвижимые культурные ценности» и «недвижимое культурное наследие (достояние)» в правовых актах ЮНЕСКО // Сборник текстов докладов Второй межрегиональной научно-практической конференции. М., 2000. С. 15.

обладающая уникальными планировкой, ландшафтом, ценными памятниками. В-третьих, земельные участки в границах территорий объектов исторического и культурного наследия стали относиться к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых устанавливается земельным законодательством. Именно с момента вступления в силу данной нормы территория объекта исторического и культурного наследия перестала отождествляться с его земельным участком.

После объединения ФРГ и ГДР в 1991 г. система охраны памятников истории и культуры была скорректирована с учетом новых политических реалий единого государства. На современном этапе нормативную основу охраны памятников истории и культуры ФРГ составляют положения Основного закона ФРГ, Основных законов Федеральных земель, шестнадцати специальных Законов Федеральных земель «О защите памятников», а также иные нормативные правовые акты федерального и регионального уровня. В соответствии со ст. 30 Основного закона ФРГ решение задач в области культуры, куда входят и вопросы охраны и защиты памятников истории и культуры, относится к компетенции Федеральных земель⁸⁰.

В Основных законах Федеральных земель отражено два основных подхода к закреплению государственной обязанности обеспечения охраны объектов исторического и культурного наследия. Первая группа Федеральных земель оперирует общей формулировкой, в соответствии с которой на территории Федеральной земли государство защищает основы культурной жизни граждан. В эту формулировку включаются и нужды в области охраны памятников истории и культуры. Такой подход находит отражение в Основных законах земель: Бранденбург, Мекленбург – Передняя Померания и Нижняя Саксония. Иные земли прямо устанавливают обязанность государства заботиться именно об охране памятников истории и культуры. Например, согласно ст. 3 Основного закона Федеральной земли Бавария, государство защищает основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Федеральной земли, а также историческую преемственность.

⁸⁰ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. I S. 2438.

В соответствии со ст. 141 Основного закона федеральной земли Бавария государство обязано защищать и заботиться о памятниках истории и культуры, обеспечивать по мере возможности восстановление утраченных и поврежденных недвижимых памятников истории и культуры и не допускать массовое перемещение движимых культурных ценностей за рубеж. В соответствии с ст. 3 Основного закона земли Баден-Вюртемберг на государство Федеральные земли и общины возлагается обязанность по защите памятников истории, культуры и природы.

В настоящий момент на территории ФРГ действует 16 законов Федеральных земель «О защите памятников» (Denkmalschutzgesetz)⁸¹, которые закрепляют основы их правового режима. Особенностью данных законов представляется то, что для них

⁸¹ Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz Bayern) (BayRS IV, 354 [2242-1-WFK] (Закон о защите памятников земли Бавария от 27 июля 2009 г.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen (Sächsisches Denkmalschutzgesetz) (SächsGVBl. S. 229, Glied.-Nr.: 46-1) (Закон о защите памятников земли Саксония от 3 марта 1993 г.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Denkmalschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern (GVBl. M-V S. 12, Glied.-Nr.: 224-2) (Закон «О защите памятников» земли Мекленбург-Передняя Померания от 6 января 1998 г.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin (GVBl. S. 376.) (Закон о защите памятников г. Берлин от 24 апреля 1995 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg // (Закон о защите памятников земли Бранденбург от 24 мая 2004 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler // Bremisches Gesetzblatt S. 605 (Закон о защите памятников г. Бремен от 27 мая 1993 г.);

Denkmalschutzgesetz Hamburg // Hmb Gesetz und Verordnungsblatt 2013 (Закон о защите памятников г. Гамбург от 5 апреля 2013 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz // (Nds. Gesetz und Verordnungsblatt S. 517) (Закон о защите памятников земли Нижняя Саксония от 30 мая 1978 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler // Gesetz und Verordnungsblatt 1978 // (Закон о защите памятников земли Северный Рейн-Вестфалия от 23 марта 1978 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Saarländisches Denkmalschutzgesetz // Amtsbl. S. 1374 – Glied.-Nr.: 224-5 (Закон о защите памятников земли Саар от 19 мая 2004 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (GVBl. LSA S. 368; Glied.-Nr.: 2242.1) // (Закон о защите памятников земли Саксония-Ангальт от 21 октября 1991 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Thüringer Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmale // April 2004 Gesetz und Verordnungsblatt 2004, 465, Glied.-Nr.: 224-1) (Закон о защите памятников земли Тюрингия от 14 апреля 2004 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale Baden-Württemberg (GBl. 1983, 797, Glied.-Nr.: 2139-1) (Закон «О защите памятников» земли Баден-Вюртемберг от 6 декабря 1983 г.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

характерно отсутствие единства характеристик многих базовых категорий охранительной деятельности. Различаются подходы к определению понятия памятника истории и культуры, установлению системы мер по их охране, процедуры и основания получения разрешений для осуществления действий, связанных с памятниками истории и культуры, обязанности собственников и правообладателей и многое другое.

Вопросы градостроительной охраны памятников истории и культуры, их непосредственного окружения, а также охраны узнаваемых обликов районов, городов и иных населенных пунктов регулируются Строительным кодексом ФРГ (далее по тексту – СтрК ФРГ)⁸², а также Строительными Уложениями федеральных земель.⁸³ Ограничения использования земель, находящихся в зоне воздействия на памятники истории и культуры, требования к реконструкции и консервации памятников истории и культуры устанавливаются законом «О пространственном планировании территории ФРГ»⁸⁴, законами о планировании федеральных земель и частично Законом ФРГ «О землеустройстве»⁸⁵. Особенности правового режима движимых культурных ценностей установлены в Законе ФРГ «О культурных ценностях».

Выводы

1. Законодательство в области охраны памятников истории и культуры и их земель начиная с XVIII в. формировалось в российском и германском государствах в их общем политическом, экономическом и социальном русле развития. Сохранение культурного наследия в каждый из трех исследованных периодов имеет свои особенности, однако можно выделить и некоторые общие тенденции. К их числу относятся: стремление государства к сохранению культурных ценностей, учет культурного наследия (ведение списков, реестров), законодательное оформление прав

⁸² BGBl. I S. 1722.

⁸³ См., например: Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 (GVBl. S. 588) und am 24. Juli 2015 (GVBl. S. 296) Landesbauordnung für Baden-Württemberg. Vom 8. August 1995 (GBl. S. 617) Bauordnung für Berlin (BauOBln) in der Fassung vom 3. September 1997 (GVBl. S.421, 512); Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) Vom 16. Juli 2003; Hamburgische Bauordnung (HBauO). Vom 1. Juli 1986.

⁸⁴ BGBl. I S. 2986.

⁸⁵ BGBl. I S. 546.

собственников памятников истории и культуры, отдельное правовое регулирование статуса объектов исторического и культурного наследия и их земель.

2. Отечественные законодательные акты XIX – начала XX в. не закрепляли никаких особых условий использования земельных участков, на которых располагались памятники (древности). Памятниками признавались как движимые, так и недвижимые объекты, обладающие двумя признаками – материальностью и историчностью (древностью). В ФРГ с конца XIX в. памятники истории и культуры признавались принадлежностью земельного участка, на котором они расположены. Понятие «памятник» включало и земельный участок, обладающий особой ценностью в силу наличия у него принадлежности – памятника.

3. В XX в. в ФРГ и СССР сложились отвечающие тенденциям времени и уровню развития права системы охраны объектов исторического и культурного наследия, отличающиеся тем, что в ФРГ эта система базировалась и являлась развитием законодательных актов XIX – начала XX в., а в основе системы охраны памятников истории и культуры СССР был заложен принцип исключительной государственной собственности на землю и на расположенные на ней памятники. В СССР были предприняты первые попытки определения правового режима «земель памятников», выделено их целевое назначение, был принят первый специальный нормативный правовой акт в области охраны памятников. В ФРГ в XX в., были последовательно приняты Законы федеральных земель «О защите памятников», которые не утратили силу до настоящего времени.

§ 3. Понятие и виды земельных участков объектов исторического и культурного наследия

В РФ и ФРГ особенности правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия зависят от вида земельного участка объекта исторического и культурного наследия.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) признаются объекты

недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Установить условия признания конкретного земельного участка земельным участком объекта исторического и культурного наследия на основании норм ЗК РФ и ФЗ «Об объектах культурного наследия» невозможно.

Так, согласно ст. 5.1 ФЗ «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.

Земли историко-культурного назначения согласно Земельному кодексу РФ входят в состав земель, особо охраняемых территорий и объектов. Признаками земель особо охраняемых территорий и объектов являются их особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение; законодательно установленная необходимость их изъятия в соответствии с постановлениями федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ или решениями органов местного самоуправления полностью или частично из хозяйственного использования и оборота; особый правовой режим охраны, устанавливаемый в отношении таких земель⁸⁶. Последние используются

⁸⁶ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / О. И. Крассов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 322.

главным образом как пространственный территориальный базис⁸⁷.

Согласно ст. 3.1 ФЗ «Об объектах культурного наследия» территорией объекта исторического и культурного наследия является территория, непосредственно занятая данным объектом и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью. В территорию объекта исторического и культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда (далее также – земли), водные объекты или их части.

Совместное толкование ст. 3.1 и ст. 5 ФЗ «Об объектах культурного наследия» показывает их явное противоречие в связи со следующим.

Под территорией (лат. *territorium*) в географическом (физическом) смысле слова понимается земельное пространство с определенными границами⁸⁸. Понятие «территория» объединяет земли, воды, горы, атмосферный слой, недра, иные объекты, находящиеся в ее границах⁸⁹. Однако исходя из норм ст. 3.1 и ст. 5 ФЗ «Об объектах культурного наследия» в границах территории объекта исторического и культурного наследия к землям историко-культурного назначения относятся исключительно земельные участки в ее составе. Правовой статус иных объектов, расположенных в границах данной территории, на основании указанных норм проследить невозможно.

В ст. 3.1 ФЗ «Об объектах культурного наследия», по нашему мнению, заложен не совсем корректный подход к пониманию территории объекта исторического и культурного наследия. Территория объекта исторического и культурного наследия выступает в качестве пространства, в пределах которого находятся различные

⁸⁷ Так, в рамках выполнения общей функции – использования в качестве операционного базиса, земли в составе земель несельскохозяйственного назначения, каковыми и являются земли особо охраняемых территорий, имеют более конкретные целевые назначения. Внутри каждой категории земель следует различать определенные виды земель, а внутри видов – разновидности. Все эти деления внутри категорий земель связаны с еще более конкретным назначением земельных участков, используемых для несельскохозяйственных целей. См.: Общая теория советского земельного права / Отв. ред.: Г.А. Аксенёнок, И.А. Иконичкая, Н.И. Краснов. М., 1983. С. 351.

⁸⁸ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 649.

⁸⁹ См.: Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 38.

природные, природно-антропогенные и антропогенные объекты. Ее границы должны устанавливаться таким образом, чтобы в них были включены территории, на которых происходят процессы, влияющие или могущие повлиять на состояние объекта исторического и культурного наследия.

Территория объекта исторического и культурного наследия как земельно-правовое понятие представляет сложное явление. Она включает объект исторического и культурного наследия, а также его историческую среду. ФЗ «Об объектах культурного наследия» не содержит определения понятия исторической среды объекта исторического и культурного наследия.

В самом общем смысле историческая среда – система созданных человеком и природой пространств, решенных средствами архитектуры и обладающих осознанной историко-культурной ценностью и целостностью, отличающихся узнаваемостью, своеобразием и самоидентификацией⁹⁰.

Согласно «Своду правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений» историческая среда – это среда, сохранившаяся в историческом виде или соответствующая ей по своим характеристикам и способствующая наилучшему проявлению ценных качеств объектов культурного наследия⁹¹. Наиболее полное определение понятия исторической среды содержится в Правилах землепользования и застройки (ПЗЗ) Санкт-Петербурга⁹².

Историческая среда согласно ПЗЗ представляет собой систему следующих элементов: природный и городской ландшафт, поверхностные водные объекты, исторический планировочный каркас, исторические здания, историческая система озеленения, благоустройство, сформировавшееся в зонах охраны объектов культурного наследия. Приведенное определение также входит в противоречие со ст. 3.1 ФЗ «Об

⁹⁰ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 196.

⁹¹ СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹² Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru>.

объектах культурного наследия» и еще раз подтверждает, что территория объекта культурного наследия не ограничивается территорией в смысле указанной статьи, включает и территории охранных зон объектов исторического и культурного наследия. Именно границы зон охраны объектов исторического и культурного наследия должны являться границами территории объекта исторического и культурного наследия.

Под территорией объекта исторического и культурного наследия предлагается понимать используемую в целях охраны объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде особо охраняемую территорию с ограниченным режимом землепользования, в границах которой располагается объект культурного наследия.

На территории объекта исторического и культурного наследия могут находиться различные землепользования как имеющие историко-культурное назначение, так и не имеющие (например, земли городов и иных поселений).

В связи с этим в границах территории объекта культурного наследия необходимо разделять два вида земельных участков объектов исторического и культурного наследия:

1) земельные участки историко-культурного назначения, создающие в совокупности категорию земель историко-культурного назначения;

2) земельные участки (части земельных участков), находящиеся на территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения.

Таким образом, территория объекта культурного наследия включает объект культурного наследия, земельный участок (участки) историко-культурного назначения, а также земельные участки (части земельных участков), находящиеся за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения, с ограничениями в использовании, направленными на обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде, находящиеся в границах охранных зон объекта культурного наследия.

Земельные участки историко-культурного назначения являются составной частью территории объектов исторического и культурного наследия, и обычно составляют меньшую часть от площади территории. Это происходит из-за необходимости включения

в границы охранных зон объектов исторического и культурного наследия больших по площади территорий. Перевод всех земельных участков на этих территориях в категорию земель историко-культурного назначения нецелесообразен.

В законодательстве не содержится определение понятия земель историко-культурного назначения и их земельных участков.

Анализ положений ФЗ «Об объектах культурного наследия» позволяет говорить о наличии следующих условий признания земельных участков – земельными участками историко-культурного назначения:

1) наличие на земельном участке включенного в Единый Реестр объекта исторического и культурного наследия;

2) включение земельного участка в состав объекта исторического и культурного наследия или признание земельного участка – объектом археологического наследия. Включение земельного участка в состав объекта исторического и культурного наследия означает, что в детальном описании предмета охраны объекта исторического и культурного наследия (ценностных характеристик, послуживших основанием для признания конкретного объекта объектом культурного наследия), содержатся сведения о его земельном участке;

3) включение земельного участка в состав земель историко-культурного назначения.

Однако для земельных участков историко-культурного назначения характерен еще один важный признак, который прямо не установлен в современном законодательстве.

Земельный участок историко-культурного назначения должен фактически использоваться в целях обеспечения сохранности объектов исторического и культурного наследия.

Именно данный (четвертый) признак, на наш взгляд, является основным для отнесения земельного участка к категории земель историко-культурного назначения.

Таким образом, земельный участок историко-культурного назначения представляет собой часть поверхности земли, на которой (в которой) расположен объект

исторического и культурного наследия, включенный в его состав, используемый в целях обеспечения физической сохранности расположенного на нем (в нем) и составляющий с ним единое целое объекта исторического и культурного наследия.

Под землями историко-культурного назначения предлагается понимать вид категории земель особо охраняемых территорий, расположенный в границах территории объекта исторического и культурного наследия, и используемый в целях охраны расположенных на них объектов исторического и культурного наследия.

Земельные участки (части земельных участков), находящиеся на территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения принципиально отличаются от земельных участков историко-культурного назначения. Для их характеристики необходимо обратиться к определению понятия «охранная зона объекта исторического и культурного наследия».

Охранные зоны объекта исторического и культурного наследия являются основным механизмом их охраны. Целью установления охранной зоны объекта исторического и культурного наследия является защита объектов исторического и культурного наследия от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним территориям, участках земли или водного пространства, т.е. в исторической среде. Установление охранных зон объекта исторического и культурного наследия существенным образом изменяет правовой режим земель, вошедших в их границы, ввиду установления особых условий использования земельных участков и осуществления хозяйственной деятельности (пп. 1 ч. 2 ст. 56 Земельного кодекса РФ).

Данные ограничения устанавливаются в отношении земельных участков независимо от их категории или от того, в чьей собственности и пользовании они находятся. Однако нахождение земельного участка в охранной зоне объекта исторического и культурного наследия определенного типа, не изменяет категорию земель, к которой он отнесен.

Объем ограничений по использованию земель зависит от вида охранной зоны объекта исторического и культурного наследия (охранной зоны, зоны регулирования застройки и природного ландшафта).

Основное отличие правового режима земельных участков историко-культурного назначения и земельных участков находящихся на территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения заключается в том, что земельные участки историко-культурного назначения предназначены для обеспечения физической сохранности объекта исторического и культурного наследия на них расположенного, а земельные участки территории объекта исторического и культурного наследия предназначены для сохранения не расположенного на них объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде без отнесения их к категории земель историко-культурного назначения.

«Земельные участки (части земельных участков), находящиеся на территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения представляют собой находящиеся на территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения, расположенные в границах охранных зон объекта культурного наследия и не относящиеся к землям историко-культурного назначения, ограничения в использовании которых направлены на обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде».

В ФРГ под имуществом историко-культурного наследия (культурными ценностями, пер. с нем. *Kulturgüter*) понимаются физические объекты: движимые или недвижимые, отдельные предметы, коллекции или ансамбли, созданные, измененные, сформированные человеком или отражающие его культурное развитие, обладающие исторической, художественной, научной, архитектурной, археологической или иной культурной ценностью. Под объектом исторического и культурного наследия⁹³ законы федеральных земель ФРГ «О защите памятников» (*Denkmalschutzgesetze*) понимают вещи, их совокупности и составные части, в сохранении которых существует

⁹³ В дословном переводе “Denkmal” – памятниками.

общественный интерес, основанный на их художественной, научной, технической, исторической ценности и градостроительных достоинствах.

Согласно решению Федерального административного суда ФРГ от 24 июля 1960 г.⁹⁴, земельному участку может быть присвоена особая историческая и культурная ценность в случае, если к сохранению находящегося на нем строения (здания, или объекта садового искусства) был проявлен общественный интерес. При этом земельные участки, на которых расположены объекты, соответствующие юридически установленным ценностным критериям объектов исторического и культурного наследия, автоматически признаются охраняемыми.

Таким образом, в ФРГ понятие земельного участка объекта исторического и культурного наследия синонимично определению понятия недвижимого объекта исторического и культурного наследия. Земельным участком – объектом исторического и культурного наследия признается часть поверхности земли, существенной составной частью которой является объект исторического и культурного наследия.

Законодательство РФ и ФРГ по-разному классифицирует объекты исторического и культурного наследия и как следствие, их земельные участки. Согласно Международной Хартии по консервации и реставрации памятников и достопримечательных мест (далее по тексту – Венецианская Хартия),⁹⁵ ратифицированной РФ и ФРГ, понятие объекта исторического и культурного наследия «включает в себя как отдельное архитектурное произведение, так и городскую или сельскую среду, носящие характерные признаки определенной цивилизации, особого пути развития или исторического события».

Воспринимая международный подход к регулированию, законы всех федеральных земель ФРГ «О защите памятников» разделяют недвижимые объекты исторического и культурного наследия на:

Памятники архитектуры (Baudenkmal), обозначаемые как единичные объекты исторического и культурного наследия (Einzeldenkmal);

⁹⁴ BVerwGE v. 24. 6. 1960, E 11, 32= EzD. 6.4 Nr. 11.

⁹⁵ Международно-правовые документы по вопросам культуры. СПб.: СПб ГУП, 1996.

Комплексные объекты исторического и культурного наследия (Denkmalbereiche), часто обозначаемые термином «ансамбль».

Большинство законов федеральных земель ФРГ «О защите памятников» (за исключением Бранденбурга, Серверного Рейн-Вестфалии и Саксонии) выделяют наряду с вышеназванными, третий вид объектов исторического и культурного наследия - объекты археологического наследия.

Законы г. Берлина и г. Гамбурга выделяют в качестве четвертого вида объектов исторического и культурного наследия объекты садового искусства. Законы других федеральных земель относят к подвиду архитектурных памятников.

Закон «О защите памятников» Федеральной земли Нижняя Саксония в качестве четвертого вида объектов исторического и культурного наследия выделяет объекты исторической геологии.

Отдельно следует остановиться на особенностях такого вида объектов исторического и культурного наследия, как ансамбль. Законы федеральных земель ФРГ «О защите памятников» подразделяются на две группы: относящие земельные участки – ансамбли к подвиду земельных участков – единичных объектов исторического и культурного наследия и выделяющие их в качестве самостоятельного вида земельных участков. На территории Федеральной земли Саар земельные участки – ансамбли могут быть признаны и подвидом земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия и комплексных объектов исторического и культурного наследия, в зависимости от критериев, которым они соответствуют, и которые устанавливаются в каждом конкретном случае.

На территории некоторых Федеральных земель в понятие объекта исторического и культурного наследия – вещи, заложен важный ограничительный признак. Такие вещи обязаны быть результатом деятельности человека. Данный подход характерен для Федеральных земель Бавария, Саар, Саксония и Саксония-Ангальт. Это условие существенно ограничивает круг объектов, которые могут быть признаны объектами исторического и культурного наследия – объектами археологического наследия.

В РФ в соответствии с ФЗ «Об объектах культурного наследия» объекты исторического и культурного наследия подразделяются на: памятники; ансамбли; достопримечательные места.

Согласно ст. 99 ЗК РФ на земельные участки в границах территорий памятников и ансамблей распространяется правовой режим земель объектов исторического и культурного наследия (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия. На земельные участки в границах территорий достопримечательных мест распространяется правовой режим земель достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел. На земельные участки в границах территорий исторических захоронений, не отнесенных в установленном законом порядке к памятникам истории и культуры, распространяется правовой режим земель военных и гражданских захоронений.

Таким образом, и в РФ, и в ФРГ *первым видом* земельных участков объектов исторического и культурного наследия являются земельные участки «единичных» объектов исторического и культурного наследия (Einzeldenkmale). Они называются земельными участками объектов архитектурного наследия в ФРГ и земельными участками памятников истории и культуры в РФ.

Вторым видом земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ являются земельные участки комплексных объектов исторического и культурного наследия. Комплексные объекты исторического и культурного наследия и по-разному обозначаются законами ФРГ: «общий комплекс» (Gesamtanlage), «большинство» (Mehrheit), «группа зданий» (Gruppe baulicher Anlagen), «ансамбль» (Ensemble), «зона памятников» (Denkmalzone), «памятная зона» (Denkmalbereich) или «группа вещей» (Gruppe von Sachen). В РФ комплексные объекты исторического и культурного наследия носят общее название «достопримечательные места».

Третий вид земельных участков объектов исторического и культурного наследия в ФРГ представляют собой земельные участки – объекты археологического наследия.

В РФ, земельные участки – объекты археологического наследия могут быть разновидностью как земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия, так и земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия.

Земельные участки единичных объектов исторического и культурного наследия являются самым распространенным подвидом земельных участков объектов исторического и культурного наследия. Они обладают сложным составом, в который наряду с земельными участками, занятыми единичными объектами недвижимости, входят и земельные участки, занятые группами объектов, обладающих свойством единства (ансамблями).

К земельным участкам единичных объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ относятся:

1. Земельные участки, занятые отдельными сооружениями (строительными и техническими сооружениями в ФРГ; отдельными постройками, зданиями и сооружениями, недвижимыми произведениями монументального искусства; недвижимыми объектами науки и техники, включая военные, в РФ);

2. Земельные участки отдельных захоронений;

3. Земельные участки – объекты археологического наследия в РФ.

К земельным участкам объектов исторического и культурного наследия, занятых группами объектов, обладающих свойством единства (ансамблями), относятся:

1. Земельные участки архитектурных ансамблей в ФРГ (группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения – в РФ);

2. Земельные участки зеленых насаждений в ФРГ (произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства – в РФ), а именно скверов, парков, садов, а также кладбищ (некрополей) и иных оформленных человеком частей ландшафта⁹⁶;

3. Земельные участки градостроительных ансамблей в ФРГ (занятых фрагментами исторических планировок и застроек – в РФ).

Правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия направлен на обеспечение сохранности предмета их охраны. В ФРГ, предметом охраны объекта исторического и культурного наследия является вещь в целом, а в РФ, напротив, предмет охраны представляет собой особенности объекта, послужившие основанием для включения его в Единый Реестр, то есть отдельные характеристики объекта, подлежащие обязательному сохранению.

В ФРГ понятие и признаки строительных сооружений устанавливаются строительным уложением федеральной земли, на территории которой они расположены. Строительными сооружениями признаются сооружения, прочно связанные с землей и изготовленные из строительных материалов.⁹⁷ Важно отметить, что строительные сооружения могут находиться как над, так и под поверхностью земли. Это касается не только подземных строительных сооружений (например шахт, бункеров), но и монументальных погребальных объектов: склепов, подземных гробниц⁹⁸. Протяженные объекты исторического и культурного наследия, такие как исторические пути и дороги, каналы, железнодорожные пути, также относятся к объектам исторического и культурного наследия – отдельным сооружениям.

Анализ предметов охраны объектов исторического и культурного наследия – памятников истории и культуры (зданий и сооружений, недвижимых объектов монументального искусства) в РФ показал, что ценными обычно признаются их градостроительные (местоположение в градостроительной структуре поселения, композиционная значимость, габариты, уникальные фрагменты здания – фасад, силуэт и

⁹⁶ За исключением Федеральных земель, на территории которых земельные участки, занятые объектами садового искусства, относятся к самостоятельному виду.

⁹⁷ Bayerische Bauordnung (GVBl. S. 588) (Строительное Уложение Баварии от 14 августа 2007 г.).

⁹⁸ OLG Frankfurt/M v. 4. 3. 1983, EzD 2.3.6 Nr. 1.

т.п.); архитектурные, конструктивные характеристики, инженерно-техническое оборудование, исторически ценное функциональное назначение⁹⁹.

Земельные участки отдельных захоронений в ФРГ (мест захоронения в РФ), представляют собой могилу, нишу стены скорби, склеп либо иное вместилище погребенного тела (останков) человека или урны с прахом¹⁰⁰. К ним относятся, например, могилы выдающихся личностей, братские могилы, склепы, усыпальницы и др.

Важно отметить, что в РФ и ФРГ земельные участки объектов архитектурного наследия должны соответствовать признаку оригинальности. В связи с этим реконструкции (возведенные на местах оригинала) и копии (сооружения, построенные по модели еще существующего объекта исторического и культурного наследия) не могут быть признаны охраняемыми как оригинальный объект исторического и культурного наследия. Они могут стать охраняемыми по прошествии времени, после достижения возраста, необходимого для включения в группу архитектурных объектов исторического и культурного наследия. Однако архитектурные памятники, восстановленные методом «анастилоза», т.е. на том же месте из тех же оригинальных оставшихся материалов, сохраняют первоначальную ценность (к числу таких памятников относится, например, Фрауэнкирхе в г. Мюнхене).

В РФ и ФРГ для отнесения группы объектов к единичным объектам исторического и культурного наследия последние должны обладать свойством «единства». Если применительно к объектам исторического и культурного наследия – отдельным зданиям и строениями такое единство очевидно и выражено в статической, единой «субстанции» объекта недвижимости (даже протяженного, такого, как исторический путь и дорога), то отнесение к подвиду единичного объекта исторического и культурного наследия группы объектов вызывает больше вопросов.

⁹⁹ Методические указания по определению предмета охраны для объектов, предложенных к включению в реестр объектов исторического и культурного наследия, выявленных объектов исторического и культурного наследия и объектов исторического и культурного наследия федерального и регионального значения (памятников истории и культуры)» [Электронный ресурс]. URL: http://dkn.mos.ru/contacts/feedback/metod_ukazaniya_ohrana2.pdf (дата обращения: 10 февраля 2022 г.).

¹⁰⁰ Закон г. Москвы от 4 июня 1997 г. № 11 «О погребении и похоронном деле в городе Москве» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

Такие группы объектов традиционно обозначаются в РФ и ФРГ термином «ансамбль». Термин «ансамбль» употребляется в Законах Федеральных земель «О защите памятников» Баварии, Тюрингии, Шлезвиг-Гольштейна, городов Бремен и Гамбург.

Ансамблем – единичным объектом исторического и культурного наследия признаются отдельные объекты недвижимости, в совокупности с их окружением, при условии наличия объединяющих (связующих) их элементов (факторов). К таким факторам, например, относятся единая концепция городского планирования, единовременная постройка, единый архитектурный замысел или образование единства в процессе исторической эволюции. Примерами единой концепции городского развития являются, например, Максимилианштрассе в г. Мюнхене, квартал Фуггеров в г. Аусбурге и т.п.

К ансамблям – единичным объектам исторического и культурного наследия также относятся крупные объекты фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного, религиозного и иного назначения. Яркими примерами таких ансамблей служат: «Колосс Проры», расположенный на немецком острове Рюген, представляющий собой построенный в 1930-е годы санаторий, корпуса которого обладают протяженностью 4,5 км; микрорайон «Меркищес-фиртель» в Берлине. В РФ такими примерами являются ансамбль Московского Кремля, ансамбли Новодевичьего, Соловецкого, Ново-Иерусалимского и других монастырей, ансамбль набережной реки Волги и т.д.

Таким образом, крупномасштабные сооружения, такие как городские районы, а иногда и целые поселения¹⁰¹, аэродромы, военные и производственные объекты, замковые объекты могут быть признаны отдельными объектами исторического и культурного наследия. Как отметил в своем решении Высший административный суд Федеральной земли Нижняя Саксония, «объект исторического и культурного наследия», состоящий из множества построек, частей, открытых пространств и окружающей

¹⁰¹ OVG Berlin-Brbg от 31 мая 2006 г. – 2 N 328.04 -, V.n.b.

территории, следует рассматривать только как единичный объект исторического и культурного наследия, рассматривать его как группу – невозможно»¹⁰².

На территории ФРГ отсутствует единообразие и в определении групп объектов, которые в совокупности могут быть признаны ансамблями, как самостоятельным видом объектов исторического и культурного наследия. Например, в ст. § 2 Закона «О защите памятников» Федеральной земли Тюрингия, ансамблями могут быть признаны городские пейзажи, силуэты, части ландшафта, окрестности. В г. Бранденбурге и на территории Мекленбурга-Передней Померании ансамблями признается подвид объектов исторического и культурного наследия, противопоставляемый единичным.

В ФРГ на территории Федеральных земель, законами которых ансамбли выделены как подвид единичных объектов исторического и культурного наследия, объекты «комплексного типа» обозначаются по-другому. Например, территория памятника (Denkmalbereich), комплекса (Gesamtanlage), группы строительных конструкций (Gruppe Bauliches Anlagen), зоны памятника (Denkmalzone) и совокупности вещей (Sachgesamtheiten). Но бывают и исключения.

Основным критерием идентификации ансамбля как единичного объекта исторического и культурного наследия, или как комплексного объекта исторического и культурного наследия является его состав. Должен ли ансамбль – единичный объект исторического и культурного наследия состоять исключительно из единичных объектов исторического и культурного наследия? Или в его составе должен присутствовать хотя бы один единичный объект исторического и культурного наследия? Или же территории, или однородные группы объектов могут быть признаны ансамблем – единичным объектом исторического и культурного наследия и при отсутствии единичных объектов исторического и культурного наследия в их составе, при наличии связующих характеристик?

В РФ в состав ансамбля могут входить единичные объекты исторического и культурного наследия, а также связанные с ними историческими и пространственно-

¹⁰² NdsOVG Urt. v. 25.7.1997 - 1 L 6544/95 -, BRS 59 Nr. 233 = EzD 2.2.6.3 Nr. 6, und VG Braunschweig Urt. v. 22.2.2006 – 2 A 17/05 –, V.n.b.

художественными связями иные здания и сооружения, не относящиеся к единичным объектам исторического и культурного наследия.

В ФРГ данные требования установлены по-разному. Законами «О защите памятников» Баварии, Берлин и Тюрингии установлено обязательное наличие в составе ансамбля хотя бы одного единичного объекта исторического и культурного наследия. В Баден-Вюртемберге, напротив, ансамбль может быть выявлен при отсутствии единичных объектов исторического и культурного наследия в его составе. Анализ законов федеральных земель ФРГ показал, что в целях наиболее полной защиты составных объектов исторического и культурного наследия, на территории тех федеральных земель, в законодательстве которых установлено обязательное наличие в ансамбле хотя бы одного единичного объекта исторического и культурного наследия, единообразно спланированные поселения (например, район Шоттенхайм в г. Регенсбурге, район «Айхбоймле» в г. Карлсруэ), промышленные предприятия (например, полигон Пенемюнде), замки с прилегающими к ним парками и другие однородные комплексы признаются единичными объектами исторического и культурного наследия. Правовой режим ансамблей данного типа намного строже, чем правовой режим ансамблей – комплексных объектов исторического и культурного наследия. Земельные участки, занятые объектами садово-паркового искусства (зелеными насаждениями (парками, садами), кладбищами и иными оформленными человеком частями ландшафта), представляют собой второй вид «групповых памятников», обладающих признаком единства. Объекты садово-паркового искусства должны также обладать признаком «рукотворности», т.е. быть продуктом деятельности человека. Земельные участки данного подвида подразделяются на земельные участки, входящие в состав единичного или комплексного объекта исторического и культурного наследия (например, зеленые насаждения в однородных поселениях, усадьбах и замках), и земельные участки объектов садово-паркового искусства независимые от иных объектов исторического и культурного наследия.

Земельные участки комплексных объектов исторического и культурного наследия принципиально отличаются от земельных участков единичных объектов

исторического и культурного наследия. Их правовой режим направлен на сохранение не статических, а динамичных комплексных объектов, элементы которых постоянно изменяются – *культурных ландшафтов*. Наличие комплексных объектов исторического и культурного наследия позволяет защищать не отдельные сооружения, а части (сектора) ландшафтов (например, площади, улицы, целые городские и сельские центры и районы),¹⁰³ являющиеся выделяющимися живописностью произведениями природы или совместными творениями природы и человека и представляющие собой интерес с точки зрения истории, археологии, искусства или науки.

Разновидности культурных ландшафтов как объектов исторического и культурного наследия в ФРГ согласуются с типологией, принятой в указаниях по применению Конвенции об охране всемирного культурного наследия, и подразделяются на:

1. *Целенаправленно сформированные* культурные ландшафты (рукотворные);
2. *Естественно сформировавшиеся* ландшафты (эволюционировавшие), например, сельские, в том числе мелиоративные, а также исторические индустриальные ландшафты. Эволюционировавшие ландшафты подразделяются на *реликтовые*, *ископаемые* и *развивающиеся* ландшафты. *Реликтовым* называется ландшафт, остановившийся в своем развитии, поскольку отсутствует создавший его социум, но при этом сохраняются его внешняя форма и структура. *Ископаемым* считается археологический ландшафт. *Развивающийся* ландшафт может быть связан с географически детерминированными аборигенными культурами (американских индейцев, африканских племен и др.);

3. *Ассоциативные* ландшафты, которые включают в себя ландшафты с сильными религиозными, художественными и культурными ассоциациями. Это также могут быть и природные ландшафты, обладающие ценностью, без наличия каких-либо материальных объектов (мемориальные ландшафты).

