

**Хлестакова Любовь Анатольевна,**  
кандидат педагогических наук,  
Костромской государственной университет, г. Кострома  
**Khlestakova Lyubov Anatolyevna,**  
candidate of pedagogics, Kostroma state University, Kostroma  
lub-kuku@mail.ru

**Краснова Анастасия Анатольевна,**  
магистрант, Костромской государственной университет, г. Кострома  
**Krasnova Anastasiya Anatol'evna,**  
postgraduate, Kostroma State University, Kostroma  
anastasiya\_krasnova\_1996@mail.ru

**ПРОТИВОРЕЧИЯ И ПРОБЛЕМЫ В УСТАНОВЛЕНИИ  
ЗОН ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ  
CONTRADICTIONS AND PROBLEMS IN ESTABLISHING  
CULTURAL HERITAGE PROTECTION ZONES**

*В статье рассматривается значение объектов культурного наследия для граждан, раскрываются проблемы, касающиеся отсутствия закрепления таких понятий, как зоны с особыми условиями использования территорий и зоны охраны объектов культурного наследия. Дана оценка действующего законодательства, выявлены противоречия норм Земельного кодекса РФ и письма Федеральной службы государственной регистрации, кадастра. Особое внимание уделено разработке формулировок понятий «зоны с особыми условиями использования территорий» и «зоны охраны объектов культурного наследия», предложено усовершенствование законодательства путем редакции Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Обоснован вывод о необходимости нормативного закрепления определений «зон с особыми условиями использования территорий» и «зон охраны объектов культурного наследия», а также конкретизации норм, регулирующих вопросы государственной регистрации ограничений прав на землю.*

*The article considers the importance of cultural heritage for citizens, reveals the problems concerning the lack of consolidation of such concepts as zones with special conditions of use of territories and zones of protection of cultural heritage. The assessment of the current legislation is given, contradictions of norms of the Land code of the Russian Federation and the letter of Federal service of state registration, cadastre are revealed. Particular attention is paid to the development of formulations of the concepts of “zones with special conditions of use of territories” and “zones of protection of cultural heritage”, the improvement of legislation through the revision of the Federal law “On cultural heritage (historical and cultural monuments) of the peoples of the Russian Federation” is proposed. The conclusion about the need for regulatory consolidation the definitions of “zones with special conditions of use of territories and zones of protection of objects of cultural heritage”, as well as the specification of rules governing the state registration of limitations of rights to land.*

*Объекты культурного наследия, зоны с особыми условиями использования территорий, зоны охраны объектов культурного наследия, ограничение прав на землю.*

*Objects of cultural heritage, zones with special conditions of use of territories, zones of protection of objects of cultural heritage, restriction of the rights to the earth.*

Культурное наследие является одним из важнейших факторов единства России в целом, а также в моменты кризисов, своеобразным основанием для объединения и сплочения. В этом смысле культурным наследием России является совокупность ценных и почитаемых достижений народов, населяющих нашу страну.

Происходящие в России политические, экономические, социальные, экологические и другие процессы не могут не влиять на объекты культурного наследия, что обуславливает принятие государством необходимых мер по охране и использованию таких объектов. Зачастую несоблюдение и нарушение норм соответствующего законодательства могут привести к порче и гибели памятников культуры.

Правовой режим зоны охраны объектов культурного наследия, которая устанавливается для защиты памятников историко-культурного наследия, в последнее время приобретает особое значение. Границы, режим застройки, площадь территории, по отношению к которой устанавливается правовой режим зоны охраны объектов культурного наследия, влечет за собой определенные законодательством ограничения для граждан, а также для хозяйствующих субъектов. Соблюдение баланса публичных интересов и прав и законных интересов неопределенного круга лиц, включая граждан и юридических лиц, – это основная задача в сфере правового регулирования по сохранению объектов культурного наследия [6, с. 20].

В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ) в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия, его защиты от негативных внешних факторов устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия (далее – ЗООКН) [1, с. 1]. В указанном выше Законе № 73-ФЗ отсутствует определение этого понятия. В Градостроительном кодексе Российской Федерации закреплено положение о том, что ЗООКН относятся к зонам с особыми условиями использования (далее – ЗОУИТ). Так, согласно статье 1 Градостроительного кодекса, к ЗОУИТ относятся «охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны затопления, подтопления, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ» [2, с. 10]. Анализ указанной выше нормы не дает конкретного определения понятия ЗООКН, а также понятия ЗОУИТ: здесь содержится перечисление подпадающих под обозначение объектов, однако такой подход представляется не совсем корректным, поскольку основным логическим видом дефиниций, используемых в праве, является определение через

род и видовые отличия. Вместе с тем посредством анализа правовых норм можно выявить юридические признаки рассматриваемых зон.

В юридической литературе существует множество мнений по поводу юридических признаков ЗООКН. Так, по мнению И. С. Мяминой, можно выявить следующие признаки ЗЗОКН.

Во-первых, Зоны охраны ОКН устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании требований статьи 34 Закона № 73-ФЗ. К ним относятся: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности и зона охраняемого природного ландшафта;

Во-вторых, зоны охраны имеют границы, прохождение которых определяется в соответствии с существующим законодательством. До 1 января 2017 года они подлежали внесению в государственный кадастр недвижимости (далее – ГКН), а в настоящее время – в ЕГРН.

В-третьих, зоны охраны объектов культурного, являясь ЗОУИТ, не входят в границы объекта культурного наследия, поскольку устанавливаются на связанной с таким объектом территории, другими словами вокруг объекта культурного наследия. Так же, нужно отметить, что сама территория, которая в силу определенных причин, а именно, исторических и функциональных, на которой находится ОКН, именуется территорией ОКН.

