

УДК 349.414

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КУЛЬТУРНОГО СЛОЯ ЗЕМЕЛЬ ГОРОДОВ
КАК ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ***Э.Ф. Нигматуллина***Аннотация**

В статье подробно анализируется правовой режим культурного слоя земель городов, выявляются его основные признаки и условия его участия в гражданском обороте. Показана необходимость введения в Земельный кодекс РФ положения, регулирующего порядок и особенности оборота земель историко-культурного назначения.

Ключевые слова: культурный слой, земельный участок, культурное наследие, охранные зоны, гражданский оборот, кадастровый учет.

Современный период охраны памятников истории и культуры – это качественно новый этап исторического развития мирового сообщества, характерными особенностями которого являются универсализация и глобализация международных отношений, формирование единого информационного пространства, обеспечение прав, в том числе прав на культурное наследие.

Основными международными актами, регулирующими охрану культурного наследия, являются Декларация принципов международного культурного сотрудничества, принятая Генеральной конференцией ООН в 1966 г., Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г., Второй протокол к ней 1999 г. Кроме того, следует выделить основные акты ЮНЕСКО, касающиеся архитектурного наследия: Рекомендации об охране в национальном плане культурного и природного наследия 1972 г., Рекомендации о сохранении и современной роли исторических ансамблей 1976 г., Руководство по выполнению Конвенции 1972 г.

В ст. 5 Конвенции 1972 г. сформулирован принцип, согласно которому отправной точкой городского планирования является сохранение памятников истории и культуры. В ст. 3 Рекомендации 1976 г. городские ансамбли и окружающая их среда определяются как единое целое, равновесие и особый характер которого зависят от синтеза составляющих его элементов и которое включает деятельность людей, а также здания, структуру пространства и окружающую зону, а их охрана и сохранение являются предметом общей ответственности и должны регулироваться государственной политикой и специальным законодательством.

В условиях фрагментации и коммерциализации исторических центров городов комплексный подход к территориальному планированию является условием

сохранения особо ценных земель. С другой стороны, именно высокие эстетические качества и степень сохранности исторической среды обеспечивают особую инвестиционную привлекательность городов. В связи с этим ключевым элементом градостроительства становится направленность стратегий развития городов не только на восстановление городской среды, но и на ее развитие с учетом баланса публичных и частных интересов, целостности, подлинности исторических зданий, ансамблей и разумного современного строительства, нацеленного на повышение качества жизни¹.

Международно-правовым положениям о том, что каждая культура обладает достоинством и ценностью, которые следует уважать и сохранять, что повреждение или исчезновение любых образцов культурной ценности представляет собой пагубное обеднение достояния всех народов мира, соответствуют положения Конституции РФ об обеспечении благополучия и процветания России, исходя из ответственности перед нынешним и будущим поколениями, о праве каждого на доступ к культурным ценностям во взаимосвязи с обязанностью заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (КРФ, ч. 2–3, ст. 44). Культурное наследие – духовный, культурный, экономический и социальный капитал невозместимой ценности.

Современная модель государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) нашла свое отражение в одном из законопроектов, направленных на совершенствование положений Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ОКН). Законопроектом предусмотрено, что проекты правил землепользования и застройки, действие которых распространяется на территорию исторического поселения, подлежат согласованию с региональным органом охраны объектов культурного наследия. До утверждения генерального плана и (или) Правил землепользования и застройки документация по планировке территории исторического поселения подлежит согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия. По мнению инициаторов законопроекта, его принятие будет способствовать повышению эффективности мероприятий по сохранению объектов исторического наследия.

Необходимость в дополнительных мерах по сохранению исторического и культурного наследия требует решения ряда проблем, в частности неурегулированного правового режима объектов археологического наследия и достопримечательных мест.