¹⁰³ VG Cottbus Urt. v. 3.7.20002 – 3 K 217/98.

В случае если в культурных ландшафтах культурное наследие (материальное и нематериальное) является доминирующим фактором, определяющим ход всех происходящих в данной местности общественных процессов, *объектом исторического и культурного наследия* становится сам культурный ландшафт. *Предметом охраны культурного ландшафта* как объекта наследия является культурное наследие, сохраняемое в формах материальной культуры (объектов исторического и культурного наследия) и в идеальной форме (совокупности творческих проявлений человеческого духа в данной местности, которые создали здесь этнос, язык, религию, искусство, быт и хозяйство). В связи с этим в законах некоторых федеральных земель уточняется, что для признания определенных территорий комплексными объектами исторического и культурного наследия (культурными ландшафтами), необходимо наличие в их составе минимум одного единичного объекта исторического и культурного наследия¹⁰⁴.

Однако согласно ст. 1 п. 3 Закона «О защите памятников» Баварии совокупность зданий может быть признана ансамблем – комплексным памятником, даже если не каждое отдельное здание соответствует требованиям, предъявляемым к единичным объектам исторического и культурного наследия, но «облик города, площади или улицы в целом должен быть сохранен».

Таким образом, если в границах сектора культурного ландшафта отсутствует хотя бы один единичный объект исторического и культурного наследия, комплексный объект исторического и культурного наследия считается существующим в случае, если существующий облик города, площади или улицы достоин сохранения в целом. Это определение характеризует не определенный в немецком праве термин «Характерные городские пейзажи» (*gekennzeichnete Ortsbilder*). Суды описывают «Характерные городские пейзажи» как исторические свидетельства, достойные сохранения¹⁰⁵. Сохранение городского пейзажа направлено на сохранение сооружений, которые определяют городской пейзаж, даже если они не являются или только частично являются

¹⁰⁴ Данное правило установлено законами таких федеральных земель, как Бавария, Берлин, Гамбург, Северный Рейн–Вестфалия, Тюрингия.

¹⁰⁵ BVerwG U v. 18.5.2001 4 CN 41/00, BayVBl 2002, 119 = EzD 2.2.2 No. 12.

свидетельствами прошлого, а также на создание эстетически привлекательного вида застроенных территорий.

«Характерность пейзажа» может быть обусловлена художественной значимостью исторического городского пейзажа, а также другими особенностями, такими как этажность и высота зданий, сходные формы фронтонов (например, в баварских городах на реках Инн и Зальцах), одинаковый уклон крыши (в целом характерный ландшафт крыши) и расстояние между зданиями, повторяющиеся размеры окон, эркерные окна и другие характерные проекции и многое другое¹⁰⁶.

Введение в российское законодательство такого вида объектов исторического и культурного наследия, как достопримечательные места стало попыткой внедрения в российское законодательство инструментов комплексной охраны исторической среды городов и регионов.

Важно отметить, что российский и немецкий закон не требует, чтобы сооружения, образующие облик города, улицы, и т.д., обладали одинаковыми стилистическими особенностями¹⁰⁷; он также не требует, чтобы они конструктивно были связаны друг с другом по плану, хотя так происходит часто. Безусловно, взаимосвязь объектов в группе или комплексе обычно проистекает из внешних особенностей. Примерами таких комплексов служат ансамбли центров городов и старых районов городов, например, городов Санкт-Петербурга, Плес, Смоленска и др. в РФ; городов Бамберга (ансамбль старого города состоит из 1100 сооружений), Пассау, Регенсбурга, Ротенбурга на Таубере и др. в ФРГ.

Однако наличие у строений общей функции может образовать группу, даже если у них нет видимых внешних взаимосвязей. Объединяющим критерием может быть, например, функциональное назначение построек (принадлежность к жилым, коммерческим, производственным объектам, объектам рекреационного назначения, к объектам одного учебного заведения и т.п.). Объекты, которые находятся на большом расстоянии друг от друга, но связаны между собой общей идеей, событием или

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ VG Halle U v. 22.7.1998 A 2 K 497/96, EzD 7.9. № 23.

аналогичными целями, также могут рассматриваться как ансамбль – комплексный объект исторического и культурного наследия, например, «экономические» ландшафты (винодельческие районы, прудовые хозяйства и т.д.), энергетические ландшафты (водяные колеса в Средней Франконии, мельницы в долине Таубера), промышленные ландшафты, паломнические ландшафты.

Таким образом, в немецком праве необходимо разграничивать культурный ландшафт в «узком» и «широком» смыслах. В «широком» смысле культурный ландшафт – это особые участки ландшафта, сформированные из различных сочетаний деятельности человека и природы, фиксирующей эволюцию во времени и пространстве человеческого общества, их характерных черт, социально-культурная ценность которых признана ввиду наличия в них фрагментов материальной культуры. В «узком» – культурные ландшафты представляют собой самостоятельные объекты исторического и культурного наследия.

Действующий на территории России ФЗ «Об объектах культурного наследия», вопреки общепринятому подходу, разграничивает культурные ландшафты с другими видами природно-культурных территорий, подлежащих охране в форме достопримечательных мест. Это связано с тем, что в настоящее время на территории РФ отсутствует механизм охраны ландшафтов, в том числе и культурных, а понимание упоминаемых в некоторых законодательных актах ландшафтов не соответствует определению ландшафта, закрепленного в Европейской конвенции о ландшафтах, лежащее в основе «ландшафтного подхода» к охране памятников в ФРГ.

На федеральном уровне отсутствуют единые нормы, определяющие статус культурного ландшафта. Однако на уровне субъектов РФ неоднократно предпринимались попытки охраны культурных ландшафтов. Например, в Республике Карелия был принят Закон «Об уникальных исторических природно-ландшафтных территориях»¹⁰⁸, в котором такими территориями признавались единые и целостные особо ценные историко-культурные и природные территории, на которых расположены

¹⁰⁸ Закон Республики Карелия от 10 сентября 1992 г. № XII-14/383 «Об уникальных исторических природно-ландшафтных территориях: Закон Республики Карелии» // Собрание законодательства Республики Карелия. 1996. № 6. Ст. 772.

в традиционной природной и социально-культурной среде памятники истории, культуры и природы. Они образовывались с целью сохранения историко-культурных и природных комплексов (ландшафтов), имеющих особую историческую, просветительскую и эстетическую ценность, обеспечения их жизнедеятельности на основе максимального приближения к традиционным формам природопользования, хозяйства и использования в рекреационных, научных и культурных целях.

На территории Владимирской области действует постановление губернатора Владимирской области «Об установлении особого типа охраняемых территорий – историко-ландшафтных комплексов»¹⁰⁹. На основании данного постановления был образован историко-ландшафтный комплекс – «Боголюбовский луг – Церковь Покрова на Нерли»¹¹⁰. Целью его организации является обеспечение комплексной охраны памятника архитектуры «Церковь Покрова на Нерли» и прилегающего к нему природного ландшафта – Боголюбовского луга.

Важно отметить, что еще одной формой охраны культурных ландшафтов в РФ являются историко-культурные заповедники. Согласно ФЗ «Об объектах культурного наследия» достопримечательные места, представляющие собой выдающийся целостный историко-культурный и природный комплекс, нуждающийся в особом режиме содержания, на основании заключения историко-культурной экспертизы могут быть отнесены к историко-культурным заповедникам.

Таким образом, в РФ существует три формы сохранения культурных ландшафтов – достопримечательные места, историко-культурные заповедники и исторические поселения. Правовой режим земель в их границах различен и обусловлен

¹⁰⁹ Постановление губернатора Владимирской области от 6 апреля 1999 г. № 212 «Об установлении категории особо охраняемых природных территорий во Владимирской области – историко-ландшафтные комплексы и утверждении положения о них» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁰ Постановление губернатора Владимирской области от 23 июня 2003 г. № 318 «Об образовании государственного историко-ландшафтного комплекса регионального значения “Боголюбовский луг – церковь Покрова на Нерли» и утверждении Положения о нем”» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

особенностями предмета охраны культурного ландшафта, в целях охраны которого они образованы.

Третий вид земельных участков, характеризующийся особым правовым режимом, в ФРГ составляют *земельные участки – объекты археологического наследия*. В РФ земельные участки – объекты археологического наследия могут быть разновидностью как земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия, так и земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия.

Земельный участок – объект археологического наследия представляет собой часть поверхности земли, на которой (в которой) находятся следы существования человека, информацию о которых можно получить, используя методы археологических исследований.

В ФРГ вещь не может быть одновременно памятником архитектуры (Baudenkmal) и археологическим памятником (Bodendenkmal). В связи с этим любые сооружения признаются памятниками, включая их фундаменты, находящиеся в земле. Если в сооружении не сохранилось конструктивных элементов, выступающих над уровнем земли, то такие конструктивные элементы (не только фундаменты) признаются археологическими памятниками (например, рвы и валы, окружающие уже не существующий замок). К числу таких объектов относятся, например, пещеры, кольцевые стены, курганы, остатки старинных водопроводных труб, кирпичные колодцы, погребенные гончарные печи, а также могилы, пустынные места, остатки поселений, остатки фундаментов домов и мусорных ям¹¹¹.

Некоторые федеральные земли ограничивают круг объектов, которые могут быть признаны археологическими памятниками. Например, в Баварии, как уже отмечалось, единичный объект исторического и культурного наследия должен быть результатом деятельности человека (т.е. обладать признаком «рукотворности»)¹¹². Это означает, что такие объекты, как человеческие останки (скелеты, мумифицированным останки и т.п.)

¹¹¹ Memmesheimer/Upmeier/Schönstein, *Denkmalrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar*, 2. Aufl. 1989.

¹¹² Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz Bayern) (BayRS IV, 354 [2242-1-WFK]) (Закон о защите памятников земли Бавария от 27 июля 2009 г.).

не являются объектами археологического наследия. Примером служит найденная в 1963 г. в леднике долины Эцталь (нем. *Ötztal*) мумия времен неолита, которая не была признана археологическим памятником, однако снаряжению, которое при ней было найдено, напротив, был присвоен статус движимого археологического объекта.¹¹³

Определения, содержащиеся в законах других федеральных земель, не имеют никаких ограничений в отношении объектов археологического наследия: все останки животного и растительного мира со времен, когда на соответствующей территории уже существовали поселения людей, являются частью культурной истории и могут быть признаны археологическими объектами.

Выводы

1. Территория объекта культурного наследия представляет собой используемую в целях охраны объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде особо охраняемую территорию, с ограничениями в использовании.

Территория объекта культурного наследия включает объект культурного наследия, земельный участок (участки) историко-культурного назначения, а также земельные участки (части земельных участков), находящиеся за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения с ограничениями в использовании, направленными на обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде, находящиеся в границах охранных зон объекта культурного наследия. Границы охранных зон объектов культурного наследия составляют границы территории объекта культурного наследия.

2. Земельные участки объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ могут быть классифицированы по различным основаниям.

В РФ земельные участки объектов исторического и культурного наследия делятся на:

– земельные участки историко-культурного назначения, создающие в совокупности категорию земель историко-культурного назначения;

¹¹³ Oebbecke A.A. Archäologie und Recht, Aufl. 2006. 1263 S.

– земельные участки (части земельных участков), находящиеся на территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения.

Земельный участок историко-культурного назначения представляет собой часть поверхности земли, на которой (в которой) расположен объект исторического и культурного наследия, включенный в его состав, используемый в целях обеспечения физической сохранности расположенного на нем (в нем) и составляющий с ним единое целое объекта исторического и культурного наследия.

Земельные участки (части земельных участков), находящиеся на территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения представляют собой земельные участки, расположенные в границах охранных зон объекта культурного наследия и не относящиеся к землям историко-культурного назначения, ограничения в использовании которых направлены на обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде.

Земельные участки объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ делятся на:

земельные участки «единичных» объектов исторического и культурного наследия (Einzeldenkmale). Они называются земельными участками объектов архитектурного наследия в ФРГ и земельными участками памятников истории и культуры в РФ.

земельные участки комплексных объектов исторического и культурного наследия. Комплексные объекты исторического и культурного наследия и по-разному обозначаются законами ФРГ: «общий комплекс» (Gesamtanlage), «большинство» (Mehrheit), «группа зданий» (Gruppe baulicher Anlagen), «ансамбль» (Ensemble), «зона памятников» (Denkmalzone), «памятная зона» (Denkmalbereich) или «группа вещей» (Gruppe von Sachen). В РФ комплексные объекты исторического и культурного наследия носят общее название «достопримечательные места».

Третий вид земельных участков объектов исторического и культурного наследия в ФРГ представляют собой земельные участки – объекты археологического наследия.

В РФ земельные участки – объекты археологического наследия могут быть разновидностью как земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия, так и земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия.

ГЛАВА II

СПОСОБЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИЧЕСКОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

§ 1. Основания и порядок установления правового режима объектов исторического и культурного наследия

Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ устанавливается по-разному. На территории ФРГ правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия возникает в силу закона при выявлении объектов исторического и культурного наследия и их внесении в список памятников федеральной земли, а правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия устанавливается при проведении пространственного планирования территории ФРГ.

В РФ правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия устанавливается в рамках сложной, многоступенчатой процедуры, направленной, на выявление, установление и подтверждение ценностных характеристик объектов, обладающих признаками объектов исторического и культурного наследия.

Порядок установления правового режима земельных участков объектов исторического культурного наследия включает следующие *этапы*:

1) выявление объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия (установление и описание его ценностных характеристик);

2) подтверждение историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия и придание ему статуса выявленного объекта культурного наследия;

3) включение выявленного объекта культурного наследия в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

4) издание акта уполномоченного органа государственной власти об утверждении границ охранных зон объекта культурного наследия с установлением дифференцированных требований к правообладателям земельного участка в границах охранных зон (ограничений в использовании);

5) внесение сведений о границах охранных зон объекта культурного наследия в Единый государственный реестр недвижимости.

Правовой режим земельных участков историко-культурного назначения устанавливается на третьем этапе, после *включения* выявленного объекта исторического и культурного наследия в *Единый Реестр* и включения земельного участка, на котором он расположен в его состав.

Правовой режим земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия устанавливается на пятом этапе, после установления границ их охранных зон. Рассмотрим указанные этапы более подробно.

1. Выявление объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия согласно п. 1 ст. 16 ФЗ «Об объектах культурного наследия» осуществляют региональные и муниципальные органы охраны объектов исторического и культурного наследия, а также с 2015 г. заинтересованные физические и юридические лица. Исключение составляют объекты археологического наследия, последние в соответствии ст. 45.1 ФЗ «Об объектах культурного наследия» выявляются исключительно в составе археологических полевых работ.

При выявлении сведений, свидетельствующих о наличии у объекта недвижимости историко-культурной ценности, в региональные и муниципальные органы охраны объектов исторического и культурного наследия заинтересованными лицами направляется заявление о включении объекта, обладающего признаками объекта исторического и культурного наследия в перечень выявленных. Заявление должно соответствовать определенной форме, утверждаемой региональным или муниципальным

органом охраны объектов культурного наследия. Например, в Санкт-Петербурге указанные функции осуществляются Комитетом по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (далее по тексту – КГИОП)¹¹⁴, в Москве – Департаментом культурного наследия¹¹⁵.

В заявлении должны быть указаны сведения об историко-культурной ценности объекта, а также его местоположении, т.е. его адресе. Важно отметить, что критерии историко-культурной ценности, которые должны быть отражены в указанном заявлении, законодательно не установлены. Согласно статистическим данным КГИОП Санкт-Петербурга с 2015 г. в перечень выявленных объектов исторического и культурного наследия было внесено около 60 объектов. В среднем это означает, что в год КГИОП положительно рассматривает около 10 заявлений о внесении объекта в перечень выявленных объектов исторического и культурного наследия. Например, в 2019 г. КГИОП положительно рассмотрел пять заявлений.

Основными причинами отказа КГИОП и Департамент культурного наследия называют «принадлежность объекта к рядовой застройке исторического центра», уже «вынесенное решение о сносе объекта», «аварийное состояние объекта», «отсутствие полной исторической справки» об объекте. Ярким примером такого рода отказа служит отказ Департамента культурного наследия г. Москвы о внесении здания Хладокомбината № 3 (изначально – Акционерное общество «Фарбверке и К», бывший Майстер, Люциус и Брюнинг, химический концерн)¹¹⁶ в перечень выявленных объектов культурного наследия, основывающийся на аварийном состоянии указанного объекта, угрожающего жизни и здоровью граждан¹¹⁷.

Такие спорные отказы возникают в первую очередь, потому что в настоящее время отсутствуют единые критерии историко-культурной ценности выявляемых

¹¹⁴ Официальный сайт комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры г. Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_govcontrol/.

¹¹⁵ Официальный сайт департамента культурного наследия г. Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/dkn/>.

¹¹⁶ URL: <https://places.moscow/places/hladokombinat-3/hladokombinat-3.html>.

¹¹⁷ URL: https://www.advgazeta.ru/upload/medialibrary/93e/Skan_Prikaza_Departamenta.jpg.

объектов исторического и культурного наследия, требования к их техническому состоянию, а также методики обоснования историко-культурной ценности объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия.

Из-за их отсутствия последние трактуются на территории субъектов РФ по-разному. В части субъектов РФ они установлены специальным правовым актом органа охраны объектов исторического и культурного наследия¹¹⁸, а на территории иных субъектов, общими критериями историко-культурной ценности признаются определенные ст. 3 ФЗ «Об объектах культурного наследия»¹¹⁹.

Таким образом, решение о присвоении объекту, обладающему признаками объекта исторического и культурного наследия, статуса, выявленного в настоящий момент, принимается субъективно в зависимости от оценки регионального органа охраны объектов исторического и культурного наследия, а также уровня квалификации привлекаемых специалистов. На наш взгляд, такие решения должны представлять объективные оценки, основанные на единых критериях, которых в настоящее время не существует. В связи с этим необходимо принять единый нормативный правовой акт, определяющий критерии историко-культурной ценности объектов, обладающих признаками объекта исторического и культурного наследия, а также общую методику их определения.

¹¹⁸ См., например: Приказ Мосгорнаследия от 30 декабря 2015 г. № 478 «Об утверждении Критериев историко-культурной ценности объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, расположенных на территории города Москвы»; Постановление Правительства Рязанской области от 17 августа 2016 г. № 190 «Об установлении Порядка организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹⁹ См., например: Постановление Министерства культуры и туризма Астраханской области от 29 сентября 2015 г. «О порядке организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия»; Постановление Совета министров Республики Крым от 22 декабря 2015 г. № 806 «Об утверждении Порядка организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия»; Закон Санкт-Петербурга от 12 июля 2007 г. № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» (с изм. и доп. от 2 июля 2019 г.) // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. № 15.

В случае если региональным органом охраны объектов исторического и культурного наследия принято решение о включении объекта в список выявленных объектов культурного наследия, на его земельном участке устанавливается правовой режим земельного участка выявленного объекта исторического и культурного наследия.

2. Для того чтобы правовой режим земельного участка выявленного объекта исторического и культурного наследия трансформировался в правовой режим земельного участка объекта исторического и культурного наследия, выявленный объект исторического и культурного наследия должен пройти процедуру включения в Единый Реестр. Первой ступенью указанной процедуры является проведение *государственной историко-культурной экспертизы*.

Государственная историко-культурная экспертиза (далее по тексту – ГИКЭ) является важнейшей процедурой, на основании заключений которой принимаются решения в сфере охраны объектов исторического и культурного наследия.

С точки зрения правового режима их земельных участков важно отметить, что объекты ГИКЭ, среди прочих, – выявленные объекты культурного наследия, а также проекты охранных зон объектов культурного наследия. Положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы является основанием для включения выявленного объекта культурного наследия в Единый Реестр и утверждения границ его территории.

Для включения выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр в соответствии с подп. 10 п. 3 ст. 20 ФЗ «Об объектах культурного наследия» требуется описание предмета его охраны, т.е. особенностей объекта, послуживших основанием для включения его в реестр и подлежащих обязательному сохранению. 13 января 2016 г. был утвержден приказ Минкультуры РФ «Об утверждении Порядка определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)»¹²⁰, который не содержит ни критериев, ни методики определения предмета

¹²⁰ Приказ Министерства культуры России от 13 января 2016 г. № 28 «Об утверждении Порядка определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в единый государственный

охраны исторического и культурного наследия, что является существенным недостатком действующего законодательства.

Согласно Положению о государственной историко-культурной экспертизе эксперты, аттестованные в Минкультуры РФ, не имеют статуса государственного эксперта, а имеют статус аттестованного эксперта на проведение государственной историко-культурной экспертизы. Это означает, что историко-культурная экспертиза в РФ в настоящее время носит частный характер, что является крайне негативным фактором, учитывая высокую ценность объектов исторического и культурного наследия. Дополнительно, исходя из норм действующего законодательства, допускается появление нескольких экспертиз по одному и тому же объекту экспертизы, поскольку законом не установлен запрет на проведение историко-культурной экспертизы объекта, в отношении которого уже есть заключение эксперта. Это приводит к тому, что на практике возможно получение противоположных заключений государственной историко-культурной экспертизы по одному и тому же объекту¹²¹.

Частный характер экспертизы нередко приводит к тому, что объекты, действительно обладающие ценностными характеристиками, не включаются или необоснованно исключаются из Единого Реестра. Ярким примером служит акт государственной историко-культурной экспертизы, проведенной в отношении выявленного объекта культурного наследия «Парк бывшей усадьбы Николевых-Юсуповых “Опалиха-Алексеевское”, вторая половина XVIII – начало XX веков». Согласно акту эксперт, проводивший экспертизу, пришел к выводу о нецелесообразности включения в Единый Реестр вышеупомянутого объекта, после чего парк был исключен

реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии со статьей 64 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 35.

¹²¹ См., например: КГИОП сравнил государственные историко-культурные экспертизы по сделкам субподряда. URL: <http://arch-heritage.livejournal.com/2564083.html>.

из списка выявленных объектов культурного наследия, а его земельный участок был передан под застройку¹²².

Московское областное отделение ВООПИК обратилось в суд с иском о признании недействительным распоряжение Главного управления культурного наследия Московской области от 14 июня 2017 г., которым парк был исключен из перечня выявленных объектов исторического и культурного наследия. Московский областной суд отказал истцам в удовлетворении исковых требований, после чего, его решение было обжаловано в Верховный Суд РФ (далее по тексту – ВС РФ) 21 марта 2019 г. ВС РФ вынес апелляционное определение, в котором отменил решение Московского областного суда, а также распоряжение Главного управления культурного наследия московской области. На момент вынесения решения судом часть парка уже была застроена.

К числу таких «спорных» экспертиз относятся также акты ГИКЭ, которыми был обоснован снос стадиона «Динамо»¹²³, сокращены границы территории усадьбы Кусково¹²⁴, сокращены зоны охраны музея-усадьбы Архангельское и многие другие.

Стоит отметить, что даже положительное заключение государственной историко-культурной экспертизы не является гарантией включения выявленного объекта культурного наследия в Единый Реестр. Согласно Положению о государственной историко-культурной экспертизе региональный орган охраны объектов культурного наследия в течение пяти рабочих дней со дня получения заключения ГИКЭ и приложений к нему обязан опубликовать их на своем официальном сайте. Сразу после публикации на сайте начинается его общественное обсуждение в соответствии с процедурой, применяемой для проектов нормативных актов. Орган охраны объектов культурного наследия рассматривает предложения и замечания, поступившие в адрес опубликованного заключения, и публикует на своем официальном сайте «сводку предложений», «с указанием позиции органа охраны объектов культурного наследия».

¹²² Распоряжение Главного управления культурного наследия московской области от 14 июня 2017 г. № 54372//Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

¹²³ Официальный сайт департамента культурного наследия г. Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/dkn/>.

¹²⁴ Там же.

По результатам рассмотрения заключений экспертизы, а также предложений, поступивших во время общественного обсуждения, орган охраны объектов культурного наследия принимает решение о согласии с выводами, изложенными в заключении экспертизы, или несогласии с выводами, изложенными в заключении экспертизы.

Федеральный и региональный орган охраны объектов культурного наследия может не согласиться с заключением государственной историко-культурной экспертизы в случаях, если она была проведена с нарушением требований ФЗ «Об объектах культурного наследия», если ее выводы не соответствуют содержанию, а также, если и выводы, и содержание не соответствуют требованиям ФЗ «Об объектах культурного наследия». Положением о государственной историко-культурной экспертизе¹²⁵ наряду с названными устанавливаются дополнительные основания несогласия с результатами государственной историко-культурной экспертизы: истечение трехлетнего срока со дня оформления заключения экспертизы; выявление в отношении эксперта, подписавшего заключение экспертизы, обстоятельств, препятствующих его привлечению в качестве эксперта¹²⁶, нарушение установленного порядка проведения экспертизы; представление для проведения экспертизы документов, содержащих недостоверные сведения. В случае несогласия с заключением экспертизы соответствующий орган охраны объектов культурного наследия по собственной инициативе либо по заявлению заинтересованного лица вправе назначить повторную экспертизу. Эксперт, подписавший заключение

¹²⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 569 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3812.

¹²⁶ Имеющие родственные связи с заказчиком (его должностным лицом или работником) (дети, супруги и родители, полнородные и неполнородные братья и сестры (племянники и племянницы), двоюродные братья и сестры, полнородные и неполнородные братья и сестры родителей заказчика (его должностного лица или работника) (дяди и тети)); состоящие в трудовых отношениях с заказчиком; имеющие долговые или иные имущественные обязательства перед заказчиком (его должностным лицом или работником), а также в случае, если заказчик (его должностное лицо или работник) имеет долговые или иные имущественные обязательства перед экспертом; владеющие ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах) заказчика; заинтересованные в результатах исследований либо решении, вытекающем из заключения экспертизы, с целью получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества, услуг имущественного характера или имущественных прав для себя или третьих лиц.

экспертизы (за исключением эксперта, подписавшего его с пометкой «особое мнение»), не вправе участвовать в проведении повторной экспертизы.

Таким образом, в случае возникновения спорной ситуации (например, при наличии двух противоположных заключений экспертизы) указанные заключения также подлежат общественному обсуждению, а решение органа охраны объектов исторического и культурного наследия будет принято на основании его результатов. Стоит отметить, что в первой редакции проекта положения о государственной историко-культурной экспертизе предусматривалось, что в случаях «невозможности принятия решения о выводах заключения экспертизы, орган охраны объектов культурного наследия обязан обратиться к коллегиальному, совещательному органу по научно-методическому обеспечению деятельности по сохранению объектов культурного наследия»¹²⁷. Однако в окончательной редакции документа это положение не было отражено. Было принято решение заменить обращение к коллегиальным экспертным органам процедурой общественных обсуждений. Все рассмотренные факторы негативно сказываются на достижении целей, для которых должна проводиться ГИКЭ.

Решение о принятии объекта исторического и культурного наследия на государственную охрану является основанием для регистрации Минкультуры РФ объектов исторического и культурного наследия в Едином Реестре.

В настоящее время решение о включении выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр в качестве объекта исторического и культурного наследия определенной категории является основанием утверждения границ его территории. Однако представляется, что решение о включении выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр должно быть основанием утверждения границ его земельного участка. Границы земельного участка объекта культурного наследия также должны определяться на основании проекта.

В настоящее время по результатам рассмотрения проекта «границ территории

¹²⁷ «Историко-культурная экспертиза без иллюзий» [Электронный ресурс]. URL <http://hranitelinasledia.com/articles/zakonodatelstvo-rf/istoriko-kulturnaya-ekspertiza-bez-illyuziy/> (дата обращения: 22 октября 2019 г.).

объекта исторического и культурного наследия» региональный орган охраны объектов культурного наследия принимает решение о разработке нормативно-правового акта об утверждении границ территории объекта культурного наследия. Однако представляется, что указанный акт должен быть заменен актом об утверждении границ земельного участка объекта исторического и культурного наследия, в то время как акт об утверждении границ территории объекта исторического и культурного наследия должен приниматься в момент утверждения акта об установлении границ охранных зон объекта исторического и культурного наследия, который станет частью вышеуказанного акта.

Таким образом, момент утверждения акта о включении выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр и акта об утверждении границ земельного участка объекта исторического и культурного наследия – момент установления правового режима земельных участков историко-культурного назначения.

С момента включения выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр для него автоматически устанавливаются защитные зоны.

Защитные зоны, в отличие от охранных зон, возникают в силу закона, носят унифицированный характер. Они не ориентированы на сохранение конкретного предмета охраны объекта исторического и культурного наследия и представляют собой промежуточный защитный инструмент для объектов, в отношении которых еще не определены границы и режимы использования охранных зон. Защитные зоны прекращают существование в момент утверждения проекта охранных зон объекта культурного наследия.

С момента утверждения акта о включении выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр и акта об утверждении границ земельного участка объекта исторического и культурного наследия начинается процесс установления правового режима земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия, а именно процесс установления охранных зон объекта исторического и культурного наследия.

Охранные зоны объектов исторического и культурного наследия устанавливаются на основании проекта. Проект охранных зон объекта исторического и культурного

наследия подлежит ГИКЭ. Именно момент утверждения границ охранных зон объекта исторического и культурного наследия и режимов использования земель в их границах является основанием установления правового режима земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия.

По нашему мнению, формирование особо охраняемой территории объекта исторического и культурного наследия должно оформляться актом об утверждении границ территории объекта исторического и культурного наследия. В состав данного акта должен входить акт об утверждении границ земельного участка объекта исторического и культурного наследия и акт об утверждении границ охранных зон объекта исторического и культурного наследия

Принципиально важен ответ на вопрос, в какой именно момент возникает правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия .

До 2018 г. ни ФЗ «Об объектах культурного наследия», ни какой-либо иной нормативный правовой акт не содержал требований о внесении сведений об установленных границах охранных зон объектов исторического и культурного наследия в ЕГРН. На практике это привело к тому, что внесение в ЕГРН сведений об установленных границах охранных зон объектов исторического и культурного наследия стало исключением из правил, а не нормой. Этот факт крайне негативный, по нашему мнению, фактор для лиц, приобретающих в собственность земельный участок, расположенный в непосредственной близости от объекта исторического и культурного наследия. У собственников таких земельных участков существует риск невозможности их застройки в случае, если он находится в границах охранной зоны объекта исторического и культурного наследия.

Несмотря на то, что в соответствии с Положением «О Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ»¹²⁸ сведения о наличии охранных зон объектов исторического и культурного

¹²⁸ Приказ Министерства культуры России от 3 октября 2011 г. № 954 «Об утверждении Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 4.

наследия должны предоставляться по запросам физических и юридических лиц, на практике небольшой процент собственников земельных участков обращаются в Минкультуры РФ или в региональные органы охраны объектов исторического и культурного наследия с подобными запросами при наличии правоустанавливающих документов на земельные участки, которые не содержат сведений о каких-либо обременениях таких участков.

Для разрешения указанных споров Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹²⁹ было установлено новое правило, согласно которому охранные зоны объекта исторического и культурного наследия считаются установленными с момента внесения границ таких зон с их графическим описанием и перечнем координат характерных точек этих границ в ЕГРН.

Данное правило не распространяется на охранные зоны объекта исторического и культурного наследия, установленные до 1 января 2025 г. В отношении охранных зон объектов исторического и культурного наследия, возникших до указанной даты, действует переходный период, в течение которого они будут признаваться существующими и при отсутствии сведений о них в ЕГРН.

Таким образом, моментом возникновения правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия является момент внесения сведений о границах охранных зон объектов исторического и культурного наследия в ЕГРН.

В ФРГ правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия возникает при выявлении объекта исторического и культурного наследия и внесении информации о нем в «список памятников федеральной земли» определенного типа. Списки памятников подразделяются на декларативные (информационные) списки памятников (*deklaratorische (nachrichtliche) Denkmallisten*), учредительные списки памятников (*konstitutive Denkmallisten*).

¹²⁹ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5135.

На территории тех федеральных земель, которые восприняли «декларативную систему» охраны объектов исторического и культурного наследия, информация об объектах культурного наследия вносится в информационный каталог памятников. Такая система действует в Баден-Вюртемберге, Баварии, Берлине, Бранденбурге, Бремене, Гамбурге, Гессене, Мекленбурге-Передней Померании, Нижней Саксонии, Рейнланд-Пфальце, Саарланде, Саксонии, Саксонии-Ангальт и Тюрингии.

На территории названных Федеральных земель правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия возникает в момент простого внесения информации об объекте исторического и культурного наследия в информационный каталог памятников.

Для учета объекта в информационном каталоге памятников последний должен соответствовать конкретным критериям ценности.

В отличие от РФ, законы земель «О защите памятников» содержат очень подробное описание критериев определения ценности объекта, обладающего признаками объекта исторического и культурного наследия, анализ которых может служить основой разработки единых критериев ценности объектов исторического и культурного наследия, а также методики их определения в РФ.

Установление ценности объекта, обладающего признаками объекта исторического и культурного наследия, на территории федеральных земель, воспринявших «декларативную систему» охраны объектов исторического и культурного наследия, не предполагает проведения специальных научных исследований, достаточным признается простое сопоставление свойств объекта критериям, установленным законами федеральных земель. Законами Федеральных земель установлены критерии оценки всех основных характеристик объекта недвижимости, необходимых для полноценного установления его историко-культурной ценности, позволяющих сделать однозначный вывод о ее наличии (или отсутствии).

Анализ Законов федеральных земель «О защите памятников» позволяет говорить о наличии на территории ФРГ шесть видов ценностных характеристик объектов исторического и культурного наследия, а именно: историческая; градостроительная;

архитектурная; художественная; научная и функциональная ценность.

Историческая ценность оценивается в зависимости от исторического периода создания объекта, его подлинности, а также исторических событий, с которыми связан объект. Важно отметить, что в ФРГ, в отличие от РФ, историческая ценность не связана с временным фактором. Объект не должен быть возникшим 40 лет назад, как в РФ. На территории ФРГ существует отдельный вид объектов исторического и культурного наследия – «объекты исторического и культурного наследия 20 века», историческая ценность которых базируется исключительно на их связи с событиями, которые по своим масштабам имеют значение для государства. Например, Олимпийский парк в Мюнхене.

Градостроительная ценность оценивается в зависимости от особенностей планировочной структуры, роли объекта в узнаваемом облике города и района, в силуэте, в панораме города, наличия композиций в системе застройки¹³⁰.

Архитектурная ценность оценивается в зависимости от наличия определенных стилевых признаков¹³¹.

Художественная ценность оценивается в зависимости от сочетания с окружающей средой, уникальности образа или интерьера.

Научная ценность в основном оценивается в зависимости от возможности популяризации, включенности в научный оборот. На территории федеральной земли Баден-Вюртемберг научная ценность объекта является единственным видом ценностной характеристики объекта исторического и культурного наследия. Ведомство по охране памятников Баден-Вюртемберга дало разъяснение по этому вопросу, согласно которому история, градостроительство, архитектура, искусствоведение являются самостоятельными научными отраслями, и потому ценность объекта в рамках каждой из этих дисциплин признается научной ценностью¹³².

