

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО;
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ПРОБЛЕМАТИКА
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЗАЩИТНЫХ ЗОН
ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

PROBLEM
ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION
PROTECTIVE AREAS
CULTURAL HERITAGE FACILITIES

Берлизов М.П.

кандидат юридических наук

*доцент кафедры административного и финансового права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»*

<https://orcid.org/0000-0002-7959-9460>

Berlizov M.P.

Candidate of Law

*Associate professor of Administrative and financial law department
Kuban State University*

Давыденко Г.Г.

заместитель начальника управления

начальник отдела памятников археологии

Управления государственной охраны объектов культурного наследия

Администрации Краснодарского края

соискатель

<https://orcid.org/0000-0002-2454-1966>

Davydenko G.G.

Deputy head of the Department

*Head of the Department of archaeological monuments
of the Department of state protection of cultural heritage
of the Krasnodar territory Administration*

Applicant

Аннотация: В статье рассматриваются институт защитных зон объектов культурного наследия, причины побудившие законодателя ввести его, сравнительный анализ рассматриваемого института в региональном и федеральном законодательстве, возникающие в правоприменительной деятельности проблемы и возможные пути их разрешения.

Ключевые слова: законодательство, защитные зоны, зоны охраны, объекты культурного наследия, ограничения деятельности, запрет строительства, зона с особыми условиями использования.

Annotation: The article considers the Institute of protection zones of cultural heritage objects, the reasons that prompted the legislator to introduce it, a comparative analysis of the Institute in question in regional and Federal legislation, problems arising in law enforcement and possible ways to resolve them.

Keywords: legislation, protective zones, protection zones, cultural heritage sites, restrictions on activities, construction ban, zone with special conditions of use.

Из года в год в Российской Федерации не снижает своей актуальности вопрос государственной охраны объектов культурного наследия. Механизмы обеспечения соблюдения конституционной обязанности сохранения культурного наследия¹ постоянно критикуются как в обществе, так и практическими работниками в самих органах государственной власти. Периодически к проблематике данного вопроса привлекается и высшее должностное лицо государства, как посредством участия в работе Совета при Президенте по культуре и искусству, так и участия в различных совещаниях и медиафорумах². При этом, большое количество изменений, постоянно вносимых в Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 72-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³ (далее – Закон об ОКН) и сопряженные с ним нормативные акты (в части вносимых изменений), а также активное принятие Министерством культуры РФ различных подзаконных нормативных актов – наилучшее свидетельство не столько активности и заинтересованности государства в данном вопросе, сколько качества принимаемых нормативных актов, их нестыковки с правоприменительной практикой, интересами различных заинтересованных лиц в данном вопросе.

В рамках настоящей статьи хотелось бы рассмотреть один из таких примеров –

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2014. № 31. Ст. 4398.

² Перечень поручений по итогам пленарного заседания VI медиа-форума независимых региональных и местных средств массовой информации «Правда и справедливость», проведенного Общероссийским общественным движением «Народный фронт «За Россию» 16 мая 2019 года // Размещено на официальном сайте Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/61081>

³ Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 72-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в ред. от 18 июля 2019 г. № 186-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; Российская газета. 2019. № 158.

защитные зоны объектов культурного наследия: сущность и необходимость данного явления, его административно-правовое регулирование и возникающие проблемы правоприменительной практики.

Действующий Закон об ОКН, в целях сохранения недвижимого культурного наследия народов РФ, предусматривает понятие и виды объектов культурного наследия, возможные виды хозяйственной деятельности на их территории, а также различные мероприятия по обеспечению их сохранности в ходе осуществления различной хозяйственной деятельности рядом с ним. Для того, чтобы в ходе земляных, строительных или иных хозяйственных работ, проводимых рядом с объектом культурного наследия, на него не было оказано какое-либо негативное воздействие, ст. 34 Закона об ОКН, а также ст. 105 Земельного кодекса РФ⁴ предусматривает необходимость установления зон охраны объектов культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности или зона охраняемого природного ландшафта. Согласно Постановлению Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации»⁵ указанные зоны охраны разрабатываются индивидуально для каждого объекта культурного наследия специальным проектом и подлежат утверждению актом соответствующего уполномоченного органа государственной власти.

Учитывая, что в законодательстве не прописан конкретный субъект, обязанный нести финансирование по разработке указанных проектов, а судебная практика не подтвердила возложение такой обязанности на

⁴ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г. № 502-ФЗ) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; Российская газета. 2019. № 296.

⁵ Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5298.

собственников (пользователей) таких объектов⁶, большинство регионов страны, из-за слабого бюджетного финансирования, а также достаточно длительной процедуры⁷ не смогло обеспечить разработку таких проектов. Соответственно длительное время большинство объектов культурного наследия не имело (и не имеет по настоящее время) утвержденных зон охраны, что не лучшим образом сказывается на их сохранности в ходе осуществления хозяйственной деятельности на прилегающих территориях (особенно в крупных городах с плотной застройкой)⁸.

В отдельных случаях уполномоченные государственные органы, при согласовании возможности хозяйственного освоения (в первую очередь строительства) земельных участков, «непосредственно связанных с земельным участком в границах территории объекта культурного наследия», как гласит ст. 36 Закона об ОКН, могли требовать от лиц разработать документацию (раздел, план), в которой будут предусматриваться конкретные мероприятия, направленные на обеспечение сохранности объектов культурного наследия. Таким образом, частично, функции охранных зон (ст. 34 Закона об ОКН) брала на себя такая документация (ст. 36 Закона об ОКН). Естественно, это не только не отвечало первоначальной задумке законодателя (подмена одного института другим), но и не всегда было возможно в виду специфики выше процитированной формулировки.

Для устранения указанной ситуации в 2016 г. по инициативе Министерства культуры

РФ действующий Закон об ОКН был дополнен ст. 34.1 «Защитные зоны объектов культурного наследия»⁹.

Смысл указанного нововведения заключается в том, что до момента разработки и установления зон охраны для каждого объекта культурного наследия, временно, для каждого из них устанавливается защитная зона различных размеров, которая не позволяет строительство объектов капитального строительства и их реконструкцию, связанную с изменением их параметров (высота, количество этажей, площадь).

Необходимо отметить, что указанное нововведение стало закреплением на федеральном уровне региональной практики. Так, в Краснодарском крае еще с 2002 г. действовал региональный закон¹⁰, в котором содержалась отдельная глава «Временные границы зон охраны памятников». В ней, в зависимости от вида объекта культурного наследия и его характеристик устанавливались размеры временных границ зон охраны, которые должны были переставать действовать с момента разработки проекта и утверждения уже постоянных зон охраны.

Таким образом, с точки зрения целей обеспечения сохранности объектов культурного наследия защитные зоны являются необходимыми, фактически не являются новеллой. И в этой связи приобретает важность вопрос о продуманности правового регулирования данного института, о соотношении поставленных целей с иными публичными и частными интересами.

Первым актуальным вопросом является перечень объектов культурного наследия, для которых защитные зоны не устанавливаются. В ч. 2 ст. 34.1 Закона об ОКН перечисляются таковые: объекты археологического наследия; некрополи; захоронения, расположенные в границах некрополей; произведения

⁶ Решение Арбитражного суда Краснодарского края от 18 мая 2011 г. по делу № А32-25849/2010 о признании незаконными предписания Кубанского управления Росохранкультуры, выданные в адрес ООО «Регион Рекрео Сервис» о необходимости разработки проекта зон охраны, переоформления охрannого обязательства и акта технического состояния, получения паспорта объекта культурного наследия, проведения охрannо-спасательных мероприятий на объекте культурного наследия и разработки проекта содержания и использования памятника // www.kad.arbitr.ru.

⁷ Варламов А.А., Кириллов Р.А. Формирование зон охраны объекта культурного наследия регионального значения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 1 (184). С. 56-63.

