

УДК 347.1

Роганова Алена Игоревна,
магистрант, Костромской государственной университет,
г. Кострома, Российская Федерация
belochka1289@mail.ru

Плюснина Ольга Витальевна,
кандидат юридических наук, доцент,
Костромской государственной университет,
г. Кострома, Российская Федерация
o_plusnina@ksu.edu.ru

Возрождая утраченное: правовой аспект некоторых изменений законодательства в отношении регулирования охраны объектов культурного наследия

Данная статья посвящена перспективам взаимовыгодного сотрудничества как государства, так и частных инвесторов в восстановлении объектов культурно- исторического наследия, связанным с принятием нового федерального закона о внесении изменений в закон об объектах культурного наследия. Согласно новым правилам, в границах территории объекта культурного наследия на территории памятника или ансамбля запрещается любое капитальное строительство, за исключением такого, которое направлено на восстановление и сохранение историко-градостроительной среды объекта культурного наследия.

***Ключевые слова:** археология, градостроение, законодательство, конституция, культурные объекты, культурные ценности, правовой режим.*

Roganova Alyona Igorevna,
undergraduate, Kostroma State University,
Kostroma, Russian Federation

Plyusnina Olga Vitalievna,
candidate of legal sciences, associate professor,
Kostroma State University,
Kostroma, Russian Federation

Reviving the lost: legal aspect some changes in legislation regarding the regulation of the protection of cultural heritage objects

This article is devoted to the prospects of mutually beneficial cooperation between both the State and private investors in the restoration of cultural and historical heritage objects associated with the adoption of a new federal law on amendments to the law on cultural heritage objects. According to the new rules, any capital construction is prohibited within the boundaries of the territory of a cultural heritage object on the territory of a monument or ensemble, with the exception of one that is aimed at restoring and preserving the historical and urban environment of the cultural heritage object.

Keywords: archaeology, urban planning, legislation, constitution, cultural objects, cultural values, legal regime.

В соответствии со ст. 44 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры» [1].

В рамках реализации данных конституционных принципов 25 июня 2002 г. был принят Федеральный закон № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об ОКН) [2], определивший основы государственной политики в сфере охраны объектов культурного наследия и имущественных отношений, касающихся указанных объектов.

Ядром регулируемых приведенным законом отношений являются: обеспечение сохранности объектов культурного наследия и правила их гражданского оборота.

В соответствии с нормами указанного закона (ст. 34), действующими и в настоящее время, с целью охраны объектов культурного наследия должны создаваться зоны охраны, включающие в себя: охранную зону, зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности, а также зону охраняемого природного ландшафта. Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия.

Каждая из этих зон имеет свой правовой режим, в частности:

Охранная зона – это территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

Зоной регулирования застройки и хозяйственной деятельности является территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Зона охраняемого природного ландшафта определяется территорией, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

Практика применения данного закона выявила определенные проблемы в режиме охраны объектов культурного наследия. Конкретно, с целью недопущения хаотичной застройки территорий объектов культурного наследия укорре-

нилась позиция уполномоченных органов по полному запрету на какое-либо строительство в границах охранных зон объектов культурного наследия.

Такой подход, защищая, с одной стороны, объекты культурного наследия от действительно неправомерной застройки (не имеющей ничего общего с целями сохраняя объектов культурного наследия), с другой стороны – полностью исключил возможность восстановления объекта культурного наследия, если не в первоначальном, то максимально приближенном к историческому виду.

Между тем это не вполне соответствует продекларированным в Конституции и специальном законе целям.

Представляется, что упорядочение отношений в указанной сфере, дополнительное регулирование хозяйственной деятельности в границах территорий объектов культурного наследия являлись одними из мотивов принятия Федерального закона от 22.10.2021 года № 315-ФЗ о внесении изменений в Закон об ОКН.

В соответствии с указанным законом в Закон об ОКН и тесно связанные с ним законодательные акты было внесено большое количество изменений, наиболее существенными из которых, на наш взгляд, являются изменения, связанные с правовым режимом территорий объектов культурного наследия и процедуры вовлечения их в гражданский оборот.

Изменениями в Закон конкретизировано понятие территории объекта культурного наследия.

В соответствии с новой ст. 3.1. Закона территорией объекта культурного наследия является территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью и установленная в соответствии с требованиями ст. 3.1. В территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда (далее также – земли), водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц.

Границы территории объекта культурного наследия могут не совпадать с границами существующих земельных участков.

Границы территории объекта культурного наследия, за исключением границ территории объекта археологического наследия, определяются проектом границ территории объекта культурного наследия на основании архивных документов, в том числе исторических поземельных планов и научных исследований с учетом особенностей каждого объекта культурного наследия, включая степень его сохранности и этапы развития.

Сведения о границах территории объекта культурного наследия, об ограничениях использования объекта недвижимого имущества, находящегося в границах территории объекта культурного наследия, учитываются в государственном кадастре недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном кадастре недвижимости. Отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений, указанных в настоящем

пункте, не является основанием для несоблюдения требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия, установленных земельным законодательством Российской Федерации и статьей 51 Закона об ОКН.

Нововведением также является законодательное закрепление разрешенной деятельности в границах указанных территорий.