Функциональной ценности уделяется существенное внимание. Последняя оценивается в зависимости от вида использования (по первоначальному, аналогичному

¹³⁰ Hönes “Dorferneuerung” S. 25.

¹³¹ BVerwGE v. 24. 6. 1960, E 11, 32= EzD. 6.4 Nr. 11.

¹³² VerfG BW, a. a. O.; 6. 9. 1999, OVG 22,121.

или схожему назначению), степени необходимых преобразований для современного использования.

Важно подчеркнуть, что в Законах всех Федеральных земель отмечается, что объект, в отношении которого проявлен общественный интерес в силу его особых ценностных характеристик должен быть в целостном физическом состоянии. Руинированные объекты являются объектами исторического и культурного наследия – археологическими объектами. При этом законами устанавливается, что достаточным признается наличие у объекта недвижимости хотя бы одного критерия ценности, обозначенного в законе. И даже уточняется, что археологические памятники в большинстве своем не могут иметь особое значение для искусства и потому не могут быть внесены в каталоги на основании данного критерия¹³³.

В случае если характеристики объекта соответствуют указанным критериям, они могут быть внесены в информационные каталоги памятников. Однако, если объекты обладают ценностными характеристиками, но пока еще не включены в каталоги, они все равно подлежат охране, аналогичной внесенным. Такое положение содержится во всех Законах Федеральных земель. Обычно используется формулировка «охрана объектов исторического и культурного наследия не зависит от факта внесения записи о нем в информационные каталоги памятников». Такая система учета получила название «системы неправового учета». Легитимность данной системы на территории ФРГ долгое время была предметом многочисленных споров. Однако за последние пять лет соответствие данной системы закону было подтверждено всеми судебными инстанциями как на территории федеральных земель, так и на уровне Федерации в целом¹³⁴.

Указанные критерии могут стать основой для разработки единых критериев, а также методики их определения в РФ. Стоит отметить, что в РФ в настоящее время существует большое количество исследований, направленных на определение

¹³³ OVG BE, a. a. O.; VerfGH BE, a. a. O.; OVG BE v. 6. 3. 1997, OVGE 22,121.

¹³⁴ Решения высших административных судов Федеральных земель ФРГ: OVG BE v. 3. 1. 1997, EzD 2.1.3 Nr. 2 m. w. N.; ThürOVG v. 30. 10. 2003 a. a. O., HessVGH v. 9. 3. 2010, 3 A 160/10 ; Конституционных судов федеральных земель: VerfGH BE v. 25. 3. 1999, LKV 1999, 361 = EzD 2.1.3 Nr. 4. ; Высшего административного суда ФРГ: V. 9. 10. 1997, LKV 1998, 150 = EzD 2.1.3 Nr. 3.

ценностных характеристик объектов, обладающих признаками объектов исторического и культурного наследия. Некоторые основаны на оценке шесть–семь видов ценности¹³⁵, другие опираются на балльную систему оценки критериев ценности¹³⁶, а некоторые предлагают выводить «индекс» культурного наследия¹³⁷. Однако ни одна из этих методик законодательно не закреплена, что создает широкую почву для злоупотреблений. Пример ФРГ показывает, что наличие четко определенных в законе критериев ценности объектов исторического и культурного наследия упрощает их идентификацию. Закрепление на законодательном уровне указанных критериев в РФ является необходимой гарантией прозрачности процедур внесения объектов, обладающих признаками объектов исторического и культурного наследия, в перечень выявленных, а впоследствии в Единый Реестр.

Установление ценности объекта, обладающего признаками объекта исторического и культурного наследия, на территории федеральных земель, воспринявших «учредительную систему» охраны объектов исторического и культурного наследия, обладает рядом особенностей.

Учредительные списки памятников, в отличие от информационных, являются актами административного права. Таким образом, правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия на территории указанных федеральных земель возникает в момент включения объекта исторического и культурного наследия в учредительный список на основании административного акта.

Такая система воспринята на территории федеральных земель Северный Рейн-Вестфалия и Шлезвиг-Гольштейн.

¹³⁵ См.: Пруцын О.И. Реставрация и реконструкция архитектурного наследия. Теоретические и методические основы реставраций исторического и архитектурного наследия: Учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. // Академия реставраций. М., 1997. С. 104.

¹³⁶ См.: Слабуха А.В. Установление историко-культурной ценности объектов архитектурного наследия (ч. 2): критерии и метод в современной экспертной практике [Электронный ресурс]. URL: http://e-notabene.ru/ca/article_20767.html (дата обращения: 15 ноября 2020 г.).

¹³⁷ Национальный индекс культурного наследия [Электронный ресурс]. URL: <http://planet-today.ru/novosti/kultura/item/19901-natsionalnyj-indeks-kulturnogo-naslediyavlyayetsya-spiskom-ob-ektov-nuzhdayushchikhsya-vpodderzhke-gosudarstva> (дата обращения: 18 ноября 2020 г.).

В соответствии со ст. 3 Закона «О защите памятников» Федеральной земли Северный Рейн-Вестфалия, с просьбой о внесении объекта исторического и культурного наследия в учредительный список памятников может обратиться собственник выявленного объекта исторического и культурного наследия, ландшафтные ассоциации, а также органы государственной власти Федеральной земли.

Для включения выявленного объекта исторического и культурного наследия в учредительный список необходимо установить его соответствие критериям ценности установленным Законом «О защите памятников». Однако, в отличие от «информационной системы», в «учредительной» соответствие указанным критериям устанавливает управление по охране памятников Федеральной земли и готовит акт о наличии или отсутствии ценности у объекта исторического и культурного наследия. В случае если ценность объекта исторического и культурного наследия определена, он включается в учредительный список.

Правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия в ФРГ устанавливается в ходе проведения особой процедуры – пространственного планирования территории ФРГ. Руководство ЕС по системам пространственного планирования и политике 1997 г. определяет пространственное планирование как методы, используемые публичным сектором для оказания воздействия на распределение видов деятельности в пространстве в будущем. Основная цель – создание наиболее рациональной организации землепользования (использования земель) для обеспечения необходимого баланса при их застройке, мер по охране окружающей среды, решения социальных и экономических задач. В основе пространственного планирования использования земель ФРГ заложены результаты ландшафтно-обоснованного функционального зонирования ее территории (ландшафтного планирования).

Как отмечает О.И. Крассов, пространственное планирование использования земель – самый мощный правовой инструмент регулирования права собственности и иных прав на недвижимость. На основании пространственного планирования использования земель и их зонирования как инструмента планирования устанавливаются

различные ограничения прав собственников земли по сравнению с теми землями, в отношении которых такие процедуры не применяются¹³⁸.

Согласно ст. 2 Закона ФРГ «О пространственном планировании»¹³⁹ пространственное планирование в ФРГ осуществляется на трех уровнях: на уровне федеральных земель, региональном уровне и на уровне территориальных общин.

На уровне федеральных земель разрабатываются программы их комплексного развития. Программы комплексного развития территорий конкретизируются на региональном уровне. На региональном уровне принимаются региональные планы землепользования (*regionale Flächennutzungspläne*). Приложением к региональным планам землепользования является карта культурных ландшафтов региона, которая учитывается при проведении планирования территорий общин.

Наибольшая часть пространственного планирования осуществляется на уровне территориальных общин. Согласно ст. 2 Строительного кодекса ФРГ общины наделены исключительной компетенцией по разработке и принятию актов муниципального планирования. Акты муниципального планирования должны быть согласованы с принятыми планами пространственного планирования соседских общин, а также не должны противоречить региональным планам землепользования. Общины могут объединяться для определения общих направлений развития территорий.

Поскольку на уровне территориальных общин по большей части осуществляется городское планирование, в ФРГ оно получило название «планирование организации строительных работ» (*Bauleitplanung*). Несмотря на принятую дефиницию, в рамках данного планирования определяются все виды использования пространства, в том числе такие, которые не связаны с застройкой. Результатом процедуры проведения пространственного планирования территорий общин являются разработка и принятие генерального строительного плана территории общины (*Bauleitungsplan*).

¹³⁸ См.: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: Монография. М.: Норма; Инфра-М, 2014. 400 с.

¹³⁹ *Raumordnungsgesetz //BGBl. I S. 2986//* (Закон о пространственном планировании ФРГ от 22 декабря 2008 г.).

Одна из важнейших задач пространственного планирования в целом – забота о сохранении городского облика, городского ландшафта, об обеспечении контроля за строительством, что получает свое отражение в действующих правилах зонирования. Так, согласно п. 1 ст. 6 Строительного кодекса ФРГ¹⁴⁰ при формировании генеральных строительных планах поселений обязательному учету подлежат обязанности в области охраны и сохранения памятников, а также обеспечения им надлежащего ухода; подлежащие сохранению имеющие историческое, художественное или градостроительное значение районы: улицы и площади; визуальный облик административно-территориальной единицы (города или населенного пункта) или ландшафта.

Определение конкретных объектов, образующих в совокупности узнаваемый облик района или населенного пункта, проводится посредством проведения экспертной оценки архитектурно-планировочной структуры конкретного района или населенного пункта. В их число входят как памятники истории и культуры, так и иные компоненты. Результатом проведения экспертной оценки района является принятие плана охраны памятников (Denkmalpflegeplan).

План охраны памятников не устанавливает правовой режим земельных участков в границах отдельных районов. Содержанием планов охраны памятников является требование защиты определенных территорий или объектов. Структурно все планы охраны памятников состоят из перечня всех входящих в границы районов единичных и комплексных памятников, культурных ландшафтов, а также иных объектов и кварталов, которые, согласно экспертной оценке, подлежат сохранению (Erhaltenswerte Gebäude und Quartiere). Они также содержат исторический анализ развития территории района и рекомендации по сохранению указанных объектов.

При разработке генеральных строительных планов уполномоченные органы территориальных общин обязаны учитывать положения плана охраны памятников. Генеральный строительный план согласно п. 2 ст. 1 Строительного кодекса ФРГ состоит

¹⁴⁰ Baugesetzbuch // BGBl. I S. 3634// (Строительный кодекс ФРГ от 3 ноября 2017 г.).

из плана землепользования (Flächennutzungsplan) и плана застройки (Bebauungsplan). В соответствии со Строительным кодексом ФРГ план застройки разрабатывается на основании плана землепользования.

В плане землепользования община подразделяется на различные территориальные зоны, а именно: зоны исторического значения; зоны, застроенные полностью или частично; зоны нового жилищного строительства; зоны, предназначенные для сельскохозяйственных целей; зоны, в отношении которых отсутствует публичный интерес, связанный с размещением в них соответствующих объектов. При этом в плане землепользования должны отображаться зоны, застройка которых требует особой осмотрительности в целях их защиты от негативного внешнего воздействия, а также зоны памятников, подлежащие охране согласно законодательству Федеральной земли. На основании данных информационных каталогов памятников, а также данных поземельных книг в планах землепользования устанавливаются границы земельных участков единичных памятников истории и культуры, которые впоследствии включаются в планы застройки.

План застройки, в отличие от плана землепользования, принимается не для общины в целом, а для отдельных районов. Именно в плане застройки устанавливаются границы комплексных памятников, а также определяется правовой режим их земельных участков.

Таким образом, моментом установления правового режима земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия в ФРГ является момент утверждения плана застройки отдельного района территориальной общины.

Выводы

1. Правовой режим земельных участков историко-культурного назначения устанавливается после *включения* выявленного объекта исторического и культурного наследия *в Единый Реестр* и включения земельного участка, на котором он расположен в его состав.

Правовой режим земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия устанавливается после установления границ их охранных зон.

2. В ФРГ правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия возникает при выявлении объекта исторического и культурного наследия и внесении информации о нем в «список памятников федеральной земли» определенного типа. Списки памятников подразделяются на декларативные (информационные) списки памятников (deklaratorische (nachrichtliche) Denkmallisten), учредительные списки памятников (konstitutive Denkmallisten). Правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия возникает в момент утверждения плана застройки отдельного района территориальной общины.

3. Предлагается заменить акт об утверждении границ территории объекта исторического и культурного наследия на акт об утверждении границ земельного участка объекта исторического и культурного наследия.

Акт об утверждении границ территории объекта исторического и культурного наследия должен оформлять формирование особо охраняемой территории объекта исторического и культурного наследия. В его состав должен входить акт об утверждении границ земельного участка объекта исторического и культурного наследия и акт об утверждении границ охранных зон объекта исторического и культурного наследия.

4. Предлагается установить государственное регулирование и государственную организацию процесса проведения историко-культурной экспертизы, не возвращая при этом существовавший ранее порядок проведения экспертиз органами охраны объектов культурного наследия, а также создать специальную организацию по проведению историко-культурной экспертизы с подразделениями на уровне субъектов РФ, подотчетную Минкультуры РФ. У органов охраны культурного наследия при этом остаются функции утверждения заключений экспертиз.

§ 2. Общая характеристика правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия

Для обеспечения сохранности объектов исторического и культурного наследия на их земельных участках устанавливается *особый правовой режим*.

Правовой режим, как отмечает С.С. Алексеев, представляет собой «порядок

регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний, создающих особую направленность регулирования»¹⁴¹. Автор рассматривал правовой режим как «право в действии», а правовые средства как инструменты оптимального решения социальных задач, имеющие функциональное предназначение. С.С. Алексеев определял правовые средства в качестве объективированных субстанциональных правовых явлений, обладающих фиксированными свойствами, позволяющими реализовать потенциал и силу права, совпадающих или нет «с традиционно выделяемыми в юридической науке феноменами», как «фрагменты правовой действительности, рассматриваемые под углом зрения их роли как инструментов юридического воздействия»¹⁴².

Современные исследования в области теории права основываются и дополняют подход С.С. Алексеева¹⁴³. Например, Н.И. Матузов и А.В. Малько отмечают, что «правовой режим “призван обеспечить наступление желаемого социального эффекта”, а не стать им»¹⁴⁴.

Понятие «правовой режим земель» впервые было введено И.И. Евтихеевым, который отмечал, что при государственной собственности на землю как едином правовом основании, для отдельных разрядов земель существуют различные земельные режимы – определенные права и обязанности органов земельного управления в отношении таких земель¹⁴⁵.

Классическое общее определение понятия «правовой режим земель» было сформулировано Н.И. Красновым. «Правовой режим», как отмечал Н.И. Краснов¹⁴⁶, давая его определение применительно к государственному земельному фонду,

¹⁴¹ Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989. С. 184–205.

¹⁴² Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 247.

¹⁴³ См., например: Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1 (212). С. 17–18.

¹⁴⁴ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч.

¹⁴⁵ См.: Евтихеев И.И. Регулирование земельных отношений в городах. Горки, 1929. С. 1.

¹⁴⁶ См.: Краснов Н.И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М.: ИГП АН СССР, 1966. С. 8.

представляет собой установленный нормами советского права порядок должного поведения по отношению к земле как к объекту права исключительной собственности государства, права землепользования и правовой охраны, направленный на обеспечение ее рационального использования как всеобщего условия труда и основного «главного» средства производства. Правовой режим земельного фонда того или иного назначения представлял собой заранее установленную законом систему прав и обязанностей управления землями и землепользования в связи с использованием земельных участков для тех или иных надобностей¹⁴⁷. В РФ данное смысловое содержание легло в основу определения правового режима отдельных категорий земель.

Н.И. Краснов, анализируя наследие советского правоведа-цивилиста Г.А. Аксенёнка, указал на то, что ученый отмечал: определить правовой режим любой категории земли – это значит, во-первых, дать понятие этих земель как объекта земельных отношений; во-вторых, определить круг землепользователей этих земель, установить их права и обязанности; в-третьих, выявить порядок государственного управления этими землями; в-четвертых, показать те меры и формы ответственности, которые определены законом для пользователей¹⁴⁸. Таким образом, Г.А. Аксенёнок указал на элементы понятия «правовой режим» применительно к земле любой категории.

Распад СССР, повлекший за собой обновление и изменение характера земельных отношений, потребовал уточнения содержания понятия «правовой режим земель». Основными элементами правового режима земель стали признаваться право собственности и иные права на землю, государственное управление земельными ресурсами, меры ответственности за нарушение земельного законодательства¹⁴⁹.

Правовой режим земель (всех земель, отдельных категорий и их видов), как отмечает О.И. Краснов, представляет собой «определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, посредством установления

¹⁴⁷ См.: Краснов Н.И. Общая теория советского земельного права. М.: Наука, 1983. С. 346.

¹⁴⁸ Там же. С. 352.

¹⁴⁹ См.: Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации. М., 1999. С. 181.

основного целевого назначения земель, территориального зонирования, ограничения прав, публичных сервитутов и установления разрешенного использования»¹⁵⁰. При этом содержание категорий «правовой режим земель», «правовой режим категории земель», «правовой режим вида земель», «правовой режим земельного участка» различно. «Они имеют много общего, но их нельзя соотносить как общее и частное»¹⁵¹.

В границах территории объекта исторического и культурного наследия действует особый правовой режим, который зависит от вида земельного участка в ее составе, а также от вида объекта исторического и культурного наследия в целях охраны которого она была создана.

Правовой режим земельных участков объектов культурного наследия представляет собой особый порядок регулирования отношений, направленный на создание эффективного механизма охраны объекта культурного наследия в границах его территории, выраженный в установлении:

1) дифференцированных прав и обязанностей субъектов права (собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков объектов культурного наследия) по отношению к объекту культурного наследия;

2) дифференцированных требований к использованию и охране земельных участков объектов культурного наследия в зависимости от их вида и от вида объектов культурного наследия;

3) порядка государственного управления в сфере использования и охраны земельных участков объектов культурного наследия;

4) мер юридической ответственности, обеспечивающих соблюдение правового режима земельных участков объектов культурного наследия.

Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия подразделяется в РФ подразделяется на:

– правовой режим земельных участков историко-культурного назначения;

¹⁵⁰См.: Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 21.

¹⁵¹ Там же. С. 23.

- правовой режим земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия.

На территории ФРГ указанная классификация не проводится. Однако в РФ и ФРГ правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в зависимости от *вида* объектов исторического и культурного наследия, подразделяется на:

- правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия;
- правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия;
- правовой режим земельных участков объектов археологического наследия в ФРГ.

Общий правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ *обладает рядом сходств и различий.*

Характерная черта правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ – *это их целевое назначение.* Целевым назначением земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ является обеспечение сохранности объектов исторического и культурного наследия в их исторической среде. Именно целевое назначение земельных участков объектов исторического и культурного наследия считается ключевым правовым средством, определяющим для их собственников варианты использования, и предопределяет ограничения такого использования.

К первому различию относится порядок установления правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия, который уже был рассмотрен. Правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия в ФРГ возникает при выявлении объекта исторического и культурного наследия и внесении информации о нем в «список памятников федеральной земли» определенного типа. Правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия возникает в момент утверждения плана застройки отдельного района территориальной общины.

Правовой режим земельных участков историко-культурного назначения в РФ устанавливается после *включения* выявленного объекта исторического и культурного наследия в *Единый Реестр* и включения земельного участка, на котором он расположен, в его состав. Правовой режим земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия устанавливается после установления границ их охранных зон.

Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ направлен на обеспечение сохранности ценностных характеристик объекта исторического и культурного наследия, составляющих предмет его охраны. В связи с этим содержание правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия в границах территории устанавливается в каждом конкретном случае в зависимости от предмета охраны объекта исторического и культурного наследия. Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в ФРГ направлен на сохранение объекта исторического и культурного наследия в целом, а не его отдельных характеристик. Содержание правового режима установлено на территориях федеральных земель унифицированно. В этом состоит второе различие.

Третье различие – распространение правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия в пространстве. Для того чтобы обеспечить сохранность расположенных на них объектов, земельных участков объектов исторического и культурного наследия, в РФ отграничиваются в пространстве путем установления границ территории объекта исторического и культурного наследия. Как уже отмечалось, территория объекта исторического и культурного наследия позволяет распространить правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия на все земельное пространство в пределах таких границ. Территория объекта исторического и культурного наследия в РФ устанавливается для всех видов объектов исторического и культурного наследия.

В ФРГ понятие «территория объекта исторического и культурного наследия» – совокупность земельного участка объекта исторического и культурного наследия и окружающей его среды. В отличие от РФ, территория объекта исторического и

культурного наследия устанавливается в рамках иной процедуры, процедуры пространственного планирования территории федеральной земли.

Рассмотрим указанные сходства и различия более подробно.

Целевым назначением земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ является сохранение объектов исторического и культурного наследия в их сложившейся исторической среде. В РФ по целевому назначению выделяются земельные участки историко-культурного назначения и земельные участки территории объекта исторического и культурного наследия. Земельные участки историко-культурного назначения образуют в совокупности категорию земель историко-культурного назначения. В связи с этим изменение целевого назначения земельных участков историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускается. В отдельных случаях в их границах может быть запрещена любая хозяйственная деятельность. Определение допустимой к проведению на земельных участках историко-культурного назначения хозяйственной деятельности, не противоречащей требованиям обеспечения сохранности объекта исторического и культурного наследия и позволяющей обеспечить функционирование объекта исторического и культурного наследия в современных условиях, находятся в компетенции Минкультуры РФ.

Земельные участки территории объекта исторического и культурного наследия не переводятся в состав земель историко-культурного назначения. В их границах в зависимости от вида охранной зоны объекта исторического и культурного наследия устанавливаются ограничения обусловленные требованиями охраны объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде.

Основное отличие земельных участков историко-культурного назначения и земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия заключается в том, что целевым назначением первых является обеспечение физической сохранности объекта исторического и культурного наследия, пространственным базисом которых они являются. Земельные участки историко-культурного назначения фактически используются в этих целях. На собственников или владельцев данных

земельных участков возлагаются обязанности, предусмотренные главой 7 ФЗ «Об объектах культурного наследия», а также ограничения, предусмотренные ст. 99 ЗК РФ.

В отличие от земельных участков историко-культурного назначения, земельные участки территории объекта исторического и культурного наследия не являются пространственным базисом объектов исторического и культурного наследия, не изменяют своего первоначального целевого назначения, однако в их границах распространяются специальные ограничения обусловленные необходимостью сохранения объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде.

В ФРГ, в отличие от РФ, отсутствует прямой запрет на осуществление какой-либо деятельности в границах земельных участков объектов исторического и культурного наследия. Согласно законам Федеральных земель «О защите памятников» *любая деятельность, направленная на вмешательство в единственный памятник и его окружающую среду или изменение его использования требует разрешения.* Осуществление указанной деятельности без разрешения представляет собой состав административного правонарушения¹⁵².

Вмешательством признается любая деятельность на земельном участке единичного памятника, в результате которой происходит его *демонтаж, изменение или перемещение*; строительство, изменение или снос объектов в непосредственной близости от памятника. Деятельность в границах ансамблей – единичных памятников – требует получения разрешения в случаях, когда она затрагивает какой-либо элемент ансамбля, или может повлиять на узнаваемый облик ансамбля. Демонтаж памятника, как отмечают суды, представляет собой его снос, частичное или полное разрушение. При этом разрушение не обязано быть полным. Важнейший критерий, по мнению судов, – утрата памятником своего характера. Как отмечают суды, постепенное изменение внешнего вида памятника также является разновидностями демонтажа¹⁵³.

¹⁵² Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (GVBl. LSA S. 368; Glied.-Nr: 2242.1) // (Закон о защите памятников земли Саксония-Ангальт от 21 октября 1991 г.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/>.

¹⁵³ BayVGH v. 28.12.1981, BayVBl. f.1982,278; об окнах ThurOVG v. 27.6.2001-1 KO.

Преобразованием признается любое вмешательство в единичные памятники. Как отметил Высший Административный суд Гессена, «работы, приводящие к изменению памятника, требуют получения разрешения на их проведение, даже если предположительно незначительное вмешательство является следствием выполнения обязанности собственника по сохранению принадлежащего ему объекта исторического и культурного наследия»¹⁵⁴. При этом речь идет не об изменении использования памятника, а об изменении его *предыдущего физического состояния*. Например, изменение материала кровли, фасада, любое вмешательство в существующую конструкцию, покраска, установление оконных перегородок и т.п. *Изменением* предыдущего состояния, как отмечается в судебной практике, признается также частичный снос (в случае ансамблей, а также снос отдельного здания, входящего в ансамбль), изменение фасада, надстройка этажей, установка рекламных конструкций¹⁵⁵, панелей, защитной облицовки или антенн.

Кроме того, как отмечают суды¹⁵⁶, изменения внутри памятника, например, обновление лепнины в помещениях, внутренних дверей, полов, установка системы отопления и т.д., также считаются изменениями, требующими разрешения.

Использование земельного участка единичных памятников в ФРГ должно осуществляться в соответствии с их первоначальным назначением. Первоначальным назначением признается предшествующее всем прочим исторически сложившееся использование. Очевидно, что современные условия жизни существенно отличаются от тех, во времена которых были созданы объекты исторического и культурного наследия, поэтому во многих случаях продолжение их первоначального использования невозможно, или, по крайней мере, недостижимо. В связи с этим законы всех Федеральных земель «О защите памятников» допускают иные виды использования земельных участков единичных памятников, но *эквивалентные* первоначальному.

¹⁵⁴ HessVGH v. 25.3.1983, HessVGRspr. 1983, 81.

¹⁵⁵ BayVGH v. 6.4.1979 19 II 78, BayVBl 1980, 21.

¹⁵⁶ HessVGH v. 25.3.1983, HessVGRspr. 1983, 81.

Законы федеральных земель не раскрывают содержание понятия эквивалентности использования. При разрешении споров, связанных с использованием земельных участков единичных памятников, суды ФРГ дают развернутые комментарии на тему эквивалентности их использования. Эквивалентным использованием может быть, например, гостиница, дом престарелых или школа в здании замка или монастыря. Как отметил в решении Федеральный Административный суд Баварии, примерами эквивалентного использования объекта исторического и культурного наследия являются: размещение университетского пансиона в готическом жилом здании, студенческого общежития в городском доме, университета или конференц-центра в замке, общежития в крепости¹⁵⁷.

Если земельные участки единичных объектов исторического и культурного наследия больше не используются в соответствии с их первоначальным назначением и их невозможно использовать эквивалентно первоначальному использованию, то согласно законам Федеральных земель «О защите памятников» допускается их иное использование в случае, если оно не приводит к повреждению или угрозе утраты памятника. Однако, как отмечают суды, следует выбрать такое использование, которое обеспечит долгосрочное обеспечение сохранности памятника. Например, может быть допустимо размещение больницы или школы в здании монастыря, а также офисов или магазинов в таунхаусе. Использование, которое оскверняет памятник, например, открытие порнографического магазина в бывшей часовне, недопустимо¹⁵⁸.

Земельные участки объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ могут находиться как в государственной, так и в частной собственности. Законами «О защите памятников» Федеральных земель не установлены ограничения оборота таких земельных участков, как, например, запрет отчуждения земельных участков с расположенными на них особо ценными памятниками истории и культуры. Большинство земельных участков объектов исторического и культурного наследия в ФРГ находятся в частной собственности.

¹⁵⁷ BayVGH U v. 22.12.1994 14 B 94.806, EzD 2.2.6.1 Nr. 4.

¹⁵⁸ BWVGH U от 30 октября 1967 II 286/66, ZBR1968, 16.

В РФ, напротив, большинство земельных участков объектов исторического и культурного наследия находятся в публичной собственности. Земельное законодательство РФ не содержит прямого запрета на приватизацию земель историко-культурного назначения, за исключением случаев, прямо установленных законом. В соответствии со ст. 27 ЗК РФ исключительно в федеральной собственности находятся земельные участки, занятые воинскими и гражданскими захоронениями. Согласно ст. 50 ФЗ «Об объектах культурного наследия» не подлежат отчуждению из государственной собственности объекты исторического и культурного наследия, отнесенные к особо ценным объектам культурного наследия, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия¹⁵⁹, историко-культурные заповедники и объекты археологического наследия. Тем не менее в соответствии с п. 2 ст. 63 ФЗ «Об объектах культурного наследия» в редакции ФЗ от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ, приватизация объектов исторического и культурного наследия федерального значения была приостановлена. Мораторий был установлен до принятия Федерального закона, разграничивающего объекты исторического и культурного наследия, находящиеся в государственной собственности, на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность. Однако соответствующий Закон до настоящего времени так и не принят, а мораторий на приватизацию объектов исторического и культурного наследия с 1 января 2008 г. Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» отменен.

В РФ объекты археологического наследия согласно ФЗ «Об объектах культурного наследия» не подлежат отчуждению из государственной собственности. В случае если в пределах земельного участка или водного объекта обнаружен объект археологического наследия, со дня его обнаружения собственник земельного участка или водного объекта

¹⁵⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 06 октября 1994 г. № 1143 «Об утверждении Положения о Государственном своде особо ценных объектов исторического и культурного наследия народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 25. Ст. 2710.

либо пользователь владеет, пользуется или распоряжается такими земельными участками или водными объектами с соблюдением условий обеспечения сохранности выявленного объекта исторического и культурного наследия. Согласно ст. 49 ФЗ «Об объектах культурного наследия» объекты археологического наследия и земельный участок или участок водного объекта, в пределах, которых они располагаются, находятся в гражданском обороте отдельно. Таким образом, объекты археологического наследия императивно находятся в государственной собственности, их же земельные участки могут находиться, а в установленных законом случаях и передаваться в частную собственность.

В ФРГ обнаруженные объекты археологического наследия в отдельных случаях передаются в публичную собственность. На территории федеральных земель Северный Рейн – Вестфалия, Бавария и Гессен к обнаруженным на земельном участке археологическим объектам применяются положения о кладе¹⁶⁰. В соответствии со ст. 984 ГГУ, «если вещь, которая настолько долго оставалась скрытой, что установление ее собственника стало уже невозможным (клад), будет обнаружена, и лицо, обнаружившее ее, вступит во владение вещью, то право собственности на эту вещь приобретается в равных долях лицом, нашедшим вещь, и собственником того имущества, в котором был сокрыт клад». При наличии обоснованного предположения о том, что найденный клад – памятник истории и культуры, необходимо сообщить о находке компетентному органу по охране памятников¹⁶¹. На территории остальных федеральных земель право собственности на обнаруженные объекты археологического наследия, вопреки положениям ст. 984 ГГУ, приобретает государство¹⁶². В случае, если обнаруженный археологический объект требует особого сохранения или обеспечения доступа к нему общественности, который нельзя гарантировать иначе, чем нахождением его земельного участка в собственности государства либо если существует опасность для сохранения

¹⁶⁰ Art.8Abs.1S.1DSchGBY; § 20Abs.1DSchGHE; § 15Abs.1DSchGNW.

¹⁶¹ Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz Bayern) (BayRS IV, 354 [2242-1-WFK]) (Закон о защите памятников земли Бавария от 27 июля 2009 г.). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

¹⁶² Kritisch zur Verwendung des Begriff „Schatzregal“: Schroeder, JZ 1989, 678 S.

или исследования объекта археологического наследия¹⁶³, земельный участок, на котором он выявлен, передается в собственность государства с предоставлением соразмерной компенсации¹⁶⁴.

Такие объекты археологического наследия носят название «сокровища» (Schatzregal), которые в зависимости от их масштаба подразделяются на «*малые*» и «*большие*» *сокровища*¹⁶⁵. В Нижней Саксонии и Сааре земельные участки «малых» сокровищ передаются в собственность государства только в случаях их обнаружения в ходе государственных исследований в охранных зонах раскопок. Земельные участки «больших» сокровищ независимо от обстоятельств их обнаружения передаются в собственность государства.

Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ устанавливается по-разному. Процедура установления правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия была рассмотрена в § 1 главы I настоящего исследования. Было установлено, что правовой режим земель историко-культурного назначения в РФ направлен на обеспечение сохранности отдельных ценностных характеристик, расположенных на них объектов исторического и культурного наследия, составляющих предмет их охраны, выявление и подтверждение которых происходит в рамках сложной процедуры, приведшей к существованию:

– *правового режима земельных участков выявленных объектов исторического и культурного наследия;*

– *правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия, внесенных в Единый Реестр.*

В соответствии со ст. 5 ФЗ «Об объектах культурного наследия» земельные участки в границах территорий *выявленных объектов исторического и культурного*

¹⁶³ Oebbecke A.A. Archäologie und Recht, Aufl. 2006. 1263 S.

¹⁶⁴ Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler//Gesetz und Verordnungsblatt 1978 // (Закон о защите памятников земли Северный Рейн–Вестфалия от 23 марта 1978 г.); URL: <https://www.gesetze-im-internet.de>.

¹⁶⁵ Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege // BECK- online.de.

наследия относятся к землям историко-культурного назначения.

Однако цитируемый закон не дает определения понятия территории выявленного объекта исторического и культурного наследия и ее отличия от территории объекта исторического и культурного наследия, внесённого в Единый Реестр.

Согласно ст. 16.1 ФЗ «Об объектах культурного наследия» объект, обладающий признаками объекта исторического и культурного наследия, в отношении которого в региональный орган охраны объектов исторического и культурного наследия поступило заявление о его включении в реестр, является *выявленным объектом культурного наследия* со дня принятия региональным органом охраны объектов исторического и культурного наследия решения о включении такого объекта в перечень выявленных объектов исторического и культурного наследия.

В соответствии с приказом Минкультуры «Об утверждении порядка формирования и ведения перечня выявленных объектов исторического и культурного наследия, состав сведений, включаемых в данный перечень»¹⁶⁶ в перечень включаются *сведения о местонахождении объекта*, т.е. его адрес или при его отсутствии, описание местоположения.

Таким образом, территорией выявленного объекта исторического и культурного наследия является земельный участок, на котором он непосредственно расположен.

Правовой режим земельного участка выявленного объекта исторического и культурного наследия и объекта исторического и культурного наследия, внесённого в Единый Реестр, различается по содержанию.

Согласно ст. 34 Закона охранные зоны объектов исторического и культурного наследия также устанавливаются только в отношении объектов, включённых в Единый Реестр. То же самое можно сказать и о защитных зонах, которые вступают в силу только

¹⁶⁶ Приказ Министерства культуры РФ от 2 июля 2015 г. № 1907 «Об утверждении порядка формирования и ведения перечня выявленных объектов культурного наследия, состав сведений, включаемых в данный перечень» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

после включения выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр. Таким образом, описанная система призвана максимально обезопасить объект с выявленными характеристиками ценности от сноса, учитывая сложный и долгосрочный процесс внесения такого объекта в Единый Реестр.

Однако на практике в период осуществления процедуры внесения выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр на прилегающих к его земельному участку территориях продолжают выделяться и продаваться земельные участки, ведется строительство¹⁶⁷.

Во избежание подобной практики при внесении объекта, обладающего признаками объекта исторического и культурного наследия, в перечень выявленных объектов исторического и культурного наследия, на прилегающей к нему территории должны устанавливаться временные защитные зоны, выполняющие информационные функции.

Предметом охраны объектов исторического и культурного наследия в ФРГ (Gegenstand Denkmalschutzes), в отличие от РФ, являются вещи в целом, а не их отдельные характеристики.

В предмет охраны объектов исторического и культурного наследия на территории ФРГ всегда включается *окружающая его среда (Umgebung)*, так как резюмируется, что она имеет большое значение для его восприятия.

В соответствии с § 2 п. 2 Федерального закона ФРГ «Об охране окружающей среды»¹⁶⁸ окружающая среда памятников культуры, архитектуры и археологии подлежит обязательному сохранению, поскольку это необходимо для сохранения характера и красоты памятника.

¹⁶⁷ Охранные зоны усадьбы Архангельское – под нож? Беспрецедентная по своим масштабам легализация незаконной застройки охраняемых земель проведена в период карантина и в режиме спецоперации. Правительство Московской области вывело под застройку 300 гектаров охранных зон усадьбы «Архангельское» [Электронный ресурс]. URL <https://helparh.ru> (дата обращения: 1 октября 2021 г.).

¹⁶⁸ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 // BGBl. I S. 2542.

Согласно § 2 п. 3 Закона «О защите памятников» Земли Мекленбург-Передняя Померания в территорию памятника включаются его наиболее близкие окрестности при условии, что они играют важную роль для восприятия его облика. Иными словами, охране подлежит узнаваемый облик памятника совместно с его территорией. В Рейнланд-Пфальце окружающая среда является частью единичного памятника и образует с ним единое целое.

В некоторых федеральных землях, например, в Баварии «окружающая среда», являющаяся частью предмета охраны памятника, ограничивается требованием «непосредственной близости». В соответствии с п. 2 ст. 10 Закона «О защите памятников» г. Берлина непосредственное окружение памятника — это территория, на которой использование земель для застройки или в иных целях оказывает существенное влияние на единичный памятник. На территории ряда федеральных земель окружающая среда является частью предмета охраны только памятников архитектуры.

Таким образом, под окружающей средой объектов исторического и культурного наследия в ФРГ понимается территория, функционально или иным образом связанная с памятником, использование земель в границах которой признается оказывающим негативное воздействие на памятник, если иное не будет установлено и доказано в порядке, установленном законом.

Воздействие, по смыслу закона ФРГ, бывает двух типов: физическое — следствием которого является разрушение или повреждение памятника, и эстетическое — изменяющее облик или восприятие памятника. В связи с этим, например, по решению Высшего Административного Суда земли Рейнланд-Пфальц от 28 октября 1993 г. строительство здания в непосредственной близости от церкви, являющейся зарегистрированным памятником, и военного кладбища в г. Зельцене было разрешено, потому что, как указал суд, это здание не имеет какой-либо архитектурной или функциональной связи с церковью и кладбищем, а также не влияет на восприятие этих культурных памятников¹⁶⁹.

¹⁶⁹ Martin/Krautzberger, Denkmalschutz und Denkmalpflege // BECK-online.de.

Таким образом, на территории ФРГ земельные участки объектов исторического и культурного наследия подлежат охране как неотъемлемая часть ландшафта, идентифицированного в ходе проведения ландшафтного планирования территории ФРГ. При этом ценным и охраняемым признается не сам недвижимый памятник истории и культуры как объект, а связанная с ним историческая среда (ландшафт). Земельный участок памятника в этом случае подлежит охране как принадлежность такой среды. Именно в этом и состоит воспринятый на территории ФРГ комплексный подход к охране культурного наследия.

Предлагаемый механизм обеспечения сохранности объектов исторического и культурного наследия путем введения комплексной территории объекта исторического и культурного наследия, включающей охранные зоны объектов исторического и культурного наследия, является эффективным правовым средством сохранения объектов исторического и культурного наследия в их исторической среде, по аналогии с немецким подходом.

Земельные участки территории объекта исторического и культурного наследия располагаются в границах их охранных зон. В соответствии со ст. 104, 105 ЗК РФ охранные зоны объектов исторического и культурного наследия являются разновидностью зон с особыми условиями использования территорий, которые устанавливаются в целях обеспечения сохранности объектов исторического и культурного наследия.

Согласно ст. 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия» в целях обеспечения сохранности объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта исторического и культурного наследия. Объем ограничений по использованию земель зависит от вида охранной зоны и установленного в ее границах режима использования земель.

Нормы, регламентирующие общие ограничения в отношении использования земель в зонах охраны объектов исторического и культурного наследия, установлены ФЗ «Об объектах культурного наследия» и в «Положении о зонах охраны объектов

культурного наследия»¹⁷⁰. Их конкретизация осуществляется в актах органов исполнительной власти об установлении охранных зон отдельных объектов исторического и культурного наследия.

ФЗ «Об объектах культурного наследия», а также «Положение о зонах охраны объектов культурного наследия» не содержат определения понятия охранной зоны объекта исторического и культурного наследия. Данное определение содержится в «Инструкции 1986 г. № 33».

В п. 2.1 Инструкции 1986 г. № 33 охранные зоны – это специально выделенные территории, предназначенные для обеспечения сохранности памятников и их среды, выявления их историко-художественной ценности и целесообразного использования. Они устанавливаются в целях защиты объектов исторического и культурного наследия от неблагоприятных антропогенных воздействий на прилегающих к ним территориям, участках земли или водного пространства.

Охранные зоны – один из видов зон с особыми условиями использования территорий, задачей которых, как отмечает Е.С. Болтанова, является определение в пределах их замкнутых границ правового режима, характеризуемого дополнительными ограничениями, запретами в использовании земельных участков (включая все, что находится над и под его поверхностью, если иное не предусмотрено специальными федеральными законами), не свойственными сопряженным территориям. Охранное зонирование, как отмечает автор, – спорадическое (от лат. единичное зонирование), представляющее юридически значимую деятельность компетентных субъектов по выделению отдельных территорий с замкнутыми границами – специальных зон в установленном законом порядке для распространения на определенные общественные отношения, возникающие в пределах этих зон, специальных правовых норм¹⁷¹.

¹⁷⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов исторического и культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 51. Ст. 7407.

¹⁷¹ См.: Болтанова Е.С. Ограничение прав в связи с установлением зоны с особыми условиями использования [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ogranichenie-prav-v-svyazi-s-ustanovleniem-zony-s-osobymi-usloviyami-ispolzovaniya>.

Установление охранной зоны объекта исторического и культурного наследия изменяет правовой режим земельных участков, вошедших в ее границы.

Такие «зоны охраны» подразделяются согласно ФЗ «Об объектах культурного наследия» на следующие: охранные зоны; зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности; зоны охраняемого природного ландшафта.

Согласно Инструкции 1986 г. № 33 охранные зоны подразделялись на те же три вида, но они представляли собой единую систему. В п. 2.3 Инструкции 1986 г. № 33 охранный зона определена как территория, непосредственно окружающая памятник, предназначенная для обеспечения сохранности памятника и ближайшей к нему среды, целесообразного его использования и благоприятного зрительного восприятия; зона регулирования застройки – как территория, окружающая охранную зону памятника, необходимая для сохранения или восстановления характера исторической планировки, пространственной структуры, своеобразия архитектурного облика населенного пункта, для закрепления значения памятников в застройке или ландшафте, для обеспечения архитектурного единства новых построек с исторически сложившейся средой; зона охраняемого ландшафта – как зона охраны, устанавливаемая на территории, не вошедшей в состав охранных зон и зон регулирования застройки для сохранения ценного ландшафта, водоемов, рельефа, определивших местоположение господствующих в композиции зданий и сооружений, влияющих на целостность исторического облика населенного пункта или памятника, расположенного в населенном пункте или вне его, в природном окружении.

Таким образом, в Инструкции 1986 г. № 33 зоны охраны устанавливались по концентрическому принципу: объект исторического и культурного наследия непосредственно окружала охранный зона, охранную зону окружала зона регулирования застройки, а самой отдаленной от объекта исторического и культурного наследия охранный зоной была зона охраняемого ландшафта.

Данная концепция зон охраны не нашла отражения в ФЗ «Об объектах культурного наследия», поэтому при разработке проектов зон охраны объектов исторического и культурного наследия, решение о их составе принимается

самостоятельно экспертами, осуществляющими подготовку указанных проектов. Данное законодательное закрепление имеет ряд негативных последствий.

Например, все объекты исторического и культурного наследия регионального значения, попавшие в границы объединенной охранной зоны центра г. Санкт-Петербурга, обладают охранной зоной, а объекты исторического и культурного наследия федерального значения, расположенные в иных районах города, охранных зон не имеют.

На территории г. Владимира одновременно действуют три проекта охранных зон. Охранные зоны 1968 г.¹⁷², зоны охраны 1979 г., зоны охраны достопримечательного места регионального значения «Исторический центр города Владимира»¹⁷³.

Такая же ситуация существует на территории древнего города Радонежа, охранные зоны которого были определены в 1986 г.¹⁷⁴ После того, как в 2015 г. древний город Радонеж был признан комплексным объектом исторического и культурного наследия, подлежащим охране в форме достопримечательного места¹⁷⁵, правовой режим земельных участков комплексного объекта исторического и культурного наследия «наложился» на правовой режим, установленный в границах его охранных зон. С одной стороны, более строгий правовой режим, устанавливаемый в границах охранных зон объекта исторического и культурного наследия, направлен на обеспечение сохранности предметов охраны объекта исторического и культурного наследия, однако, с другой – это фактор, замедляющий развитие прилегающих к объекту исторического и культурного

¹⁷² Решение Исполнительного комитета Владимирского областного Совета народных депутатов от 8 декабря 1979 г. «Об утверждении проекта охранных зон памятников истории и культуры и зон регулирования застройки г. Владимира, охраны прилегающего ландшафта и зон культурного слоя». [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷³ Постановление губернатора Владимирской области от 31 декабря 2010 г. «Об утверждении границ зон охраны достопримечательного места регионального значения “Исторический центр города Владимира”, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁴ Решение Исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов от 12 июня 1986 г. № 826/20 «Об установлении зон охраны памятника культуры – Древнего города Радонеж в Загорском районе» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁵ Приказ Министерства культуры России от 8 июля 2015 г. № 1939 «Об утверждении требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место “Древний Радонеж, XIV–XV вв.”, расположенного в Московской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

наследия территорий. Так, например, на территориях, расположенных в границах охранной зоны Радонежа, в большинстве населенных пунктов запрещается любое строительство. В связи с этим правительством Московской области было выдвинуто предложение об отмене охранных зон Радонежа¹⁷⁶.

Однако в настоящее время на территории РФ изменение правового режима, устанавливаемого в границах охранных зон объектов исторического и культурного наследия на правовой режим комплексных объектов исторического и культурного наследия, подлежащих охране в форме достопримечательных мест, не считается эффективной мерой сохранения объектов исторического и культурного наследия и параллельного развития прилегающих территорий.

Так, например, 30 декабря 2013 г. были упразднены охранные зоны музея-заповедника «Есенинская Русь». Проект новых охранных зон был утвержден 7 февраля 2014 г., т.е. на протяжении месяца зон охраны музея-заповедника не существовало. В этот промежуток времени были приняты генеральные планы пяти сельских поселений Рыбновского района Рязанской области, на территории которого располагается музей-заповедник, с массовым изменением категорий земель и вида их разрешенного использования. В 2015 г. «Есенинская Русь» была признана комплексным объектом исторического и культурного наследия, сохраняемого в форме достопримечательного места.

Таким образом, правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия, сохраняемых в форме достопримечательных мест в РФ, на данный момент является удобным инструментом для понижения уровня охраны объектов исторического и культурного наследия.

Это связано в первую очередь с тем, что, в отличие от земельных участков

¹⁷⁶ Проект постановления «О признании не подлежащим применению решения Исполнительного комитета Московского областного Совета народных депутатов от 12 июня 1986 г. № 826/20 “Об установлении зон охраны памятника культуры – Древнего города Радонеж в Загорском районе”» [Электронный ресурс]. URL: <https://gukn.mosreg.ru/dokumenty/protivodeystvie-korrupcii/antikorrupcionnaya-ekspertiza/29-09-2021-13-21-07-o-priznanii-ne-podlezhashchim-primeneniyu-resheniya>.

единичных объектов исторического и культурного наследия в РФ и их охранных зон, в границах достопримечательных мест градостроительная деятельность разрешена, но ограничена. Требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места устанавливаются для достопримечательного места федерального значения – приказом Минкультуры РФ¹⁷⁷, регионального значения – региональным органом охраны объектов исторического и культурного наследия¹⁷⁸, местного (муниципального) значения – органом местного самоуправления, уполномоченным в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов исторического и культурного наследия.

В ФРГ правовой режим земельных участков ансамблей зависит от подхода, воспринятого на территории той или иной федеральной земли. На территории тех федеральных земель, в которых земельные участки ансамблей признаются разновидностью земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия, любая деятельность, направленная на изменение единичного объекта исторического и культурного наследия в составе ансамбля и иных элементов ансамбля, требует получения разрешения. Снос любого элемента из состава ансамбля не допускается. Так, согласно закону «О защите памятников» Баварии в разрешении на снос

¹⁷⁷ Приказ Министерства культуры России от 8 июля 2015 г. № 1941 «Об утверждении Требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта исторического и культурного наследия федерального значения “Достопримечательное место, связанное с жизнью и творчеством Л.Н. Толстого – усадьба Ясная Поляна и ее окрестности, п.п. XIX–нач. XX в.”, расположенного по адресу: Тульская область, Щекинский район, Ленинский район, город Тула»; Приказ Минкультуры России от 8 июля 2015 г. № 1939 «Об утверждении Требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта исторического и культурного наследия федерального значения - достопримечательное место “Древний Радонеж, XIV–XV вв.”, расположенного в Московской области» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷⁸ Распоряжение Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Правительства Санкт-Петербурга от 22 декабря 2015 г. № 10-605 «О включении в Единый государственный реестр объектов исторического и культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта исторического и культурного наследия регионального значения – достопримечательное место “Левашовское мемориальное кладбище”, об утверждении его границ, требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места и требований к градостроительным регламентам в границах территории достопримечательного места» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

или перепланировку любого элемента из состава ансамбля должно быть отказано в случае, если цели охраны объектов исторического и культурного наследия достигаются только при сохранении его прежнего состояния, т.е. как внешнего облика, так и состава. Верховный суд Баварии в своем решении указал на то, что разумно мыслящий владелец должен воздержаться от разрушения внешнего облика ансамбля. В связи с этим даже те элементы ансамбля, которые не являются единичными объектами исторического и культурного наследия, не могут быть снесены, заменены или изменены¹⁷⁹.

Правовой режим земельных участков ансамблей – комплексных объектов исторического и культурного наследия направлен на комплексное сохранение исторической среды, выходящее за рамки пообъектной охраны единичных объектов исторического и культурного наследия. *Поэтому любая хозяйственная деятельность в границах комплексных объектов исторического и культурного наследия допускается только после получения соответствующего разрешения.* Комплексные объекты исторического и культурного наследия создают узнаваемый исторический облик улиц, площадей, районов, а иногда и населенных пунктов в целом.

Земельные участки в составе комплексных объектов исторического и культурного наследия подразделяются на земельные участки единичных объектов исторического и культурного наследия, земельные участки исторических объектов, земельные участки объектов фоновой застройки, земельные участки объектов диссонирующей застройки, земельные участки рядовой застройки.

Узнаваемый, исторически сложившийся облик комплексных объектов исторического и культурного наследия сформирован из сочетания различных элементов исторической среды, в основном из исторических объектов. В связи с этим, по общему правилу, на земельных участках исторических объектов, не являющихся объектами исторического и культурного наследия, допускается хозяйственная деятельность при условии сохранения существующих габаритов и характерных архитектурных форм исторических объектов, подлежащих сохранению.

¹⁷⁹ BayObLG, Beschluss vom 3 октября 1988 - I Z 309/87, NVwZ 1989, 461 = EzD 5.3 Nr. 5.

По общему правилу, *возведение новых объектов* капитального строительства в границах земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия не допускается, однако согласно Строительному кодексу ФРГ в исключительных случаях, если это не наносит вред узнаваемому облику района или населенного пункта, может быть разрешено. В плане застройки исторического района устанавливаются допустимые параметры строительства объектов, которые позволят сохранить узнаваемый облик района или населенного пункта.

Таким образом, правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия допускает возможность нового строительства в их границах. Такой подход рассматривается как средство одновременного сохранения объектов исторического и культурного наследия и управления динамикой развития и параметрами изменения исторических ландшафтов и других территорий в их границах.

Выводы

1. Правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия подразделяется на:

- правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия;
- правовой режим земельных участков объектов археологического наследия;
- правовой режим земельных участков исторических захоронений, не отнесенных в установленном законом порядке к памятникам истории и культуры (выделяется только на территории РФ).

2. Общими особенностями правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ являются их целевое назначение, возможность нахождения как в государственной, так и в частной собственности, распространение ограничений на смежные территории.

Основными отличиями правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ являются:

- порядок его установления: в ФРГ правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия устанавливается в силу

закона, в РФ в рамках сложной процедуры выявления и признания ценностных характеристик объекта исторического и культурного наследия;

– правовой режим земельных участков единичных и комплексных объектов исторического и культурного наследия в ФРГ устанавливается единообразно, законами «О защите памятников» федеральных земель; в РФ конкретное содержание правового режима земельных участков единичных и комплексных объектов исторического и культурного наследия устанавливается в каждом отдельном случае в рамках процедуры выявления и признания ценностных характеристик объекта исторического и культурного наследия;

– направленность на сохранение объекта исторического и культурного наследия в целом в ФРГ и отдельных ценностных характеристик, составляющих предмет охраны конкретного объекта исторического и культурного наследия в РФ;

– наличие в РФ института охранного зонирования, призванного обеспечить сохранность объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде.

3. Правовой режим земельных участков выявленных объектов исторического и культурного наследия и объектов исторического и культурного наследия, внесенных в Единый Реестр, различен. Предлагается ввести систему информационных охранных зон выявленных объектов исторического и культурного наследия.

4. Отсутствие нормативно закреплённой методики установления охранных зон объектов исторического и культурного наследия, основанной на концентрическом принципе их формирования, приводит к ряду негативных последствий для объектов исторического и культурного наследия, а именно: полного отсутствия у ряда объектов исторического и культурного наследия охранных зон; распространения на одну и ту же территорию проектов нескольких охранных зон; расположение охранных зон на территории, не сопряженной с объектом исторического и культурного наследия. Предлагается дополнить ФЗ «Об объектах культурного наследия» указанной нормой.

§ 3. Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в границах городских ландшафтов

Наибольшее число земельных участков объектов исторического и культурного наследия расположены в границах городских ландшафтов, а иногда и сами являются комплексными объектами исторического и культурного наследия – городами. Сочетание прогрессивного градостроительного развития при одновременном немемориальном сохранении культурного наследия – одна из первостепенных задач каждого государства. Земельные участки объектов исторического и культурного наследия, расположенные в границах городского ландшафта, являются его составной частью и подлежат охране не обособленно, а в совокупности с окружающей их городской средой.

На международном уровне определение понятия городской среды и определение ее составных элементов эволюционировало и дополнялось на протяжении последних 50 лет начиная с принятия в 1972 г. Конвенции об охране всемирного наследия, в которой впервые была указана необходимость защиты городского ландшафта наравне с природным. Позднее международные правовые акты стали указывать на необходимость сочетания деятельности, направленной на сохранение культурных ценностей и процессов социально-экономического развития городских территорий. Важным этапом стало признание ценности рядовых исторических объектов и значения наследия как одного из факторов развития и в конечном счете признание Вашингтонской Хартией исторических городских районов неотъемлемой частью сложившегося природного и антропогенного окружения и определение охраняемых параметров городской среды¹⁸⁰.

Венским меморандумом 2005 г.¹⁸¹ изменения были провозглашены неотъемлемой частью жизни исторических городов и указана необходимость управления этими

¹⁸⁰ Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques (charte de Washington 1987) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 19 февраля 2019 г.).

¹⁸¹ Венский меморандум «Всемирное наследие и современная архитектура – управление историческим городским ландшафтом» [Электронный ресурс]. URL: https://kgiop.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2015/08/27/%D0%92%D0%B5%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9_%D0%BC%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC.pdf (дата обращения: 15 апреля 2020 г.).

изменениями. Данный подход нашел отражение в Рекомендации об исторических городских ландшафтах¹⁸² и в «Принципах Валлетты» 2011 г.¹⁸³ С этого времени допустимость пространственного преобразования территории и его регламентация стали признаками устойчивого развития исторических городов.

Пространственные преобразования городских ландшафтов, в границах которых располагаются земельные участки объектов исторического и культурного наследия, проводятся с учетом требований к обеспечению их сохранности в сложившейся городской среде. Указанные требования устанавливаются на территории государств в различных формах в зависимости от воспринятого подхода к охране исторического и культурного наследия.

В РФ указанные преобразования допустимы после установления в полном объеме правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия, а именно установления границ и режимов использования земель в границах охранных зон объектов исторического и культурного наследия.

Распространение правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия на смежные территории путем установления его охранных зон – его важнейшая характеристика.

Целью установления охранных зон объектов исторического и культурного наследия является обеспечение сохранности предмета охраны объекта исторического и культурного наследия, внесенного в Единый Реестр.

Охранные зоны объектов исторического и культурного наследия разрабатываются на основании проектов, которые подлежат государственной историко-культурной экспертизе. В границах зон охраны должны быть сохранены

¹⁸² См. Рекомендацию об исторических городских ландшафтах от 10 ноября 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: https://kgiop.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2015/08/27/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_2011.pdf (дата обращения: 2 апреля 2020 г.).

¹⁸³ Принципы Валлетты по сохранению и управлению историческими городами и урбанизированными территориями. Приняты 17-й Генеральной Ассамблеей ИКОМОС 28 ноября 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: https://www.icomos.org/charters/RUSS_Valletta_principles.pdf (дата обращения: 13 апреля 2020 г.).

градостроительные (планировочные, типологические, масштабные) характеристики историко-градостроительной и природной среды, в том числе всех исторически ценных градоформирующих объектов, обеспечено визуальное восприятие объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде, в том числе посредством сохранения и восстановления сложившегося в природном ландшафте соотношения открытых и закрытых пространств. Должны соблюдаться требования в области охраны окружающей среды и иные требования, необходимые для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом и ландшафтном окружении.

Как известно, правовой режим земель населенных пунктов в РФ устанавливается при проведении градостроительного зонирования. Градостроительное зонирование в РФ, в отличие от пространственного планирования ФРГ, является основным правовым инструментом, на основании которого определяется исключительно правовой режим земель населенных пунктов. Аналогом пространственного планирования ФРГ по целям, но не по содержанию является территориальное планирование РФ.

Как отмечает Н.И. Лисина, территориальное планирование в РФ представляет собой «напоминание пространственного планирования, внедряемого в зарубежных странах»¹⁸⁴. При этом у последних задачи более широкие. В отличие от ФРГ, на территории РФ цели территориального планирования в основном сводятся к двум: во-первых, выделяются функциональные зоны; во-вторых, определяются места размещения объектов различного значения (федерального, регионального и местного) и в конечном итоге – место будущей застройки и условия ее осуществления¹⁸⁵. Территориальное планирование традиционно рассматривается как планирование использования земель

¹⁸⁴ Лисина Н.Л. Влияние территориального планирования и градостроительного зонирования на содержание права собственности на земельные участки (эколого-правовой аспект): Актуальные проблемы охраны права собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход: Сборник статей участников Международной научно-практической конференции, посвященной памяти члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Республики Татарстан А.А. Рябова (Казань, 26–27 октября 2018 г.) / С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, К.Б. Валиуллина и др.; под ред. З.Ф. Сафина, Е.В. Луновой. М.: Статут, 2019. 302 с.

¹⁸⁵ См.: Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: Монография. М., 2017. С. 318–319.

городов и иных населенных пунктов, в рамках которого осуществляется определение на перспективу функционального назначения их территорий с учетом разных факторов (социально-экономических, природно-географических, транспортных, инженерных и пр.) для целей устойчивого развития территорий¹⁸⁶. Территориальное планирование к настоящему времени фактически превратилось в один из способов решения социально-экономических задач, является частью социально-экономического развития¹⁸⁷ и представлено формально-юридически трехзвенной системой документов территориального планирования.

Градостроительное зонирование, напротив, представляет собой зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Его сущность заключается в том, что оно делает возможной идентификацию правового режима конкретного земельного участка. Все земельные участки в границах территории населенного пункта относятся к категории земель населенных пунктов, но, только обратившись к закрепленному градостроительными регламентами зонированию территории, уточнив территориальную зону, в границах которой он расположен, можно определить правовой режим конкретного земельного участка¹⁸⁸. Результатом проведения процедуры градостроительного зонирования является принятие нормативного правового акта – правил землепользования и застройки.

Градостроительное зонирование направлено на регулирование режима использования земельных участков и объектов недвижимости, расположенных на землях населенных пунктов, в первую очередь через установление градостроительных регламентов. Для земельных участков, расположенных в границах одной территориальной зоны, устанавливается единый градостроительный регламент. Градостроительный регламент территориальной зоны определяет основу правового

¹⁸⁶ См.: Лисина Н.Л. Указ. соч.

¹⁸⁷ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

¹⁸⁸ См.: Моргунова Е.Р. Градостроительное зонирование и его влияние на установление правового режима земель // Юридический мир. 2013. № 11. С. 27–35.

режима земельных участков, равно как всего того, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации зданий, строений, сооружений. Градостроительные регламенты обязательны для исполнения всеми собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами и арендаторами земельных участков независимо от форм собственности и иных прав на земельные участки.

Согласно ст. 36 Градостроительного кодекса РФ¹⁸⁹ действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки в границах территорий единичных объектов исторического и культурного наследия.

Их использование осуществляется в соответствии с требованиями, установленными для земель историко-культурного назначения без отнесения их к указанной категории. Таким образом, правоприменительная практика в данном случае идет путем «наложения»¹⁹⁰ правовых режимов категории земель населенных пунктов и категории земель историко-культурного назначения.

Данная норма не распространяется на земельные участки охранных зон объектов исторического и культурного наследия и на территории комплексных объектов исторического и культурного наследия. Земельные участки, расположенные в их границах, используются в соответствии с градостроительными регламентами, утвержденными для соответствующих территориальных зон, однако с учетом требований охраны объектов исторического и культурного наследия.

Это означает, что земельный участок, попадая в границы охранной зоны объекта исторического и культурного наследия, не меняет своей принадлежности к той или иной категории земель или территориальной зоне, однако в отношении его использования устанавливаются специфические ограничения и обременения. Содержание таких ограничений (режимы охранных зон) должны предусматриваться в правилах землепользования и застройки или утвержденных градостроительных регламентах.

¹⁸⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 19. Ст. 2069. Далее по тексту – Градостроительный кодекс Российской Федерации (1998 г.), ГрК РФ (1998 г.).

¹⁹⁰ Крассов О.И. Земельное право современной России: Учебное пособие. М.: Дело, 2003. С. 60.

Включение режимов зон охраны объектов исторического и культурного наследия в состав правил землепользования и застройки является необходимой мерой надлежащего градостроительного регулирования использования и охраны земель, потому что в этом случае нормы, определяющие такой режим обретают правовой статус правил землепользования и застройки, т.е. для внесения в них изменений, необходимо будет соблюсти установленную процедуру изменения правил землепользования и застройки.

Именно в этом проявляется охранная функция зонирования. Не случайно исторически первыми населенными пунктами в РФ, принявшими правила землепользования и застройки, явились города – исторические центры с большим количеством объектов исторического и культурного наследия, такие как Великий Новгород¹⁹¹ и Иркутск¹⁹².

Как отмечает О.М. Козырь, «это особенность российского зонирования – оно рассматривается не в последнюю очередь и как новый, эффективный правовой инструмент, направленный на сохранение памятников истории, культуры, архитектуры и формирование вокруг них благоприятной для проживания городской среды».¹⁹³

Городские ландшафты обычно характеризуются сложным и неоднородным составом градостроительных образований, различной концентрацией объектов исторического и культурного наследия, различной плотностью и системой расселения. В связи с этим в ряде европейских стран, в том числе в ФРГ, существует особый вид зонирования – историко-культурное районирование. В ФРГ оно интегрировано в систему пространственного планирования территории и реализуется посредством принятия плана охраны памятников, который был рассмотрен в § 2 главы II настоящего исследования.

В отличие от охранного зонирования, целью историко-культурного

¹⁹¹ Решение Новгородской городской Думы от 19.12.1996 № 36 «Об утверждении Правил землепользования и застройки в г. Новгороде» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹² Решение Городской Думы г. Иркутска от 28 августа 1998 г. № 220-24ГД (2) «О правилах зонирования и застройки в г. Иркутске» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹³ Козырь О.М. Особенности правового режима земель поселений // Экологическое право. 2005. № 1. С. 30.

районирования является не установление ограничений в целях охраны объектов исторического и культурного наследия, а определение на основе исторического анализа сложившейся городской среды всех ее ценных компонентов (не только объектов исторического и культурного наследия), их инвентаризация и определение на основе полученных данных исторически сложившихся районов с различной концентрацией ценных компонентов.

Указанная система сочетания охранного зонирования и историко-культурного районирования уже находит отражение в законодательных актах некоторых городов России. Например, в Санкт-Петербурге территория города разделена на исторически сложившиеся центральные районы и районы, расположенные за пределами исторически сложившихся центральных районов. Территория Санкт-Петербурга разделена в общей сложности на 23 района, девять из которых относятся к исторически сложившимся центральным районам города. Исторически сложившиеся районы согласно ПЗЗ¹⁹⁴ представляют собой территории, планировка и застройка которых сложилась до 1917 г., а также в советское время, до начала периода массового индустриального домостроения (1925–1956)¹⁹⁵.

В зависимости от типа застройки земельные участки, расположенные в границах районов Санкт-Петербурга подразделяются на земельные участки объектов исторического и культурного наследия, земельные участки исторических зданий и доминант, земельные участки фоновой застройки и земельные участки диссонирующей застройки.

Исторические здания, как отмечается в ПЗЗ Санкт-Петербурга, не относятся к объектам культурного наследия, однако относятся к постройкам определенных исторических периодов в зонах охраны объектов культурного наследия, расположенных

¹⁹⁴ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 21 июня 2016 г. № 524 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru>.

¹⁹⁵ Территориальные строительные нормы ТСН 30-306-2002 Санкт-Петербурга «Реконструкция и застройка исторически сложившихся районов Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

в исторически сложившихся центральных районах Санкт-Петербурга, а также в Невском районе Санкт-Петербурга, построенное до 1917 г.; в зонах охраны объектов культурного наследия, расположенных за пределами исторически сложившихся центральных районов Санкт-Петербурга, построенное до 1957 г., деревянное одно-, двухэтажное здание, строение, сооружение, построенное до 1917 г.

Для каждого района Санкт-Петербурга в ПЗЗ определен конкретный перечень исторических зданий, а также элементов планировочной и ландшафтно-композиционной структуры, подлежащих сохранению. Элементами исторической планировочной структуры признаются элементы исторического планировочного каркаса, исторического межевания, исторических земельных насаждений, исторических кладбищ. Элементами исторической ландшафтно-композиционной структуры признаются силуэт города, доминанты, основные визуальные направления, панорамы, виды городского ландшафта, композиционно завершенные пространства, ценная историческая среда кварталов.

Единая охранная зона объектов исторического и культурного наследия исторически сложившихся центральных районов Санкт-Петербурга включает участки целостной исторической среды объектов культурного наследия, расположенных в непосредственной близости друг от друга и составляющих основу системы композиционно завершенных пространств (градостроительные ансамбли вдоль рек и каналов, улиц и площадей), панорам и видов Санкт-Петербурга.

Историческая среда согласно ПЗЗ представляет собой систему следующих элементов: природный и городской ландшафт; поверхностные водные объекты; исторический планировочный каркас; исторические здания; историческая система озеленения; благоустройство, сформировавшееся в зонах охраны объектов культурного наследия.

В правилах закреплена презумпция сохранности объектов культурного наследия, исторических зданий и ценных элементов планировочной и ландшафтно-композиционной структуры утвержденных охранных зон объектов культурного наследия.

Пример Санкт-Петербурга наглядно демонстрирует положительные стороны историко-культурного районирования, являющегося основой градостроительной охраны объектов исторического и культурного наследия в ФРГ.

На территории ФРГ городские ландшафты в целях комплексного сохранения градостроительной среды подразделяются на районы исторической застройки, обладающие узнаваемым обликом.

Определение конкретных объектов, образующих в совокупности узнаваемый облик района или населенного пункта, проводится посредством проведения экспертной оценки архитектурно-планировочной структуры конкретного района или населенного пункта в целом. Оценка проводится применительно ко всей застройке. В результате в границах районов выделяются:

1. Земельные участки единичных объектов исторического и культурного наследия;
2. Земельные участки исторических объектов, не являющихся объектами исторического и культурного наследия, реставрация которых допускается в существующих габаритах с сохранением их характерных архитектурных форм;
3. Земельные участки объектов, созданных в XIX–XX вв. и стилизованные под более старые постройки, которые должны сохраняться без изменения – объекты фоновой застройки;
4. Земельные участки объектов диссонирующей застройки;
5. Земельные участки объектов, не обладающих характеристиками ценности, но не вносящие диссонанс в сформировавшуюся историческую среду – объекты рядовой застройки.

Особенности правового режима земельных участков в границах территорий районов определяются их градостроительными регламентами сохранения¹⁹⁶. Так, например, в соответствии со ст. 1 регламента сохранения района Людвигсфорштадт, г.

¹⁹⁶ Например, на территории г. Мюнхена в настоящий момент действуют 18 регламентов, последовательно разработанных в течение последних 25 лет. Первый такой регламент был принят в 1987 г., последние два вступили в силу в 2015 г.

Мюнхен, градостроительные и исторически ценные особенности района подлежат сохранению с целью сохранения единства планировочной структуры города и его последующего градостроителя.

В регламентах определяется перечень всех объектов, составляющих историческую среду конкретного района, с отнесением их к определенному типу застройки.

Отмечается, что регламенты являются *не средством «сохранения», а средством «управления изменениями» исторической городской среды, направленным на «обеспечение интеграции интересов городского наследия и социально-экономического развития»*. В связи с этим в границах районов не исключается новое строительство.

В исключительных случаях согласно ст. 172 Строительного кодекса ФРГ, если это не наносит вред узнаваемому облику района или города в целом, в районах исторической застройки могут быть утверждены «зоны развития», в границах которых допускается возведение объектов нового строительства. В таком случае градостроительными регламентами сохранения районов исторической застройки устанавливаются допустимые параметры застройки, при которых сохраняется историческая среда района.

В регламенте конкретного района содержатся четыре группы обязательных требований: во-первых, допустимые параметры организации площадей и уличного пространства в границах района, включая техническую инфраструктуру; во-вторых, основные принципы расположения зданий, соотношение застроенных и открытых пространств; в-третьих, функциональное назначение и пропорциональное соотношение с жилой функцией всех составляющих района; в-четвертых, особенности архитектурного решения (форма кровли, соотношение простенков и окон, их пропорции, используемые материалы, колористика и т.п.). Все это делается для поддержания баланса между охраной исторического наследия города и его непрерывным развитием, улучшением качества жизни населения. Нормы указанных регламентов сохранения позволяют оборудовать объекты исторического и культурного наследия современными удобствами (канализация, центральное отопление, газовые и электрические плиты, ваннные комнаты).