⁸ Кузина С.В. Новеллы законодательства в области охраны памятников истории и культуры // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (117). С. 135-139.

⁹ Федеральный закон от 5 апреля 2016 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" и статью 15 Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости"» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2057.

¹⁰ Закон Краснодарского края от 6 июня 2002 г. № 487-КЗ «О землях недвижимых объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального и местного значения, расположенных на территории Краснодарского края, и зонах их охраны» (утратил силу) // Доступ из СПС «Гарант».

монументального искусства; а также памятники и ансамбли, расположенные в границах достопримечательного места. Указанный перечень является неоднозначным, компромиссным, так как пытается соблюсти баланс публичных и частных интересов, при этом не добиваясь какого-то конкретного положительного результата.

Так, совершенно понятно почему защитные зоны не устанавливаются для объектов археологического наследия, некрополей и захоронений (сюда попадают в основном исторические кладбища и военные захоронения) – с одной стороны, официальная позиция Министерства культуры РФ сводится к тому, что для них вообще не нужно устанавливать зоны охраны и разрабатывать соответствующие проекты¹¹, с другой стороны, – их слишком много, что может парализовать инвестиционную деятельность. Однако, фактически, именно для этой категории объектов культурного наследия и нужны в первую очередь защитные зоны и, действительно, вряд ли нужны постоянные зоны охраны. Дело в том, что основная масса таких объектов расположена вне границ населенных пунктов – на полях, в лесах, на горных склонах, около водоемов и т.д. Точные границы территории таких объектов без проведения детальных археологических разведок (шурфовок) установить очень сложно. И естественно такие виды работ, в виду их объема и затратности, проводились для меньшинства объектов культурного наследия. Более того, исследования скрытого под землей материала без полных площадных раскопок всегда является лотереей и нет гарантий, что объект культурного наследия находится именно и только на этой площади и не распространяется через 20-30 метров далее. Вот во избежание случайного повреждения такого объекта культурного наследия при хозяйственном освоении прилегающего земельного участка и нужны реально указанные защитные зоны. Возможно, с прописанным более мягким ограничительным режимом хозяйственной деятельности, чем для других объектов культурного наследия (например: обязательный археологический надзор, который существовал в

соответствии с СРП 2007 г.)¹². После же того, как в ходе хозяйственного освоения будут установлены точные границы объекта, отсутствие его распространения (его элементов) на соседние участки, защитную зону можно снять не устанавливая в дальнейшем уже никаких ограничений. В этой связи дополнительно необходимо отметить, что в Краснодарском крае на сегодняшний день действует региональный закон, где в ст. 11 закреплены границы таких зон для вышеназванных объектов культурного наследия (до момента разработки и закрепления зон охраны)¹³. Учитывая, что все объекты археологического наследия являются объектами культурного наследия федерального значения (федеральная категория), то указанное регулирование путем регионального законодательства вызывает вопросы с точки зрения полномочности. Однако, целесообразность такого регулирования никто не отрицает, что ставит под сомнение ч. 2 ст. 34.1 Закона об ОКН.

Исключение защитных зон для произведений монументального искусства также видится не вполне обоснованным, так как указанные в ч. 1 ст. 34.1 Закона об ОКН параметры (композиционно-видовые взаимосвязи) являются определяющими для визуального восприятия таких объектов. И восприятие памятника В.И. Ленину на фоне 20-ти этажного «стеклянного» здания будет выглядеть, как-минимум, странно. Гораздо правильнее было бы установить более меньшие размеры защитных зон для таких объектов, дифференцированные в зависимости от размера и категории объекта (как это сделано для объектов археологического наследия в

¹² СРП-2007 (СРП-2007.1; СРП-2007.1.1; СРП-2007.2; СРП-2007.3; СРП-2007.4.1; СРП-2007.5; СРП-2007.6). Свод реставрационных правил. Рекомендации по проведению научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ, направленных на сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (4-я редакция): рассмотрен и рекомендован к применению циркулярным письмом Минкультуры России от 11 января 2012 г. № 3-01-39/10-КЧ (утратил силу) // Ценообразование и сметное нормирование в строительстве. 2012. № 2с.

¹³ Закон Краснодарского края от 23 июля 2015 г. № 3223-КЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Краснодарского края» // www.pravo.gov.ru (дата обращения 30 июля 2015 г.).

¹¹ Берлизов М.П. К вопросу о зонах охраны объектов археологического наследия народов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С.520-524.

вышеназванном законе Краснодарского края). Необходимо отметить, что в вышеуказанном законе Краснодарского края установлены границы зон охраны в 40 м для произведений монументального искусства.

Не установление границ защитных зон для памятников и ансамблей, расположенных в границах достопримечательного места, является вполне обоснованным и целесообразным. Кроме того, оно отвечает и логике ст. 3 закона, которым была введена ст. 34.1 в Закон об ОКН, где предусматривается отсутствие защитных зон у объектов, которые попадают в зоны охраны иных объектов культурного наследия. Однако, как часто это бывает на практике, данное положение стали использовать как лазейку – вокруг интересующих памятников или ансамблей стали придумывать некое окружающее их достопримечательное место, затем подаются документы в уполномоченный государственный орган о постановке этого нового достопримечательного места на государственную охрану и, таким образом, освобождаются все прилегающие участки, которые могли попадать в защитную зону. Учитывая размеры защитной зоны (от 100 до 300 м) разместить внутри узкую полосу достопримечательного места не составляет проблем. И здесь законодатель может полагаться только на добросовестность государственных историко-культурных экспертов и служащих уполномоченных государственных органов.

Частью 1 ст. 34.1 Закона об ОКН также предусмотрено, что защитные зоны не распространяют свое действие на земельные участки, где планируется строительство линейных объектов (линии электропередач, газопроводы и пр.). Вполне очевидно, что это вызвано большим количеством возможных затрат в ходе реализации такого объекта, как на стадии проектирования, так и на стадии строительства. Исходя из практики, указанное исключение актуально, в основном для объектов археологического наследия. Однако, при подходе, изложенном нами выше для объектов археологического наследия, данная ситуация также разрешалась бы с большей эффективностью для объектов культурного наследия и не несла бы критических финансовых затрат. Более того, на сегодняшний день в Краснодарском крае именно такой подход и существует на практике. Распространение такого опыта на иные регионы без участия федерального законодателя является малореальным в силу внутренних политических

обстоятельств каждого региона. Корректировка ст. 34.1 Закона об ОКН в предложенных выше вариантах, по нашему мнению, могла бы положительно отразиться на поставленных целях и соблюдала бы баланс интересов.

Следующим проблемным вопросом института защитных зон объектов культурного наследия необходимо назвать возможные расходы.

Так, запрет нового строительства и реконструкции в границах защитной зоны объекта культурного наследия порождает вопрос: «А когда и кем будет установлена зона охраны (т.е. разработан проект и утверждены границы), которые возможно отменят указанный запрет?».

В Краснодарском крае, на сегодняшний день, лицо, в ходе получения разрешительных документов на строительство, из градостроительного плана земельного участка узнает, что его земельный участок/здание попадают в границы защитной зоны объекта культурного наследия. Оно обращается в уполномоченный государственный орган за разъяснением, где ему письменно указывают, на каком расстоянии от объекта культурного наследия находится его объект и какое событие/действие может послужить основанием для снятия указанной защитной зоны: разработка и утверждение границ территории объекта культурного наследия (если, расстояние до объекта более 100 м., а для ансамблей – более 150 м.), разработка проекта зон охраны и утверждение границ таковых (если расстояние менее вышеуказанных нормативов). Нередки случаи, когда объектов культурного наследия может быть больше одного (особенно в центральных исторических частях городов) и соответственно защитных зон тоже. После этого, лицо самостоятельно вправе решить вопрос будет ли оно ждать наступления указанного события в связи с действиями кого-либо, или самостоятельно профинансирует выполнение указанных работ.

Естественно, вышеуказанная ситуация породила целый ряд возмущений.

Ответом на них стал принятый в 2018 г. федеральный закон ¹⁴, внесший целый ряд изменений и дополнений как в Закон об ОКН, так и в Земельный кодекс РФ.

¹⁴Федеральный 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 (Часть II). Ст. 5135.

Во-первых, в ст. 34 Закона об ОКН была включена ч. 5, согласно которой зоны охраны объекта культурного наследия должны быть установлены в срок не более чем два года со дня включения в реестр такого объекта культурного наследия, применительно к которому устанавливается защитная зона. Однако, ни в Законе об ОКН, ни в иных нормативных актах нет какого-либо указания на то, что защитные зоны прекращают свое действие по истечению указанных 2-х лет.

Во-вторых, ст. 105 Земельного кодекса РФ установлено, что защитные зоны, как и зоны охраны, являются зонами с особыми условиями использования территорий, в связи с чем в ст. 57.1 Земельного кодекса РФ предусмотрена возможность возмещения убытков при ограничении прав в связи с установлением зон с особыми условиями. В соответствии с п. 3 ч. 8 указанной статьи убытки возмещают уполномоченные федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления в случае установления зон охраны объектов культурного наследия соответственно федерального, регионального, местного значения, установления границ защитных зон объектов культурного наследия соответственно федерального, регионального, местного значения. Согласно п. 4 ч. 7 ст. 106 Земельного кодекса РФ, при принятии нормативного правового акта об утверждении зон охраны в тексте такого акта необходимо обязательно указывать сведения об органе государственной власти или органе местного самоуправления, обязанных возместить убытки, причиненные в связи с установлением, изменением зоны с особыми условиями использования территорий.

Все вышесказанное в том числе означает, что затраты на разработку проектов границ территории и проектов зон охраны объектов культурного наследия, необходимых для снятия защитных зон, можно в судебном порядке попробовать возместить из бюджета соответствующего уровня.

Фактически же это привело к ситуации, когда Министерство культуры РФ, в ходе процедуры обязательного согласования проектов нормативных правовых актов об установлении границ зон охраны объектов культурного наследия федерального значения, принимаемых региональными органами государственной власти, стало требовать, чтобы в качестве субъекта и бюджета возмещающего расходы в акте были указаны соответственно

регионы – «уполномоченный орган государственной власти субъекта РФ за счет бюджета субъекта Российской Федерации». Свою позицию, официально отраженную в письмах¹⁵, министерство обосновывает тем, что в силу ст. 9.1 Закона об ОКН это является частью переданных полномочий.

Ряд субъектов РФ не согласился с данной позицией, указывая на выше процитированную прямую формулировку ст. 57.1 Земельного кодекса РФ, считая, что это не входит в объем переданных полномочий, а также на отсутствие субвенций на данную строку расходов, что позволяет не исполнять переданные полномочия¹⁶.

Министерство культуры РФ, по результатам совместного совещания с представителями уполномоченного органа государственной власти Краснодарского края и аппаратом Правительства РФ, согласилось с позицией субъекта РФ и своим письмом согласовало один проект нормативного акта, в котором в качестве обязанного за возмещение убытков было указано Министерство культуры РФ¹⁷.

¹⁵ Письмо Министерства культуры РФ от 17 октября 2018 г. № 12785-12-02 // Текст документа официально не опубликован. Переписка Министерства культуры РФ и Администрации Краснодарского края. Архив Администрации Краснодарского края; Письмо Министерства культуры РФ от 11 февраля 2019 г. № 1418-12-02 // Текст документа официально не опубликован. Переписка Министерства культуры РФ и Администрации Краснодарского края. Архив Администрации Краснодарского края; Письмо Министерства культуры РФ от 12 марта 2019 г. № 2888-12-02 // Текст документа официально не опубликован. Переписка Министерства культуры РФ и Администрации Краснодарского края. Архив Администрации Краснодарского края; Письмо Министерства культуры РФ от 21 марта 2019 г. № 3609-12-02 // Текст документа официально не опубликован. Переписка Министерства культуры РФ и Администрации Краснодарского края. Архив Администрации Краснодарского края.

