ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ
(ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ) НАУКИ

Оригинальная статья

<https://doi.org/10.31429/20785836-17-3-4-9>

**К ВОПРОСУ О ПРИНЦИПЕ «РАЗРЕШЕНО ВСЕ, ЧТО НЕ ЗАПРЕЩЕНО
ЗАКОНОМ» В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ
КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НАРОДОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Берлизов М.П.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
(Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040)

Ссылка для цитирования: Берлизов М.П. К вопросу о принципе «разрешено все, что не запрещено законом» в государственной охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации. *Юридический вестник Кубанского государственного университета.* 2025;17(3):4–9. <https://doi.org/10.31429/20785836-17-3-4-9>

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

Берлизов Михаил Павлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
Адрес: Ставропольская ул., д. 149, г. Краснодар, Россия, 350040
Тел.: +7 (861) 262-35-09
E-mail: bmpkk@mail.ru

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Финансирование. Исследование не имело спонсорской поддержки (собственные ресурсы).

Статья поступила в редакцию: 18.08.2025

Статья принята к печати: 08.09.2025

Дата публикации: 29.09.2025

Аннотация: *Целью* работы выступает определение возможности применения принципа «разрешено все, что не запрещено» в государственной охране объектов культурного наследия народов РФ.

Исходя из поставленной цели, в *задачи* исследования входит анализ действующего законодательства о государственной охране объектов культурного наследия народов РФ на предмет использования данного принципа в настоящее время и возможность (целесообразность) его внедрения (расширения его применения) в будущем.

Важность обсуждения вопроса заключается в том, что исследуемый принцип в его противопоставлении принципу «запрещено все, что не разрешено» отрицается многими для сферы публичных правоотношений. Из-за этого, в правотворческой и правоприменительной деятельности возникают коллизии – гражданин и должностное лицо по-разному подходят к одной и той же проблеме в ее разрешении. В связи с этим, верное определение возможности применения рассматриваемого принципа – есть важнейшая составляющая всей концепции построения законодательства о государственной охране объектов культурного наследия народов РФ.

Принципиальный *вывод* статьи состоит в том, что действующее законодательство РФ в области государственной охраны объектов культурного наследия народов в 2024 году фактически закрепило принцип «разрешено все, что не запрещено законом» для регулирования отдельных правоотношений, что является новшеством для публично-правовой сферы. Дается обоснование необходимости такого изменения и в ряде смежных правоотношений рассматриваемой отрасли и, соответственно, дальнейшей корректировке действующего законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: принцип, государственная охрана, объект культурного наследия, административно-правовое регулирование, публичные правоотношения, разрешение, запрещение.

Введение

Важность обсуждения вопроса заключается в том, что государственная охрана объектов культурного наследия народов РФ относится к публично-правовой сфере, где основными применяемыми методами являются предписания и запреты. Вместе с тем, существует ряд ситуаций, когда нельзя предусмотреть исключительный перечень таковых, что приводит к необходимости применения широкого дозволения в виде формулы «разрешено все, что не запрещено». Однако, в случае возникновения коллизии между правоприменительным органом и гражданином возникает вопрос, можно ли обоим использовать указанный выше принцип (формулу) или государственный орган должен исходить из принципа «запрещено все, что не разрешено»? Ответ на этот вопрос, а также возможность изначально закладывать данный принцип в законодательство, устанавливающее отдельные механизмы государственной охраны рассматриваемой сферы, может поставить точку в этом вопросе, а, главное, существенно облегчить правоприменительную и судебную практику.

Методы исследования

Исследование проблематики определяет методологию исследования, включающую в себя использование эвристических и аксиологических методов исследования, наряду с методом системного анализа правовых, управленческих и естественнонаучных явлений в контексте избранной темы.