Таким образом, сочетание охранного зонирования и историко-культурного районирования в РФ может стать эффективным средством сохранения исторической среды городских ландшафтов. Охранные зоны объектов исторического и культурного наследия распространяют особый правовой режим земель историко-культурного назначения на смежные с объектом культурного наследия территории без отнесения их к категории земель историко-культурного назначения. В их границах установлены ограничения и обременения, направленные на охрану объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде.

Однако, учитывая неоднородность в РФ исторической застройки, сочетание застройки различных исторических периодов (дореволюционного, советского периода, периода нового строительства), необходимость сочетания целей охраны объектов исторического и культурного наследия с градостроительным развитием следует проводить комплексный анализ элементов исторической среды городских ландшафтов.

В противном случае на земельные участки исторических объектов, не являющихся объектами исторического и культурного наследия, на земельные участки объектов средовой застройки распространяются чрезвычайно строгие ограничения, обусловленные охраной объекта исторического и культурного наследия, например полный запрет строительства. На практике это приводит к тому, что попадающие в зоны охраны объектов культурного наследия земельные участки, на которых часто расположены объекты средовой застройки, остаются не газифицированными, без канализации и пр. Ярким примером служат земельные участки, вошедшие в охранную зону города Радонежа.

Для этого необходимо ввести в ФЗ «Об объектах культурного наследия» определение понятия исторической среды, а также ее элементов. За основу можно взять пример Санкт-Петербурга. Ввести в ФЗ «Об объектах культурного наследия» общее определение понятия «историческое здание», «объект фоновой застройки», «объект диссонирующей застройки».

«Историческое здание» может быть определено как здание, строение, сооружение, не обладающее статусом объекта культурного наследия, подлежащее

сохранению в силу особой исторической, архитектурной, научной, художественной, градостроительной, эстетической или иной значимости. Ввести их классификацию, основанную на принадлежности к определенному историческому периоду, например, здания, построенные до 1917 г., здания, являющиеся характерными (узнаваемыми) произведениями советского периода (например, сталинские высотки в Москве), объекты деревянного зодчества. Классификация может использоваться как основа, детализироваться и дополняться в зависимости от особенностей застройки конкретного городского ландшафта.

В этом случае требования и ограничения, распространяющиеся на земельный участок, попадающий в границы охранной зоны, будут детализироваться в зависимости от его принадлежности (исторический объект, объект средовой застройки и т.д.) и района, в границах которого он расположен.

Указанные нововведения начинают локально включаться в современные проекты охранных зон объекта культурного наследия. Например, утвержденный в 2022 г. новый проект охранных зон г. Ярославля установил запрет на снос зданий, построенных до 1957 г.

Необходимость «комплексного сохранения исторической городской среды» нашла отражение в принятой в 2020 г. «Концепции устойчивого развития» г. Казани¹⁹⁷. Ее целью была названа разработка концепции развития исторической территории Казани в условиях динамично изменяющегося миллионного города. Для чего среди прочего было предложено составить реестр выявленных ценных компонентов исторического городского наследия, внесение его как дополнения в предмет охраны исторического поселения Казани. Результатом первого этапа реализации концепции стала разработка реестра объектов культурного наследия территории исторического поселения¹⁹⁸. Реестр состоит из пяти томов – ландшафт, планировочная уличная сеть, кварталы и домовладения, здания и сооружения, городское убранство. На основании данных реестра

¹⁹⁷ Официальный портал органов местного самоуправления города Казани. URL: <https://kzn.ru/>.

¹⁹⁸ Там же.

в настоящее время проводится второй этап реализации концепции, а именно разработка регламентов комплексного развития территорий г. Казани.

В настоящее время согласно ст. 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия» в границах охранных зон установлен полный запрет строительства. Исключение составляют меры по сохранению и регенерации исторической среды. Цитируемый закон не содержит определение понятия «историческая среда» и «регенерация». Согласно положению о зонах охраны объектов культурного наследия, регенерация¹⁹⁹ – это «восстановление, воссоздание, восполнение частично или полностью утраченных элементов и (или) характеристик историко-градостроительной и (или) природной среды»²⁰⁰ объекта культурного наследия.

Отсутствие на федеральном уровне единого определения понятия регенерации и содержания тех «специальных мер», которые должны и могут приниматься для восстановления ценной фоновой застройки в охранных зонах объектов культурного наследия, приводит к тому, что данный вопрос решается на региональном уровне, на котором данные меры устанавливаются достаточно «вольно». Например, в соответствии с Законом г. Москвы от 14 июля 2000 г. № 26 «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры» (ст. 1) регенерация – это восстановление утраченных элементов архитектурных или градостроительных ансамблей. В связи с этим чаще всего регенерация проводится не в форме восстановления утраченных полностью или частично объектов градостроительной среды объекта культурного наследия, а их сноса, после которого «утраченные» элементы исторической застройки «восстанавливаются», однако

¹⁹⁹ Регенерация происходит от лат. слова “regeneration” – возрождение, возобновление¹⁹⁹ и означает «восстановление целого организм из его частей; Превращение отработанных продуктов или материалов в исходные для повторного их использования; Восстановление вещества, участвовавшего в химической реакции, в его первоначальном составе». По сути, регенерация представляет собой восстановление чего-либо ранее существовавшего, но утраченного с целью его использования в соответствии с его первоначальным функциональным назначением.

²⁰⁰ Постановление Правительства Российской Федерации 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» // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5298.

отнюдь не в первоначальном виде²⁰¹.

На федеральном уровне также документально не установлен запрет сноса объектов средовой застройки объектов культурного наследия. Анализ режимов охранных зон показал, что они по большей части содержат требования к сохранению объектов ценной средовой застройки, рядовой или фоновой застройки, к объектам компенсационного строительства и строительства в буферных зонах²⁰². Однако соответствующие понятия отсутствуют как в ГрК РФ, так и в ФЗ «Об объектах культурного наследия». В связи с этим на практике применять к зданиям, не являющимся объектами культурного наследия, особые требования в части их реконструкции или реставрации, сохранения до возможного признания их памятниками и иных ограничений, сегодня не представляется возможным.

Еще одна проблема – законодательно не установленная необходимость согласования градостроительных проектов и строительства в зонах охраны объектов исторического и культурного наследия с органами охраны объектов культурного наследия. Предусмотренное ранее в ФЗ «Об объектах культурного наследия» согласование проектов нового строительства в границах таких зон с органами охраны объектов культурного наследия в рамках приведения законодательства в соответствие с ГрК РФ было исключено²⁰³. Таким образом, в случае нового строительства в зоне охраны

²⁰¹ Так, под «прикрытием» регенерации был возведен пятиэтажный объект капитального строительства на месте снесенных трех- и двухэтажного строений усадьбы Алексеева на ул. Бахрушина; четырехэтажное здание «Геликон-оперы» на месте двухэтажных служб; шестиэтажный стеклянный офис Мосгордумы на месте снесенных корпусов Ново-Екатерининской больницы. Дома Привалова на Садовнической, 9 также снесены с целью последующего «восстановления» [Электронный ресурс]. URL <http://www.archnadzor.ru/2016/07/18/chto-takoe-regeneratsiya/> (дата обращения: 22 октября 2016 г.).

²⁰² См., например: Постановление Правительства Москвы от 6 сентября 2005 г. № 678-ПП «Об утверждении границ зон охраны объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) “Усадьба Останкино” и особых режимов регулирования градостроительной деятельности на территориях зон охраны объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) “Усадьба Останкино”» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ комитета по культуре Ленинградской области от 8 сентября 2016 г. № 01-03/16-140 «Об утверждении границ зон охраны, режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам объекта культурного наследия регионального значения “Памятный знак-obelisk на рубеже обороны, где в 1941 г. сражались воины-пограничники”, расположенного по адресу: Ленинградская область, Приозерский район, пос. Ромашки, в 15 км к западу от ж.-д. станции Громово, в западных окрестностях поселка, в 14 км к западу».

²⁰³ ФЗ от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС

объекта культурного наследия согласование градостроительного плана земельного участка с органом охраны объектов культурного наследия законодательно не предусмотрено. На практике это приводит к тому, что в случае недоработки или некомпетентности специалистов муниципального уровня застройщик может вообще не знать о наличии существующих ограничений.

Еще одной формой сохранения элементов городской среды (не исключающей охранное зонирование) в РФ являются достопримечательные места.

В отличие от земельных участков памятников и ансамблей, земельные участки достопримечательных мест не выведены из действия градостроительных регламентов. Требования к осуществлению деятельности и к градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места дифференцированно устанавливаются органами охраны объектов культурного наследия и вносятся в правила застройки и в схемы зонирования территорий, разрабатываемые в соответствии с ГрК РФ^{204, 205}.

В границах достопримечательных мест градостроительная деятельность разрешена, но ограничена. Согласно ФЗ «Об объектах культурного наследия» в границах территорий достопримечательных мест допускается: 1) проведение работ по сохранению памятников и ансамблей, находящихся в границах территории достопримечательного

«КонсультантПлюс».

²⁰⁴ См., например: Приказ Министерства культуры России от 8 июля 2015 г. № 1941 «Об утверждении Требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения “Достопримечательное место, связанное с жизнью и творчеством Л.Н. Толстого – усадьба Ясная Поляна и ее окрестности, п. п. XIX – нач. XX в.”, расположенного по адресу: Тульская область, Щекинский район, Ленинский район, город Тула»; Приказ Минкультуры России от 8 июля 2015 г. № 1939 «Об утверждении Требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории объекта культурного наследия федерального значения – достопримечательное место “Древний Радонеж, XIV–XV вв.”, расположенного в Московской области».

²⁰⁵ Распоряжение Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Правительства Санкт-Петербурга от 22 декабря 2015 г. №; 10-605 «О включении в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в качестве объекта культурного наследия регионального значения – достопримечательное место “Левашовское мемориальное кладбище”, об утверждении его границ, требований к осуществлению деятельности в границах территории достопримечательного места и требований к градостроительным регламентам в границах территории достопримечательного места».

места и работ, направленных на обеспечение сохранности предмета охраны достопримечательного места; 2) строительство объектов капитального строительства в целях воссоздания утраченной градостроительной среды; 3) осуществление ограниченного строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства при условии сохранения предмета охраны достопримечательного места. Важно отметить, что правовой режим земель достопримечательных мест не распространяется на земельные участки в границах территорий памятников или ансамблей, расположенных в границах территории достопримечательного места.

Достопримечательные места, расположенные в границах населенных пунктов, – это особый исторический городской ландшафт (городская среда), состоящий из материальных элементов, представленных зданиями, сооружениями, различными скульптурными и архитектурными формами; открытых пространств; и образности как элемента индивидуального восприятия открытого пространства, «замкнутого» материальными элементами. Предметом охраны достопримечательных мест являются уникальные характеристики и элементы его историко-градостроительной среды их частей. Утверждение границ территорий достопримечательных мест позволяет разрабатывать конкретные режимы использования земель и градостроительных регламентов для каждого земельного участка в их составе.

Существует мнение, согласно которому достопримечательные места являются наиболее универсальной формой сохранения исторического градостроительного наследия, дающей возможность предусмотреть не только его консервацию, но и приспособить к изменяющимся условиям социального, технического, функционального и иного развития, а также обеспечить преемственное развитие связанного с ним окружения²⁰⁶. Создание большого числа достопримечательных мест позволит снизить в их границах активность градостроительной деятельности, не исключив ее полностью, как сейчас происходит в охранных зонах объектов культурного наследия, а перенаправить ее

²⁰⁶ См.: Никифоров А.А. Понятие «достопримечательное место» в системе охраны недвижимого культурного наследия // Культура: управление, экономика, право. 2013. № 4. С. 7–13.

в сторону реставрации памятников, капитального ремонта фасадов исторически ценных градоформирующих объектов, ограниченной реконструкции объектов историко-градостроительной среды, устранения негативного влияния диссонирующих объектов, регенерации исторической среды объектов культурного наследия. Это также позволит определить перечень подлежащих сохранению характеристик особенностей объемно-пространственной, планировочной, ландшафтной, композиционной структуры исторического центра городов.

Достопримечательными местами в настоящее время признаны исторические центры ряда российских исторических городов, например Ярославля, Владимира, Великого Новгорода, Нижнего Новгорода, Челябинска, Томска и др.

Согласно ст. 59 ФЗ «Об объектах культурного наследия» населенный пункт или его часть, в границах которых расположены объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия и объекты, составляющие предмет его охраны, включенные в перечень исторических поселений федерального значения или в перечень исторических поселений регионального значения, признаются историческими поселениями.

Территории исторических поселений наряду с зонами охраны объектов культурного наследия и достопримечательными местами используются в соответствии с действующими градостроительными регламентами с учетом требований в области охраны объектов культурного наследия. В отличие от достопримечательных мест, последние не являются самостоятельным видом объектов культурного наследия и более схожи по характеристикам с охранными зонами объектов культурного наследия.

Однако, в отличие от последних, целью образования исторических поселений является обеспечение сохранности не отдельного объекта культурного наследия, а всей исторической застройки, планировочной и объемно-пространственной структуры, композиции и силуэта застройки определенного населенного пункта или его части. Расположенные в границах такой территории объекты культурного наследия, а также указанные характеристики в совокупности представляют предмет охраны исторического поселения. Таким образом, в историческом поселении подлежит охране историко-

культурная среда, которая и является его обязательным признаком.

Впервые официальный список исторических городов был сформирован в 1970 г. Согласно решению Государственного комитета по строительству и Коллегии Министерства культуры РСФСР историческими признавались города и другие населенные места, «имеющие архитектурные памятники, градостроительные ансамбли и комплексы, являющиеся памятниками национальной культуры, а также сохранившиеся природные ландшафты и древний культурный слой земли, представляющие археологическую и культурную ценность». В 1990 г. совместным постановлением коллегии Минкультуры РСФСР, коллегии Госстроя РСФСР и Президиума Центрального Совета ВООПиК этот список был существенно расширен, и в него были включены 426 городов, 54 поселка городского типа и 56 сел. В 2002 г. в списке значились 478 городов и поселков городского типа (села отсутствовали). В 2010 г. приказом Министерства культуры РФ и Министерства регионального развития РФ от 25 июля 2010 г. был утвержден перечень исторических поселений, градостроительная документация по которым согласовывается с федеральным органом охраны объектов культурного наследия. В него вошел всего 41 город²⁰⁷.

Главной причиной исключения многих городов из списка исторических представляется тот факт, что приобретение статуса «исторического поселения» накладывает на территории городов определенные ограничения. Согласно п. 3 ст. 60 ФЗ «Об объектах культурного наследия» особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении осуществляется органами местного самоуправления (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) и включает среди прочего разработку градостроительных регламентов, предусматривающих большое количество ограничений²⁰⁸. Органы местного самоуправления также обеспечивают

²⁰⁷ Государственные списки памятников истории и культуры Нижегородской области по состоянию на 01.01.2000 г.: Каталог. 2001. С. 206–215; с. 37.

²⁰⁸ Предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства с учетом требований к сохранению планировочной структуры исторического поселения, размерам и пропорциям зданий и сооружений, использованию отдельных строительных материалов, цветовому решению, запрет или ограничение размещения автостоянок, рекламы и вывесок, другие ограничения,

согласование проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, подготовленных применительно к территориям исторических поселений.

Существенным препятствием для разработки обоснованных градостроительных регламентов исторических поселений является отсутствие в ГрК РФ и в ФЗ «Об объектах культурного наследия» норм, закрепляющих особенности правового статуса такого документа, как историко-культурный опорный план. Историко-культурный опорный план, содержащий всю информацию по планировке и застройке исторического поселения, должен отображать происходящие изменения градостроительной ситуации, и быть основным инструментом регулирования современной градостроительной деятельности на исторических территориях.

Стоит отметить, что и в части исполнения требований об обязательном согласовании градостроительной документации исторических поселений с органами охраны объектов культурного наследия, наблюдается ряд проблем, не урегулированных ГрК РФ.

Вопросы, касающиеся государственной охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия не входят в определенный действующим порядком состав вопросов, подлежащих согласованию. В случае отсутствия у исторических поселений утвержденных предметов охраны процедура согласования их градостроительной документации с органами охраны объектов культурного наследия фактически представляет собой проверку корректности отображения границ и режимов установленных зон охраны объектов культурного наследия, а также полноты статистических данных по памятникам.

В настоящее время на территории РФ границы и предмет охраны установлены в отношении крайне небольшого числа исторических поселений. На сайте Министерства культуры РФ размещен мониторинг исторических поселений²⁰⁹ федерального значения, который проводится в рамках реализации Стратегии государственной культурной

необходимые для обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия, предмета охраны исторического поселения.

²⁰⁹ Официальный сайт Министерства культуры РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://culture.gov.ru/documents/monitoring-istoricheskikh-poseleniy/> (дата обращения: 1 мая 2021 г.).

политики до 2030 г.²¹⁰, согласно которому большинством муниципальных образований, на территориях которых расположены исторические поселения федерального значения, не проведена работа по внесению изменений в генеральные планы и правила землепользования и застройки в части отражения границ территории и предмета охраны соответствующего исторического поселения; в настоящее время в большинстве исторических поселений не разработаны и не утверждены типовые архитектурные решения объектов капитального строительства, в том числе объектов индивидуального жилищного строительства.

Таким образом, обнаруживается практическая проблема реализации существующих механизмов охраны исторического поселения, связанная с отсутствием установленных сроков разработки соответствующих документов, а также с отсутствием установленных границ и предмета охраны (исторической среды, подлежащей сохранению).

Выводы

1. В настоящее время на территории РФ и ФРГ сложился механизм комплексного сохранения исторической городской среды. На территории РФ этот механизм применяется локально, на территории ФРГ повсеместно.

2. Сочетание охранного зонирования и историко-культурного районирования в РФ может стать эффективным средством сохранения исторической среды городских ландшафтов.

3. Необходимо ввести в ФЗ «Об объектах культурного наследия» определение понятия исторической среды, а также ее элементов. За основу можно взять пример Санкт-Петербурга. Ввести в ФЗ «Об объектах культурного наследия» общее определение понятия «историческое здание», «объект фоновой застройки», «объект диссонирующей застройки», «регенерация исторической среды».

²¹⁰ Стратегия государственной культурной политики до 2030 г. [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

ГЛАВА III

РЕЖИМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИЧЕСКОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

§ 1. Права и обязанности собственников земельных участков объектов исторического и культурного наследия

Земельные участки объектов исторического и культурного наследия относятся к числу объектов недвижимости, характеризующихся высокой инвестиционной привлекательностью. Это связано с тем, что большинство из них могут быть успешно приспособлены для использования в современных целях в качестве гостиниц, многофункциональных центров (торговых, бизнес-центров), жилых домов. Однако земельные участки объектов исторического и культурного наследия обладают уникальными характеристиками ценности, сохранение которых становится обязанностью их собственников.

Одной из основных целей сохранения объектов исторического и культурного наследия в ФРГ является возможность их наиболее комфортного и эффективного использования обществом, исключая их простое «мемориальное» сохранение. Обеспечение сохранности объектов исторического и культурного наследия признается первоочередной публичной задачей, направленной на благо всего общества в целом.

Основываясь на концепции социальной собственности, изложенной в Основном законе ФРГ, обеспечение сохранности объектов исторического и культурного наследия представляет собой бремя, добровольно принимаемое на себя собственником, ограничивающее его права в публичных целях. Государство, в свою очередь, принимает солидарную ответственность за сохранение объектов исторического и культурного наследия, гарантируя собственнику неприкосновенность его собственности, а также наиболее благоприятные экономические последствия принятия на себя данного бремени, что проявляется в гарантированной компенсации и других преференциях за проведение мероприятий по сохранению объектов исторического и культурного наследия.

Такой подход, ориентированный на мотивацию к приобретению земельных

участков объектов исторического и культурного наследия в собственность, является эффективным механизмом сохранения большего числа объектов исторического и культурного наследия на территории ФРГ. В настоящее время большинство земельных участков объектов исторического и культурного наследия в ФРГ находятся в частной собственности.

В РФ, напротив, большинство земельных участков объектов исторического и культурного наследия находятся в собственности государства. Земельные участки объектов исторического и культурного наследия в РФ могут быть приобретены в частную собственность с возложением на нового собственника бремени их сохранения. Однако в РФ, в отличие от ФРГ, отсутствует эффективный механизм поддержки собственников земельных участков объектов исторического и культурного наследия, что делает приобретение в собственность земельных участков объектов исторического и культурного наследия непривлекательным.

Рассмотрим особенности права собственности на земельные участки объектов исторического и культурного наследия более подробно. Как уже отмечалось, и в РФ, и в ФРГ собственник земельного участка, объекта исторического и культурного наследия, несет бремя его содержания. При приобретении права собственности на земельные участки объектов исторического и культурного наследия собственник одновременно принимает на себя обязательства по сохранению объекта исторического и культурного наследия, которые являются ограничениями (обременениями) права собственности. Под обременением права собственности в данном случае можно понимать правило, определенное в предусмотренных законом либо сделкой пределах, стесняющее осуществление права собственности необходимостью воздерживаться от собственных действий, допускать действия уполномоченных собственником лиц и понуждающее к совершению определенных действий²¹¹.

В РФ данные ограничения указываются в документе особого рода: охранном обязательстве собственника объекта исторического и культурного наследия (далее по

²¹¹ См.: Савельев А.А. Ограничения и обременения права собственности: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 8.

тексту – охранное обязательство). Содержание условий каждого охранного обязательства определяется с учетом вида объекта исторического и культурного наследия, предмета охраны, функционального назначения и вида намечаемого использования.

ФЗ «Об объектах культурного наследия» указывает исключительно обязанности собственника земельного участка объекта исторического и культурного наследия, которые должны быть отражены в охранном обязательстве. Норм, закрепляющих права собственника земельного участка объектов исторического и культурного наследия, законом не установлено. Исполнение обязанностей, установленных охранным обязательством, должно обеспечивать сохранность объекта исторического и культурного наследия. Основными обязанностями собственников земельных участков объектов исторического и культурного наследия являются: обязанность обеспечения сохранности объекта исторического и культурного наследия; обязанность содержания и использования объекта исторического и культурного наследия с учетом особенностей, послуживших основанием для его отнесения к объектам культурного наследия определенного вида и категории; обязанность обеспечения доступа граждан к объекту исторического и культурного наследия.

В ФРГ обязанности собственников закреплены в документах пространственного планирования, которые устанавливают два типа обязанностей собственников земельных участков объектов исторического и культурного наследия: обязанность обеспечения сохранности объекта исторического и культурного наследия (консервативная охрана), включающая в себя обязанность недопущения его утраты (принятия мер в случае наличия опасности его утраты или повреждения – реставрация); обязанность рационального использования объекта исторического и культурного наследия.

В ФРГ, в отличие от РФ, не закреплена обязанность собственника обеспечивать доступ к объекту исторического и культурного наследия. Это связано с тем, что, во-первых, большинство объектов культурного наследия находятся в частной собственности, неприкосновенность которой гарантируется Основным законом ФРГ. Во-вторых, ценным и охраняемым обычно признается узнаваемый облик объекта исторического и культурного наследия.

Рассмотрим содержание обязанностей собственника более подробно.

Согласно п. 1 ст. 40 ФЗ «Об объектах культурного наследия» под сохранением объекта исторического и культурного наследия понимаются меры, направленные на обеспечение, во-первых, физической сохранности объекта исторического и культурного наследия, а во-вторых, на сохранение его историко-культурной ценности, т.е. предмета охраны. Физическая сохранность объекта исторического и культурного наследия может быть гарантирована при своевременном и обоснованном применении мер по его сохранению. Они включают меры по консервации, ремонту, реставрации объекта исторического и культурного наследия, его приспособлению для современного использования, а также их сочетание. Каждая из указанных мер представляет собой комплекс научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ, обеспечивающих сохранение объектов исторического и культурного наследия.

В ФРГ обязанность сохранения объекта исторического и культурного наследия получила название консервативной охраны объектов исторического и культурного наследия. Консервация происходит от латинского слова “consevatio” и означает собственно сохранение. Согласно Международной хартии по консервации и реставрации памятников и достопримечательных мест (далее по тексту – Венецианская Хартия)²¹² консервация представляет собой постоянство ухода за недвижимым объектом исторического и культурного наследия в рамках свойственного ему окружения и масштаба независимо от его индивидуальных характеристик.

Консервативная охрана объекта исторического и культурного наследия традиционно рассматривается в ФРГ как совокупность трех видов деятельности. Во всех законах федеральных земель «О защите памятников» подчеркивается, что собственникам и владельцам объектов исторического и культурного наследия необходимо отдавать предпочтение именно «уходу» за ними. Под уходом понимается постоянная забота (с применением защитных мер) о строении (сооружении), находящихся в нем предметах и

²¹² Международно-правовые документы по вопросам культуры. СПб.: СПб ГУП, 1996.

об окружении памятника истории и культуры. Такой вид ухода и представляет собой первый, наиболее характерный для ФРГ вид консервации – «превентивную консервацию» объектов исторического и культурного наследия. Впервые подход к проведению «превентивных мероприятий по сохранению объекта культурного наследия», или «превентивной консервации», был сформулирован на заседании немецкого национального комитета ИКОМОС по превентивной консервации²¹³. Было установлено, что в основе предупредительных мер должно быть заложено знание традиции и понимание обществом необходимости сохранить то, чем мы владеем. Требования к консервации устанавливаются строительными планами поселений и конкретизируются в регламентах районов исторического и культурного наследия. В регламентах устанавливаются требования к материалам консервации: они должны обеспечивать долговременный эффект сохранения своих свойств, а также обеспечивать снижение (или компенсацию) динамических и статических нагрузок на объект исторического и культурного наследия и препятствовать распространению трещин. Стоит отметить, что деятельность, подпадающая под «превентивную консервацию» и собственно консервацию, не требует получения разрешения органов охраны объектов исторического и культурного наследия.

Консервация, согласно ФЗ «Об объектах культурного наследия» представляет собой работы по защите недвижимого объекта исторического и культурного наследия, которому угрожает быстрое разрушение. Такой подход не согласуется с ратифицированной РФ Венецианской хартией, согласно которой консервация – это прежде всего уход за объектами исторического и культурного наследия, не зависящий от их состояния и индивидуальных характеристик. В РФ, в отличие от ФРГ, сохранению подлежат именно индивидуальные характеристики ценности объектов исторического и культурного наследия, составляющие предмет их охраны, а не объект исторического и

²¹³ Lipp W. Prävention beginnt im Kopf. Weltkulturerbe Deutschland. Präventive Konservierung und Erhaltungsperspektiven. ICOMOS. Hefte des deutschen Nationalkomitees XLV. Internationale Fachtagung des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS, der Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim/Holzminde/Göttingen und Diözese Hildesheim in Zusammenarbeit mit der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers. Hildesheim, 23–25. November 2006. Bd. 10. Hamburg, 2008.

культурного наследия в целом.

С точки зрения российского права сохранение историко-культурной ценности объектов исторического и культурного наследия – это прежде всего недопустимость изменения и уничтожения тех уникальных характеристик, которые составляют предмет их охраны. Детальное описание предмета охраны объекта исторического и культурного наследия при его включении в Единый Реестр является одной из важнейших задач уполномоченного органа исполнительной власти, осуществляющего включение объекта в Единый Реестр. В связи с отсутствием утвержденного Минкультуры РФ единого нормативного документа о принципах и критериях предмета охраны как системы историко-культурной оценки объектов недвижимости, а также методики его определения, определение предмета охраны осуществляется региональными органами охраны объектов исторического и культурного наследия. Утвержденный Минкультуры РФ порядок определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в Единый Реестр²¹⁴, указанных сведений также не содержит.

Проведенный анализ содержания охранных обязательств²¹⁵ показал, что предметом охраны единичных объектов исторического и культурного наследия признаются, по большей части, объемно-пространственное и планировочное решение (исторические габариты, конфигурация здания, крыши, материалы кровли, исторический колер окраски и др.); конструктивная система (капитальные стены, междуэтажные перекрытия, своды, местоположение, габариты, конфигурация, оформление лестниц и др.); архитектурно-художественное решение фасадов (этажность, симметричность,

²¹⁴ Приказ Министерства культуры России от 13 января 2016 № 28 «Об утверждении Порядка определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии со статьей 64 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

²¹⁵ См., например: Приказ Мосгорнаследия от 18 августа 2016 г. № 643 «Об утверждении охранного обязательства собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия федерального значения «Усадьба Самсонова, XIX в.», расположенного по адресу: г. Москва, ул. Пречистенка, д. 35, стр. 1, 2, 3, 4, 5»; Об утверждении охранного обязательства собственника или иного законного владельца объекта культурного наследия федерального значения «Усадьба, где родился в 1905 году и жил до 1910 г. М.А. Шолохов» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

воротные, дверные и оконные проемы, балконы и др.); декоративно-художественное оформление интерьеров, предметы декоративно-прикладного искусства (лепнина, детали интерьера и др.). Предмет охраны объектов исторического и культурного наследия отражается в их паспорте²¹⁶.

Однако более остро, вопрос о содержании обязанностей собственников объектов исторического и культурного наследия встает в случае, когда существует угроза разрушения или утраты объектов исторического и культурного наследия. В случае, если существует угроза разрушения или утраты объектов исторического и культурного наследия в РФ и ФРГ, его собственники могут принимать более «агрессивные» меры по предотвращению этих последствий, в частности осуществить их «восстановительную консервацию» (реставрация), главными требованиями к которой являются обязанность возвращения объекта исторического и культурного наследия в прежнее состояние с достижением максимально возможного подобия, недопустимость использования новых материалов и изменения его конструкции.

В ФРГ мероприятия по «восстановительной» консервации осуществляются с обязательным уведомлением органов охраны объектов исторического и культурного наследия, но без получения разрешения. Однако в случае, если собственник объекта исторического и культурного наследия обнаружит недостатки в конструкции объекта, закон обязывает его уведомить об этом органы охраны объектов исторического и культурного наследия для получения разрешения на их устранение.

В случае если уполномоченными органами будет подтверждено наличие таких недостатков в конструкции объекта исторического и культурного наследия, которые могут привести к его разрушению, собственник может подать ходатайство о проведении его реставрации. Часто в специальной литературе реставрация объектов исторического и культурного наследия называется «культурная реконструкция»²¹⁷.

²¹⁶ Приказ Росохранкультуры от 21 июня 2010 г. № 100 «Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению паспорта объекта культурного наследия» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

²¹⁷ Чайникова О.О. Сохранение лицевых фасадов зданий как способ воссоздания памятника архитектуры // Фундаментальные исследования. 2017. № 2. С. 98.

Реставрация признается в ФРГ исключительной мерой, которая допускается только с учетом подлинной структуры объектов исторического и культурного наследия и требований к материалам ее проведения, установленных регламентами районов объектов исторического и культурного наследия. Разрешение на ее проведение может быть получено только в случаях, когда предполагаемые действия не наносят вред облику и исключительному художественному образу объекта исторического и культурного наследия. Процедура получения разрешения на проведение реставрации объектов исторического и культурного наследия устанавливается на уровне федеральных земель.

На территории ФРГ собственник земельного участка объекта исторического и культурного наследия обязан обеспечивать сохранность узнаваемого архитектурного облика главного фасада объекта исторического и культурного наследия. При соблюдении этого условия допускается:

1. Снос основного объекта исторического и культурного наследия (при сохранении и укреплении главного фасада);

2. Полная реконструкция объекта исторического и культурного наследия с его воссозданием в исторических габаритах и высотных отметках с приспособлением под современные нужды и потребности;

3. Встраивание исторического фасада объекта исторического и культурного наследия в новый объект капитального строительства²¹⁸.

В исключительных обстоятельствах допускается изменение узнаваемого облика объекта исторического и культурного наследия, например, в случаях необходимости: обеспечения научно-обоснованного публичного интереса или обеспечения публичного интереса иного рода либо в целях усовершенствования системы энергообеспечения

²¹⁸См., например, ст. 8 Закона «О защите памятников» Земли Баден-Вюртемберг «при наличии разрешения органов охраны объектов исторического и культурного наследия допускается: снос основного объема объектов исторического и культурного наследия, при сохранении его узнаваемого облика; их отделение от естественной среды, с которой они образует единство; изменение вида использования объектов исторического и культурного наследия; перестройка, ремонт или иное изменение их внутреннего строения».

объекта исторического и культурного наследия, обеспечения нужд лиц с ограниченными возможностями.

Важно отметить, что законы земель «О защите памятников» исходят из возможности воссоздания исторического фасада (или его части) объекта исторического и культурного наследия, т.е. создания копии утраченного исторического фасада объекта исторического и культурного наследия при условии соблюдения его габаритных размеров и оригинальных материалов.

Применительно к культурному ландшафту создание копии утраченного исторического фасада объекта исторического и культурного наследия представляет собой реставрацию комплексного объекта исторического и культурного наследия.

В РФ, как и в ФРГ, в случае если работы по сохранению объектов исторического и культурного наследия затрагивают конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объекта исторического и культурного наследия, они согласно п. 4 ст. 40 ФЗ «Об объектах культурного наследия» уже не являются мерами обеспечения его сохранности и должны проводиться в соответствии с требованиями ГрК РФ к проведению реконструкции.

Согласно п. 5.1 ст. 51 ГрК РФ, если работы по реконструкции объекта исторического и культурного наследия затрагивают его конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности, собственник объекта исторического и культурного наследия обязан получить разрешение на строительство²¹⁹. Реконструкция согласно п. 14 ст. 1 ГрК РФ представляет собой комплекс строительных работ и организационно-технических мероприятий, в результате которых изменяются параметры объекта исторического и культурного наследия (надстройка, перестройка, расширение объекта, замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций).

²¹⁹ Разрешение на строительство в соответствии с ГрК РФ выдается исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. В этом случае подготовка проектной документации осуществляется в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию», а производственные работы проводятся с учетом положений ГрК РФ.

Термин «реконструкция объектов исторического и культурного наследия» не употребляется ФЗ «Об объектах культурного наследия». В 2010 г. разработанными поправками к ФЗ «Об объектах культурного наследия» предусматривалось дополнить закон нормой о «реконструкции объектов исторического и культурного наследия для современного использования» как одной из мер по его сохранению. Однако данный термин из законопроекта был исключен²²⁰.

В РФ, в отличие от ФРГ, вопросы правомерности реконструкции объектов исторического и культурного наследия до сих пор остаются дискуссионными. ФЗ «Об объектах культурного наследия» не содержит норм, устанавливающих прямой запрет на ее проведение. В связи с этим вопросы допустимости реконструкции объектов исторического и культурного наследия по-разному решаются на региональном уровне.

Например, в Законе «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры» г. Москвы (п. 3 ст. 33) установлен прямой запрет на осуществление реконструкции объектов исторического и культурного наследия²²¹. На основании данной нормы Федеральный арбитражный суд Московского округа пришел к выводу, что «сделка, предметом которой является реконструкция культурного наследия, ничтожна независимо от признания ее таковой судом»²²².

В г. Санкт-Петербурге, напротив, приспособление объекта исторического и культурного наследия для современного использования как мера по его сохранению и реконструкции часто используются как синонимы²²³.

