

Трибуна
МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

СООТНОШЕНИЕ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБЪЕКТАХ
КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ПО ВОПРОСАМ РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО
НАЗНАЧЕНИЯ

© 2011 г. Илья Владимирович Богомяков¹

Краткая аннотация: рассмотрены основные принципы и критерии соотношения земельного законодательства и законодательства об объектах культурного наследия по вопросам регулирования правового режима земель историко-культурного назначения. Проанализированы нормы названных отраслей российского законодательства, конкретизирующие принцип межотраслевого подхода в правовом регулировании использования и охраны земель историко-культурного назначения и субсидиарного применения норм законодательства об объектах культурного наследия и земельного законодательства в регулировании правового режима земель историко-культурного назначения. Представлены и аргументированы предложения по совершенствованию общих и специальных положений федерального земельного законодательства. Обоснована необходимость наделения Министерства культуры РФ полномочиями по осуществлению государственного земельного контроля в отношении земель историко-культурного назначения.

The basic principles and criteria of the ratio of land legislation and legislation on cultural heritage sites on the regulation of the legal regime of land of historical and cultural destination. Analyzed the norm these branches of Russian law, specifying the principle of inter-sectoral approach in the legal regulation of land use and protection of historical and cultural and protection of land of historical and cultural destination and a default application of the legislation on cultural heritage and land legislation to regulate the legal regime of the land of historical and cultural destination. Offers on perfection of the general and special positions of the federal ground legislation are presented and given reason. The necessity of giving the Federal Ministry of culture of Russian Federation protection authority for the implementation of state land control of the land of historical and cultural destination.

Ключевые слова: дифференциация земель, категории земель, недвижимое имущество, объект культурного наследия, историко-культурная среда, природная среда, публичный сервитут, перевод земель, историко-культурная экспертиза, объект археологического наследия, ограничения прав на землю, охранное обязательство, комплексный подход.

Key words: differentiation of land, category of land, real estate, object of cultural heritage, historical and cultural environment, natural environment, public easement, transfer of land, historical and cultural examination, object of archaeological heritage, restriction of rights to land, guard obligation, integrated approach.

Дифференциация земель в России на категории не является случайной. Наоборот, она в полной мере отражает специфику земли как природного объекта, природного ресурса и пространственного базиса для размещения различных объектов недвижимости, т.е. зданий, строений и сооружений (например, земля выступает средством производства в сельском и лесном хозяйстве). Земля является также объектом гражданско-правовых сделок (купли-продажи, аренды, ипотеки, наследования и т.д.). Такова вкратце общая дифференциация нормативных характеристик земли. Использование земли в качестве природного объекта, природного ресурса, пространственного и экономического базиса, заключение сделок с землей в каждом конкретном случае имеют свои принципиальные особенности и в зависимости от выполняемых земель функций предопределяют законодательное закрепление дифференциации всех земель в Российской Федерации на категории: сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, промышленности и иного специального назначения, особо охраняемых территорий и объектов, лесного фон-

да, водного фонда и запаса. Такое разделение прежде всего обусловливается естественной (пространственно-функциональной) взаимосвязью земли с природными объектами (недрами, лесами, водами, животным миром и т.д.), природно-антропогенными (совместные творения человека и природы и т.д.) и антропогенными (памятники истории и культуры) объектами. Нельзя не учитывать и правовую взаимосвязь земли с расположенными на ней объектами (объектами капитального строительства, памятниками истории и культуры и т.д.), которая выражается в том, что и земля, и все указанные объекты рассматриваются как объекты недвижимого имущества (п. 1 ст. 130 ГК РФ², п.п. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ³).

¹ Аспирант кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова (E-mail: ilbogomyakov@mail.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301. № 9. Ст. 773; 1996. № 34. Ст. 4026; 1999. № 28. Ст. 3471; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063; 2002. № 12. Ст. 1093; № 48. Ст. 4737, 4746; 2003. № 52 (Ч. 1). Ст. 5034; 2004. № 31. Ст. 3233; 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 43. № 27. Ст. 2722; № 30 (Ч. 2). Ст. 3120; 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 21; № 7. Ст. 834; № 27. Ст. 3213. № 31. Ст. 3993; № 41. Ст. 4845; № 49. Ст. 6079; № 50. Ст. 6246; 2008. № 17. Ст. 1756; № 20. Ст. 2253; № 29 (Ч. 1). Ст. 3418; № 30 (Ч. 2). Ст. 3616; 2009. № 1. Ст. 14, 19, 23; № 7. Ст. 775.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; 2003. № 27. Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711; № 41. Ст. 3993; № 52.