Результаты исследования

Существующие теоретические воззрения, подкрепленные сложившейся правоприменительной и судебной практикой, предусматривают возможность применения принципа «разрешено все, что не запрещено законом» только для гражданских (договорных, экономических) правоотношений. Вместе с тем, объективная реальность и существующая проблематика в государственном регулировании отдельных институтов государственной охраны объектов культурного наследия в РФ создала предпосылки для распространения и закрепления данного принципа и в публично-правовой сфере, что до сих пор отрицалось. В 2024 году произошло изменение действующего законодательства РФ в сфере зон охраны объектов культурного наследия, которое дает основание говорить о закреплении рассматриваемого принципа, как уже свершившемся факте. Указанный опыт проанализирован и признан положительным. Предложено распространить данный опыт на ряд других институтов государственной охраны объектов культурного наследия, имеющих сходную проблематику и пути ее разрешения. Указанное является частным проявлением диспозитивного метода в государственном управлении и не означает повсеместное отрицание принципа «запрещено все, что не разрешено» для публично-правовой сферы.

Научная дискуссия

Статья 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹ (далее – Закон об ОКН) предусматривает перечень того, что входит в государственную охрану объектов культурного наследия (далее – ГО ОКН). В частности, в этом перечне содержатся такие механизмы, как разработка и утверждение границ территорий ОКН и режимов использования, занятых ими земельных участков (а для достопримечательных мест (вид ОКН) – требований к осуществлению деятельности и требований к градостроительным регламентам в границах их территории); разработка и утверждение границ зон охраны объектов культурного наследия, ограничений использования занятых ими земельных участков и водных объектов, а также требований к градостроительным регламентам в границах таких зон охраны.

Так, если вкратце охарактеризовать суть всего механизма охранных зон, то она заключается в том, что в целях обеспечения сохранности (физической, визуальной) ОКН вокруг него устанавливается определенная зона, где предусматриваются различные ограничения для всех физических и юридических лиц, связанные с их хозяйственной деятельностью. Указанные ограничения накладываются на земельные участки, водные объекты, а также здания, строения и сооружения внутри таких зон охраны (являются ЗОУИТ и вносятся в ЕГРН).

27 декабря 2024 года было принято постановление Правительства РФ № 1936 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972»², которым, фактически, было принято новое Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Указанное Положение уже является

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; 2023. № 43. Ст. 7606.

² О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972: постановление Правительства РФ от 27.12.2024 № 1936 // Собрание законодательства РФ. 2024. № 53 (ч. II). Ст. 8749.

третьим вариантом с момента принятия Закона об ОКН. Связано это, в первую очередь, с постоянно меняющимся земельным и градостроительным законодательством РФ. Примечательность данного Положения заключается в том, что оно, хотя, как и прежние, содержит в себе пункты 9-11, перечисляющие возможные ограничения использования земельных участков, но и впервые содержит прямой запрет на установление иных ограничений, не предусмотренных указанными выше пунктами (п. 12 Положения). Это стало следствием аналогичных изменений в Земельном кодексе РФ, регламентирующем правила установления ЗОУИТ [7]. То есть, теперь перечень возможных ограничений в зонах охраны формально определен. Это значит, что проектировщики, разрабатывающие проекты зон охраны, а также государственные органы, уполномоченные утверждать границы таких зон охраны, теперь должны в своих актах давать четкий перечень только лишь ограничений (запретов). Казалось бы – все логично и понятно, какая здесь может быть проблема?

Однако, начиная с 2008 года (принятия первого Положения о зонах охраны¹) и до 1 марта 2025 года (вступления в силу нового рассматриваемого Положения) все нормативные правовые акты органов государственной власти, уполномоченных в сфере ГО ОКН, содержали не только запреты, но и разрешения. Отдельный раздел содержал перечень тех действий, которые разрешаются (перечень «закрытый») и тех действий, которые были запрещены (естественно также «закрытый»)².