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, места совершения религиозных

¹ В настоящее время в российском законодательстве основные цели охраны объектов культурного наследия большей частью продекларированы. Сегодня состояние 80% находящихся на государственной охране памятников истории и культуры характеризуется как неудовлетворительное, требуется принятие срочных мер по спасению памятников (ПК). К примеру, к празднованию 1000-летия Казани в 2001 г. Правительством РФ в рамках целевой Программы «Сохранение и развитие исторического центра г. Казани» было выделено на 2001–2005 гг. 64.93 млрд. рублей. Решение крупномасштабных задач в рамках этой программы, а также республиканской Программы ликвидации ветхого жилья привело к утрате значительной части исторического наследия. С 90-х годов XX в. было снесено 33 памятника, 4 – за последние 2 года, а из 8 тыс. исторических зданий (не памятников), дающих представление о Казани XIX – XX вв., снесено более 3 тыс., около 100 – за последние 5 лет (Г).

обрядов относит к достопримечательным местам, а следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, частично или полностью скрытые в земле или под водой – к объектами археологического наследия, основным источником информации о которых являются археологические раскопки или находки (ОКН).

Земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации. Эти земли являются неотъемлемой частью объектов культурного наследия как особой категории недвижимого имущества. Следовательно, они не могут находиться в обороте отдельно от находящихся на них объектов материальной культуры.

Земли особо охраняемых территорий используются строго по целевому назначению в порядке, установленном земельным законодательством и федеральными законами (ЗК, ст. 1, ст. 99). В случае нахождения особо охраняемых территорий в границах населенных пунктов их использование осуществляется с учетом требований к охране памятников истории и культуры. Использование земельных участков, в пределах которых располагается объект археологического наследия, с нарушением Федерального закона и законодательства субъектов Российской Федерации об охране и использовании объектов культурного наследия запрещается (ОКН, ст. 52).

Культурный слой земли представляет собой культурную ценность в связи с тем, что в границах его территории могут располагаться объекты археологического наследия. Толщина культурного слоя составляет около 10 м [1, с. 515], а в некоторых местах – до 12–14 м (например, Таманское городище). Согласно определению, содержащемуся в «Своде реставрационных правил» Министерства культуры РФ, «Культурный слой – исторически сложившаяся система напластований, образовавшаяся в результате деятельности человека» (СП, п. 3.20). Инструкцией по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР, утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 24 января 1986 г. № 33, установлено, что по завершении археологических исследований участка культурного слоя оставленные на месте фрагменты сооружений подлежат охране как недвижимые памятники истории и культуры (ИО).

Формирование культурного слоя связано с геологическими факторами, а техногенные факторы оказывают влияние на состав культурного слоя. По мнению Ф.В. Котлова, в образовании культурного слоя действуют два основных процесса:

- процесс накопления различного материала на поверхности под влиянием хозяйственно-бытовой деятельности человека;
- процесс искусственного изменения естественных отложений при осуществлении строительных мероприятий и трансформации состава и свойств грунтов приповерхностной литосферы (см. [2, с. 9]).

В отличие от естественных отложений, накопление культурного слоя не имеет природного характера и, будучи искусственным образованием, обладает специфическими физико-механическими свойствами. Плотность массива, фор-

мирующего культурный слой, зависит от составляющих его предметов древней материальной культуры¹. На культурный слой могут воздействовать подтопление, оползни, вследствие которых разрушаются памятники архитектуры и градостроительства. Таким образом, под культурным слоем следует понимать искусственно созданный слой земли, как правило, сформировавшийся не одно столетие, имеющий глубину, непосредственно связанный с памятником, который после реставрационных работ трансформируется в здание, строение либо сооружение.

Обратим внимание на то, что отсутствие четкой позиции законодателя по режиму использования культурного слоя как объекта земельных и имущественных правоотношений ведет к проблемам и в правоприменительной практике. Весьма показательными примерами здесь служат решения Высшего арбитражного суда РФ. В своем определении от 1 июня 2009 г. № 3573/09 суд сформулировал следующие выводы: во-первых, культурный слой и земельный участок, расположенный в пределах территории памятника археологии, представляют собой единый объект, раздельное использование земельного участка и расположенного в его составе объекта археологического наследия невозможно; во-вторых, культурный слой исключает возможность использования земельного участка в качестве средства производства; в-третьих, передача земельного участка в собственность фактически означает передачу в частную собственность объекта археологического наследия, что является нарушением ст. 50 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», в силу которой объекты археологического наследия не подлежат отчуждению из государственной собственности. При таких обстоятельствах не может применяться п. 2 ст. 49 вышеуказанного закона о раздельном гражданском обороте земельного участка и объекта археологического наследия² (ОВС).