Все эти взаимосвязи земли с перечисленными выше объектами нашли отражение в действующем земельном законодательстве, которое на основе специфики расположенных на земле (в земле) объектов и дифференциации земель на соответствующие категории не исключает возможности применения межотраслевого (комплексного) подхода в правовом регулировании земельных отношений. Так, согласно п/п. 2 и 3 ст. 3 ЗК РФ к отношениям по использованию и охране недр, водных объектов, лесов, животного мира и иных природных ресурсов, охране окружающей среды, охране особо охраняемых природных территорий и объектов, охране атмосферного воздуха и охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации применяются, соответственно, законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство о животном мире, об охране и использовании других природных ресурсов, об охране окружающей среды, об охране атмосферного воздуха, об особо охраняемых природных территориях и объектах, об охране объектов культурного наследия народов Российской Федерации, специальные федеральные законы.

К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством. Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

Таким образом, земельное законодательство по крайней мере не исключает применения иных отраслей законодательства (экологического, природоресурсного, воздухоохранительного, памятникиохранного и т.д.) к земельным отношениям, учитывая и в этом случае хозяйственные и природоохранные функции земли. Следует также отметить, что перечисленные отрасли российского законодательства исходят из принципа комплексного (межотраслевого) подхода к регулированию земельных отношений. Применительно к предмету исследования данной статьи рассмотрим реализацию названных принципов в законодательстве об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ.

Согласно преамбуле, п. 1 ст. 1 и п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» от 25 июня 2002 г.⁴ (далее – Закон об объектах культурного наследия) настоящий Закон регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России и направлен на восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания.

Предметами регулирования указанного Закона являются:

- 1) отношения, возникающие в области сохранения, исполь-

зования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России; 2) особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов России как особым видом недвижимого имущества. Отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, связанные с землепользованием и градостроительной деятельностью, регулируются земельным законодательством РФ, законодательством РФ о градостроительной и об архитектурной деятельности, законодательством РФ об охране окружающей среды и настоящим Федеральным законом.

Таким образом, определяя предметную сферу действия законодательства об объектах культурного наследия, законодатель проводит ее четкую взаимосвязь с земельным и градостроительным законодательством в тех случаях, когда речь идет о сохранении и восстановлении историко-культурной среды памятника (а это касается и земли). Конкретизируя характеристику объекта культурного наследия как особого вида недвижимого имущества, законодатель исходит из необходимости обеспечения комплексного подхода в правовом регулировании осуществления права собственности на памятники истории и культуры. Это не случайно, поскольку законодательство об объектах культурного наследия содержит как нормы-дефиниции (раскрывает содержание юридических понятий: «объекты культурного наследия», «памятники», «ансамбли», «достопримечательные места» и т.д.), так и важнейшие положения, конкретизирующие используемые в ЗК РФ термины (например, земли историко-культурного назначения, зоны охраны объектов культурного наследия и т.д.). Так, ст. 5 Закона об объектах культурного наследия раскрывает понятие земель историко-культурного назначения, устанавливая, что к указанным землям относятся земельные участки, занятые объектами культурного наследия, включенными в единый государственный реестр, а также выявленными объектами культурного наследия.

Соотношение земельного законодательства и законодательства об объектах культурного наследия проявляется и в том, что в ст. 3 и 54 Закона об объектах культурного наследия, конкретизирующих особый характер объекта культурного наследия как вида недвижимого имущества, памятник истории и культуры и земельный участок рассматриваются как объекты недвижимости с точки зрения не только функциональной, но и исторической взаимосвязи этих объектов, что также является существенной особенностью законодательства об объектах культурного наследия.

Историко-функциональная взаимосвязь подчеркивается законодателем и в п. 1 ст. 52 Закона об объектах культурного наследия, согласно которому физические и юридические лица осуществляют право пользования объектом культурного наследия, включенным в единый государственный реестр, право пользования земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия, и право пользования выявленным объектом культурного наследия по своему усмотрению с учетом требований, установленных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами, если это не ухудшает состояние указанных объектов, не наносит вред окружающей историко-культурной и природной среде, а также не нарушает права и законные интересы других лиц. В соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об охране