Как следствие, зачастую образовывались ситуации, когда гражданин или организация обращались в уполномоченный государственный орган с заявлением о совершении действий, которые не входили ни в один из указанных перечней. Например, просили согласовать размещение нестационарного объекта торговли в то время, как разрешения и запреты касались лишь объектов капитального строительства; или согласовывали материалы и цветовое решение фасада, когда они не оговорены нигде; или просили установить новый вид разрешенного использования земельного участка, которого нет ни в запретах, ни в разрешениях и т.д. В этой связи государственный орган и заявитель (гражданин/организация) становились в прямо противоположные позиции. Заявитель, ссылаясь на общегражданский принцип «разрешено все, что не запрещено», просил разрешить; государственный орган, исходя из принципа «запрещено все, что не разрешено» - отказывал. Все это приводило либо к судебным спорам либо к изменению (принятию нового) соответствующего правового акта. А учитывая, что изменение правового акта, как правило, может быть лишь на основании переделанной (новой) проектной документации, то это влекло существенные временные и финансовые расходы.

Судебные процессы также длительны по времени. Кроме того, судье приходится сталкиваться именно с этим же вопросом, что приводит его к желанию найти более формальный повод для обоснования принятия решения (нарушение сроков, процедуры, свое толкование испрашиваемого и пр.).

О принципе «разрешено все, что не запрещено» писал еще Ш.Л. Монтескье в своем трактате «О Духе законов», где указывал, что свободой считается все, что не запрещено законом [6]. После чего данный принцип нашел свое закрепление в п. 5 Декларации прав человека и гражданина 1789 г. В Российской Федерации, по мнению Н.И. Матузова и А.В. Малько, данный принцип начал активно развиваться лишь после перестройки³. К.Д. Крупин считает, что на сегодняшний день, данный принцип «может быть формально выведен из ст. 35 Конституции РФ и ст. 421 ГК РФ, однако применим лишь к

¹ Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 26.04.2008 № 315 (утратило силу с 25.09.2015 на основании постановления Правительства РФ от 12.09.2015 № 972) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2053.

² См. напр.: Об утверждении границ и режима использования территории, а также зон охраны и требований к градостроительным регламентам в границах территорий указанных зон объекта культурного наследия регионального значения «Дом жилой», Краснодарский край, Динской район, ст-ца Динская, ул. Садовая, 2: приказ администрации Краснодарского края от 29.03.2019 № 40-кн [сайт]. Официальный сайт Администрации Краснодарского края; 2025 [обновлено 29 марта 2019; процитировано 17 августа 2025]. Доступно: <http://admkrain.krasnodar.ru>; Об установлении зон охраны объекта культурного наследия федерального значения (ансамбля) «Мемориальный комплекс «Сурб-Хач», связанный с жизнью деятелей армянской культуры М. Налбандяна, Р. Патканяна, А. Аламдаряна» и утверждении особых режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон: постановление Правительства Ростовской области от 28.10.2024 № 748 [сайт]. Официальный сайт Правительства Ростовской области; 2025 [обновлено 28 октября 2024; процитировано 17 августа 2025]. Доступно: <https://www.donland.ru/documents/20308/>.

³ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузов и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 776.

гражданским (экономическим, договорным) правоотношениям» [4]. Такую трактовку он дает, в частности, на основе анализа определения Верховного Суда РФ от 26 августа 2016 г. № 18-КГ16-9 [4]. Бычков А., анализируя судебную практику, делает вывод, что: «постулат "разрешено все, что не запрещено законом" выводится судами из толкования общих начал и смысла гражданского законодательства РФ (ст. 1 ГК РФ), а также пределов возможного поведения участников гражданского оборота (ст. 9 ГК РФ). Указанный принцип означает возможность определять свои действия по собственному усмотрению во всех случаях, когда правила поведения прямо не предписаны законом, сообразуясь при этом с требованиями добросовестности и разумности и не выходя за пределы осуществления гражданских прав» [3].

В противовес вышеуказанному принципу выделяется также постулат «запрещено все, что не разрешено». Многие авторы относят данный принцип к публично-правовой сфере, чем проводят границу водораздела между указанными принципами.