²²⁰ Рабочая группа Госдумы исключила понятие «реконструкция объекта культурного наследия» [Электронный ресурс] // Regnum. Информационное агентство [сайт]. URL: <http://regnum.ru/news/1355473.html>.

²²¹ Закон г. Москвы от 14 июля 2000 г. № 26 «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры» // Ведомости Московской городской Думы. 2000. № 9.

²²² Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 29 января 2007 г. № КА-А40/14018-06 по делу № А40-47015/2006 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

²²³ Распоряжение Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры Правительства Санкт-Петербурга от 22 июня 2009 г. № 10-18 «О порядке реализации КГИОП полномочия по приемке работ по сохранению объектов (выявленных объектов) культурного наследия»; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 18 марта 2008 г. № 282 «О проектировании и осуществлении работ по приспособлению для современного использования (реконструкции) здания по адресу: Центральный район, наб. р. Фонтанки, д. 78, литера А, под гостиничный комплекс со встроенным паркингом» // Строительный Еженедельник. 2008. № 12.

В Москве реконструкция объектов исторического и культурного наследия чаще всего проводится под видом допустимой ФЗ «Об объектах культурного наследия» реставрации, направленной на их приспособление для современного использования. Учитывая, что согласно Инструкции 1986 г. № 203 реставрация представляет собой комплекс мероприятий, обеспечивающих сохранение объектов исторического и культурного наследия, проводимых среди прочего путем восполнения его утраченных элементов на основе научно обоснованных данных, на практике при проведении работ по «реставрации и приспособлению объектов исторического и культурного наследия под современное использование» их утраченные элементы могут быть не просто восстановлены, но и восполнены, и тем самым изменены параметры объекта, т.е. реконструированы²²⁴.

Так, нередко получив разрешительную документацию на реставрационные работы для приспособления объекта исторического и культурного наследия для современного использования, собственниками осуществляется их реконструкция, путем надстройки дополнительных этажей, расширения мансард и др. При разрешении споров, связанных с реконструкцией объектов исторического и культурного наследия, судебная практика не отличается единообразием.

В большинстве случаев решение суда зависит от заключения ГИКЭ, задача которой установить – относились ли проведенные работы к реконструкции или к реставрации. Постановлением ФАС Московского округа были оставлены без изменения решения нижестоящих судов, указавших, что ссылка заявителя на то, что спорная пристройка была возведена в целях создания условий для современного использования объекта исторического и культурного наследия без изменения его особенностей, является несостоятельной в связи с отсутствием у ответчика соответствующих

²²⁴ Под реконструкцией в ГрК РФ понимается изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов.

разрешений на строительство спорной пристройки²²⁵. Однако, как было показано в гл. II настоящего исследования, экспертиза на сегодняшний момент носит частный характер, и ее заключения часто «подтверждают» необходимый ответчику результат. Для устранения указанных противоречий необходимо установить в ФЗ «Об объектах культурного наследия» закрытый перечень оснований восстановления утраченных элементов объектов культурного наследия, в том числе, если в результате такого восстановления будут изменены их объемно-пространственные характеристики.

Реконструкция и приспособление объекта исторического и культурного наследия для современного использования путем реставрации не идентичны по своему содержанию. Реконструкция не всегда направлена на обеспечение физической сохранности объектов исторического и культурного наследия, а приспособление для современного использования не всегда осуществляется путем его реконструкции. Проведение реконструкции объекта исторического и культурного наследия допустимо в строгих пределах, которые должны быть четко определены федеральным и региональным законодателем²²⁶.

Как отмечает К.И. Скловский, идея реконструкции объектов исторического и культурного наследия строится на достаточно крупном допущении, что реконструкция объекта культурного наследия – не любая реконструкция, а та, которая сохраняет уникальные свойства, создающие качество объекта исторического и культурного наследия и изменяющие иные качества, культурной ценности не имеющие²²⁷. С учетом конституционного принципа допустимости ограничения прав собственности только в случаях, предусмотренных законом, реконструкция объектов исторического и культурного наследия со всеми ограничениями должна признаваться допустимой до тех пор, пока федеральный законодатель не введет прямой запрет на нее.

²²⁵ Постановление ФАС Московского округа от 19 февраля 2010 г. № КГ-А40/809-10 по делу № А40-33483/09-105-279 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

²²⁶ См.: Стрембелев С.В. Нежилые здания: правовой режим, реконструкция, легализация [Электронный ресурс] // Библиотечка «Российской газеты». 2013. Вып. 14. С. 144.

²²⁷ См.: Скловский, К.И. Реконструкция памятника культуры: вопросы собственности // Хозяйство и право. 2009. № 8. С. 28–37.

В судебной практике и научной литературе сложились две точки зрения по вопросу реконструкции объекта исторического и культурного наследия²²⁸. Часть судов в решениях указывает, что в результате проведения реконструкции объекта недвижимости происходит утрата старой вещи и создание новой²²⁹. Основываясь на данном положении, признать реконструкцию объекта исторического и культурного наследия допустимой невозможно. В других случаях суды указывают на то, что в каждом конкретном случае необходимо установить, повлекла ли реконструкция возникновение новой вещи. Реконструкция, как указал в своем определении Высший Арбитражный Суд РФ, это изменение параметров объекта капитального строительства, а само по себе изменение параметров существующего объекта не может расцениваться в качестве единственного и достаточного подтверждения факта возникновения нового объекта недвижимости. Требуется исследовать характер таких изменений²³⁰. Реконструкция объекта недвижимости не означает утрату его идентичности, которая возможна только при кардинальных количественных и качественных изменениях²³¹. Учитывая, что в РФ объект недвижимости в целом чаще всего не совпадает с утвержденным предметом охраны объектов исторического и культурного наследия, требование к обеспечению физической сохранности объекта исторического и культурного наследия, по сути, предполагает запрет на разрушение предмета его охраны. Этот факт также не предполагает безусловного запрета на реконструкцию объекта культурного наследия.

Обязанность сохранения объектов исторического и культурного наследия необходимо отличать от обязанности их рационального использования. Согласно немецкому и российскому праву, необходимо различать собственно использование объектов исторического и культурного наследия и использование, гарантирующее их

²²⁸ См.: Калининченко К.С. О некоторых вопросах применения статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] // Арбитражные споры. 2014. № 3. С. 71–87.

²²⁹ Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 14 мая 2014 г. по делу № А56-2709/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

²³⁰ Определение Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 16 мая 2011 г. № ВАС-5877/11 по делу № А40-173922/2009 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

²³¹ См.: Скловский К.И. Реконструкция памятника культуры: вопросы собственности // Хозяйство и право. 2009. № 8. С. 28–37.

сохранность. Только последнее может гарантировать достижение цели, которая лежит в основе практически всей деятельности, касающейся охраны и сохранения объектов исторического и культурного наследия.

На территории ФРГ 90% объектов исторического и культурного наследия находятся в частной собственности. И только четкое законодательное закрепление правомочий собственников сможет обеспечить не только реальное сохранение объектов исторического и культурного наследия, но и нормальные условия жизнедеятельности человека. Так, согласно Закону «О защите памятников» Северного Рейн-Вестфалия объекты исторического и культурного наследия подлежат осмысленному использованию. В соответствии с Законом «О защите памятников» г. Берлина объекты исторического и культурного наследия должны быть использованы таким образом, чтобы обеспечить их долговечную консервацию. При этом в законодательствах абсолютно всех федеральных земель закреплены следующие принципы рационального использования объектов исторического и культурного наследия: принцип сохранности, необходимости, соразмерности, минимизации вмешательств и баланса.

1. Проводимые мероприятия, непосредственно связанные с объектами исторического и культурного наследия, должны всегда согласовываться с целями обеспечения их сохранности. Это значит, что «соответствующими» объектам исторического и культурного наследия могут быть признаны только такие мероприятия, при реализации которых будет сохранена целостность объектов.

2. Осуществлять любую деятельность, связанную с объектом исторического и культурного наследия и культуры, можно только при наличии необходимости в этом. Мероприятия признаются необходимыми в случаях, если для обеспечения сохранности объекта исторического и культурного наследия они должны быть проведены именно в настоящий момент, и отсрочка таких действий не представляется возможной.

3. Требование соразмерности намечаемой деятельности заключается в том, что из всей совокупности мероприятий должно быть отдано предпочтение такому, которое наименьшим образом оказывает негативное воздействие на объект исторического и культурного наследия. В связи с этим почти во всех законах федеральных земель

обозначено следующее требование: в случае, если ожидаемые последствия деятельности повлекут за собой существенный ущерб объекту исторического и культурного наследия, то такая деятельность запрещается.

4. Из предыдущего требования проистекает обязанность выбора такой деятельности, которая оказывает минимальное воздействие на объект исторического и культурного наследия. С разными формулировками оно содержится во всех законах Федеральных земель ФРГ. Так, например, все вмешательства ограничиваются минимальными размерами (ст. 10 п. 1 Закона Земли Шлезвиг-Гольштейн).

5. По общему правилу, если все названные требования соблюдаются, то презюмируется и последнее законодательно установленное требование – при осуществлении любой деятельности следует соблюдать баланс между сохранностью и потерями.

В ФРГ собственник объекта исторического и культурного наследия имеет право на получение компенсации расходов, направленных на содержание объекта исторического и культурного наследия. Собственникам возмещаются средства, потраченные на реставрацию, выделяются субсидии, гранты и предоставляется ряд налоговых льгот. По общему правилу, в ФРГ меры налогового стимулирования выражены в виде налоговых льгот, имеющих четко зафиксированный процент от общего дохода, предоставляемый на первые десять лет. В дополнение к налоговым льготам владельцы объектов исторического и культурного наследия могут получить 60% налоговых субсидий, если объекты по проекту будут открыты для научных исследований.

В РФ установлена обязанность собственника объекта исторического и культурного наследия по обеспечению финансирования и организации проведения работ по его сохранению. Физическое или юридическое лицо, являющееся собственником объекта исторического и культурного наследия федерального значения, либо пользующееся им на основании договора безвозмездного пользования и производящее за счет собственных средств работы по его сохранению, имеет право на компенсацию произведенных им затрат. Размер компенсации определяется в соответствии с

федеральным законом о федеральном бюджете и входит в федеральную государственную программу сохранения и развития культуры.

28 июля 2015 г. на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов был опубликован законопроект, разработанный Министерством финансов РФ, направленный на отмену компенсации затрат на сохранение объектов культурного наследия, и признание утратившими силу соответствующих положений ФЗ «Об объектах культурного наследия». Обоснование такого решения было представлено следующим образом: во-первых, в соответствии с Гражданским кодексом РФ ²³² собственник несет бремя содержания принадлежащего ему объекта культурного наследия, и обеспечение сохранения объекта является обременением собственника. Однако, так как компенсация по смыслу ФЗ «Об объектах культурного наследия» предусмотрена для объектов, включенных в Единый Реестр, а основываясь на данных государственного доклада Минкультуры РФ о состоянии культуры в 2020 г.²³³, до сих пор не ясен вопрос о количестве объектов культурного наследия, которые должны быть включены в указанный Единый Реестр. Учитывая, что Единый Реестр может пополняться по мере выявления новых объектов культурного наследия и автоматически может приводить к увеличению количества субъектов, претендующих на получение компенсации, не представляется возможным оценить общую финансовую потребность в средствах федерального бюджета на реализацию указанного пункта. Во-вторых, «порядок выплаты компенсации физическим и юридическим лицам за проведение работ по сохранению объектов культурного наследия определяется Правительством РФ. Соответствующий нормативный правовой акт до настоящего времени не принят. Таким образом, на сегодня в РФ в полной мере отсутствуют какие-либо инструменты стимулирования собственников к сохранению объектов культурного наследия, а нахождение на

²³² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410. Далее по тексту – Гражданский кодекс Российской Федерации, ГК РФ.

²³³ Государственный доклад Минкультуры России «О состоянии культуры в Российской Федерации в 2020 году» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

земельном участке объекта культурного наследия рассматривается как негативный фактор.

Выводы

1. В РФ и ФРГ к основным обязанностям собственников объектов исторического и культурного наследия относятся: а) обеспечение сохранности принадлежащих им объектов исторического и культурного наследия; б) обязанность по их рациональному использованию. В РФ наряду с указанными обязанностями установлена обязанность обеспечения доступа граждан к объекту исторического и культурного наследия.

2. Обеспечение сохранности объекта исторического и культурного наследия в ФРГ проводится в «консервативной форме», включающей действия по «превентивной» и «восстановительной» консервации. При этом предпочтение отдается превентивным мерам.

3. В РФ сохранность объектов исторического и культурного наследия включает меры по консервации, ремонту, реставрации и приспособлению объектов исторического и культурного наследия для современного использования. Приспособление объекта исторического и культурного наследия для современного использования в РФ признается формой обеспечения его физической сохранности, в то время как в ФРГ приспособление объекта исторического и культурного наследия для современного использования является основной целью всех мероприятий по охране и сохранению объектов исторического и культурного наследия.

4. Законодательство ФРГ содержит четкий механизм проведения реконструкции объектов исторического и культурного наследия. В РФ вопросы реконструкции до сих пор остаются дискуссионными и являются почвой для злоупотреблений. Зачастую реконструкция проводится под прикрытием приспособления объекта исторического и культурного наследия для современного использования.

5. В ФРГ создан эффективный механизм финансовой поддержки собственников объектов исторического и культурного наследия, мотивирующий физических и юридических лиц к приобретению объектов культурного наследия в собственность. В РФ

такой механизм в настоящее время не разработан.

§ 2. Соотношение прав на земельные участки объектов исторического и культурного наследия с правом доступа к объектам исторического и культурного наследия

Одной из основных обязанностей собственника земельного участка объекта исторического и культурного наследия согласно российскому праву является законодательно закрепленное требование об обеспечении доступа к объектам исторического и культурного наследия. Данная обязанность корреспондирует с одним из фундаментальных конституционных прав граждан – правом на доступ к культурным ценностям.

Право на доступ к культурным ценностям является ключевым фактором развития интеллектуального и культурного потенциала государства, давая не только возможность получить эстетическое удовольствие, но и реализовать потребность в творчестве, аккумулировании новых знаний, опыта в разных сферах деятельности, а также возможность передавать накопленное последующим поколениям²³⁴.

Право на доступ к культурным ценностям закреплено рядом универсальных международных правовых актов, в частности ст. 27 Всеобщей декларации прав человека²³⁵, ст. 15 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах²³⁶.

Согласно ч. 2 ст. 44 Конституции РФ каждый имеет право на участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Конкретные юридические гарантии реализации указанных прав содержатся в ряде специальных нормативных правовых актов. Согласно п. 2 ст. 7 ФЗ «Об объектах

²³⁴ См.: Тарасова А.В. Конституционное право на доступ к культурным ценностям в системе культурных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 4 (26).

²³⁵ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // Российская газета. 1995. № 67.

²³⁶ Международный пакт от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

культурного наследия» каждый имеет право на доступ к объектам исторического и культурного наследия в порядке, установленном законом. Данному праву корреспондирует обязанность собственника объекта исторического и культурного наследия (а равно арендатора или иного правообладателя) обеспечения доступа к объекту исторического и культурного наследия, условия которого устанавливаются по согласованию с соответствующим органом охраны объектов культурного наследия. Однако ни Конституция РФ, ни ФЗ «Об объектах культурного наследия» не раскрывают определение и содержание понятия «доступ» к объектам культурного наследия.

В правовой доктрине право на доступ к культурным ценностям рассматривается как непосредственный доступ (возможность посещения, чувственного созерцания) и как опосредованный доступ (возможность изучения по печатным источникам, использование информации об объектах исторического и культурного наследия)²³⁷. Таким образом, *право на доступ к объектам исторического и культурного наследия представляет собой совокупность права на непосредственный доступ к объектам исторического и культурного наследия и права на получение о них информации.*

Право на *непосредственный доступ* к объектам исторического и культурного наследия может быть выражено в качестве:

– права на физический доступ (вход, въезд) к объекту исторического и культурного наследия (например, проход на территорию Московского Кремля или отправление поезда с вокзала, который является объектом исторического и культурного наследия);

– права на восприятие облика объекта исторического и культурного наследия.

Условия доступа к объекту исторического и культурного наследия (периодичность, длительность и иные характеристики доступа) устанавливаются органом охраны объектов исторического и культурного наследия только с учетом мнения собственника или иного законного владельца такого объекта.

В случае если интерьер объекта исторического и культурного наследия не

²³⁷ См.: Мельник Т.Е. Право на доступ к материальным культурным ценностям // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 14–21.

относится к предмету его охраны, требование к обеспечению доступа во внутренние помещения объекта исторического и культурного наследия не может быть установлено.

Если собственники или иные правообладатели используют объект исторического и культурного наследия для проживания, законом установлена обязанность собственника по установлению условий доступа граждан к объекту исторического и культурного наследия и согласование их с органом охраны объектов исторического и культурного наследия.

В связи с данным требованием возникает вопрос о соотношении права граждан на доступ к объектам исторического и культурного наследия и права на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, установленного ст. 29 Конституции РФ.

Из формулировки п. 5 ст. 74.7 ФЗ «Об объектах культурного наследия» не следует, что право граждан на неприкосновенность частной жизни имеет приоритетное значение. В связи с этим необходимо дополнить ФЗ «Об объектах культурного наследия» нормой, согласно которой реализация права на доступ к объектам исторического и культурного наследия не может ограничивать право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны.

В связи с этим, с одной стороны, право на доступ к объектам исторического и культурного наследия предоставляет субъектам этого права возможность по ограниченному использованию объектов исторического и культурного наследия, не находящихся в их собственности. С другой стороны, оно налагает на собственников указанных объектов обязанность предоставить их в пользование и не препятствовать реализации права на доступ к объектам исторического и культурного наследия.

Таким образом, право на доступ к объектам исторического и культурного наследия, закрепленное в ФЗ «Об объектах культурного наследия», представляет собой право на доступ в «узком» смысле в качестве права требования физического доступа к объектам исторического и культурного наследия (т.е. пользования, посещения, восприятия), которое возникает вследствие включения объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр.

В «широком» смысле право на доступ к объектам исторического и культурного

наследия понимается как конституционное право на доступ к культурным ценностям, которое возникает не вследствие определенных административных актов, а в результате выявления объектов, обладающих признаками объекта исторического и культурного наследия.

Необходимость разграничения права на доступ к объектам исторического и культурного наследия в «узком» и «широком» смысле обусловлена и тем, что в конституционное право на доступ к культурным ценностям входят и иные права, отличные от права на доступ к объектам исторического и культурного наследия.

Очевидно, что право на доступ к объектам исторического и культурного наследия невозможно без существования самого объекта доступа. Это означает, что наличие права на доступ к объектам исторического и культурного наследия в «широком» смысле предполагает наличие права на сохранность объекта исторического и культурного наследия, которое является еще одним элементом права на доступ к культурным ценностям.

Такая «широкая» трактовка «права на доступ» соответствует позиции Конституционного Суда РФ. В своем определении Конституционный Суд РФ установил, что «Право на сохранность объектов исторического и культурного наследия является частью конституционного права на доступ к культурным ценностям»²³⁸. Из этого следует, что нарушение права на сохранность объекта исторического и культурного наследия автоматически говорит о нарушении права на доступ, поскольку право на сохранность объекта исторического и культурного наследия является элементом права на доступ к культурным ценностям.

Таким образом, из всего сказанного следует, что обязанность по обеспечению (физического) доступа к объектам исторического и культурного наследия, предусмотренная ст. 47.7 ФЗ «Об объектах культурного наследия», не является

²³⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 9 декабря 2014 г. № 2755-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Харламовой Ирины Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 31 и пунктом 4 статьи 36 Федерального закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации”» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

обязанностью, в точности корреспондирующей конституционному праву на доступ к культурным ценностям. Право на доступ к объектам исторического и культурного наследия по своему конституционно-правовому смыслу шире права требования обеспечения доступа к объектам исторического и культурного наследия.

Одним из явных недостатков современной интерпретации права на доступ к объектам исторического и культурного наследия является отсутствие конкретного законодательно установленного перечня условий доступа, которые должны быть отражены в охранном обязательстве. Для решения данного вопроса предлагается дополнить закрытый перечень оснований установления публичного сервитута²³⁹ целью доступа к объектам исторического и культурного наследия и внести соответствующие изменения в ч. 4 ст. 23 ЗК РФ. Указанное дополнение позволит более четко разграничить права и обязанности пользователей объектов исторического и культурного наследия.

В ФРГ, в отличие от РФ, обязанность собственника обеспечивать публичный доступ к объекту культурного наследия²⁴⁰ установлена на территории небольшого числа федеральных земель. На территории тех федеральных земель, в которых она установлена, она сопряжена с рядом ограничений. Например, иногда требуется, чтобы объект исторического и культурного наследия был пригоден для публичного доступа²⁴¹. В основе данной нормы лежит мысль о том, что неограниченный публичный доступ может привести к чрезмерной нагрузке на объект исторического и культурного наследия²⁴².

Важно отметить, что обязанность собственника обеспечивать публичный доступ к объекту культурного наследия, зависит от его интересов. В законах всех Федеральных земель отмечается, что предоставление доступа всегда должно быть разумным, при этом не только с экономической точки зрения, но и с точки зрения защиты частной жизни.

²³⁹ См., например: Определение Верховного Суда РФ от 11 сентября 2013 г. № 73-АПГ13-2 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление ФАС Северо-Западного округа от 28 марта 2013 г. по делу № А13-8288/2012 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴⁰ § 7 Abs. 2 S. 2 DSchGBbg; § 14 DSchGBR; § 15 DSchGHE; § 18 Abs. 1 DSchGMV; § 15 DSchGRP, § 9 Abs. 2 SächsDSchG; § 9 Abs. 2 DSchG LSA; § 23 Abs. 1 S. 2 DSchG SH; § 10 DSchG TH.^[1]_{SEP}

²⁴¹ Vgl. § 15 DSchG RP.^[1]_{SEP}

²⁴² Kleeberg/Eberl, Kulturgüter in Privatbesitz, Rn. 260.^[1]_{SEP}

Выводы

1. Право на доступ к объектам исторического и культурного наследия, закрепленное в ФЗ «Об Объектах культурного наследия», представляет собой право на доступ в «узком» смысле в качестве права требования физического доступа к объектам исторического и культурного наследия (т.е. пользования, посещения, восприятия), которое возникает вследствие включения объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр.

В «широком» смысле право на доступ к объектам исторического и культурного наследия понимается как конституционное право на доступ к культурным ценностям, которое возникает не вследствие определенных административных актов, а в результате выявления объектов, обладающих признаками объекта исторического и культурного наследия.

2. Предлагается дополнить закрытый перечень оснований установления публичного сервитута целью доступа к объектам исторического и культурного наследия и внести соответствующие изменения в ч. 4 ст. 23 ЗК РФ. Указанное дополнение позволит более четко разграничить права и обязанности пользователей объектов исторического и культурного наследия.

§ 3. Изъятие земельных участков объектов исторического и культурного наследия в случаях нарушения требований к содержанию объектов исторического и культурного наследия

В случае если уполномоченными государственными органами установлен факт нарушения собственником земельного участка объекта исторического и культурного наследия обязанностей по надлежащему содержанию расположенного на нем объекта исторического и культурного наследия, собственник такого земельного участка может быть привлечен к ответственности в порядке, установленном законом.

Согласно ст. 7.13 Административного кодекса РФ²⁴³ нарушение требований законодательства об охране объектов исторического и культурного наследия, в зависимости от их характера, влекут наложение на собственников или владельцев земельных участков объектов исторического и культурного наследия административного штрафа, в размере, установленном КоАП РФ.

Если же собственник или владелец земельного участка объекта исторического и культурного наследия совершает в отношении объекта исторического и культурного наследия действия (бездействие), угрожающие его сохранности и влекущие угрозу утраты им своего значения, уполномоченные государственные органы вправе обратиться в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия.

Процедура изъятия земельного участка объекта исторического и культурного наследия в случае бесхозяйственного содержания объекта исторического и культурного наследия, существенно отличается от процедуры изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, установленной Земельным кодексом РФ.

Под государственными или муниципальными нуждами понимаются потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), осуществить которые невозможно без изъятия имущества, находящегося в частной собственности. Основания изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд определены [ст. 49 ЗК РФ](#)²⁴⁴.

²⁴³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1. Далее по тексту – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, КоАП РФ.

²⁴⁴ 1) Выполнение международных договоров РФ; 2) строительство, реконструкция следующих объектов государственного значения (объектов федерального значения, объектов регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вариантов строительства, реконструкции этих объектов: объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации, возведенные в интересах защиты и охраны Государственной границы РФ; объекты федерального транспорта; объекты связи федерального значения, а также объекты транспорта, объекты связи регионального значения, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего

С одной стороны, изъятие земельного участка объекта исторического и культурного наследия в случае бесхозяйственно содержания объекта исторического и культурного наследия производится в общественно полезных целях, а именно для сохранения объектов исторического и культурного наследия для настоящего и будущих поколений. Однако, в отличие от изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, прекращение права собственности на земельный участок бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия обладает рядом особенностей.

Согласно ст. 56.3 ЗК РФ изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд реализуется на основании решений уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъекта РФ либо органов местного самоуправления в зависимости от того, для нужд какого уровня осуществляется изъятие. Изъятие земельного участка объекта исторического и культурного наследия в случае бесхозяйственно содержания объекта исторического и культурного наследия происходит исключительно на основании решения суда.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется для достижения интересов общества, реализовать которые невозможно без изъятия имущества, находящегося в частной собственности. Прекращение права собственности на земельный участок бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия считается санкцией и носит принудительный характер.

пользования; объекты, обеспечивающие космическую деятельность; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий; объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения; автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;

3) иными основаниями, предусмотренными федеральными законами.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, как и изъятие земельного участка объекта исторического и культурного наследия в случае бесхозяйственного содержания объекта исторического и культурного наследия носит возмездный характер.

Различаются два способа прекращения права собственности на земельные участки объектов исторического и культурного наследия: изъятие их у собственника путем выкупа государством или продажей с публичных торгов.

Неисполнение собственниками земельных участков объектов исторического и культурного наследия обязанностей по надлежащему сохранению и использованию объектов исторического и культурного наследия может быть обусловлено рядом причин.

Это могут быть действия (бездействие), умышленно совершаемые собственником для разрушения принадлежащего ему объекта исторического и культурного наследия в целях, например строительства на его земельном участке нового объекта капитального строительства. Однако чаще всего такие действия (бездействие) обусловлены дороговизной мер, направленных на исполнение условий охранного обязательства и ограниченным количеством аккредитованных Минкультуры РФ организаций, уполномоченных на проведение работ по сохранению объекта исторического и культурного наследия²⁴⁵. В связи с этим, как обоснованно отмечает М.Г. Масевич, «принудительный выкуп объектов исторического и культурного наследия не зависит от характера поведения собственника, т.е. его вины в бесхозяйственном содержании объектов исторического и культурного наследия»²⁴⁶. Аналогичного мнения придерживается А.М. Эрделевский, отмечающий, что наличие вины собственника не входит в число условий принудительного выкупа государством земельных участков объектов исторического и культурного наследия²⁴⁷.

²⁴⁵ См., например: Александрова М.А. Закон РФ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ»: проблемы реализации: «Круглый стол» журнала «Арбитражные споры»: Применение законодательства об объектах культурного наследия // Арбитражные споры. 2005. № 3. С. 167.

²⁴⁶ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть первая (постатейный) / Рук. авт. колл. и отв. ред. д-р юрид. наук, проф. О.И. Садилов. М., 1997. С. 467–468.

²⁴⁷ См.: Эрделевский А.М. Постатейный научно-практический комментарий части первой ГК РФ //

А.П. Сергеев отмечает двойственный характер бесхозяйственного содержания объектов исторического и культурного наследия: наряду с выходом собственника за установленные законом пределы осуществления права им нарушаются конкретные юридические обязанности по надлежащему содержанию объектов исторического и культурного наследия. Однако квалификация бесхозяйственного обращения с объектами исторического и культурного наследия как злоупотребления правом не означает, что подобного рода поведение всегда образует и правонарушение. Конечно, всякое злоупотребление правом, как и нарушение конкретной юридической обязанности, противоправно. Но противоправность – лишь один из необходимых признаков правонарушения, которое наряду с этим характеризуется наличием вреда, причинной связи между наступившим вредом и противоправным поведением, а также вины правонарушителя. Указанное практически общепризнанное теоретическое положение применимо и к бесхозяйственному содержанию объектов исторического и культурного наследия. Отсутствие в его составе любого из названных признаков не позволяет квалифицировать его в качестве правонарушения²⁴⁸.

В соответствии со ст. 54 ФЗ «Об объектах культурного наследия» в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия вправе обратиться исключительно Минкультуры РФ и региональный орган охраны объектов исторического и культурного наследия.

В случае принятия судом решения об изъятии объекта исторического и культурного наследия по представлению Минкультуры РФ региональный орган охраны объектов исторического и культурного наследия выкупает земельный участок объекта исторического и культурного наследия или организует его продажу с публичных торгов.

При выкупе земельного участка объекта исторического и культурного наследия собственнику возмещается его стоимость в размере, установленном соглашением сторон,

Библиотечка «Российской газеты». М., 2001. С. 319.

²⁴⁸ См.: Сергеев А.П. Юридическая природа бесхозяйственного содержания имущества // Вестник Ленинградского университета. 1982. № 23. С. 112–117; Он же. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. Л., 1990. С. 175–176.

а в случае спора – судом. При продаже с публичных торгов собственнику передается вырученная от продажи сумма за вычетом расходов на проведение торгов.

Ограниченный перечень субъектов, уполномоченных обращаться в суд с требованием об изъятии земельного участка бесхозяйственно содержащего объекта исторического и культурного наследия, представляется необоснованным в связи со следующим:

– во-первых, часто собственником бесхозяйственно содержащего объекта исторического и культурного наследия является государство;

– во-вторых, государство не в состоянии самостоятельно содержать все объекты исторического и культурного наследия, находящиеся в его собственности.

В связи с этим необходимо дополнить перечень лиц, уполномоченных обращаться в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержащего объекта исторического и культурного наследия и продаже его с публичных торгов заинтересованными физическими и юридическими лицами.

Рассуждая о возможности обращения физических лиц в суд с иском о принудительном выкупе государством бесхозяйственно содержащих объектов исторического и культурного наследия, Д.В. Мазеин разъясняет, что физические лица не могут предъявить в суд требование о принудительном выкупе государством бесхозяйственно содержащих объектов исторического и культурного наследия, так как такое требование может создать для государства финансовые обязанности по выкупу культурных ценностей. Однако граждане и юридические лица, реализуя конституционную обязанность заботиться о сохранении культурных ценностей, могут предъявить в суд иск об изъятии бесхозяйственно содержащего объекта исторического и культурного наследия у собственника и продаже его с публичных торгов.

Как уже было отмечено, передача объектов исторического и культурного наследия в частную собственность является эффективной мерой их сохранения, которая должна достигаться любым доступным способом. На наш взгляд, в случае законодательного закрепления преимущества проведения торгов по продаже бесхозяйственно содержащего объекта исторического и культурного наследия в форме

аукциона можно гарантировать более высокую заинтересованность участников в покупке, а значит, и в обеспечении сохранности объекта исторического и культурного наследия.

Существующая правоприменительная практика свидетельствует о редких случаях изъятия бесхозяйственно содержащихся объектов исторического и культурного наследия. Так, например, в Санкт-Петербурге в 2015 г. впервые было принято решение об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия²⁴⁹. Согласно материалам дела 6 июля 2010 г. собственник ОАО «Технопарк» заключил с КГИОП охранное обязательство, но не исполнял его условий. В 2013 г. деревянное здание сильно пострадало от пожара: обрушились кровля и перекрытия, были повреждены фасады. КГИОП трижды обращался в суд с иском об установлении факта неисполнения собственником охранного обязательства вследствие чего с ОАО «Технопарк» были взысканы штрафы на общую сумму 320 000 руб. Поскольку «требования по сохранению здания собственником систематически не выполнялись», КГИОП 10 декабря 2014 г. обратился в суд с иском об изъятии у собственника «бесхозяйственно содержимого» объекта исторического и культурного наследия в связи с угрозой его полной утраты. 9 апреля 2015 г. Арбитражный суд г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области удовлетворил иск КГИОП. Больше подобных решений в г. Санкт-Петербурге принято не было.

В том же 2015 г. аналогичное решение было принято в г. Ярославле²⁵⁰. Арбитражный суд Ярославской области, рассмотрев иск двух департаментов мэрии г. Ярославля к ООО «Ярсантехмонтаж», принял решение об изъятии у последнего деревянного здания на улице Володарского, 107а.

²⁴⁹ Официальный сайт администрации г. Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. URL: http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_govcontrol/news/63019/.

²⁵⁰ Решение Арбитражного Суда Ярославской области по делу № А82-19302/2014 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

Аналогично в 2019 г. в г. Иркутск были изъяты два бесхозяйственно содержащихся объекта исторического и культурного наследия²⁵¹.

Инспекция Тульской области по государственной охране объектов культурного наследия в 2017 г. обратилась в Веневский районный суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержащегося выявленного объекта исторического и культурного наследия «Усадьба фон Мекк», расположенного в селе Хруשובка Веневского района. В ходе контрольных мероприятий инспекцией было установлено, что объект не эксплуатируется, ремонтные работы не проводятся, здание находится в крайне неудовлетворительном техническом состоянии. Суд отказал в удовлетворении исковых требований инспекции. В 2018 г. апелляционным определением Тульского областного суда было отменено решение Веневского районного суда об отказе в изъятии объекта исторического и культурного наследия «Усадьба фон Мекк»²⁵².

Стоит отметить, что до настоящего времени уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ (организаторами торгов) не была инициирована продажа с публичных торгов ни одного из вышеназванных объектов, изъятых у собственников на основании решения суда.

На наш взгляд, необходимо установить в ФЗ «Об объектах культурного наследия» конкретный срок проведения уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ публичных торгов по продаже изъятых на основании решения суда объектов исторического и культурного наследия в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Отсутствие в ФЗ «Об объектах культурного наследия» указанной нормы, а также приведенная статистика позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время институт

²⁵¹ Два памятника истории и культуры по решению суда изъяты у собственника в Иркутске [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ogirk.ru/2019/11/06/dva-pamjatnika-istorii-i-kultury-po-resheniju-suda-izjaty-u-sobstvennika-v-irkutske/>.

²⁵² Официальный сайт Тульского областного суда [Электронный ресурс]. URL: https://oblsud-tula.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=case&case_id=1107099&result=1&delo_id=5&new=5.

изъятия земельных участков объектов исторического и культурного наследия в РФ фактически не работает.

Учитывая, что изъятие земельных участков объектов исторического и культурного наследия представляет собой экстренную крайнюю меру, позволяющую сохранить находящийся под угрозой утраты объект исторического и культурного наследия, создание работающего механизма изъятия земельных участков объектов исторического и культурного наследия является важной гарантией обеспечения сохранности указанных объектов.

В ФРГ случаи отчуждения земельных участков объектов исторического и культурного наследия – большая редкость. Как отмечается в специальной литературе, уполномоченные органы стараются не применять данную норму, и в большинстве случаев заключают мировое соглашение с собственником, поскольку она представляет собой *ultima ratio*, т.е. крайнюю меру, а не обычный механизм для выполнения публичных задач²⁵³. В специальной литературе особо отмечается, что законодательство федеральных земель в части изъятия земельных участков объектов исторического и культурного наследия очень фрагментарно, в частности, потому они не согласованы с базовым решением Конституционного суда ФРГ, разъяснившего особенности применения норм об изъятии и компенсации²⁵⁴. Законами не установлены основания изъятия, а также особенности возмещения компенсации за изъятие. Данная ситуация обусловлена тем, что в ФРГ действует, как уже рассматривалось ранее в § 1 главы III настоящей работы, так называемая восстановительная модель охраны объектов исторического и культурного наследия. Признается, что даже в случае серьезных повреждений он может быть восстановлен.

По общему правилу, процедура изъятия устанавливается наряду с законами земель «О защите памятников» специальными законами федеральных земель, а также Строительного кодекса ФРГ. Согласно предложениям 1 и 2 абз. 3 ст. 14 Основного закона

²⁵³ Hoppe W., Bonker C., Grotefels S. *Offentliches Baurecht*. 4. Auflage.

²⁵⁴ BVerfG: Garzweiler II – neues zu Art. 14 GG [Электронный ресурс]. URL <http://www.juraexamen.info/bverfg-garzweiler-ii-neues-zu-art-14-gg/> (дата обращения: 16 сентября 2023 г.).

ФРГ «отчуждение собственности допустимо только для общего блага». Понятие «общее благо» в ФРГ законодательно не закреплено. Как разъяснил Конституционный суд ФРГ, оно определяется и устанавливается в процессе применения соответствующих норм уполномоченными органами в каждом отдельном случае с учетом норм закона и доктринального толкования²⁵⁵. В специальной литературе принято выделять два вида принудительного изъятия: формальное, проистекающее из закона, без принятия административного акта и материальное или административное, основанное на специально изданном административном акте²⁵⁶. При этом приоритетом обладает именно административный порядок. Как разъяснил Конституционный суд ФРГ, формальное изъятие должно применяться в качестве исключения, потому что это может нарушить принцип эффективной правовой защиты, установленный в ст. 19 Основного закона ФРГ²⁵⁷. Таким образом, в ФРГ на практике в основном используется административное изъятие (*Administrativenteignung*), при котором конкретизация общей цели изъятия, установленной в законе, принятом на уровне Федерации или Федеральных земель, происходит в процессе правоприменения административным органом по изъятию. Административный орган по изъятию образуется на территории каждой Федеральной земли ее Правительством. По общему правилу, такими полномочиями на определенную территорию наделяется конкретное должностное лицо – служащий, имеющий высокие профессиональные качества.

Нормы об изъятии содержатся также в Строительном кодексе ФРГ (глава 5 «Отчуждение права собственности»). Согласно абз. 1 § 85 Строительного кодекса ФРГ отчуждение собственности может производиться, чтобы в соответствии с положениями плана застройки подготовить земельный участок к использованию или подготовить такое использование. При этом план застройки сам по себе не обладает непосредственной силой изъятия²⁵⁸, а только служит одним из необходимых элементов, подтверждающих

²⁵⁵ BVerfG, 1 BvR 32/68 vom 12.11.1974. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv038175.html> (дата обращения: 22 октября 2023 г.).

²⁵⁶ Hoppe W., Bonker C., Grotefels S. Op. cit. S. 342.

²⁵⁷ BVerfGE 24, 367.

²⁵⁸ BVerwG v.25.8.1997 – 4 BN 4/97.

его правомерность. Ни один специальный закон по охране памятников не содержит норм, согласно которым в случае изъятия собственникам выплачивается компенсация.

Выводы

1. Изъятие у собственника земельного участка объекта исторического и культурного наследия бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия обладает рядом особенностей:

– прекращение права собственности на земельный участок бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия является санкцией, носит принудительный характер и не зависит от волеизъявления собственника;

– изъятие земельных участков объектов исторического и культурного наследия осуществляется исключительно на основании решения суда;

– прекращение права собственности на земельные участки объектов исторического и культурного наследия носит возмездный характер.

2. Различаются два способа прекращения права собственности на земельные участки объектов исторического и культурного наследия: изъятие их у собственника путем выкупа государством или посредством продажи с публичных торгов.

3. Необходимо дополнить перечень лиц, уполномоченных обращаться в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия и продаже его с публичных торгов, установленный п. 1 ст. 54 ФЗ «Об объектах культурного наследия» заинтересованными физическими и юридическими лицами.

4. В ФЗ «Об объектах культурного наследия» необходимо установить срок проведения уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ (организатором торгов) публичных торгов по продаже изъятых на основании решения суда объектов исторического и культурного наследия в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ, проведенный в рамках данной диссертационной работы, позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

В настоящее время в РФ и ФРГ сложились системы комплексного сохранения исторического и культурного наследия в исторической среде. Механизм сохранения исторического и культурного наследия в рассматриваемых правовых порядках различен и обусловлен сложившимся в государстве подходом к определению понятия, а также особенностей правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия.

1. Под территорией объекта культурного наследия предлагается понимать используемую в целях охраны объекта исторического и культурного наследия в его исторической среде особо охраняемую часть поверхности земли, границами которой являются границы охранных зон объекта культурного наследия. Правовыми мерами охраны объекта культурного наследия на территории объекта культурного наследия являются ограничения в использовании земельных участков в пределах этой территории. Земельные участки объектов культурного наследия в РФ представляют собой земельные участки, расположенные в границах территорий объектов культурного наследия.

Земельные участки объектов культурного наследия подразделяются на:

3) земельные участки историко-культурного назначения, представляющие собой часть поверхности земли, на которой (в которой) расположен объект культурного наследия. Такой земельный участок подлежит использованию в целях обеспечения физической сохранности расположенного на нем (в нем) объекта культурного наследия, и в совокупности с ним составляет единый объект правового регулирования.

4) земельные участки (части земельных участков), находящиеся в границах территории объекта культурного наследия за пределами земельного участка (участков) историко-культурного назначения – это земельные участки (части земельных участков), расположенные в границах охранных зон объекта культурного наследия, не относящиеся к землям историко-культурного назначения, ограничения в использовании которых

направлены на обеспечение сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде.

2. Правовой режим земельных участков объектов культурного наследия представляет собой особый порядок регулирования отношений, направленный на создание эффективного механизма охраны объекта культурного наследия в границах его территории, выраженный в установлении: дифференцированных прав и обязанностей субъектов права (собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков объектов культурного наследия) по отношению к объекту культурного наследия; дифференцированных требований к использованию и охране земельных участков объектов культурного наследия в зависимости от их вида и от вида объектов культурного наследия; порядка государственного управления в сфере использования и охраны земельных участков объектов культурного наследия; мер юридической ответственности, обеспечивающих соблюдение правового режима земельных участков объектов культурного наследия.

3. В РФ правовой режим земельных участков историко-культурного назначения устанавливается после включения выявленного объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр и включения земельного участка, на котором он расположен в его состав. Правовой режим земельных участков территории объекта исторического и культурного наследия устанавливается после установления границ их охранных зон.

В ФРГ правовой режим земельных участков единичных объектов исторического и культурного наследия возникает при выявлении объекта исторического и культурного наследия и внесении информации о нем в «список памятников федеральной земли» определенного типа. Списки памятников подразделяются на декларативные (информационные) списки памятников (*deklaratorische (nachrichtliche) Denkmallisten*), учредительные списки памятников (*konstitutive Denkmallisten*). Правовой режим земельных участков комплексных объектов исторического и культурного наследия возникает в момент утверждения плана застройки отдельного района территориальной общины.

4. Историко-культурная экспертиза в РФ в настоящее время носит частный характер, что является крайне негативным фактором, учитывая высокую ценность объектов исторического и культурного наследия. Частный характер экспертизы часто приводит к тому, что объекты, действительно обладающие ценностными характеристиками, не включаются или необоснованно исключаются из Единого Реестра. Предлагается установить государственное регулирование и государственную организацию процесса проведения историко-культурной экспертизы, не возвращая при этом существовавший ранее порядок проведения экспертиз органами охраны объектов культурного наследия. Предлагается создать специальную организацию по проведению историко-культурной экспертизы с подразделениями на уровне субъектов РФ, подотчетную Минкультуры РФ. У органов охраны культурного наследия при этом остаются функции утверждения заключений экспертиз.

5. Историко-культурное районирование — это зонирование территорий муниципальных образований, проводимое в целях:

1) определения районов с различной концентрацией ценных компонентов сложившейся исторической среды, а именно: «объектов культурного наследия», «исторических зданий», «объектов фоновой застройки», «объектов диссонирующей застройки»;

2) инвентаризации указанных компонентов;

3) утверждения историко-культурных опорных планов, отображающих территории объектов культурного наследия, а также расположенные в их границах объекты, представляющие собой историко-культурную ценность и ценные компоненты сложившейся исторической среды, с учетом которых должны разрабатываться документы территориального планирования, акты о создании территорий объектов культурного наследия, градостроительные планы земельных участков в границах охранных зон объектов культурного наследия.

Проведенный сравнительно-правовой анализ законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германии показал, что правовые инструменты историко-культурного районирования, применяемые в Федеративной Республике

Германии, получили свое развитие в рамках градостроительного зонирования на территории субъекта Российской Федерации - города федерального значения Санкт-Петербург. Применение указанных правовых инструментов в исторических поселениях в Российской Федерации обеспечит повышение эффективности сохранения объектов культурного наследия в исторической городской среде.

6. Отсутствие на федеральном уровне единого определения понятия регенерации исторической среды объектов исторического и культурного наследия и содержания «специальных мер», которые должны и могут приниматься для восстановления ценной застройки в охранных зонах объектов исторического и культурного наследия, приводит к тому, что указанное «восстановление» чаще всего проводится не в форме восстановления утраченных полностью или частично объектов градостроительной среды объекта исторического и культурного наследия, а их сноса, после которого «утраченные» элементы исторической застройки «восстанавливаются» не в первоначальном виде.

7. В РФ и ФРГ к основным обязанностям собственников земельных участков объектов культурного наследия относятся: 1) обеспечение сохранности принадлежащих им объектов исторического и культурного наследия; 2) обязанность по их рациональному использованию. В РФ наряду с указанными обязанностями установлена обязанность обеспечения доступа граждан к объекту исторического и культурного наследия.

8. Обеспечение сохранности объекта культурного наследия в ФРГ проводится в «консервативной форме», включающей действия по «превентивной» и «восстановительной» консервации. При этом предпочтение отдается превентивным мерам. В РФ сохранность объектов культурного наследия включает меры по консервации, ремонту, реставрации и приспособлению объектов культурного наследия для современного использования. Приспособление объекта культурного наследия для современного использования в РФ признается формой обеспечения его физической сохранности, в то время как в ФРГ приспособление объекта культурного наследия для современного использования является основной целью всех мероприятий по охране и сохранению объектов культурного наследия.

9. Законодательство ФРГ содержит четкий механизм проведения реконструкции

объектов исторического и культурного наследия. В РФ вопросы реконструкции до сих пор остаются дискуссионными и являются почвой для злоупотреблений. Зачастую реконструкция проводится с использованием в качестве прикрытия приспособления объекта исторического и культурного наследия для современного использования.

10. В ФРГ создан эффективный механизм финансовой поддержки собственников земельных участков объектов исторического и культурного наследия, мотивирующий физических и юридических лиц к их приобретению. В РФ такой механизм в настоящее время не разработан.

11. Право на доступ к объектам культурного наследия, закрепленное в ФЗ «Об объектах культурного наследия» в РФ, представляет собой право на доступ в «узком» смысле, т.е. право требования физического доступа к объектам исторического и культурного наследия (пользования, посещения, восприятия), которое возникает вследствие включения объекта исторического и культурного наследия в Единый Реестр. В «широком» смысле право на доступ к объектам исторического и культурного наследия понимается как конституционное право на доступ к культурным ценностям, которое в качестве элемента такого доступа, включает право на сохранность объекта культурного наследия. Таким образом, обязанность по обеспечению (физического) доступа к объектам исторического и культурного наследия, предусмотренная ФЗ «Об объектах культурного наследия», не является обязанностью, в точности корреспондирующей конституционному праву на доступ к культурным ценностям.

12. Необходимо дополнить перечень лиц, уполномоченных обращаться в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта исторического и культурного наследия и продаже его с публичных торгов заинтересованным физическим и юридическим лицами.

БИБЛИОГРАФИЯ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

Международные правовые акты

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. (Принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.
2. Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. (г. Париж) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М. 1991. С. 482–492.
3. Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности от 14 ноября 1970 г. (г. Париж) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 506–513.
4. Международная хартия по консервации и реставрации памятников и достопримечательных мест (Венецианская Хартия) от 31 мая 1964 г. // Международно-правовые документы по вопросам культуры. СПб.: СПб ГУП, 1996.
5. Международная хартия по охране исторических городов от 1 января 1987 г. (г. Вашингтон) // Общество охраны памятников и краеведения ЛитССР. Вильнюс: [б. и.], 1988. 10 с.
6. Международная хартия по охране и управлению археологическим наследием от 10 октября 1990 г. (г. Лозанна) // Международно-правовые документы по вопросам культуры. СПб.: СПб ГУП, 1996.
7. Европейская хартия об архитектурном наследии от 26 сентября 1975 г. (г. Амстердам)¹ // Сборник правовых актов Совета Европы о сохранении культурного наследия. Екатеринбург, 2001 г.

8. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г. (г. Монтего-Бей) // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 549.

9. Европейская конвенция об охране археологического наследия от 6 мая 1969 г. (г. Лондон) // Собрание постановлений Правительства СССР № 4. 1991. Ст. 8.

10. Конвенция об охране архитектурного наследия Европы от 3 октября 1985 г. (г. Гранада) // Собрание постановлений Правительства СССР. Отдел второй. 1991. № 4. Ст. 7.

11. Европейская конвенция об охране археологического наследия (пересмотренная) от 16 января 1992 г. (г. Валлетта) // СЗ РФ. 2012. № 16. Ст. 1812.

12. Рекомендация ЮНЕСКО «Рекомендация, определяющая принципы международной регламентации археологических раскопок» от 5 декабря 1956 г. (г. Нью-Дели) // Международно-правовые документы по вопросам культуры. СПб.: СПб ГУП, 1996.

13. Рекомендация ЮНЕСКО «О сохранении и современной роли исторических ансамблей» от 26 ноября 1976 г. (г. Найроби) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

14. Рекомендации Комитета Министров государствам – членам совета Европы «О комплексном сохранении зон культурного ландшафта как части политики по охране ландшафтов» от 1 сентября 1995 г. // Сборник правовых актов Совета Европы о сохранении культурного наследия. Екатеринбург, 2001.

Нормативные правовые акты Российской Федерации

15. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

16. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 14 апреля 2023) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

17. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г., с изм. от 8 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
18. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 28 апреля 2023 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
19. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 28 апреля 2023 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
20. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 28 апреля 2023 г.) // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
21. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 28 апреля 2023 г.) // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
22. Федеральный закон от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.
23. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 30 мая 2025 г.) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
24. Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (в ред. от 14 апреля 2023 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.
25. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в ред. от 14 апреля 2023 г.) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.
26. Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (в ред. от 11 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.
27. Федеральный закон от 6 января 1999 г. № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах» (в ред. от 29 июля 2017 г.) // СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 234.
28. Федеральный закон от 12 января 1996 № 8-ФЗ, «О погребении и похоронном деле» (в ред. от 28 декабря 2022 г.) // Российская газета. № 12, 20.01.1996.

29. Закон Российской Федерации от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» (в ред. от 29 декабря 2022 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 7. Ст. 245.

30. Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (в ред. от 8 декабря 2020 г.) //СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

31. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 4 октября 2022 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

32. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (в ред. от 28 апреля 2023 г.) // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4344.

33. Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 г. № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 49. Ст. 2936.

34. Указ Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» // СЗ РФ. 1995. № 9. Ст. 734.

35. Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1997 г. № 452 «Об уточнении состава объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения» // СЗ РФ. 1997. № 19. Ст. 2219.

36. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 569 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе» (в ред. от 3 декабря 2022 г.) // СЗ РФ. 2009. № 30.

37. Постановление Правительства Российской Федерации 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» (в ред. от 20 октября 2021 г.) // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5298.

38. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 г. № 1143 «Об утверждении Положения о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации» // «Российская газета». 1994. № 199.

39. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1614 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах» // СЗ РФ. 2020. № 42 (ч. II). Ст. 6581.

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2007 г. № 414 «Об утверждении Правил санитарной безопасности в лесах» с изменениями, внесенными Постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2012 г. № 1128 // СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3431.

41. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2020 г. № 2047 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. V). Ст. 8244.

42. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 января 2010 г. № 2 «Об утверждении Положения о порядке согласования с федеральным органом охраны объектов культурного наследия проектов генеральных планов поселений и городских округов, проектов документации по планировке территории, разрабатываемых для исторических поселений, а также градостроительных регламентов, устанавливаемых в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны» (в ред. от 18 мая 2011 г.) // СЗ РФ. 2010. № 3. Ст. 335.

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1095 «Об утверждении требований к определению границ территории исторического поселения» (в ред. от 20 октября 2021 г.) // СЗ РФ. 2013. № 49 (ч. VII). Ст. 6437.

44. Постановление Правительства Российской Федерации 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» // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5298.

45. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 759-р «О перечне отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Минкультуры России» (в ред. от 6 февраля 2023 г.) // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2856.

46. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.» с изменениями, внесенными: распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2009 г. № 1121-р. // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

47. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 2 июня 2015 г. № 1905 «Об утверждении порядка проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия» (в ред. от 24 сентября 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации (URL: <http://www.pravo.gov.ru>). 2022.

48. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 2 июня 2015 г. № 1907 «Об утверждении порядка формирования и ведения перечня выявленных объектов культурного наследия, состав сведений, включаемых в данный перечень» // Официальный интернет-портал правовой информации (URL: <http://www.pravo.gov.ru>). 2022.

49. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 26 августа 2010 г. № 563 «Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы» (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Российская газета. 2010. № 246. 29 окт.

50. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 1276 «Об утверждении Положения об аттестационной комиссии Министерства

культуры Российской Федерации по аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы» // СПС КонсультантПлюс.

51. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 24.декабря 2013 г. № 2333 «Об утверждении границ зон охраны объекта культурного наследия федерального значения «Ансамбль Соловецкого монастыря и отдельные сооружения островов Соловецкого архипелага, XVI век – первая половина XX века», включенного в Список всемирного наследия (пос. Соловецкий Приморского района Архангельской области), а также требований к режимам использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 12, 24.03.2014.

52. Приказ Министерства Культуры Российской Федерации от 8 августа 2012 № 840 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством культуры Российской Федерации государственной функции по контролю и надзору за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» // Российская газета, № 56, 15.03.2013.

53. Приказ Министерства Культуры Российской Федерации от 3 октября 2011 № 954 «Об утверждении Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» (в ред. от 16 августа 2022 г.) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 4, 23.01.2012.

54. Приказ Министерства Культуры Российской Федерации от 4 июня 2015 № 1745 «Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия» // Официальный интернет-портал правовой информации (URL: <http://www.pravo.gov.ru>). 2021.

55. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 2 июля 2015 г. № 1906 «Об утверждении формы паспорта объекта культурного наследия» (зарегистрировано в Минюсте России 1 сентября 2015 г. № 38756) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 45. 9 нояб.

56. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 15 мая 2014 г. № 828 «О выдаче разрешений (открытых листов) на право проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия» // Официальный интернет-портал правовой информации (URL: <http://www.pravo.gov.ru>). 2021.

57. Приказ Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203 «Об утверждении “Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры”» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

58. Письмо Министерства культуры Российской Федерации от 24 марта 2015 г. № 90-01-39-ГП «О разъяснениях порядка проведения и приемки работ по сохранению объекта культурного наследия, при которых затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта» // Официальный интернет-портал правовой информации (URL: <http://www.pravo.gov.ru>). 2022.

59. Приказ МПР РФ от 16 июля 2007 г. № 185 «Об утверждении Правил ухода за лесами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 42.

60. Приказ Рослесхоза от 14 декабря 2010 г. № 485 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных в водоохранных зонах, лесов, выполняющих функции защиты природных и иных объектов, ценных лесов, а также лесов, расположенных на особо защитных участках лесов» // Российская газета. 2011. № 8.

61. Приказ Росохранкультуры от 21 июня 2010 г. № 100 «Об утверждении Методических рекомендаций по заполнению паспорта объекта культурного наследия» // СПС «КонсультантПлюс».

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

1. Закон г. Москвы от 25 июня 2008 г. № 28 «Градостроительный кодекс города Москвы» (в ред. от 28 декабря 2022 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008.

№ 42.

2. Закон г. Москвы от 14 июля 2000 № 26 «Об охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры» (в ред. от 8 июля 2022 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2000. № 27.

3. Закон Республики Башкортостан от 13 июля 1993 г. № ВС-18/19 «О культуре» // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1993. № 12. Ст. 331.

4. Закон Астраханской области от 30 декабря 2005 г. № 94/2005-ОЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Астраханской области» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2006. № 1.

5. Постановление Правительства Самарской Области от 5 мая 2012 г. № 243 «Об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия федерального значения, расположенных на территории Самарской области, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон» // Волжская коммуна. 2014. № 173.

6. Постановление Правительства г. Москвы от 27 января 2004 г. № 28-ПП «О реализации положений Федерального закона “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” в части подготовки проекта закона Российской Федерации “Об отнесении находящихся в государственной собственности объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности”» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 9.

7. Постановление Правительства г. Москвы от 20 сентября 2011 г. № 431-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы “Культура Москвы на 2012-2018 годы”» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 55.

8. Постановление Правительства г. Санкт-Петербурга от 17 июня 2014 г. № 488 «О государственной программе Санкт-Петербурга “Развитие сферы культуры и туризма

в Санкт-Петербурге» на 2015–2020 годы» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>.

9. Постановление Правительства г. Москвы и Администрации Московской области от 17 марта 1992 г. № 138-90 «Об установлении зон охраны Жостовского народного промысла в Мытищинском районе Московской области» // Вестник Мэрии Москвы. 1992. № 7.

10. Постановление Правительства г. Москвы от 7 июля 1998 г. № 545 «Об утверждении зон охраны центральной части г. Москвы (в пределах Камер-Коллежского вала)» // Официальный сайт Мэра и Правительства Москвы www.mos.ru.

11. Постановление Правительства Московской области: от 30 мая 2001 г. № 156/18 «Об утверждении границ территории и зон охраны памятника истории и культуры – ансамбля усадьбы “Архангельское” Красногорского района» // Информационный вестник Правительства МО. 2001. № 8.

12. Постановление Правительства Московской области от 9 сентября 2022 г. № 933/30 «Об установлении объединенной зоны охраны объектов культурного наследия федерального значения “Усадьба Петровское-Дальнее (Дурасовых), XVI–XVIII вв.: Главный дом; Флигели: восточный, западный, с портиком; Служебный корпус (людская); Конный двор; Арочный мост, гrotы, беседки; Парк”, расположенного по адресу: Московская область, городской округ Красногорск, село Петрово-Дальнее, и регионального значения “Церковь Знамения с колокольной, 1769 г.”, расположенного по адресу: Московская область, Одинцовский городской округ, село Знаменское, дом 166, и об утверждении требований к градостроительным регламентам в границе территории данной зоны” (вместе с “Требованиями к градостроительным регламентам в границах территории объединенной зоны охраны объектов культурного наследия федерального значения “Усадьба Петровское-Дальнее (Дурасовых), XVI–XVIII вв.: Главный дом; Флигели: восточный, западный, с портиком; Служебный корпус (людская); Конный двор; Арочный мост, гrotы, беседки; Парк”, расположенного по адресу: Московская область, городской округ Красногорск, село Петрово-Дальнее, и регионального значения “Церковь Знамения с колокольной, 1769 г.”, расположенного по адресу: Московская

область, Одинцовский городской округ, село Знаменское, дом 166")» // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. URL: <http://www.mosreg.ru>.

13. Постановление Губернатора Владимирской области от 31 декабря 2010 г. № 1407 «Об утверждении границ зон охраны достопримечательного места регионального значения “Исторический центр города Владимира”, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон»// Владимирские ведомости. 2011. № 6.

14. Постановление Городской Думы города Нижнего Новгорода Нижегородской области от 15 ноября 2005 г. № 89 «Об утверждении Правил землепользования и застройки в городе Нижнем Новгороде» // Нижегородский рабочий. 2005. № 227/15887.

15. Постановление Министерства культуры и туризма Астраханской области от 29 сентября 2015 г. № 51-п «О порядке организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия» // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2015. № 39.

16. Закон г. Санкт-Петербурга от 12 июля 2007г. № 333-64 «Об охране объектов культурного наследия в Санкт-Петербурге» (в ред. от 23 декабря 2022 г.) // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. № 135.

17. Постановление Правительства г. Москвы от 26 августа 2015 г. № 548-ПП «Об утверждении Порядка организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 49.

18. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 ноября 2015 г. № 846 «О признании утратившим силу постановления Совета Министров Татарской АССР от 23 сентября 1988 г. № 334 “Об утверждении проекта зон охраны памятников истории и культуры г. Казани”»// Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru>.

19. Постановление Правительства Московской области от 22 апреля 2011 г. № 363/14 «Об утверждении зон охраны объекта культурного наследия федерального значения – ансамбля Ново-Иерусалимского монастыря XVII–XIX вв. в городе Истре

Московской области» с изменениями, внесенными постановлением Правительства МО от 22 ноября 2012 г. № 1477/42 // Информационный вестник Правительства МО. 2011. № 1.

20. Постановление Совета Министров Республики Крым от 22 декабря 2015 г. № 806 «Об утверждении Порядка организации работы по установлению историко-культурной ценности объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия» // Официальный веб-сайт Совета министров. URL: <http://rk.gov.ru>.

21. Приказ Комитета по культуре Ленинградской области от 30 сентября 2015 г. № 01-03/15-51 «Об утверждении Перечня должностных лиц комитета по культуре Ленинградской области, уполномоченных на осуществление регионального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия на территории Ленинградской области» // Официальный сайт Администрации Ленинградской области. URL: www.lenobl.ru/authorities/npa_s.

22. Приказ Департамента охраны культурного наследия Ярославской области от 14 сентября 2015 г. № 2 «Об утверждении перечня должностных лиц департамента охраны объектов культурного наследия Ярославской области, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора» // Документ-Регион. 2015. № 79.

23. Приказ управления Ставропольского края по охране объектов культурного наследия от 30 марта 2015 г. № 6 «Об утверждении перечня должностных лиц управления Ставропольского края по сохранению и государственной охране объектов культурного наследия, уполномоченных на осуществление государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» // СПС «КонсультантПлюс».

24. Приказ Службы по охране объектов культурного наследия Иркутской области от 24 ноября 2015 г. № 43-спр «Об утверждении Перечня должностных лиц службы по

охране объектов культурного наследия Иркутской области, уполномоченных на осуществление федерального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения»// Областная. 2015. № 142.

Иностраные нормативные правовые акты

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 geändert worden ist // Bundesgesetzblatt I S. 2438.

2. Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmale (Denkmalschutzgesetz – DSchG) in der Fassung vom 6. Dezember 1983 Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg 1. Senat, 11. November 1999 // Az: 1 S 413/99.

3. Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Denkmäler (Denkmalschutzgesetz Bayern DSchG) in der Fassung vom 27. Juli 2009 // Gesetz und Verordnungsblatt 2009, 385, 390.

4. Gesetz zum Schutz von Denkmalen in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin - DSchG Bln) vom 24. April 1995 geändert durch Art. II Nr. 1 u. 2 d. Ges. v. 4. Juli 1997 (GVBL. S. 376), Art. IV d. Ges. v. 17. Mai 1999 (GVBL. S. 178), Art. XLVI d. Ges. v. 16. Juli 2001 (GVBL. S. 260), Art. IV d. Ges. v. 29. September 2005 (GVBL. S. 495) und Art. II d. Ges. v. 14. Dezember 2005 (GVBL. S. 754), zuletzt geändert d. Art. II d. Ges. v. 8. Juli 2010 // Gesetz und Verordnungsblatt . S. 274, S. 396.

5. Gesetz über den Schutz und die Pflege der Denkmale im Land Brandenburg (Brandenburgisches Denkmalschutzgesetz - BbgDSchG) vom 24. Mai 2004 // Gesetz und Verordnungsblatt I S. 215, Glied.-Nr.: 557-1.

6. Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmäler (Bremisches Denkmalschutzgesetz - DSchG) vom 27. Mai 1975 (BremGBL. S. 265), zuletzt geändert durch Artikel 2 § 5 des Gesetzes vom 17. Dezember 2002 // Bremisches Gesetzblatt S. 605.

7. Denkmalschutzgesetz (DSchG) Vom 5. April 2013 // Hmb Gesetz und Verordnungsblatt 2013, S. 142.

8. Gesetz zum Schutz der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz) in der Fassung

vom 5. September 1986 zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 10. Juni 2011 (GVBl. I 2011, S. 291) // Gesetz und Verordnungsblatt I 1986, 262, Glied.-Nr: 76-4.

9. Denkmalschutzgesetz (DSchG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Januar 1998 (GVOBl. M-V S. 12, Glied.-Nr.: 224-2), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. Juli 2006 // Gesetz und Verordnungsblatt M-V S. 576.

10. Niedersächsisches Denkmalschutzgesetz (NDSchG) vom 30. Mai 1978 (Nds. Gesetz und Verordnungsblatt S. 517), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. November 2004 (Nds. GVBl. S. 415; Fund- stelle: Glied.-Nr: 2251001), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Denkmalschutzgesetzes vom 26. Mai 2011 // Niedersächsischen Gesetz und Verordnungsblatt S. 135.

11. Landesgesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmäler (Denkmalschutzgesetz - DSchG -) vom 23. März 1978 //Gesetz und Verordnungsblatt 1978, S. 159, Glied.-Nr. 224-2), zuletzt geändert durch das Zweite Landesgesetz zur Änderung des Denkmalschutz- und -pflegegesetzes vom 26. November 2008 // Gesetz und Verordnungsblatt S. 301.

12. Saarländisches Denkmalschutzgesetz (SDschG) (Art. 1 des Gesetzes Nr. 1554 zur Neuordnung des saarländischen Denkmalrechts) vom 19. Mai 2004 // Amtsbl. S. 1374 - Glied.-Nr.: 224-5.

13. Gesetz zum Schutz und zur Pflege der Kulturdenkmale im Freistaat Sachsen (Sächsisches Denkmalschutzgesetz - SächsDSchG vom 3. März 1993 // SächsGVBl. S. 229, Glied.-Nr.: 46-1.

14. Verwaltungsneuordnungsgesetz – SächsVwNG vom 29. Ja-nuar 2008 // Sächsisches Gesetz und Verordnungsblatt S. 138, 146.

15. Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 21. Oktober 1991 (GVBl. LSA S. 368; Glied.-Nr: 2242.1), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Dritten Investitionserleichterungsgesetzes vom 20. Dezember 2005 // Gesetz und Verordnungsblatt LSA S. 769, 801.

16. Thüringer Gesetz zur Pflege und zum Schutz der Kulturdenkmale (Thüringer Denkmalschutzgesetz - ThürDSchG -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. April 2004

Gesetz und Verordnungsblatt 2004, 465, Glied.-Nr.: 224-1) zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2007 // GVBl. S. 267, 269.

17. Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004, das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 geändert worden ist» // BGBl 2004 I S. 2414, 2015 I S. 1722.

18. Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 und am 24. Juli 2015 // Gesetz und Verordnungsblatt 2007 S.588, 2015 S. 296.

19. Landesbauordnung für Baden-Württemberg. Vom 8. August 1995 // GBl.1995 S. 617.

20. Bauordnung für Berlin (BauOBln) in der Fassung vom 3. September 1997 zuletzt geändert durch Artikel XLV des Gesetzes vom 16. Juli 2001 // GVBl 1997 S.421, 512), S. 260).

21. Hamburgische Bauordnung (HBauO). Vom 1. Juli 1986. Zuletzt geändert am 17. Dezember 2002 // HmbGVBl. S. 477.

22. Raumordnungsgesetz vom 22. 12. 2008 Zuletzt geändert am 31. August 2015 // BGBl. 2008 I S. 2986, 2015 I S. 1474.

23. Flurbereinigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 das zuletzt durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 geändert worden ist // BGBl 1976 I S. 546, 2008 I S. 2794.

24. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 в редакции от 21.12.2015 // BGBl. I S. 249.

25. Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Februar 2016 // BGBl 2009 I S. 3366, 2016 I S. 310.

26. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 21. Dezember 2015 geändert worden ist" // BGBl. I S. 94, BGBl. I S. 2490.

27. Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai

2013 (BGBl. das zuletzt durch Artikel 76 der Verordnung vom 31. August 2015 // BGBl. 2013 I S. 1274, 2015 I S. 1474.

28. Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25.6.2012 // GVBl. 2012, 254.

Нормативные правовые акты, утратившие силу

29. Декрет о земле от 27 октября 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 3. 2-е изд.

30. Декрет ВЦИК от 20 августа 1918 г. «Об отмене права частной собственности на недвижимость в городах» // СУ РСФСР. 1918. № 62. Ст. 674.

31. Постановление ВЦИК от 30 октября 1922 г. «О введении в действие Земельного кодекса, принятого на IV сессии 30 октября 1922 г.» // СУ РСФСР. 1922. № 68. Ст. 901.

32. Постановление СНК РСФСР от 5 октября 1918 г. «О регистрации, приеме на учет и охранении памятников искусства и старины, находящихся во владении частных лиц, обществ и учреждений» // СУ РСФСР. № 73. Ст. 794.

33. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 7 января 1924 г. «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 18. Ст. 179.

34. Постановление Народного комиссариата просвещения РСФСР от 19 февраля 1924 г. «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 66.

35. Постановление Народного комиссариата просвещения РСФСР от 7 июля 1924 г. «Инструкция об учете и охране памятников искусства, старины, быта и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 66. Ст. 654.

36. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 10 августа. 1933 г. «Об охране исторических памятников» // СУ РСФСР. 1933. № 44. Ст. 179.

37. Постановление Совета Министров РСФСР от 22 мая 1947 г. № 389 «Об охране памятников архитектуры» // СП РСФСР. 1947. № 8. Ст. 28.

38. Постановление Совета Министров РСФСР от 28 мая 1949 г. № 373 «Об утверждении инструкции о порядке учета, регистрации и содержании археологических и исторических памятников на территории РСФСР» // СП РСФСР. 1949. № 3. Ст. 31.

39. Постановление Совета Министров СССР от 14 октября 1948 г. № 3898 «О мерах улучшения охраны памятников культуры» // СП СССР. 1948. № 6. Ст. 81.

40. Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3401-VII «Об утверждении Основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик» // Ведомости ВС СССР. 1968. № 51. Ст. 485.

41. Закон РСФСР от 1 июля 1970 г. «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» // Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581.

42. Закон СССР от 29 октября 1976 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Свод законов СССР. Т. 3. 1990. Ст. 704.

43. Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498.