¹⁶ Письмо Администрации Краснодарского края от 25 марта 2019 г. № 78-11-3230/19 // Текст документа официально не опубликован. Переписка Министерства культуры РФ и Администрации Краснодарского края. Архив Администрации Краснодарского края.

¹⁷ Письмо Министерства культуры РФ от 25 апреля 2019 г. № 5714-12-02 // Текст документа официально не опубликован. Переписка Министерства культуры РФ и Администрации Краснодарского края. Архив Администрации Краснодарского края.

Однако, вышеуказанный случай был единственным, после чего Министерство культуры РФ стало отказывать в согласовании проектов таких нормативных правовых актов «в связи с недоработанностью проектов зон охраны, на основании которых принимается нормативный правовой акт»¹⁸. Таким образом, в очередной раз налицо возникновение разногласий между федерацией и ее субъектами о разграничении полномочий в данной сфере – проблема на которую уже не раз указывалось различными исследователями¹⁹.

Описанная ситуация продолжалась вплоть до декабря 2019 г., когда субъекты РФ стали указывать в проектах своих нормативных правовых актов формулировку: «Убытки, причиненные ограничением прав в связи с установлением зон с особыми условиями использования территорий, подлежат возмещению в установленном законодательством Российской Федерации порядке»²⁰.

Подобная формулировка явно вступает в противоречие с п. 4 ч. 7 ст. 106 Земельного кодекса РФ, по нашему мнению, является временным выходом из ситуации. Вместе с тем, уточнение вышеназванной статьи Земельного кодекса РФ, которое бы позволило не указывать

конкретный орган власти (т.е. исключение из п. 4 ч. 7 ст. 106 Земельного кодекса сведений об органе) могло бы способствовать не только избеганию подобных ситуаций несогласованности позиций и действий государственных органов, но и решить вопрос с согласованием нормативных правовых актов, в которых устанавливаются объединенные зоны охраны одновременно для нескольких объектов культурного наследия, каждый из которых имеет разную категорию значения.

В конечном счете, в виду несогласованности действий органов государственной власти различных уровней, была фактически приостановлена на 1,5 г. процедура снятия ограничений, устанавливаемых защитными зонами даже для тех, кто, не рассчитывая на возмещения, просто затратил свои денежные средства для решения вопроса о возможности скорейшего строительства. Такая несогласованность позиций вызывает недоумение в связи с исполнением поручения Президента Российской Федерации от 20 августа 2012 г. № Пр-2217²¹, согласно которому предписывалось обеспечить установление границ территории и зон охраны объектов культурного наследия.

Также немаловажным вопросом является пробел в ст. 34.1 Закона об ОКН и иных нормативных актах, который заключается в неурегулированности вопроса распространения защитной зоны одного объекта культурного наследия на территорию другого объекта культурного наследия (не территорию защитной зоны, а именно территорию расположения самого объекта) или уже установленные (утвержденные) его зоны охраны.

Так, в случае плотного скопления объектов культурного наследия, например, в историческом центре населенного пункта, защитные зоны соседних объектов будут перекрывать территории друг друга. Территория же объекта культурного наследия не является зоной с особыми условиями использования территории и не имеет какого-либо исключения по нераспространению на нее режима защитной зоны²². Получается, что в случае возникновения

¹⁸ Письмо Министерства культуры РФ от 26 июля 2019 г. № 11553-12-02 // Текст документа официально не опубликован. Переписка Министерства культуры РФ и Администрации Краснодарского края. Архив Администрации Краснодарского края.

¹⁹ Ивлиев Г.П. Законодательство РФ о разграничении полномочий в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия: история становления, современное состояние и проблемы реализации // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 2. С. 2-6.

²⁰ Приказ Администрации Краснодарского края от 17 декабря 2019 г. № 225-кн «Об утверждении зон охраны, режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон объекта культурного наследия федерального значения "Виадук через реку Сочи", 1935-1936 гг., Краснодарский край, г. Сочи, Центральный район, Курортный проспект, у парка "Ривьера"» // <https://admkrasnodar.ru/content/1291/show/514737/>; Письмо Министерства культуры РФ от 2 декабря 2019 г. № 18897-12-02 // Текст документа официально не опубликован. Переписка Министерства культуры РФ и Администрации Краснодарского края. Архив Администрации Краснодарского края.

²¹ Поручение Президента Российской Федерации от 20 августа 2012 г. № Пр-2217 «Об осуществлении мер по установлению границ и соблюдению правового режима земель на ряде объектов культурного наследия» // <http://www.kremlin.ru>.

²² Аверина Л.В., Мямина И.С. Проблемы установления зон охраны объектов культурного наследия и пути их решения // Имущественные

необходимости проведения ремонтно-реставрационных работ на одном из таких объектов, которые будут связаны с изменением его этажности, объема или площади, этого формально нельзя будет сделать, так как он попадает в защитную зону другого объекта. Получается, что невозможно провести работы по сохранению, например, здания-памятника, пока не будут сняты защитные зоны со всех окружающих объектов культурного наследия. Кроме того, в случае пересечения утвержденных границ зон охраны одного объекта культурного наследия и границ защитной зоны другого объекта культурного наследия, в силу прямого указания ч. 5 ст. 106 Земельного кодекса РФ действуют все ограничения, установленные обеими зонами, что может обесценить такую зону, как зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности. Исключением является только ситуация, когда объект культурного наследия полностью попадает в окружение одной из зон охраны другого объекта культурного наследия (находится внутри).

Полагаем, что исправлением данной ситуации явилось бы закрепление в ст. 34.1 Закона об ОН и (или) ст. 106 Земельного кодекса РФ положения, оговаривающего данные ситуации и устанавливающие алгоритм приоритетов.

Таким образом, нам видится, что при введении нового института в действующий нормативный акт, уполномоченному министерству необходимо более тщательно изучать практику регионов по данному вопросу, а также прорабатывать вопрос возможного будущего взаимодействия как данного института с другими институтами законодательства, так и взаимодействия между самими органами власти в связи с реализацией такового.

Список цитируемой литературы:

1. Аверина Л.В., Мямина И.С. Проблемы установления зон охраны объектов культурного наследия и пути их решения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 4 (199). С. 50-61.
2. Берлизов М.П. К вопросу о зонах охраны объектов археологического наследия народов Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 6. С.520-524.
3. Варламов А.А., Кириллов Р.А. Формирование зон охраны объекта культурного наследия регионального значения // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 1 (184). С. 56-63.
4. Ивлиев Г.П. Законодательство РФ о разграничении полномочий в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия: история становления, современное состояние и проблемы реализации // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 2. С. 2-6.
5. Кузина С.В. Новеллы законодательства в области охраны памятников истории и культуры // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (117). С. 135-139.

The list of the quoted literature:

1. Averina L.V., Mamina I.S. Problems of establishment of zones of protection of objects of cultural heritage and ways of their decision // Property relations in the Russian Federation. 2018. №. 4 (199). P. 50-61.
2. Berlizov M.P. On the issue of zones of protection of objects of archaeological heritage of the peoples of the Russian Federation // Administrative and municipal law. 2016. № 6. P. 520-524.
3. Varlamov A.A., Kirillov R.A. Formation of zones of protection of the object of cultural heritage of regional significance // Property relations in the Russian Federation. 2017. № 1 (184). P. 56-63.
4. Ivliev G.P. Legislation of the Russian Federation on the delimitation of powers in the field of conservation, use, promotion and state protection of cultural heritage: the history of formation, current state and problems of implementation // Culture: management, economy, law. 2010. № 2. P. 2-6.
5. Kuzina S.V. Novelties of legislation in the field of protection of historical and cultural monuments // Bulletin of the Saratov state law Academy. 2017. № 4 (117). P. 135-139.