Так, старший английский судья сэра Джон Лоус озвучил соотношение этих принципов следующим образом: «Для отдельного гражданина всё, что не запрещено, разрешено; но для государственных органов, и в особенности для правительства, всё, что не разрешено, запрещено» [11].

Широко известна позиция судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина, сформированная им в особом мнении к Постановлению КС РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П¹, где он говорит о недопустимости распространения принципа «разрешено все, что не запрещено законом» на сферу действия публичной власти.

Также в судебной практике имеются различные акты, которые свидетельствуют об этом же. Для нашего вопроса особое значение представляет интерес постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 27 декабря 2002 г. по делу № КА-А41/8429-02², в котором указывается на неприменимость данного принципа к земельным отношениям. Учитывая появление ст. 104–107 в Земельном кодексе РФ³, представляется, что указанная позиция устарела и не является актуальной.

К аналогичной позиции можно прийти и, если рассматривать взаимоотношения граждан и организаций, с одной стороны, и уполномоченного государственного органа, с другой стороны, как часть разрешительных правоотношений. Когда заявитель обращается в государственный орган для получения официального одобрения (согласия/разрешения) на совершение каких-то действий в зоне охраны ОКН, а государственный орган, руководствуясь правовыми актами, регламентирующими их возможные действия в этой ситуации, вынужден дать ответ. При этом, исходя из смысла и содержания термина «компетенция», государственный орган (должностное лицо) не может разрешить (сделать) то, что не предусмотрено нормой права [10].

В этой связи появление в Положении о зонах охраны ОКН вышеуказанного п. 12, а также соответствующее разъяснение его применения Министерством культуры РФ (дано на специальном вебинаре), фактически стало признанием и закреплением принципа «разрешено все, что не запрещено». Теперь перечень ограничений и требований к градостроительным регламентам в границах территорий зон охраны ОКН устанавливается только в виде запретов, без отдельного указания списка

¹ По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда РФ от 31.07.1995 № 10-П // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 27.12.2002 № КА-А41/8429-02. Суд признал недействительным постановление местной администрации в части бесплатного выделения земельного участка в собственность юридического лица, поскольку законодательство, действовавшее в спорный период, не предусматривало возможности бесплатной передачи земель в собственность юридических лиц, не относящихся к сельскохозяйственным предприятиям // Доступ из СПС «Гарант».

³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147, 4148; 2018. № 32 (ч. II). Ст. 5135.

разрешений¹. Все это стало следствием критики и неоднократно высказывавшихся мнений о необходимости реформирования правового регулирования института зон охраны [2], в том числе, в целях обеспечения правовой определенности в процессе осуществления градостроительной деятельности [1]. Учитывая сложившуюся правоприменительную практику это является логичным и позитивным изменением.

Вместе с тем, прежний подход остается при разработке и утверждении требований к осуществлению деятельности (режимам использования территории) в границах территории ОКН и особым режимам использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия.

Ст. 5.1 Закона об ОКН перечисляет как запрещенные, так и разрешенные действия в границах территорий объектов культурного наследия. При этом данные перечни указаны как исчерпывающие, однако, далеко неполные и не всегда отвечают реальной ситуации в виду многообразия и индивидуализации требований к каждому из них, что не раз подчеркивалось различными исследователями [5]. Внесение в правовой акт уполномоченного государственного органа положения, разрешающего что-либо, что продиктовано объективной реальностью, но прямо не указано в статье закона, вызывает вопросы правомерности. Например, в заключении судебной историко-культурной, строительной экспертизы № 14-24/СК от 26 января 2025 г. по уголовному делу № 12402030078000255² экспертами, на вопрос о соответствии приказа администрации Краснодарского края об утверждении границ территории и зон охраны ОКН действующему законодательству РФ, в качестве одного из аргументов неправомочности указано на включение в разрешенные действия положения, не предусмотренного ст. 5.1 Закона об ОКН. При этом, разрешенным действием являлись строительные работы по воссозданию и реконструкции на объекте культурного наследия – т.е. фактически работы по его сохранению, предусмотренные ст. 45 Закона об ОКН, просто изложенные в иной формулировке.