45. Постановление Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры» (в ред. от 29 декабря 1989 г., с изм. от 25 июня 2002 г.) // СП СССР. 1982. № 26. Ст. 12.

46. Приказ Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33 «Об утверждении “Инструкции по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР”» // СПС «КонсультантПлюс».

47. Приказ Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203 «Об утверждении “Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры”» // СПС «КонсультантПлюс».

48. Земельный кодекс РСФСР // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.

49. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

50. Постановление Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

51. Распоряжение Совета Министров РСФСР от 12 сентября 1963 г. № 3971-р «О внесении изменений в список памятников архитектуры, подлежащих охране как памятники государственного значения, утвержденный Постановлением Совмина РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327» // СПС «КонсультантПлюс».

52. Постановление Совета Министров РСФСР от 4 декабря 1974 г. № 624 «О дополнении и частичном изменении Постановления Совета Министров РСФСР от 30 августа 1960 г. № 1327 «О дальнейшем улучшении дела охраны памятников культуры в РСФСР» // СПС «КонсультантПлюс».

Материалы судебной практики и материалы обобщения судебной практики

1. Определение Конституционного Суда РФ от 6 апреля 2006 г. № 36-О «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 раздела I приложения 1 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4.

2. Постановление Президиума ВАС РФ от 15 февраля 2002 г. № 345/97 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2002. № 7.

3. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 6 февраля 2001 г. № 7024/00 по делу № А50-1288/2000-Г-1 «Дело по иску о признании права федеральной собственности и истребовании из чужого незаконного владения здания направлено на новое рассмотрение в связи с неполным исследованием арбитражным судом обстоятельств дела» // Вестник ВАС РФ. 2001. № 6.

4. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 декабря 2002 г. № 3424/02 по делу № А06-1095-16/01 «Дело по иску о признании права собственности Российской Федерации на здание, отнесенное к памятникам истории и

культуры, направлено на новое рассмотрение в связи с неполным исследованием арбитражным судом обстоятельств дела» // Вестник ВАС РФ. 2003. № 3.

5. Определение Верховного Суда РФ от 11 сентября 2013 г. № 73-АПГ13-2 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Решение Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 января 2011 г. № ВАС-15090/10 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 4 апреля 2013 г. по делу № А19-13363/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Постановление Федерального Арбитражного Суда Северо- Западного округа от 28 марта 2013 г. по делу № А13-8288/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 17 апреля 2009 г. № КА-А41/2523-09 по делу № А41-9456/08 // СПС «КонсультантПлюс».

10. Постановление Федерального Арбитражного Суда Восточно-Сибирского округа от 12 мая 2014 г. по делу № А19-5822/2013// СПС «КонсультантПлюс».

11. Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 24 июня 2008 г. № КГ-А40/5478-08 по делу № А40-56585/07-77-482 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 29 декабря 2015 г. № 02АП-9843/2015 по делу № А82-19302/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

13. Bundesverwaltungsgericht 24, 367.

14. Bundesverwaltungsgericht v.25.8.1997 - 4 BN 4/97

15. Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 32/68

16. Oberverwaltungsgericht Nds v. 7. 2. 1994

17. Oberverwaltungsgericht BE, a. a. O.

18. Verfassungsgerichtshof BE, a. a. O.

19. Oberverwaltungsgericht BE v. 6. 3. 1997

20. Oberverwaltungsgericht 22,121

21. Verfassungsgerichtshof Hess v. 23. 1. 1992

22. Verfassungsgerichtshof 1992, 41 = EzD 2.2.4 Nr. 4.

23. Oberverwaltungsgericht BE v. 3. 1. 1997, EzD 2.1.3 Nr. 2 m. w. N.
24. ThürOVG v. 30. 10. 2003 a. a. O.
25. Hess Verfassungsgerichtshof v. 9. 3. 2010, 3 A 160/10.
26. Verfassungsgerichtshof BE v. 25. 3. 1999, LKV 1999, 361 = EzD 2.1.3 Nr. 4.
27. LKV 1998, 150 = EzD 2.1.3 Nr. 3.
28. Oberverwaltungsgericht BE v. 25. 7. 1997, EzD 2.2.2 Nr. 16.
29. Oberverwaltungsgericht SH v. 19. 3. 1998, NVwZ-RR 1999, 717.= EzD 2.2.1 Nr. 16.
30. Oberverwaltungsgericht v. 8. 7. 1999 – 2 B 1.95 –, NVwZ RR 2000, 138 = EzD 2.2.2 Nr. 15.
31. Oberverwaltungsgericht Nds v. 3. 5. 2006, BauR 2006, 1730 = EzD 2.2.6.2 Nr. 47.
32. Oberverwaltungsgericht BE v. 8. 7. 1999 – 2 B 1.95.
33. Oberverwaltungsgericht 23, 153 = EzD 2.2.2 Nr. 15.
34. Bundesverwaltungsgericht v. 24. 6. 1960, E 11, 32= EzD. 6.4 Nr. 11

Нормативно-технические акты

1. СНиП 2.07.01-89. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», утв. Постановлением Госстроя СССР от 16 мая 1989 г. № 78 // СПС «КонсультантПлюс».

2. ГОСТ Р 55528-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования, утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 28 августа 2013 г. № 593-ст // СПС «КонсультантПлюс».

3. ГОСТ Р 21.1101-2013. «Национальный стандарт Российской Федерации. Система проектной документации для строительства. Основные требования к проектной и рабочей документации», утвержден и введен в действие Приказом Росстандарта от 11 июня 2013 г. № 156-ст // СПС «КонсультантПлюс».

УЧЕБНИКИ, УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ, МОНОГРАФИИ, КОММЕНТАРИИ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ И ДРУГИЕ КНИГИ

Монографии и коллективные монографии

5. Аксенёнок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. М.: Госюриздат, 1958. 424 с.
6. Аксенёнок Г.А. Право государственной собственности на землю в СССР. М.: Госюриздат, 1950. 196 с.
7. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юридическая литература, 1989. 288 с.
8. Волков Г.А. Принципы земельного права России. М.: ИД «Городец», 2005. 336 с.
9. Баллер Э.А. Социальный прогресс и культурное наследие. М.: Наука, 1987. 225 с.
10. Болтанова Е.С. Основы правового регулирования застройки земель: Монография. М.: ИНФРА-М, 2013. 267 с.
11. Галиновская Е.А. Применение земельного законодательства: научно-практическое пособие. М.: Юриспруденция, 2012. 272 с.
12. Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. М.: КОНТРАКТ, 2009. 320 с.
13. Дьячков А.Н. Памятники в контексте историко-культурной сферы. М.: НИИК, 1990. 142 с.
14. Ерофеев Б.В. Правовой режим земель городов. М.: Юридическая литература, 1976. 198 с.
15. Клебанов Л.Р. Памятники истории и культуры: правовой статус и охрана: монография / Под науч. ред. А.В. Наумова. 2-е изд., испр. М.: НОРМА, 2015. 160 с.
16. Крассов О.И. Земельное право современной России: Учеб. пособие. М.: Дело, 2003. 624 с.
17. Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы: Монография.

М.: НОРМА; Инфра-М, 2014. 400 с.

18. Кулыгин В.В. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей: Монография. М.: Юрист, 2006. 190 с.

19. Мартыненко И.Э. Правовой статус, охрана и восстановление историко-культурного наследия: Монография. Гродно, 2005. 343 с.

20. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М.: Юстицинформ, 2005. 141 с.

21. Правовой режим земель в СССР / Фомин Л.П., Клюкин Б.Д., Краснов Н.И. и др. / Отв. ред. Г.А. Аксенёнок и др. М.: Наука, 1984. 326 с.

22. Собственность в буржуазной правовой теории / Пер. с нем. / Лазар Я.; переводчики: В. Марченко, В.П. Рассохин; спец. науч. ред.: В.А. Кикоть (Вступ. ст.). М.: Юридическая литература, 1985. 192 с.

23. Территория в публичном праве: Монография / С.В. Нарутто, Е.С. Шугрина, И.А. Исаев, И.А. Алебастрова. М.: Норма; Инфра-М, 2013. 319 с.

24. О памятниках истории и культуры / Стешенко Л.А., Тепферов В.Д. М.: Юридическая литература, 1977. 80 с.

25. Федорова Л.В. Правовое регулирование приватизации недвижимых объектов культурного наследия: Монография. М.: Юстицинформ, 2012. 184 с.

Учебные пособия

26. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: Учебник для магистров. М.: Юрайт, 2011. 607 с.

27. Боярский П.В. Введение в памятниковедение. М.: Центр «Культура и Мировой океан», 1990. 218 с.

28. Гражданское уложение Германии. Вводный закон к Гражданскому уложению: Пер. с нем. М.: Волтерс Клувер, 2006. 729 с.

29. Голиченков А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «Городец», 2012.

512 с.

30. Земельное право: Учебник / Г.Н. Полянская. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947. 152 с.

31. Земельное право: Учебник / Гурвич М.А., Дембо Л.И., Казанцев Н.Д., Никитин А.Н., и др.; под ред. А.Н. Никитина, А.П. Павлова, А.А. Рускола. М.: Изд-во НКЮ СССР, 1940. 256 с.

32. Земельное право: Учебник / Г.А. Аксенёнок, В.К. Григорьев, Л.И. Дембо, Н.Д. Казанцев и др.; отв. ред. Н.Д. Казанцев. М.: Госюриздат, 1958. 312 с.

33. Земельное право: Учебник / Г.А. Аксенёнок, Г.С. Башмаков, В.А. Кикоть, М.И. Козырь и др.; под ред. Г.А. Аксенёнок. М.: Юридическая литература, 1969. 472 с.

34. Земельное право / Под ред. Н.Д. Казанцева, И.В. Павлова. М.: Юридическая литература, 1971. 461 с.

35. Земельное право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, О.А. Романова. М.: Проспект, 2014. 351 с.

36. Земельное право России: Учебник / Под ред. В.В. Петрова. М.: Стоглавь, 1995. 300 с.

37. Земельное право России / Г.А. Волков, С.Р. Багаутдинова, Л.Е. Бандорин, А.А. Воронцова, Е.И. Ефимова, Н.М. Заславская, И.А. Игнатьева, О.М. Козырь, А.Л. Корнеев, Н.Г. Нарышева, Е.В. Новикова, Т.В. Петрова, С.Н. Русин, Д.В. Хаустов. М.: Проспект, 2023. 680 с.

38. Иконицкая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2002. 286 с.

39. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2002. 592 с.

40. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма, 2016. 672 с.

41. Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М.: Юристъ, 2000. 379 с.

42. Крассов О.И. Земельное право современной России: Учебное пособие. М.:

Дело, 2003. 624 с.

43. Ландшафтное планирование: принципы, методы, европейский и российский опыт / А.Н. Антипов, А.В. Дроздов, В.В. Кравченко и др.; ред. А.Н. Антипов. М.: Изд-во Института географии СО РАН, 2002. 141 с.

44. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: Учеб.-практ. пособие. М.: Дело, 2004. 149 с.

45. Общая теория советского земельного права / Под ред. Г.А. Аксененка, Н.И. Краснова, И.А. Иконицкой. М.: Наука, 1983. 357 с.

46. Основные институты гражданского права зарубежных стран / Отв. ред. В.В. Залесский. М.: Норма, 2009. 1184 с.

47. Основы гражданского, трудового, земельного и колхозного права: Учебное пособие / В.П. Балезин, В.А. Бережной, А.И. Волков, Е.М. Ворожейкин и др.; отв. ред. В.П. Грибанов. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1973. 363 с.

48. Право государственной собственности на землю в СССР / Г.А. Аксенёнок; под ред. Н.Д. Казанцева. М.: Госюриздат, 1950. 307 с.

49. Римское частное право: Учебник / Под ред. проф. И.Б. Новицкого и проф. И.С. Перетерского. М.: Юриспруденция, 2009. С. 128.

50. Русское гражданское право (в 2 ч.). По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902. 3-е изд., испр. М.: Статут, 2003. 831 с.

51. Советское земельное право: Учебник / В.П. Балезин, В.А. Брежной, Р.К. Гусев, Г.В. Иванов и др.; отв. ред.: В.П. Балезин, Н.И. Краснов. М.: Юридическая литература, 1977. 448 с.

52. Советское земельное право / В.К. Григорьев. М.: Госюриздат, 1957. 251 с.

53. Советское земельное право: Учебник / Б.В. Ерофеев, Н.И. Краснов, Н.А. Сыродоев; под ред. Н.И. Краснова. М.: Юридическая литература, 1981. 464 с.

54. Великие правовые системы современности: сравнительно-правовой подход / Р. Леже; А.В. Грядов. М.: Волтерс Клувер, 2011. 576 с.

55. Право природопользования в СССР / Отв. ред. И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов, Г.А. Аксенёнок. М.: Наука, 1990. 195 с.

56. Правовая охрана природы в СССР: Учебное пособие / Под ред. В.В. Петрова. М.: Юридическая литература, 1976. 352 с.

57. Правовое регулирование градостроительной деятельности / В.П. Гринев. М.: ГроссМедиа, 2006. 448 с.

Диссертационные исследования и авторефераты

58. Александрова М.А. Гражданско-правовой режим культурных ценностей в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.13. СПб., 2007. 189 с.

59. Анисимов И.О. Международно-правовая охрана объектов подводного культурного наследия: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2015. 213 с.

60. Вахитов А.К. Административно-правовая охрана объектов культурного наследия: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2007. 170 с.

61. Галай Ю.Г. Деятельность государственных органов власти Российской Федерации по охране памятников истории и культуры, 1917–1929 годы (историко-правовой аспект): Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нижний Новгород, 1997. 416 с.

62. Герасимов Г.А. Правовое регулирование приватизации объектов культурного наследия: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2011. 181 с.

63. Джамбатов А.А. Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Ставрополь, 2005. 199 с.

64. Золотова О.А. Правовой режим земель охранных зон: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2013. 207 с.

65. Краева И.Л. Организация рационального использования и охраны земель историко-культурного назначения в рыночных условиях: на примере Центрального округа РФ: Дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. М., 2008. 158 с.

66. Минаева А.А. Земельный участок как объект земельных правоотношений: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2007. 235 с.

67. Пронина Е.Н. Правовая деятельность российского государства в сфере сохранения и охраны культурного достояния в XIX–XX веках: историко-теоретическое исследование: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов, 2009. 230 с.

68. Савельев А.А. Ограничения и обременения права собственности: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Краснодар, 2007. 187 с.

69. Сергеев А.П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. СПб., 1990. 192 с.

70. Шестакова О.Г. Правовое регулирование использования и охраны земель городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06: М., 2009. 224 с.

71. Широков К.М. Правовой режим земель историко-культурного назначения в городах федерального значения: Дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. М., 2012. 199 с.

72. Шухободский А.Б. Статус памятника истории и культуры в современной России: Дисс. ... канд. филос. наук: 24.00.01. СПб., 2012. 237 с.

Научные статьи

73. Александрова М.А. Приспособление объекта культурного наследия для современного использования // Недвижимость, строительство, право. 2009. № 2. С. 35–38

74. Амальрик А.С., Монгайт А.Л. Что такое археология. М.: Просвещение 1966. С. 39–40.

75. Бубнов И.Е. Памятники науки и техники: некоторые вопросы практики и теории // Вопросы истории и естествознания и техники. 1981. № 1. С. 66–67.

76. Винтер Г. Характеристика планирования землепользования в ФРГ // Планирование землепользования: правовые проблемы (на опыте РФ и ФРГ). (на опыте Российской Федерации и Федеративной республики Германии). Иркутск: Изд-во ИГ СО РАН, 1999.-С. 67-70.

77. Галай Ю.Г. Памятники истории и культуры: история возникновения, формирования и развития понятия // Современные проблемы государства и права. Сборник научных трудов. 2004. Вып. 8. С. 3–17.

78. Дьячков А.Н. Охрана памятников за рубежом (некоторые теоретические аспекты) // Памятники и современность. Памятники в контексте историко-культурной среды. 1990. С. 32–38.

79. Жданова В.Б. Культурный ландшафт – понятие и особенности правового регулирования в немецком и российском праве // Имущественные отношения в РФ. 2019. № 5. С. 98–106.

80. Жданова В.Б. Понятие и виды земельных участков, занятых объектами культурного наследия в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии // Аграрное и земельное право. 2022. № 7. С. 72–79.

81. Жданова В.Б. Правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в ФРГ: особенности установления и содержания // Аграрное и земельное право. 2023. № 4. С. 76–80.

82. Жданова В.Б. Этапы установления правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия // Аграрное и земельное право. 2023. № 5. С. 76–80.

83. Калининченко К.С. О некоторых вопросах применения статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации // Арбитражные споры. 2014. № 3. С. 71–87.

84. Камышанская А.Э. О популяризации объектов культурного наследия // Актуальные проблемы частноправового регулирования: материалы Всероссийского IX научного форума (г. Самара, 27–28 мая 2011 г.). Самара, 2011. С. 203–206.

85. Касатенко А.Н. Охрана историко-культурного наследия в современной России: теоретико-правовой аспект // Новая правовая мысль. 2011. № 3 (46). С. 9–11.

86. Клебанов Л.Р. Конфискация недвижимых памятников истории и культуры как средство государственного контроля за сохранностью культурных ценностей // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 10. С. 3–7.

87. Козлов В.Н. Основания возникновения права пользования объектом культурного наследия // Эволюция государственно-правовых систем современности: материалы научно-практической конференции, 21 марта 2012 г. Абакан, 2012. С. 52–59.

88. Козырь О.М. Особенности правового режима земель поселений // Экологическое право. 2005. № 1. С. 27–34.

89. Козырь О.М. Концепция развития законодательства Российской Федерации о

зонировании территорий // Экологическое право России на рубеже XXI века: Сборник статей. 2000. С. 217–240.

90. Козырь О.М. Особо охраняемые природные территории- анализ современного правового регулирования // Аграрное и земельное право. 2009. № 11. С. 68–77.

91. Крассов О.И. Правовая охрана памятников истории, культуры и особо охраняемых природных территорий // Адвокат. 2001. № 7. С. 66–69.

92. Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель // Экологическое право. 2003. № 1. С. 20–24.

93. Крассов О.И. Правовое регулирование застройки и зонирования территорий поселений // Законодательство и экономика. 2001. № 7. С. 35–51.

94. Крассов О.И. Правовой режим земель как правовая категория // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск второй. 2001. С. 318–322.

95. Крассов О.И. Способы определения правового режима земель // Экологическое право России: Сборник материалов научно-практических конференций. Выпуск пятый. 2009. С. 49–51.

96. Крассов О.И. Юридическое понятие «земельный участок» // Экологическое право. 2004. № 2. С. 49–54.

97. Кудерская Н.И. Формирование понятийно-категориального аппарата в сфере правового регулирования охраны культурного наследия // Вопросы российского и международного права. 2011. № 1. С. 106–121.

98. Мельник Т.Е. Право на доступ к материальным культурным ценностям // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 33–39.

99. Минаева А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве // Юрист. 2005. С. 29–34.

100. Михайлова Н.В. Конституционно-правовые основы охраны историко-культурного наследия во второй половине XX века // Закон и право. 2002. № 5. С. 35–36.

101. Михайлова Н.В. О правовом регулировании охраны историко-культурного наследия // Закон и право. 2002. № 6. С. 45–46.

102. Мартыненко И.Э. Статус всемирного культурного наследия в международном праве // Культура: управление, экономика, право. 2004. № 2. С. 29–35
103. Мелехов В.И., Шаповалова Л.Г. Сохранение и государственная охрана объектов культурного наследия России // Правоведение. 2005. № 3. С. 12–20.
104. Молчанов С.Н. Об определении понятий «недвижимые культурные ценности» и «недвижимое культурное наследие (достояние)» в правовых актах ЮНЕСКО: Сборник текстов докладов Второй межрегиональной научно-практической конференции «ИРИТОП – 2000». 2000. С. 15.
105. Моргунова Е.Р. Градостроительное зонирование и его влияние на установление правового режима земель // Юридический мир. 2013. № 11. С. 27–35.
106. Новиков С.В. Некоторые проблемы приватизации объектов культурного наследия // Актуальные проблемы частноправового регулирования: Материалы Международной VI научной конференции молодых ученых (г. Самара, 28–29 апреля 2006 г.): Сборник научных статей. Самара, 2006. С. 152–154.
107. Никифоров А.А. Понятие «достопримечательное место» в системе охраны недвижимого культурного наследия // Культура: управление, экономика, право. 2013. № 4. С. 7–13.
108. Никифоров А.А. Европейское право в области градостроительного регулирования в исторических городах // Тезисы к докладам конференции «Градостроительные проблемы охраны наследия» / Сост., отв. ред. Э.А. Шевченко. Вып. 1. 2012. С. 23.
109. Сергеев А.П. Юридическая природа бесхозяйственного содержания имущества // Вестник Ленинградского университета. 1982. № 23. С. 112–117.
110. Сергеев А.П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. 1990. С. 175–176.
111. Скловский К.И. Реконструкция памятника культуры: вопросы собственности // Хозяйство и право. 2009. № 8. С. 28–37.
112. Стешенко Л.А. Охрана памятников культуры в СССР // Советское государство и право. 1975. № 11. С. 44–45.

113. Стешенко Л.А. Правовые вопросы охраны и использования памятников истории и культуры // Советское государство и право. 1977. № 6. С. 35–36.
114. Стешенко Л.А., Тепферов В.Д. О памятниках истории и культуры // Юридическая литература. 1977. С. 25–31.
115. Стрембелев С.В. Нежилые здания: правовой режим, реконструкция, легализация // Библиотечка Российской газеты. Вып. 14. 2013. С. 84-89.
116. Сыртыпова С.Д., Петунова Н.А. Алхана как природно-исторический памятник в Забайкалье // Наследие и современность. Информационный сборник. 2002. Вып. 9. С. 53–58.
117. Тарасова А.В. Конституционное право на доступ к культурным ценностям в системе культурных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 4 (26). С. 12–14.
118. Филин П.А., Фоломеева-Вдовина С.Б. Морское наследие – национальное достояние // Морское наследие. 2012. № 1. С. 9–10.
119. Ширей Б.О. Сохранение исторического и культурного наследия - основа конституционного строя // Вестник Саратовской государственной академии права. 2010. № 2 (72). С. 85–88.
120. Широков К.М. Проблемы разработки и утверждения проектов зон охраны объектов культурного наследия в городах федерального значения // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 4 (21). С. 149–161.
121. Шутелева И.А., Щербаков Н.Б. Особенности правового статуса памятника археологии как части культурного наследия // Модернизация правового обеспечения экономических отношений на современном этапе развития правового государства и гражданского общества: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. 2011. С. 119–123.
122. Чмыхало Е.Ю. О соотношении земельного и градостроительного законодательства // Аграрное и земельное право. 2013. № 9. С. 10–11.
123. Чудинов А.И. Особенности международно-правовой и национальной охраны объектов подводной археологии при проведении общественных работ //

Ежегодник морского права 2008. Юбилейное издание к 40-летию Ассоциации морского права. 2009. С. 463–467.

Комментарии

124. Волков Г.А., Голиченков А.К., Козырь О.М. Постатейный научно-практический комментарий Земельного кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

125. Дубовик О.Л., Куделькин Н.С., Редникова Т.В., Чолтян Л.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / Под ред. О.Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс».

126. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М.: Юстицинформ, 2002.

127. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации» (постатейный) под ред. С.А. Боголюбова// «Питер Пресс», 2009.

128. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации» (постатейный) 2-е изд., переработанное и дополненное / Под ред. Г.В. Чубукова, М.Ю. Тихомирова. М.: Издательство Тихомирова М.Ю., 2007.

129. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации» (постатейный) / Под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «КонсультантПлюс», 2010.

130. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) Боголюбов С.А., Васильева М.И., Жариков Ю.Г. и др. / Под ред. С.А. Боголюбова. М.: Проспект, 2010.

131. Комментарий к Водному кодексу Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (постатейный) / Под ред. О.Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс».

132. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (постатейный) / П.В. Евдокимов, Т.В. Крамкова, П.Н. Павлов и др.; под ред. А.А. Ялбулганова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2007. 136 с.

133. Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации» (постатейный) 2-е изд., перераб. М.: Норма», 2009.
134. Крассов О.И. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Юрист, 2001. 718 с.
135. Постатейный научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. А.А. Ялбулганова // СПС «КонсультантПлюс».
136. Рождествина А.А. Комментарий к Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (постатейный). 3-е изд. // СПС «КонсультантПлюс».
137. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. 744 с.

Зарубежная литература

138. August G.; Eberl W.: Schutz und Pflege von Baudenkmälern in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch // Berlin; Mainz: Kohlhammer. Berlin, 1980.172 S.
139. Baur F., Sturer R. Lehrbuch Sachenrecht. Munchen, 2008 S 317
140. Benzel, Lothar: Konzepte und Inhalte der Raumordnung, in: ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung // Hannover, 2011 S. 203-278.
141. Beseler H. Denkmalpflege: Auftrag, Realitat, Perspektiven/ Deutsche Kunst und Denkmalpflege 1983. Heft 2. S. 76.
142. Berendes K. Das Abwasserabgabengesetz: Eine systematische Darstellung mit Wiedergabe der wichtigen Vorschriften. 3. Aufl. Munchen: Beck, 1995. S. 24.
143. Bock A., Moritz M. Wasser, Landschaft und Gesellschaft. Studien zum Ressourcenmanagement trichterbecherzeitlicher Gesellschaften 1. Aufl. Bonn, 2016. S. 15.
144. Denkmalrecht der Länder und des Bundes / Stich R. und W. E. Burhenne Unter Mitwirkung von Prof. Dr. jur. Ernst-Rainer Hönes und Ursula Kunz // ERICH SCHMIDT, Berlin 2015, 3948 S. 78.

145. Denkmal und Umwelt. Gestern gebaut, heute vergessen? Ausstellung des Niedersächsischen Ministers für Wissenschaft und Kunst.: Hannover 1975.—
146. Eberl, Wolfgang/Martin, Dieter/Petzet, Michael: Bayerisches Denkmalschutzgesetz. Kommentar unter Berücksichtigung finanz- und steuerrechtlicher Aspekte 5. Auflage // Deutscher Gemeindeverlag, Berlin 1997, 1026 S.
147. Eigentumsgrundrecht und Denkmalschutz. Mit einem Anhang zur Verfassungsmäßigkeit des sächsischen Denkmalschutzgesetzes // Ansgar Hense (Hrsg.), Denkmalrecht unter Denkmalschutz? Aktuelle rechtspolitische, verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme von Denkmalschutz und Denkmalpflege, Frankfurt a. M., 2003. S. 17–37.
148. Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger Baugesetzbuch kommentar 119. Auflage // C.H.BECK München, 2015. 1238 S.
149. Ernst-Rainer Hönes “Handbuch Städtebaulicher Denkmalschutz” Aufl. 24, dr Kovac, Hamburg, 2015, 1004 S.
150. Ernst/Zinkahn, Baugesetzbuch, Erstes Kapitel. Allgemeines Städtebaurecht Erster Teil. Bauleitplanung Vorbemerkungen zu den § 1 bis 13a Rn. 6-8.
151. Fischer/Magirus Zur Geschichte der Denkmalpflege in der Bundesrepublik und in der DDR, Die Denkmalpflege, 2001, S. 109 ff., 125 ff.
152. Gutschow N. Denkmalpflege – Stadterhaltung, Deutsche Kunst und Denkmalpflege, 1978. № 1/2. S. 136
153. Hammer F. “Die geschichtliche Entwicklung des Denkmalrechts in Deutschland” // JusEccl, Berlin 1995, 431 S.
154. Haspel/Martin/Wenz/Drewes, Denkmalrecht Berlin //Kulturbuchverlag, Berlin, 2008 185 S.
155. Hattenhauer H. Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794, 2. Aufl., Neuwied/Kriftel/Berlin 1996.
156. Hoppenberg / de Witt Handbuch des öffentlichen Baurechts Loseblattausgabe 44. Auflage // C.H.BECK. München, 2016, 4368 S.

157. Hönes, Ernst R.: Denkmalrecht Rheinland-Pfalz. Kommentar für die Praxis, 2. Auflage // Deutscher Gemein- deverlag, München, 2015, 635 S.
158. Job H., Stiens. G. Erhaltung und Entwicklung gewachsener Kulturlandschaften als Auftrag der Raumordnung. Einführung. in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5./6. 1999.
159. Kiesow G., Denkmalschutz und Denkmalpflege als Aufgaben eines Kulturstaates, in: Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung. Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag, München, 2008. S. 277–284.
160. Kimminich/Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts, 2. Auflage // München, 1994, 2678 S.
161. Lipp W. Prävention beginnt im Kopf. Weltkulturerbe Deutschland. Präventive Konservierung und Erhaltungsperspektiven. ICOMOS. Hefte des deutschen Nationalkomitees XLV. Internationale Fachtagung des Deutschen Nationalkomitees von ICOMOS, der Hochschule für angewandte Wissenschaft und Kunst Hildesheim/Holzminden/Göttingen und Diözese Hildesheim in Zusammenarbeit mit der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannovers // Hildesheim, 2006. Bd. 10. Hamburg, 2008.
162. Martin / Mieth / Spennemann “Die Zumutbarkeit im Denkmalrecht. Eigentumsgrundrecht und Denkmalschutz in der Praxis” // C.H.BECK. München, 2014. 346 S
163. Martin/Schneider/Wecker/Bregger, Sächsisches Denkmalschutzgesetz, Kommentar // Magirus. Dresden, 1999. 53 S.
164. Martin, D. J./Viebrock, Jan N./Bielfeldt, Carsten: Denkmalschutz – Denkmalpflege – Boden – denkmalpflege. Handbuch: Rechtsgrundlagen – denkmalfachliche Grundsätze – Organisation – Verfahren – Kosten und Finanzierung, Carl Link Verlag. München, 1997 ff.
165. Martin, Dieter J /Ahrensdorf, Holger/Flügel Andreas: Denkmalschutzgesetz des Landes Sachsen- Anhalt (DenkmSchG LSA). Kommentar // Kommunal- u. Schul-Verlag, Wiesbaden, 2001. 72 S.
166. Martin D, Dr. Michael Krautzberger “Handbuch Denkmalschutz und

Denkmalpflege” überarbeitete und wesentlich erweiterte 3 Auflage // C.H.BECK. München, 2010. 997 S.

167. Martin D. Ein neues Denkmalschutzgesetz für Rheinland-Pfalz, in: Verwaltungsrundschau, 2009. S. 88–92.

168. Martin D. Neues Recht in alten Ländern, Stadt Dresden, Auferstanden aus Ruinen. 2. Aufl. 2011.

169. Mieth S., Die. Entwicklung des Denkmalrechts in Preußen, 2005 // C.H.BECK. München, 2005. 148 S.

170. Öffentliches Baurecht by von Werner Hoppe; Christian Bonker; Susan Grotefels. Unter Mitarb. Von Jan-Dirk Just; Bernd Schieferdecker 2. Aufl. // C.H.BECK. München, 2002. 819 S.

171. Rößing L. Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung (Schriften zum Umweltrecht) Aufl: 1 // Duncker & Humblot. Berlin, 2004. 315 S.

172. Spannowsky / Runkel / Goppel Raumordnungsgesetz (ROG): ROG Kommentar // C.H.BECK. München, 2010. 556 S.

173. Fehn K., Simms A. (Hrsg.). Wege der historischen Geographie und Kulturlandsforschung. Frank Steiner Verlag. Stuttgart, 2005.

Справочные издания

174. Ожегов С Толковый словарь русского языка. 100000 слов, терминов и выражений. М.: Мир и Образование. 2016.

175. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. М.: Славянский Дом Книги, 2014.

176. Аполлон: Изобразительное и декоративно-прикладное искусство. Архитектура: терминологический словарь. М.: Эллис Лак, 1997.

Электронные ресурсы

177. Официальный сайт Министерства культуры РФ. URL: <http://mkrf.ru>.

178. Официальный сайт президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/51640>.
179. Департамент культурного наследия г. Москвы. URL: <http://dkn.mos.ru>.
180. Официальный сайт Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры (ВООПИК). URL: <http://www.voopik.ru/>.
181. Хранители наследия. URL: <http://hraniteli-nasledia.com>.
182. Официальный сайт администрации г. Санкт-Петербурга: URL http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_govcontrol/news/63019/.
183. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2020 году: URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyu-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoj-federatsii/>.
184. Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2021 году: URL: http://mkrf.ru/upload/mkrf/mkdocs2015/госдоклад_версия%20ГД%20и%20СФ%20ФИНАЛ.pdf.
185. Документы ЮНЕСКО. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002215/221563R.pdf>.
186. Горбатенко С.Б. Достопримечательные места как вид культурного наследия. Научное обоснование. URL: http://icomos-spb.ru/index.php/component/joomdoc/Gorbatenko_Sites.pdf/download (дата обращения: 14 июня 2022 г.).
187. «Историко-культурная экспертиза без иллюзий». URL: <http://hraniteli-nasledia.com/articles/zakonodatelstvo-rf/istoriko-kulturnaya-ekspertiza-bez-illyuziy/>.
188. «Что происходит на Соловках?». URL: http://hraniteli-nasledia.com/articles/diskussii/что-происходит-на-соловках/?sphrase_id=6862.
189. Прокуратура выявила нарушения законодательства об объектах культурного наследия в региональном министерстве культуры: URL:

<http://bashprok.ru/news/news.php?ID=36360>.

190. Механизм уголовного воздействия. URL: http://hraniteli-nasledia.com/articles/pamyatniki-v-regionakh/mekhanizm-ugolovnogo-vozddeystviya/?sphrase_id=6851.

191. Материалы Крымского информационного агентства. URL: [http://www.kianews.com.ru_\(дата обращения 16 сентября2022\)](http://www.kianews.com.ru_(дата_обращения_16_сентября2022))

192. Музееведческая мысль в России XVIII–XX веков: Сборник документов и материалов. URL: <http://iknigi.net/avtor-kollektiv-avtorov/91243-muzeevedcheskaya-mysl-v-rossii-xviii-xx-vekov-sbornik-dokumentov-i-materialov-kollektiv-avtorov/read/page-44.html>.

193. Печальные проценты Московской области. URL: http://hraniteli-nasledia.com/articles/mneniya/pechalnye-protenty-moskovskoy-oblasti/?sphrase_id=2348.

194. Генеральной прокуратурой Российской Федерации проведена проверка исполнения законодательства об охране объектов исторического и культурного наследия и их охранных зон. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-78741/>.

195. Минкультуры Подмосковья внеслось в кадастр. URL: http://hraniteli-nasledia.com/articles/gosorgany/minkultury-podmoskovya-vneslos-v-kadastr/?sphrase_id=6859.

196. Морозова Я.И. Опыт управления подводным культурным наследием на примере Италии. URL: http://www.mpac.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=211.

197. У крымского мыса Тарханкут создадут подводный археологический парк: URL: <http://vestiyuga.ru/u-kryimskogo-myisa-tarhankut-sozdadut-podvodnyiy-arheologicheskij-park>.

198. Официальный сайт проекта MACHU. URL: http://www.machuproject.eu/documenten/MACHU_report_1.pdf.

199. Материалы Крымского информационного агентства. URL: <http://www.kianews.com.ru>.