Напротив, Президиум Высшего арбитражного суда РФ в постановлениях от 21 июля 2009 г. № 3573/09 (ПВС1) и от 13 марта 2007 г. № 15355/06 (ПВС2) отметил, что, исходя из п. 2 ст. 49 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», земельные участки памятников археологии из хозяйственного использования не изъяты и законодательство не содержит запрета на оборот таких земельных участков. Следовательно, собственники зданий, строений, сооружений имеют исключительное право на приватизацию или приобретение права аренды земельных участков, на которых расположены здания, строения, сооружения. В свою очередь, п. 4 ч. 5 ст. 27., п. 4 ст. 28 Земельного кодекса РФ также не допускают отказа в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, ограниченных в обороте, если федеральным законодательством разрешено такое предоставление.

К настоящему времени перечни объектов культурного наследия федерального значения сформированы Росимуществом по согласованию с Министерством

¹ Следует отметить, что ГОСТ 25100-95 не относит культурный слой к группе искусственных грунтов (ГК).

² Однако нельзя не отметить, что в соответствии со ст. 4 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» объекты археологического наследия относятся к объектам федерального значения, а в силу ст. 49 этого же закона находятся в государственной собственности.

культуры РФ по предложениям, внесенным исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления до 1 декабря 2007 г. Право собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на объекты, включенные в утвержденные Правительством Российской Федерации перечни объектов, считается возникшим со дня государственной регистрации указанного права собственности в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Включение же спорных объектов в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения само по себе не может повлечь прекращение права собственности на них и передачу их в федеральную собственность, поскольку ст. 235 Гражданского кодекса РФ не предусматривает такого основания прекращения права собственности. Если же объект включен в перечень объектов, на которые в соответствии с решением Правительства Российской Федерации должно быть оформлено право собственности Российской Федерации, указанное право оформляется после отказа соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования от права собственности на данный объект. Данный отказ может быть оформлен в трехмесячный срок со дня вступления в силу решения Правительства Российской Федерации.

В случае, если субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в указанный срок не оформлен отказ от права собственности на объект культурного наследия, Российская Федерация вправе требовать государственной регистрации права собственности Российской Федерации на данный объект в судебном порядке.

Думается, что приведенные примеры подтверждают необходимость установления единого порядка предоставления земельных участков под объекты культурного наследия, которые включают памятники, ансамбли, достопримечательные места, с учетом пределов воздействия со стороны государства из соображений национального самоуважения и соблюдения международных обязательств.

И.А. Иконицкая справедливо обращает внимание на роль государства как собственника земли и политического суверена. По ее мнению, необходимость сохранения земель своего основного свойства – основы жизни и деятельности человеческого общества – определяет специфику как реализации субъективных вещных прав на землю, так и деятельности государства в лице его соответствующих органов по распределению, рациональному использованию и охране земель [3, с. 31].

Под государственной охраной объектов культурного наследия понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия (ОКН, ст. 6). Для охраны

объектов культурного наследия важное значение имеет не только законодательное гарантирование прав и обязанностей участников, но и разграничение сфер и функций органов, осуществляющих охрану таких объектов. Государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения предусматривает согласование решений органов местного самоуправления об отводе земель и изменении их правового режима с федеральным органом исполнительной власти в области охраны памятников археологии. Несоблюдение этого требования может привести к негативным правовым последствиям.

Так, Федеральный арбитражный суд Поволжского округа признал недействительной государственную регистрацию права собственности на территорию парка, которая является памятником археологии федерального значения и в силу пп. 5 п. 2 ст. 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (АСПО). