

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

Диссертация написана на **актуальную** тему. Актуальность темы исследования определяется тем, что охрана объектов исторического и культурного наследия приобретает характер одной из главных задач современной государственной политики. При этом площади земель историко-культурного значения сокращаются, а действующее законодательное обеспечение их охраны не носит системного характера, фрагментарно, во многом декларативно. С учетом усиливающихся тенденций развития жилой и производственной застройки, снижается эффективность существующих требований правовой охраны земельных участков исторического и культурного наследия в Российской Федерации, чему также способствует отсутствие экономической заинтересованности их исполнения.

Между тем, в ряде зарубежных стран успешно реализуется подход комплексного сохранения исторического и культурного наследия (или «интегрированного подхода»), предполагающего переход от сохранения единичных объектов исторического и культурного наследия к их сохранению в сложившейся природнокультурной (исторической) среде, в пределах которой они расположены (ландшафта), а позднее и сохранению целостных элементов такой среды, путем соединения механизмов охраны исторического и культурного наследия с территориальным планированием. Можно согласиться с автором исследования в том, что Федеративная Республика Германия является одним из эталонных образцов успешной реализации

такого «интегрированного подхода» к охране исторического и культурного наследия. Этим, а также схожестью правового регулирования в сфере территориального планирования, обусловлена необходимость поиска эффективных правовых инструментов охраны объектов исторического и культурного наследия Российской Федерации, совершенствования правового режима их земельных участков в праве ФРГ.

Для юридической науки актуальность темы диссертации также подтверждается тем, что на современном этапе развития экологического и земельного права исследовались только отдельные аспекты правового регулирования охраны земельных участков объектов исторического и культурного наследия. Специального комплексного научно-правового исследования правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия не проводилось, равно как и не исследовалась сама концепция комплексного сохранения исторического и культурного наследия.

Диссертантом сформулирована и **раскрыта цель** работы, которая заключается в сравнении законодательства Российской Федерации и Федеративной Республики Германия для выявления правовых средств, которые могли бы повысить эффективность правового регулирования охраны историко-культурного наследия в Российской Федерации путем совершенствования правового режима земельных участков объектов культурного наследия.

Ознакомление с работой позволяет сделать вывод о том, что с **поставленными задачами** исследования, решением которых обеспечивается достижение указанной в работе цели, автор справился. Этот вывод в полной мере касается всех поставленных 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 (с. 7 А., с. 8 Д.).

Необходимо отметить **высокую научную новизну** диссертационного исследования, которое является **самостоятельной, завершенной научно-исследовательской работой** и представляет собой **первое комплексное исследование**, посвященное 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.

Следует отметить **теоретическую и практическую значимость** работы, состоящую в том, что получены научные результаты, 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; выводы и предложения могут быть применены в дальнейших научных исследованиях и послужить основой для развития и совершенствования отрасли земельного права, создания эффективного правового регулирования охраны объектов исторического и культурного наследия в их исторической среде.

Практическая значимость работы отражена в выводах, предложениях и рекомендациях, которые могут быть использованы для создания эффективного правового регулирования охраны объектов исторического и культурного наследия в их исторической среде, а также совершенствования законодательства в этой сфере.

Представляется удачной **структура** работы. Она позволяет исследовать основные аспекты темы диссертации. При этом объем диссертационной работы (более 200 страниц) и количество использованных источников (более 190) указывает на хорошую проработку выбранной темы.

Основные результаты, положения и выводы диссертации опубликованы в печатных работах автора в количестве и научных изданиях, необходимых и достаточных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности.

Автореферат правильно и полно отражает содержание диссертации. Результаты диссертации прошли апробацию и были доложены на научных конференциях.

Диссертация состоит из трех глав, логически взаимообусловленных и последовательно в содержательном ключе обстоятельно раскрывающих заявленные тему и предмет исследования. **Ценность работы** диссертанта можно охарактеризовать, остановившись на ряде наиболее интересных и важных результатах диссертационной работы.

В первой главе диссертационного исследования проводится обзор современного состояния охраны объектов исторического и культурного наследия в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия. Автор анализирует основные этапы развития законодательства, определяющего правовой режим земельных участков объектов исторического и культурного наследия в Российской Федерации и ФРГ, что позволяет ему сформулировать новое для российского права понятие территории объекта культурного наследия. Также в работе предлагаются определение понятия «земельный участок объектов культурного наследия», определяются разновидности земельных участков объектов культурного наследия.

Во второй главе, диссертантом выделяются этапы установления правового режима земельных участков объектов исторического и культурного наследия, рассматривается процедура проведения государственной историко-культурной экспертизы, выявляются правовые

институты, обеспечивающие эффективное сохранение объектов культурного наследия в исторической городской среде.

Автор обосновано приходит к выводу, что частный характер государственной историко-культурной экспертизы является крайне негативным фактором обеспечения сохранности объектов культурного наследия, учитывая их высокую ценность.