Ст. 5276; 2005. № 1. Ст. 17; № 10. Ст. 763; № 30. Ст. 3122, 3128; 2006. № 1. Ст. 17; № 17. Ст. 1782; № 23. Ст. 2380; № 27. Ст. 2880, 2881; № 31. Ст. 3453; № 43. Ст. 4412; № 50. Ст. 5279, 5282; № 52. Ст. 5498; 2007. № 1. Ст. 23, 24; № 10. Ст. 1148; № 21. Ст. 2455; № 26. Ст. 3075; № 31. Ст. 4009; № 45. Ст. 5417; № 46. Ст. 5553; 2008. № 20. Ст. 2251, 2253; № 29. Ст. 3418; № 30. Ст. 3597, 3616; № 52. Ст. 6236; 2009. № 1. Ст. 19; № 11. Ст. 1261.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 23. Ст. 2203; 2006. № 1. Ст. 10; 2007. № 1. Ст. 21; № 43. Ст. 5084; № 46. Ст. 5554; 2008. № 20. Ст. 2251; № 30 (Ч. 2). Ст. 3616.

окружающей среды” от 10 января 2002 г.⁵ (далее – Закон об ООС) природная среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов. Одним из компонентов природной среды является земля, которая выступает одновременно и природным объектом, и природным ресурсом.

Обобщая изложенное, следует сделать вывод о том, что в законодательстве об объектах культурного наследия межотраслевой подход к правовому регулированию отношений по использованию и охране земель историко-культурного назначения реализуется более последовательно, нежели в земельном законодательстве. Последнее только допускает возможность комплексного правового регулирования. Напротив, ст. 2 Закона об объектах культурного наследия не только конкретизирует принцип межотраслевого правового регулирования путем установления его предметной сферы, но и, по сути, закрепляет обязательность комплексного подхода в правовом регулировании отношений по использованию и охране земель историко-культурного назначения.

Так, если не будут сохранены внутренний интерьер, связь с историческими событиями, исторически сложившийся внешний облик недвижимого объекта культурного наследия, находящиеся в нем и связанные с ним произведения искусства (предметы материальной культуры, произведения живописи и скульптуры и т.д.), являющиеся подлинными свидетельствами различных эпох и цивилизаций, такие объекты перестают считаться недвижимыми памятниками истории и культуры. Это, в свою очередь, означает, что земельные участки, на которых такие объекты находятся, перестают относиться к землям историко-культурного назначения, поскольку ЗК РФ связывает возможность отнесения земельных участков к указанной категории земель с необходимостью обеспечения охраны объектов культурного наследия, т.е. при наличии на земельных участках последних, признаваемых законодательством в таком качестве (п/п. 6 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, ст. 7 и 8, п. 1 ст. 94 и ст. 99 ЗК РФ).

Следует признать, что аналогичной позиции законодатель придерживается и в Законе об объектах культурного наследия (ст. 3, 5, 23 и 29). Важно учесть и то, что уничтожение (гибель), а также снос объекта культурного наследия влекут утрату соответствующими земельными участками своего историко-культурного назначения. Данное обстоятельство является принципиальной особенностью правового режима земель историко-культурного назначения. Например, если будут осуществлены снос либо уничтожение хозяйственных построек на земельных участках из состава земель сельскохозяйственного назначения, это не повлечет за собой утрату соответствующими землями сельскохозяйственного назначения, т.е. они не перестанут быть средством производства сельскохозяйственной продукции или пространственным базисом для размещения зданий, строений и сооружений хозяйственного назначения. Иная ситуация связана с уничтожением или сносом объекта культурного наследия. Если даже такой объект будет восстановлен (построен заново), он может быть признан вновь выявленным объектом культурного наследия не ранее чем через 40 лет с момента его создания (п. 7 ст. 18 Закона об объектах культурного наследия).

Предмет правового регулирования (сфера действия) земельного законодательства и законодательства об объектах

культурного наследия – общественные земельные отношения в сфере использования и охраны земель, в том числе историко-культурного назначения, служащих пространственным базисом для обеспечения сохранности недвижимых памятников истории и культуры (ст. 3 ЗК РФ, ст. 2 Закона об объектах культурного наследия). Так, установление границ территории объекта культурного наследия выступает одной из основных мер государственной охраны объектов культурного наследия (п. 2 ст. 33 Закона об объектах культурного наследия), а обязанность соблюдать режим использования территории объекта культурного наследия – основным условием обеспечения сохранения объекта культурного наследия (ст. 46 Закона об объектах культурного наследия).

Специфику имеют также пределы осуществления права собственности и иные права на земельные участки из земель историко-культурного назначения, которые не могут не учитываться в нормах земельного законодательства. Так, при приватизации памятника истории и культуры (включая земельный участок) на объект культурного наследия оформляется охранный обязательство (обязательство по сохранению и использованию памятника истории и культуры). Публичный сервитут (право прохода по земельному участку в целях доступа к расположенным на нем объектам культурного наследия) является срочным, т.е. действует до момента перевода земельных участков из земель особо охраняемых территорий и объектов в другую категорию земель либо до момента фактического уничтожения (гибели) или исключения памятника истории и культуры из единого государственного реестра, а также отказа включить выявленный объект культурного наследия в реестр (ст. 7, 23 и 48, п. 3 и 4 ст. 52 Закона об объектах культурного наследия).

Управление в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения имеет существенные особенности, если говорить о содержании управления, т.е. о его функциях. Так, по вопросам включения или отказа во включении объекта культурного наследия в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России проводится государственная историко-культурная экспертиза (на эту экспертизу ссылается, в частности, ст. 10 Федерального закона “О переводе земель и земельных участков из одной категории в другую” от 21 декабря 2004 г.⁶ (далее – Закон о переводе земель). Проведение такой экспертизы связано не только с отнесением земель или земельных участков к землям историко-культурного назначения, но и с переводом земель особо охраняемых территорий (земель историко-культурного назначения) и объектов в другие категории земель ввиду утраты земельными участками из указанной категории земель природоохранного, историко-культурного, рекреационного, научного и иного особо ценного значения. Утрата такого значения устанавливается на основании заключения различных экспертиз (экологической, историко-культурной и т.д.). Правовое значение государственной историко-культурной экспертизы состоит в том, что ее заключение о включении объекта, имеющего историко-культурную ценность, в единый государственный реестр как объекта культурного наследия либо исключении объекта культурного наследия из единого государственного реестра служит основанием соответственно для перевода земель или земельных участков из других категорий земель

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2004. № 35. Ст. 3607; № 27. Ст. 2711; 2005. № 19. Ст. 1752; 2006. № 1. Ст. 10; № 52 (Ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 7. Ст. 834; № 27. Ст. 3213; 2008. № 26. Ст. 3012; № 29 (Ч. 1). Ст. 3418; № 30 (Ч. 2). Ст. 3616; 2009. № 1. Ст. 17.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5276; 2006. № 17 (Ч. 1). Ст. 1782; № 23. Ст. 2380; № 50. Ст. 5279; № 52 (Ч. 1). Ст. 5498; 2007. № 21. Ст. 2455; № 45. Ст. 5417; № 46. Ст. 5557; 2008. № 20. Ст. 2251; № 30 (Ч. 2). Ст. 3616; 2009. № 11. Ст. 126; № 19. Ст. 2283.

в земли историко-культурного назначения и отнесения указанных земель или земельных участков к землям историко-культурного назначения.

Заклучение государственной историко-культурной экспертизы служит основанием и для перевода земель или земельных участков из земель историко-культурного назначения в другие категории земель. Правовое значение такой экспертизы состоит также в том, что от ее заключения зависит установление (прекращение действия) ограничений прав на земельные участки из земель историко-культурного назначения. В этом отношении ст. 10 Закона о переводе земель носит коррелятивный характер, поскольку законодатель и в этом случае придерживается принципа историко-функционального единства объекта культурного наследия и земельного участка, на котором такой объект находится. И хотя данный принцип прямо не закреплен в федеральном законодательстве об объектах культурного наследия, он вытекает из толкования норм п. 1 ст. 99 ЗК РФ, ст. 3, 5 и 54 Закона об объектах культурного наследия, ст. 10 Закона о переводе земель.

Существенные особенности имеет и содержание такой функции управления, как контроль за соблюдением требований законодательства в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения. Земельный контроль может быть государственным, муниципальным, производственным и общественным (ст. 71–73 ЗК РФ). Особую актуальность представляют правовые проблемы осуществления государственного контроля в отношении земель, на которых располагаются объекты, имеющие природоохранное, рекреационное, лечебно-оздоровительное, историко-культурное, научное и иное особо ценное значение. Эти проблемы обусловлены тем, что уничтожение (разрушение, снос) и перемещение объекта культурного наследия приводят к тому, что соответствующие земли утрачивают историко-культурное назначение, поскольку служат прежде всего пространственным базисом для обеспечения физической сохранности объектов культурного наследия (п/п. 6 п. 1 ст. 1, п. 1 ст. 94 и п. 1–3 ст. 99 ЗК РФ). Это значит, что данные земли нуждаются в повышенной правовой охране. Применительно к землям историко-культурного назначения, входящим в состав категории земель особо охраняемых территорий и объектов, такой вывод следует из системного анализа положений п. 1 ст. 94, ст. 99 ЗК РФ, ст. 5, 33, 46, 52 и 54 Закона об объектах культурного наследия, п. 2 ст. 4 и ст. 58 Закона об ООС.