В частности, в соответствии со ст. 5.1. Закона на территории памятника или ансамбля запрещаются строительство объектов капитального строительства и увеличение объемно-пространственных характеристик существующих на территории памятника или ансамбля объектов капитального строительства; проведение земляных, строительных, мелиоративных и иных работ, за исключением работ по сохранению объекта культурного наследия или его отдельных элементов, сохранению историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

Таким образом, согласно новым правилам, в границах территории объекта культурного наследия на территории памятника или ансамбля запрещается любое капитальное строительство, за исключением такого, которое направлено на восстановление и сохранение историко-градостроительной среды объекта культурного наследия.

Необходимо отметить прогрессивность и своевременность внесенных изменений, которые направлены на сохранение облика объектов культурного наследия, поскольку, вводя запрет на осуществление строительства капитальных объектов на территории памятников и ансамблей, одновременно допускается строительство на территории памятников и ансамблей объектов, которые составляют историко-градостроительную среду объекта культурного наследия.

Об этом свидетельствует исключение из правила, выраженное в норме права словами: за исключением работ по сохранению объекта культурного наследия или его отдельных элементов, сохранению историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

В действующей редакции Закона понятие историко-градостроительной среды упоминается только в ст. 34 в определении охранной зоны.

Непосредственное же упоминание о степени разрешенного строительства в пределах охранной зоны памятников имело место только в подзаконном акте – Постановлении Правительства РФ № 315 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». Пунктом 10 этого Постановления предусмотрено, что особый режим использования земель и градостроительный регламент в границах охранной зоны устанавливаются с учетом: запрещения строительства, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и восстановление (регенерацию) историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

При этом представляется, что само восстановление историко-градостроительной среды в пределах территории объекта культурного наследия укладывается в понятие сохранения объекта культурного наследия, данное

в ст. 40 Закона об объектах культурного наследия, определяемое как меры, направленные на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия, предусматривающие консервацию, ремонт, реставрацию, приспособление объекта культурного наследия для современного использования и включающие в себя научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научное руководство проведением работ по сохранению объекта культурного наследия, технический и авторский надзор за проведением этих работ.

Таким образом, последовательная позиция об ограниченном и строго целевом строительстве на территории объектов культурного наследия уже находит развитие посредством закрепления в специальном федеральном законе, что не может не отразиться положительно на степени привлечения инвестиций в сохранение объектов культурного наследия.

Особый интерес вызывает п. п. 5 и 6 новой редакции анализируемой ст. 29 Закона.

В соответствии с ним в отношении объекта культурного наследия, включенного в реестр объектов культурного наследия, состояние которого признается неудовлетворительным в соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – объект культурного наследия, находящийся в неудовлетворительном состоянии) и который приватизируется путем продажи на конкурсе, в соответствующий орган по управлению государственным или муниципальным имуществом представляется согласованная в порядке, установленном Федеральным законом от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», проектная документация по сохранению объекта культурного наследия (стадия – эскизный проект реставрации), которая включается в состав конкурсной документации.

При этом, как следует из закона, начальная (минимальная) цена продажи объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, устанавливается равной одному рублю. Передача такого имущества победителю конкурса и оформление права собственности на него осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и соответствующим договором купли-продажи, до выполнения победителем конкурса условий конкурса.

Кроме указанного в пункте 3 настоящей статьи существенного условия такой договор должен содержать следующие существенные условия:

- об обязанности нового собственника объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, выполнить в срок и в полном объеме условия конкурса;

- о расторжении договора купли-продажи в случае нарушения новым собственником объекта культурного наследия предусмотренных пунктом 3 настоящей статьи и (или) абзацем десятым настоящего пункта существенных условий договора.

В случае расторжения договора купли-продажи объекта культурного наследия, находящегося в неудовлетворительном состоянии, по основаниям, указанным в абзаце одиннадцатом настоящего пункта, объект культурного наследия подлежит возврату в собственность осуществившего приватизацию такого объекта культурного наследия публично-правового образования без возмещения собственнику стоимости такого объекта, включая неотделимые улучшения, и без компенсации расходов, связанных с исполнением договора купли-продажи.

Срок выполнения условий конкурса не должен превышать семь лет, что следует из п. 6 ст. 29 Закона о приватизации.

Рассматриваемый способ приватизации – продажа на конкурсе является принципиально новым для объектов культурного наследия и до этого ранее не использовался. Новые правила приватизации позволяют:

- предоставить инвесторам гарантии сохранения и приумножения их инвестиций при добросовестном исполнении условий конкурса;

- обеспечить защиту прав публичного собственника, так как в случае невыполнения условий конкурса объект культурного наследия подлежит возврату в государственную или муниципальную собственность без какого-либо возмещения недобросовестному победителю конкурса;

- увеличить инвестиции в сохранение объектов культурного наследия за счет возможности использования более широкого спектра инвестиционных инструментов в отличие от инвестиций в арендованное имущество: кредитные ресурсы, коллективные инвестиции (ПИФы) и т. п.

Описанные изменения, внесенные в действующее законодательство, несомненно, являются естественным шагом в ногу со временем. Нормальное развитие общества и государства уже невозможно без сотрудничества и взаимодействия. Внесенные в законодательство изменения отражают открытую политику государства, направленную на взаимовыгодное сотрудничество. Без частных инвестиций невозможно восстановить так нуждающиеся в этом объекты культурного наследия, а без поддержки государства не может быть частных инвестиций.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Конституция РФ 2022 : офиц. сайт. URL: <http://constitutionrf.ru/constitutionrf.pdf> (дата обращения: 20.11.2021).

2. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.