Аналогичная ситуация наблюдается и при установлении требований к градостроительным регламентам в границах территорий достопримечательных мест, а также для территорий исторических поселений. В Краснодарском крае ежегодно вносятся изменения в соответствующие приказы администрации Краснодарского края по таким историческим поселениям, как г. Краснодар, г. Сочи, г. Анапа, г. Ейск, г. Армавир. Связаны они как раз с устранением пробелов между разрешениями и запретами³. Естественно, Краснодарский край не является в этом плане уникальным и аналогичную проблематику отмечают исследователи и для иных регионов [8, 9]. Представляется, что ее устранение также возможно посредством проведения изменений законодательства по тому же принципу, что и для зон охраны ОКН.

Список использованной литературы:

1. Башарин А.В. О некоторых аспектах влияния законодательства об охране объектов культурного наследия на осуществление градостроительной деятельности. Комментарий к апелляционному определению судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13.03.2019 г. № 2-апа19-1. *Имущественные отношения в РФ*. 2021;(235(4)):99–110.
2. Белов С.А. Правовая природа зон охраны объектов культурного наследия. *Вестник национального исследовательского института культурного наследия*. 2024;(1):61–73.
3. Бычков А. Разрешено все, что не запрещено. *«Эж-Юрист»*. 2012;(3):15–17.
4. Крупин К.Д. Разрешено все, что не запрещено законом как постулат гражданского права. *Право и управление*. 2004;(4):72–75.
5. Никифоров А.А. Зоны охраны объектов культурного наследия – правовой институт сохранения исторической среды памятника истории и культуры. *Культура: управление, экономика, право*. 2014;(3):3–11.
6. Хамидулла Д.Р., Адела И.К. «УЧЕНИЕ С.МОНТЕСКЬЕ «О ДУХЕ ЗАКОНОВ»». *Академические исследования в области образовательных наук*. 2023;(5):384–388.

¹ См. напр.: Об установлении зон охраны, утверждении режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон объекта культурного наследия регионального значения «Форт Раевский», 11 сентября 1839 г. – 16 мая 1855 г., Краснодарский край, г. Новороссийск, ст-ца Раевская, 1,5 км к северу от восточной окраины станицы: приказ администрации Краснодарского края от 26.03.2025 № 415-кн [сайт]. Официальный сайт Администрации Краснодарского края; 2025 [обновлено 26 марта 2025; процитировано 17 августа 2025]. Доступно: <http://admkrain.krasnodar.ru>.

² Материалы уголовного дела № 12402030078000255. Находится на рассмотрении в Октябрьском районном суде г. Краснодара.

³ Для сведения: по Краснодару с 2019 года внесены изменения 4 раза (и еще 1 раз в стадии подготовки); по Армавиру с 2019 года – 2 раза; по Ейску с 2020 года – 2 раза; по Анапе с 2019 года – 1 раз (и еще 1 в стадии подготовки).

7. Шишова О.П. Стандартизация особых режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах территорий зон охраны объектов культурного наследия. *Вестник национального исследовательского института культурного наследия*. 2024;(1):38–59.

8. Шишова О.П. Особенности градостроительного регулирования территорий общего пользования, сопряженных с объектами культурного наследия. *Вестник национального исследовательского института культурного наследия*. 2024;(4):9–20.

9. Щенков А.С. Охранный регламент территорий общего пользования малых исторических городов. *АМИТ*. 2019;(4):87–97.

10. Эмих В.В. Понятие компетенции государственного органа в современном российском праве. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. 2010;(10):378–393.

11. Laws John. The Rule of Law: The Presumption of Liberty and Justice. *Judicial Review*. 2017;(22(4)):365–373. DOI: 10.1080/10854681.2017.1407068.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Берлизов Михаил Павлович

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

ORCID 0000-0002-7959-9460