Вместе с тем в соответствующем законодательстве, содержащем положения о правовом режиме земель историко-культурного назначения, ничего не предусматривается о порядке осуществления контроля в сфере использования и охраны указанных земель, о федеральных органах исполнительной власти, его осуществляющих, их полномочиях. Более того, в земельном законодательстве и законодательстве об объектах культурного наследия отсутствуют концептуальные положения, закрепляющие принципы осуществления государственного контроля в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения. Следствием такого пробела в правовом регулировании являются многочисленные нарушения земельного законодательства и законодательства об объектах культурного наследия.

Как правило, эти нарушения касаются несанкционированного проведения на земельном участке, занятом памятником истории и культуры работ по его хозяйственному освоению (земляных, мелиоративных, строительных и т.д.), сноса либо перемещения объекта культурного наследия, умышленного уничтожения объекта археологического наследия, использования территории объекта культурного наследия под склады и автостоянки (например, в целях так называемого “приспо-

собления” объекта культурного наследия для использования в современных условиях), а также незаконного предоставления земельных участков из земель историко-культурного назначения физическим и юридическим лицам (например, предоставления в собственность или в аренду земельных участков из земель историко-культурного назначения, изъятых из гражданского оборота).

Поскольку государственный земельный контроль может осуществляться не только на федеральном, но и на региональном уровнях, постольку контроль в отношении земель историко-культурного назначения регулируется также и нормативными правовыми актами субъектов РФ. Однако законодательство субъектов РФ об объектах культурного наследия предусматривает только объекты государственного земельного контроля на землях историко-культурного назначения.

Так, согласно ст. 28 Закона Чеченской Республики “Об объектах культурного наследия в Чеченской Республике” от 20 декабря 2006 г.⁷ государственный контроль осуществляется над объектами культурного наследия, выявленными объектами культурного наследия, их территориями, объектами, обладающими признаками объекта культурного наследия, зонами охраны объектов культурного наследия, историко-культурными заповедниками, землями историко-культурного назначения, а также земельными участками, подлежащими хозяйственному освоению. Государственный контроль реализуется в формах: 1) контроля за соблюдением должностными, физическими и юридическими лицами требований государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия; 2) контроля за разработкой градостроительной и проектной документации, градостроительных регламентов, проектированием и проведением работ по обеспечению сохранности культурного наследия, землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ; 3) контроля за состоянием объектов культурного наследия.

В соответствии с п. 1 ст. 23 Закона Оренбургской области “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Оренбургской области” от 6 октября 2003 г.⁸ объекты культурного наследия, находящиеся на территории области, подлежат государственной охране независимо от форм собственности и видов пользования и охраняются вместе с их территориями и зонами охраны.

По смыслу п. 1 ст. 15 Закона Пензенской области “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Пензенской области” от 22 декабря 2005 г.⁹ государ-

⁷ См.: Справочная правовая система “КонсультантПлюс”. Версия “Проф” // Региональное законодательство.

⁸ См.: Бюллетень Законодательного собрания Оренбургской области от 17 сентября 2003 г. (12-е засед.), Южный Урал. 2003. 24 окт.; Южный Урал. 2003. 25 окт.; Южный Урал. 2005. 26 марта; Южный Урал. 2006. 24 марта; Южный Урал. 2006. 2 июня; Бюллетень Законодательного собрания Оренбургской области от 29 августа 2008 г. (22-е засед.). Ч. I; Южный Урал (Спецвыпуск № 59 с документами Законодательного собрания Оренбургской области). 2008. 27 сент.; Южный Урал. 2008. 5 дек.; Южный Урал (Спецвыпуск № 79 с документами Законодательного собрания Оренбургской области). 2009. 5 дек.

⁹ См.: Пензенские губернские ведомости. 2005. № 30. Ст. 120; Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2006. № 30 (Ч. 2). Ст. 151; Пензенские губернские ведомости. 2006. № 11. Ст. 100; Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2006. № 32 (Ч. 1). Ст. 147; Пензенские губернские ведомости. 2007. № 18. Ст. 62; Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2007. № 40. ст. 72; Пензенские губернские

ственный контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия осуществляется путем проверки состояния объектов культурного наследия, соблюдения порядка их использования и требований к проведению работ на территориях и в зонах охраны объектов культурного наследия.

Согласно ст. 28 Закона Республики Татарстан “Об объектах культурного наследия в Республике Татарстан” от 1 апреля 2005 г.¹⁰ объектами государственного контроля являются объекты культурного наследия, выявленные объекты культурного наследия, их территории, объекты, обладающие признаками объекта культурного наследия, зоны охраны объектов культурного наследия, историко-культурные заповедники, земли историко-культурного назначения, а также земельные участки, подлежащие хозяйственному освоению. Государственный контроль осуществляется в форме контроля за соблюдением должностными, физическими и юридическими лицами требований государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия.

В соответствии с п. 6.3. Положения о порядке организации историко-культурного заповедника регионального назначения, режиме его содержания и зонах его охраны на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, утвержденного постановлением Правительства ЯМАО от 14 августа 2008 г. № 431-А¹¹, владелец (собственник, пользователь, арендатор) обязан беспрепятственно допускать представителей службы по охране и использованию объектов культурного наследия автономного округа для обследования и контроля за исполнением действующего законодательства в использовании земель историко-культурного назначения.

Таким образом, из содержания приведенных выше положений ЗК РФ, Закона об объектах культурного наследия и нормативных правовых актов субъектов РФ следует, что государственный контроль в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения должен основываться прежде всего на принципе исторической и функциональной взаимосвязи земельного участка и находящегося на нем (в нем, т.е. ниже поверхностного слоя земли – почвы) недвижимого памятника истории и культуры. В ст. 3 Закона об объектах культурного наследия не совсем удачно сформулирован указанный принцип (см., например, абз. 2 ст. 3 этого

Закона). Более определенно данный принцип федеральный законодатель сформулировал в п. 3 ст. 54 этого же Закона, в силу прямого указания которого земельный участок, на котором располагается недвижимый памятник истории и культуры, является его неотъемлемой частью.

Между тем в федеральном законодательстве об объектах культурного наследия весьма содержательно раскрывается юридическое понятие “государственная охрана объектов культурного наследия”, которое включает в себя и ряд элементов механизма осуществления государственного земельного контроля. К ним по смыслу отдельных положений п. 2 ст. 33 Закона об объектах культурного наследия относятся согласование проектов проведения работ по хозяйственному освоению земельных участков из земель историко-культурного назначения и выдача разрешений на проведение таких работ. Кроме того, в качестве элемента механизма государственной охраны объектов культурного наследия в п. 2 ст. 33 Закона об объектах культурного наследия предусматривается осуществление мероприятий по сохранению объекта культурного наследия. Глава 7 этого же Закона “Сохранение объекта культурного наследия”, конкретизирующая названные выше нормы, содержит ст. 46, согласно которой физические и юридические лица обязаны соблюдать режим использования территории объекта культурного наследия. Правда, содержание такого правового режима в законодательстве об объектах культурного наследия не раскрывается, что делает проведение государственного контроля в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения крайне затруднительным. Тем не менее, из положений п. 2 ст. 33 и ст. 46 Закона об объектах культурного наследия в их взаимосвязи следует вывод о том, что одним из требований сохранения объекта культурного наследия является соблюдение режима использования его территории, т.е. земельного участка, в границах которого он расположен. Вместе с тем, соблюдение такого режима – непереносимое и существенное условие обеспечения его долговременной физической сохранности, поскольку уничтожение (гибель) последнего приведет к тому, что соответствующие земельные участки перестанут относиться к землям историко-культурного назначения (ст. 5 и 23 Закона об объектах культурного наследия, ст. 10 Закона о переводе земель).

В п. 2 ст. 33 Закона об объектах культурного наследия предусматривается также, что одной из мер государственной охраны объектов культурного наследия является контроль за состоянием объектов культурного наследия (ст. 39 Закона об объектах культурного наследия). Использование объекта культурного наследия не должно причинять вред природной среде памятника истории и культуры, включая землю. К тому же земельный участок является неотъемлемой частью объекта культурного наследия (п. 1 ст. 52, ст. 54 Закона об объектах культурного наследия, ст. 1 Закона об ООС, п/п. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Земля и земельный участок являются объектами земельных отношений, в том числе отношений по проведению земельного контроля (п. 1 ст. 3, п. 1 ст. 6, п. 1 ст. 71 ЗК РФ). При установлении правового режима земель историко-культурного назначения применяется как земельное законодательство, предметом которого являются отношения в сфере использования и охраны земель, так и законодательство об объектах культурного наследия, закрепляющее юридически значимые признаки объектов культурного наследия (п/п. 1 и 4 ст. 3 ЗК РФ, п. 2 ст. 2 Закона об объектах культурного наследия). Следовательно, по смыслу положений п/п. 1 и 4 ст. 3, п. 1 ст. 6, п. 1 ст. 71, п. 1 ст. 94 и ст. 99 ЗК РФ, ст. 3, 39, 52 и 54 Закона об объектах культурного наследия земельный участок, в границах которого располагается недвижимый

ведомости. 2008. № 17. Ст. 48; Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2008. № 4 (Ч. 1). Ст. 160; Пензенские губернские ведомости. 2008. № 63. Ст. 59; Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2008. № 10 (Ч. 1). Ст. 179; Пензенские губернские ведомости. 2008. № 70. Ст. 1; Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2008. № 11. Ст. 10; Пензенские губернские ведомости. 2009. № 46. Ст. 2; Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2009. № 16 (Ч. 1). Ст. 16.

¹⁰ Республика Татарстан. 2005. 5 апр.; Ведомости Государственного совета Татарстана. 2005. № 4 (Ч. I). Ст. 340. Республика Татарстан. 2005. 30 дек.; Ватаным Татарстан. 2005. 30 дек.; Ведомости государственного совета Татарстана. 2005. № 12 (Ч. IV). Ст. 1072; Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2006. № 9. С. 0984; Республика Татарстан. 2007. Ватаным Татарстан. 2007. 17 янв. Ведомости государственного совета Татарстана. 2007. № 1 (Ч. I). Ст. 5; Сборник постановлений и распоряжений Кабинета министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2007. № 40. С. 01132. Республика Татарстан. 2008. 1 янв. Ватаным Татарстан. 2008. 1 янв. Ведомости Государственного совета Татарстана. 2007. № 12 (Ч. II). Ст. 1161.

¹¹ См.: Красный Север (Спецвыпуск № 103, 104). 2008. 22 авг.

памятник истории и культуры, является объектом контроля за состоянием памятника истории и культуры. Значит, земельный контроль является составной и неотъемлемой частью контроля за состоянием объекта культурного наследия.

Поскольку федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на осуществление государственной охраны объектов культурного наследия, является Министерство культуры РФ (ст. 6, 10 и 11 Закона об объектах культурного наследия, п. 1 Положения о Министерстве культуры РФ, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 406 от 29 мая 2008 г.¹²), а земельный участок является неотъемлемой частью объекта культурного наследия и служит целям обеспечения его физической сохранности (ст. 3, п. 2 ст. 33, ст. 46 и п. 3 ст. 54 Закона об объектах культурного наследия), представляется вполне целесообразным наделить указанное ведомство и его территориальные органы в субъектах РФ полномочиями по осуществлению государственного контроля в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения.

В качестве примера, обосновывающего необходимость наделения Министерства культуры РФ полномочиями по осуществлению государственного земельного контроля, приведем Положение о государственном земельном контроле, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г.¹³. Согласно п. 4 и 5 данного Положения Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы (далее – Росприроднадзор) осуществляют контроль за соблюдением выполнения требований законодательства Российской Федерации о недопущении использования участков лесного фонда для раскорчевки, переработки лесных ресурсов, устройства складов, возведения построек (строительства), распылки и других целей без специальных разрешений на использование указанных участков. Кроме того, Росприроднадзор контролирует соблюдение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов. Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы (далее – Россельхознадзор) осуществляют на землях сельскохозяйственного назначения и земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений контроль за соблюдением выполнения мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, включая мелиорированные земли.

В этой связи представляется вполне обоснованным дополнить Положение о государственном земельном контроле п. 5.1. следующего содержания: *Министерство культуры РФ осуществляет контроль за соблюдением: 1) требований охранных обязательств (обязательств по сохранению и использованию объектов культурного наследия) в отношении земельных участков, на которых находятся недвижимые памятники истории и культуры, в целях недопущения использования объекта культурного наследия и земельного участка, в границах которого он располагается, не в соответствии с их целевым назначением; 2) выполнения требований федерального законодательства об объектах культурного наследия по проведению работ, связанных с хозяйственным освоением земельного участка из земель историко-культурного назначения без выданных в установленном порядке специальных разрешений; 3) режима использования*

земельных участков в границах достопримечательного места, включая государственные историко-культурные заповедники; 4) режима использования земельных участков, занятых объектами археологического наследия; 5) режима использования земельных участков в границах зон охраны объектов культурного наследия.

Специфична и земельно-правовая (специальная) ответственность за земельные правонарушения в сфере использования и охраны земель историко-культурного назначения. Земельное законодательство предусматривает в качестве основания принудительного прекращения прав постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения и безвозмездного срочного пользования на земельные участки нарушение правового режима земель особо охраняемых территорий и объектов, установленного в статьях 95–100 ЗК РФ (п.п. 2 п. 2 ст. 45 ЗК РФ).

В ст. 54 Закона об объектах культурного наследия установлена конфискация (принудительное и безвозмездное прекращение права собственности) земельного участка из земель историко-культурного назначения за нарушение режима использования объектов культурного наследия.

Объекты культурного наследия являются недвижимым имуществом особого рода. Они расположены на земельных участках, с которыми связаны не только функционально, но и исторически. Следовательно, правовой режим земель историко-культурного назначения и земельных участков из состава указанных земель предопределяется характером использования и охраны расположенных на них объектов культурного наследия. А это означает, что земельный участок на землях историко-культурного назначения, выступаая пространственным базисом размещения памятника истории и культуры, прежде всего служит средством обеспечения сохранности объекта культурного наследия. Таким образом, историко-функциональная взаимосвязь объекта культурного наследия и земельного участка, на котором он расположен, приводит к установлению единого правового режима их использования и охраны. Поскольку именно земельный участок выступает средством обеспечения сохранности недвижимого памятника истории и культуры, в отношении права собственности и иных прав на этот земельный участок предусматриваются определенные ограничения. Согласно ст. 56 ЗК РФ основанием установления ограничений прав на землю могут быть особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных. Важно отметить две общие особенности установления таких ограничений.

Во-первых, они устанавливаются не в отношении земельного участка, а в отношении объекта культурного наследия, который включает в себя и земельный участок как его неотъемлемую часть (ст. 3 и 54 Закона об объектах культурного наследия). Так, охранные обязательства при приватизации объекта культурного наследия включают в себя не только требования к содержанию и использованию памятника истории и культуры, но и к режиму использования его территории (земельного участка). Согласно п. 1 ст. 34 Закона об объектах культурного наследия в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный пояс, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 22. Ст. 2584.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 47. Ст. 4919; 2007. № 27. Ст. 3282.

Во-вторых, ограничения прав на земли историко-культурного назначения могут носить временный характер. Так, согласно ст. 53 Закона об объектах культурного наследия ограничения прав на объекты культурного наследия (в том числе земельные участки) действуют до момента полного устранения обстоятельств, послуживших основанием для их установления. Например, ограничения устанавливаются в отношении выявленного объекта культурного наследия. Такие ограничения действуют до момента принятия решения об отказе включить указанный объект в единый государственный реестр либо об исключении объекта культурного наследия из единого государственного реестра, либо вследствие уничтожения (сноса) памятника истории и культуры на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы (ст. 30 и 48 Закона об объектах культурного наследия).

Толкование положений п. 4 и 5 ст. 27, п. 4 ст. 35 ЗК РФ, ст. 49 и 50, п. 3 ст. 54 Закона об объектах культурного наследия позволяет сделать вывод о том, что названный принцип является основополагающим и при установлении пределов оборотоспособности земельных участков из земель историко-культурного назначения. Историко-функциональная взаимосвязь памятника истории и культуры и земельного участка, на котором такой объект недвижимости расположен, предполагает безраздельное нахождение объекта культурного наследия и земельного участка в гражданском обороте, недопустимость отчуждения земельного участка

отдельно от находящегося на нем памятника истории и культуры (п. 4 ст. 35 ЗК РФ). Иными словами, единый правовой режим объекта культурного наследия и земельного участка, на котором такой объект располагается, предполагает, что памятник истории и культуры и земельный участок должны находиться в собственности одного лица.

Обобщая все вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что основополагающим принципом правового регулирования использования и охраны земель историко-культурного назначения должен стать четко закрепленный в федеральном законодательстве об объектах культурного наследия принцип историко-функционального единства памятника истории и культуры и земельного участка, на котором находится объект культурного наследия. Согласно этому принципу объекты культурного наследия и земельные участки, на которых они расположены, должны рассматриваться в земельном, градостроительном и памятниковоохранном законодательстве как единый объект правовой охраны, для которого устанавливается единый правовой режим.

Таким образом, в ст. 3 ЗК РФ речь должна идти не о возможности применения норм законодательства об объектах культурного наследия к отношениям по использованию и охране земель историко-культурного назначения, а о взаимодействии норм земельного законодательства и законодательства об объектах культурного наследия по вопросам регулирования такого правового режима.