Обобщение отечественного и зарубежного опыта позволяет автору обосновать необходимость более широкого применения в законодательстве Российской Федерации такого института, как историко-культурное районирование, проводимое в целях определения районов с различной концентрацией ценных компонентов сложившейся исторической среды, инвентаризации указанных компонентов, утверждения историко-культурных опорных планов, что позволяет обеспечить сохранность объектов культурного наследия в их исторической среде.

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

В заключении автором сделаны общие выводы о достижении цели и задач диссертационного исследования, что является вполне обоснованным.

Выносимые на защиту положения диссертации раскрываются в работе, отражают ее содержание, являются достоверными и обоснованными, имеют значение для науки земельного права и могут способствовать совершенствованию законодательства Российской Федерации.

Обращает на себя внимание определение «территории объекта культурного наследия», под которой автор предлагает 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. При этом, по мнению автора, правовыми мерами охраны объекта культурного наследия на территории объекта культурного наследия являются ограничения в использовании земельных участков в пределах этой территории (с. 9 А., с. 10 Д., положение 1, выносимое на защиту). Данный вывод обоснован и гармонично связан положением 2 диссертации, выносимом на защиту.

Так, автор делает справедливый вывод о том, что земельные участки объектов культурного наследия представляют собой земельные участки, расположенные в границах территорий объектов культурного наследия, и 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 (с. 9-10 А., с. 10 Д.).

Несмотря на многообразие определений понятий «правовой режим земель», «правовой режим земельных участков» автор все же, в контексте рассматриваемой темы исследования, предлагает свое определение правового режима земельных участков объектов культурного наследия и выносит его на защиту (положение 3, выносимое на защиту, с. 10 А., с. 10-11 Д.), понимая под ним 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. Указанная позиция автора диссертации заслуживает внимания.

Автор диссертационного исследования обосновывает комплексный подход к обеспечению физической охраны объекта культурного наследия и обеспечению сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде, включающий 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 (положение 5, выносимое на защиту, с. 11 А., с. 11-12 Д.).

Представляет научный и практический интерес предложение диссертанта рассматривать историко-культурное районирование как правовой инструмент повышения эффективности сохранения объектов культурного наследия в исторической городской среде. Автор обосновывает свою позицию проведенным сравнительно-правовым анализом законодательства Российской Федерации и ФРГ. При этом, под историко-культурное районированием он понимает 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 (положение б, выносимое на защиту, с. 11-12 А., с. 12 Д.).

В то же время некоторые суждения и выводы диссертанта носят **дискуссионный и спорный характер.**

1. Рассматривая историю развития законодательства, определяющего правовой режим земельных участков исторического и культурного наследия (параграф 2 главы 1, с. 20 – 42 Д.), диссертант пришел к определенным выводам о формировании законодательства в области охраны памятников истории и культуры и их земель, начиная с XVIII века, с определенными особенностями и тенденциями (с. 41 – 42 Д.). Однако, хотелось бы услышать позицию автора исследования о том, какое правовое значение для современного регулирования имеет изучение истории в рассматриваемом контексте? Какой опыт правового регулирования в историко-правовом аспекте (в рамках темы исследования) может оказаться полезным?

2. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» использует термин «объект культурного наследия». В то время как в немецком законодательстве употребляется термин «Denkmal» (в дословном переводе означает «памятник»). Автор в тексте диссертационного

исследования использует термин «объект исторического и культурного наследия», который не присутствует в нормах российских и немецких законодательных актов, а также предлагает определение «территории объекта культурного наследия», не поясняя соотношения этих понятий и терминов. В связи с этим, рождаются вопросы: диссертант предлагает ввести в нормативный правовой оборот термины и понятия «объект исторического и культурного наследия», «объект культурного наследия», и как он видит соотношение указанных терминов и понятий?

3. Как отмечалось, интересна позиция автора об историко-культурном районировании как правовом инструменте повышения эффективности сохранения объектов культурного наследия в исторической городской среде (с. 11-12 А., с. 12, 122 Д.). Однако, нельзя ли посредством уже существующих в российском законодательстве видов зонирования, в том числе градостроительного, достичь цели сохранения объектов культурного наследия? Если это невозможно, то как, по мнению диссертанта, внедряя в российскую практику историко-культурное районирование, синхронизировать его с различными видами зонирования территорий?

Вместе с тем, указанные недостатки не умаляют значимости диссертационного исследования, а высказанные критические замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования.

Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2. – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а также оформлена согласно требованиям Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на

соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

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

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, доцент,
проректор по развитию имущественного комплекса, заведующий кафедрой трудового, экологического права и гражданского процесса юридического института Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кемеровский государственный университет»

Лисина Наталья Леонидовна _____

21 февраля 2024 года

Контактные данные:

тел.: (384-2) 58-10-11; e-mail: rik@kemsu.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация:

12.00.06 – земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право.

Адрес места работы:

650000, Кемеровская область-Кузбасс, г. Кемерово, ул. Красная, д. 6,

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Кемеровский государственный университет»

Тел.: (384-2) 58-10-11; e-mail: rik@kemsu.ru

Подпись сотрудника

Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кемеровский государственный университет»

Н.Л. Лисиной удостоверяю: