

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО (АРХЕОЛОГИЧЕСКОГО) НАСЛЕДИЯ

Е.Н. Кадырова, К.А. Новиков

Донской государственный технический университет

В статье рассматриваются некоторые элементы правового режима зон охраны объектов культурного наследия, оценивается место данного правового института в современном правовом поле, соотносятся такие категории как зона охраны объектов культурного наследия, зона с особыми условиями использования территории в рамках земельного и градостроительного законодательства.

Ключевые слова: правовое регулирование, объект культурного наследия, объект археологического наследия, территория зоны охраны объектов культурного наследия, охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта, зона с особыми условиями использования территории, Единый государственный реестр недвижимости.

In article some elements of a legal regime of zones of protection of objects of cultural heritage are considered; the place of this legal institute in the modern legal framework is estimated; such categories as a zone of protection of objects of cultural heritage, a zone correspond to special conditions of use of the territory within the land and town-planning legislation.

Key words: legal regulation, an object of cultural heritage, an object of archaeological heritage, the territory a zone of protection of objects of cultural heritage, a security zone, a zone of regulation of building and economic activity, a zone of the protected natural landscape, a zone with special conditions of use of the territory, the Unified state register of the real estate.

В последнее время наблюдается активизация деятельности органов государственной власти субъектов РФ в области охраны памятников истории и культуры, выражающаяся, в частности, в подготовке проектов зон охраны объектов культурного наследия. В связи с этим важно осмыслить юридические аспекты соответствующих решений, так как терминология, структурирование документа, соотносимость с другими правовыми актами определяющим образом влияют на процесс подготовки и содержание указанных проектов.

Попытаемся проанализировать некоторые элементы правового режима зон охраны объектов культурного наследия, т. е. оценить, какое место этот государственный институт занимает в правовом поле, как позиционируется в «системе координат» современного законодательства.

Последнее десятилетие характеризуется активным развитием отраслевого законодательства. Государство совершенствует земельные, градостроительные, жилищные, водные, лесные и иные правовые отношения, в том числе и связанные с объектами культурного наследия.

Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [3] (далее – Закон об объектах культурного наследия) поддерживает тенденцию развития современного российского законодательства в скрупулезном регламентировании широкого круга вопросов – начиная с терминологии и заканчивая юридической ответственностью.

Статья 34 Закона об объектах культурного наследия [3] определяет, что в целях обеспечения сохранности указанных объектов в их исторической среде на сопряженной с

ними территории устанавливаются охранная зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Зоны охраны объектов культурного наследия являются зонами с особыми условиями использования территории (ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации [1]), следовательно, к ним применяются нормы соответствующего законодательства.

Статьей 1 Градостроительного кодекса РФ [1] к зонам с особыми условиями использования территорий отнесены охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, водоохранные зоны, зоны санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ.

Такое определение является экстенционально-семантическим (таблично-списочным), т. е. представляет собой простое перечисление объектов, попадающих под обозначение [11, с. 106]. Следует признать подобный подход крайне неудачным, так как основным логическим видом дефиниций, используемых в праве, является определение через род и видовые отличия. Определяемый предмет должен быть рассмотрен в ряду родственных ему предметов, из которых он выделяется признаком либо признаками, представляющими его видовое отличие [8, с. 708–735].

Хотя понятие зон с особыми условиями использования территории не содержит указаний на их родовые и видовые отличия, путем изучения правовых норм можно выявить юридические признаки рассматриваемых зон [15]:

- устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Зоны охраны объектов культурного наследия устанавливаются на основании требований ст. 34 Закона об объектах культурного наследия [3] и Положения о зонах охраны [5];

- имеют свои границы, прохождение которых определяется в соответствии с действующим законодательством и подлежит описанию и внесению в Единый государственный реестр недвижимости (ст. 10 Федерального закона от 13.07.2015 №218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [4]). Требования к установлению границ зон охраны определены Положением о зонах охраны [5];

- предназначены для охраны объекта, нуждающегося в охране, или охраны от объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду и человека, т. е. имеют определенный охранный режим. Зоны охраны объектов культурного наследия устанавливаются в целях обеспечения их сохранности в соответствующей исторической среде (п. 1 ст. 34 Закона об объектах культурного наследия [3]);

- накладывают правовые ограничения на использование объектов недвижимости. Проект зон охраны объекта культурного наследия определяет режим использования соответствующих земель и градостроительные регламенты соответствующей территории (п. 1 Положения о зонах охраны [5]);

- как правило, не входят в границы объекта, требующего охраны, или объекта, от воздействия которого необходима охрана. Зоны охраны объектов культурного наследия устанавливаются на территории, сопряженной с ними, т. е. вокруг них (п. 2 Положения о зонах охраны [5]).

Следует обратить внимание на то, что территория объекта культурного наследия не относится к зонам с особыми условиями использования территории. Во-первых, на это нет какого-либо (прямого или косвенного) указания ни в Градостроительном кодексе РФ [1], ни в Законе об объектах культурного наследия [3], ни в Положении о зонах охраны [5]. Во-вторых, территория объекта культурного наследия имеет самостоятельный правовой режим, включающий определенные полномочия по использованию и ограничения в использовании.

Под территорией объекта культурного наследия следует понимать земельный участок, на котором он расположен.

Системное толкование норм Закона об объектах культурного наследия (в частности, ст. 3) позволяет сделать вывод о том, что территория объекта культурного наследия – это некое историческое явление. То есть земельный участок под объектом культурного наследия сформировался (сложился) в результате неких земельно-имущественных перипетий и пертурбаций прошлого и сегодня представляет собой актуальную территорию данного объекта.

Территория объекта культурного наследия сама по себе не является объектом недвижимого имущества. Так как любая территория прежде всего представляет собой некоторое земельное пространство, то в данном случае необходимо руководствоваться нормами Земельного кодекса РФ [2], ведь объектом земельных отношений всегда является какая-либо правовая категория, отражающая наиболее характерные юридически значимые признаки соответствующего объекта природы [10]. Согласно ст. 6 Земельного кодекса РФ [2], объектами земельных отношений являются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки и их части. Других объектов земельных отношений (объектов «земельной недвижимости») кодекс не предусмотрел.

При этом территория объекта культурного наследия не является и зоной с особыми условиями использования территории.

Другими словами, территория объекта культурного наследия, рассмотренная автономно (и включающая, например, несколько земельных участков), не является юридически значимой территориальной единицей, порождающей соответствующие права и обязанности.

Пункт 3 ст. 34 Закона об объектах культурного наследия [3] и п. 3 Положения о зонах охраны [5] содержат требование об обязательном наличии в проекте зон охраны объекта культурного наследия двух составляющих: проектов режимов использования земель и проектов градостроительных регламентов в границах устанавливаемых зон. Данные инструменты правового регулирования – режимы использования земель и градостроительные регламенты – являются взаимоисключающими и не могут применяться вместе. Основанием для такого вывода служит сопоставление положений Градостроительного кодекса РФ [1], Земельного кодекса РФ [2], Закона об объектах культурного наследия [3] и Положения о зонах охраны [5].

Основной содержательный тезис, который надо доказать, – режимы использования земель устанавливаются в проектах зон охраны для объектов культурного наследия, расположенных за пределами земель населенных пунктов на землях особо охраняемых территорий и объектов, т. е. землях историко-культурного наследия; градостроительные регламенты устанавливаются в проектах зон охраны для объектов культурного наследия, расположенных в границах населенных пунктов, т. е. на землях населенных пунктов.

Территория Российской Федерации по целевому назначению делится на семь категорий земель, при этом каждая из них имеет свой правовой режим (пп. 8 п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 7 Земельного кодекса РФ [2]). Отсюда явно вытекает логическая связка: категория земель – режим использования земель.

Применительно к объектам культурного наследия эта связка подтверждается содержанием п. 4 ст. 99 Земельного кодекса РФ [2], в соответствии с которым «в пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населенных пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель».

Указанная выше логическая связка действует для всех категорий земель, однако для населенных пунктов режим использования земель модифицируется в градостроительный регламент территориальной зоны, так как вместо «земель» действующим элементом являются «земельные участки» (и территории, не разделенные на земельные участки). Другими словами, в населенных пунктах действует связка: земли населенных пунктов – градостроительные регламенты территориальных зон [14, с. 197–203].

Градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, а также всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства (ч. 1 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ [1]). Иначе говоря, градостроительный регламент правил землепользования и застройки это и есть режим использования земель населенного пункта.

Градостроительные регламенты устанавливаются в результате градостроительного зонирования территории населенного пункта (ст. 35 Градостроительного кодекса РФ [1]; пп. 8 п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 7, ст. 85 Земельного кодекса РФ [2]), и это еще одно принципиальное отличие земель населенного пункта от земель иных категорий. Относительно объектов культурного наследия, расположенных в населенных пунктах, Земельный кодекс РФ [2] также имеет определенную норму: «использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в зонах охраны объектов культурного наследия, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры» (п. 4 ст. 99).

Подводя предварительный итог, следует признать: законодатель предъявляет требования к определению правового режима использования всей территории России; для земель населенных пунктов это делается в форме градостроительных регламентов, для земель иных категорий – в других формах.

Рассмотренные положения установлены Земельным [2] и Градостроительным [1] кодексами РФ. Закон об объектах культурного наследия [3] и Положение о зонах охраны [5], как мы видели, требуют наличия в проекте зон охраны объекта культурного наследия и режима использования земель, и градостроительного регламента. Возникает вопрос о применении того или иного нормативного акта и, следовательно, о юридической силе используемых документов.

Земельный и Градостроительный кодексы РФ обладают, несомненно, большей юридической силой вследствие двух обстоятельств.

Во-первых, российская юридическая доктрина резюмирует то обстоятельство, что кодексы, являясь по сути федеральными законами, имеют больший юридический вес по отношению к последним, представляют собой наиболее совершенную, высшую форму правотворчества [6, с. 454; 9, с. 361].

Во-вторых, п. 2 ст. 2 Закона об объектах культурного наследия [3] гласит: «отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, связанные с землепользованием и градостроительной деятельностью, регулируются земельным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о градостроительной и об архитектурной деятельности, законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды и настоящим Федеральным законом».

По правилам юридической техники такое расположение (перечисление) отраслей законодательства свидетельствует об их юридической силе – от большей к меньшей. Соответственно, если при охране объектов культурного наследия затрагиваются вопросы землепользования и градостроительной деятельности (а определение режимов земель и установление градостроительных регламентов однозначно являются земельными и градостроительными правовыми отношениями), то юридический приоритет имеют Земельный и Градостроительный кодексы РФ.

Следует также иметь в виду, что Положение о зонах охраны утверждено постановлением Правительства Российской Федерации, т. е. подзаконным актом, который в любом случае не может противоречить федеральному закону (в том числе кодексу), а если противоречит, то не подлежит применению.

«С самого раннего возраста нас учат, решая проблемы, делить весь мир на части. Конечно, так легче справиться со сложными задачами, но за это, сами того не понимая, мы платим чрезмерно дорого, переставая видеть последствия наших действий и теряя внутреннюю связь с целым» [10, с. 3]. Это высказывание как нельзя более удачно характеризует одно из фундаментальных свойств современного российского права (законодательства) – его системность. Под последней следует понимать свойство, отражающее многообразие прямых и обратных связей между юридическими нормами, реализация которых имеет общую направленность [13, с. 18].

Если мы не научимся видеть правовые нормы в их системной связи, взаимообусловленности, комплексности, терминологическом единстве, если мы не будем различать нормативные предписания по их юридической силе, отраслевой и функциональной принадлежности, то не сможем правильно толковать (интерпретировать) нормы права. В итоге это будет означать некорректное применение законодательных требований, неэффективное воздействие на общественные отношения, невозможность достичь правового регулирования.