В-четвертых, зоны охраны ОКН накладывают правовые ограничения на использование объектов недвижимости. Проект определяет режим использования соответствующих земель и градостроительные регламенты таких территорий [3, с. 50].

В связи с вышеизложенным, считаем необходимым внести изменение в ст. 105 ЗК РФ «Виды зон с особыми условиями использования территорий», а именно дополнить частью первой следующего содержания: «Зоны с особыми условиями использования территории – это территория, устанавливаемая в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях обеспечения охраны объекта, требующего охраны, и (или) защиты населения от его воздействия, имеющая границы, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и накладывающая ограничения использования объектов недвижимости в ее границах».

Видится необходимым закрепить определение ЗООКН, а именно: ч. 1 ст. 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» дополнить абзацем 1 и изложить в следующей редакции: «Зоны охраны объектов культурного наследия – это территории, которые устанавливаются для сохранности объектов культурного наследия, а также их исторической среды, имеющие границы, устанавливаемые в соответствии с градостроительным регламентом, а также устанавливающие соответствующие ограничения использования объектов недвижимости в таких границах и не входящие в границы территории объекта культурного наследия». На наш взгляд, указанные изменения помогут преодолеть существующий пробел в законодательстве.

Еще одной проблемой, которую хотелось бы осветить в рамках данного исследования, является проблема государственной регистрации ограничений (обременений) прав на землю в связи с установлением зон охраны ОКН.

Указанные ограничения могут быть введены только на основании земельного законодательства. Такими ограничениями прав могут являться особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных зонах, а также особые условия охраны окружающей среды, в том числе памятников истории и культуры. Они устанавливаются актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления, решением суда [4, с. 19]. На основании ст. 56 ЗК РФ можно сделать вывод о том, что ограничение прав на землю подлежит государственной регистрации [7, с. 12]. Однако на практике данное положение игнорируется, о чем свидетельствует письмо Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 18 декабря 2014 года № 14-17484/14 «О рассмотрении обращения», где отмечено, что государственная регистрация ограничений (обременений) прав на землю в связи с установлением ЗОУИТ действующими федеральными законами не предусмотрена. Несмотря на то, что указанное письмо датируется 2014 годом, это положение справедливо для зон охраны ОКН и в настоящее время, поскольку в Федеральном законе от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (до 1 января 2017 года), Законе № 218-ФЗ, Законе № 73-ФЗ и подзаконных актах не установлены случаи и порядок государственной регистрации ограничений прав на земельные участки [5, с. 15]. Решение данной проблемы видится в конкретизации вышеуказанных актов.

Орган регистрации прав на основании поступившей информации от органа государственной власти о принятии решения об установлении, изменении, прекращении существования ЗОУИТ осуществляет внесение и определяет перечень земельных участков, ограничения в использовании которых установлены или изменены в связи с установлением или изменением границ ЗОУИТ, а также местоположения границ. Кроме того, государственный кадастровый учет образованной в связи с установлением ЗОУИТ части земельного участка осуществляется без соответствующего заявления одновременно с внесением в ЕГРН сведений о такой зоне. Можно сделать вывод о том, что государственная регистрация ограничений (обременений) прав на земельные участки, расположенные в границах зоны охраны ОКН, не осуществляется, несмотря на требование статьи 56 ЗК РФ [8, с. 50]. Решение данной проблемы видится в конкретизации вышеуказанных актов.

Таким образом, несмотря на большое количество нормативных актов, регулирующих сферу общественных отношений, складывающихся в области охраны объектов культурного наследия, существует ряд проблем. Отсутствие нормативного закрепления таких понятий, как «зоны с особыми условиями использования территорий» и «зоны охраны объектов культурного наследия» вносит неясность в процессе эксплуатации указанных категорий. На наш взгляд, предложенные изменения в понятийном аппарате будут способствовать стабилизации процедуры установления, изменения зон охраны объектов куль-

турного наследия. Также считаем необходимым конкретизировать вопросы, касающиеся регистрации ограничений прав на землю.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Аверина Л. В., Мямина И. С. Проблемы установления зон охраны объектов культурного наследия и пути их решения // Имущественные отношения в РФ. – 2018. – № 4. – С. 50–63.

2. Артамонов С. Г. Зоны охраны объектов культурного наследия в современном законодательстве (часть 1) // Академический вестник УралНИИ: проект РААСН. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zony-ohrany-obektov-kulturnogo-naslediya-v-sovremennom-zakonodatelstve-chast-1> (дата обращения: 06.04.2019).

3. Артамонов С. Г. Зоны охраны объектов культурного наследия в современном законодательстве (часть 2) // Академический вестник УралНИИ: проект РААСН. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zony-ohrany-obektov-kulturnogo-naslediya-v-sovremennom-zakonodatelstve-chast-2> (дата обращения: 06.04.2019).

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ по состоянию на 25.12.2018 // Законодательство России : информационно-правовая система. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2019).

5. Долгов А. В., Бердюгина Ю. М. К вопросу о территориях, связанных с объектами культурного наследия // Академический вестник УралНИИ: проект РААСН. – 2013. – С. 16–20.

6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) по состоянию на 01.01.2019 // Законодательство России : информационно-правовая система. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2019).

7. Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 № 122-ФЗ // Законодательство России : информационно-правовая система. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2019).

8. Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ // Законодательство России : информационно-правовая система. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.02.2019).