Литература

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
2. Земельный кодекс Российской Федерации.
3. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73–ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 13.07.2015 №218–ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».
5. Постановление Правительства РФ от 12.09.2015 № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации».
6. Алексеев, С.С. Общая теория права. – М. : Проспект, 2008. – 576 с.
7. Крассов, О.И. Юридическое понятие «земельный участок» // Экологическое право. – 2004. – № 2. – С. 12–17.
8. Мальцев, Г.В. Социальные основания права. – М. : Норма, 2007. – 800 с.
9. Проблемы общей теории права и государства / Под ред. В.С. Нерсесянца. – М. : Норма, 2004. – 832 с.
10. Сенге, П.М. Пятая дисциплина. Искусство и практика обучающейся организации. – М. : ЗАО «Олимп-Бизнес», 2009. – 448 с.
11. Теслинов, А.Г. Концептуальное мышление в разрешении сложных и запутанных проблем. – СПб. : Питер, 2009. – 288 с.
12. Тихомиров, Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.
13. Толстик, В.А., Дворников, Н.Л., Каргин, К.В. Системное толкование норм права. – М. : ИД «Юриспруденция», 2010. – 136 с.
14. Чубаров, В.В. Проблемы правового регулирования недвижимости. – М. : Статут, 2006. – 336 с.
15. Шинкевич, Д.В. Правовое регулирование зон с особыми условиями использования. – URL : http://www.itpgrad.com/index.php/article/217-2009-06-08-03-51-10?template=rhuk_milkyway .

Literature

1. Town-planning code of the Russian Federation
2. Land code of the Russian Federation
3. The federal law of 25.06.2002 No. 73-FZ "About objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the people of the Russian Federation"
4. The federal law of 13.07.2015 No. 218-FZ "About the state registration of the real estate"
5. The order of the Government of the Russian Federation of 12.09.2015 No. 972 "About approval of the Regulations on zones of protection of objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the people of the Russian Federation and about recognition become invalid for separate provisions of regulatory legal acts of the Government of the Russian Federation"
6. Alekseev S. S. The general theory is right. — M.: Prospectus, 2008. — 576 pages.
7. O. I Cross-countries. Legal conception "parcel of land"//Environmental law. — 2004. — No. 2. — Page 12-17.
8. Maltsev G. V. Social bases of the right. — M.: Regulation, 2007. — 800 pages.
9. Problems of the general theory of the right and the state / Under the editorship of V. S. Nersesyants. — M.: Regulation, 2004. — 832 pages.
10. Senge P. M. Fifth discipline. Art and practice of learning organization. — M.: CJSC Olympe-business, 2009. — 448 pages.
11. Teslinov A. G. Conceptual thinking in permission of complex and knotty problems. — SPb.: St. Petersburg, 2009. — 288 pages.
12. Tikhomirov Yu. A. Legal regulation: theory and practice. — M.: The formula is right, 2010. — 400 pages.
13. Tolstik V. A., Dvornikov N. L., Kargin K. V. System interpretation of rules of law. — M.: IDES "Law", 2010. — 136 pages.
14. Chubarov V. V. Problems of legal regulation of the real estate. — M.: Statute, 2006. — 336 pages.
15. Shinkevich D. V. Legal regulation of zones with special conditions of use. — http://www.itpgrad.com/index.php/article/217-2009-06-08-03-51-10?template=rhuk_milkyway.

Елена Николаевна Кадырова – кандидат экономических наук, ассистент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Elena Nikolaevna Kadyrova — is Candidate of Economic Sciences, the assistant to «Economy of Environmental Management and Inventory» department of the Don state technical university.

Константин Алексеевич Новиков – студент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета.

Konstantin Alekseevich Novikov - is the student of «Economy of Environmental Management and Inventory» department of the Don state technical university.

344000, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1
344000, Rostov-on-Don, Gagarin Square, 1
Тел.: +7(863) 295-03-32; e-mail: kafkadastra@yandex.ru
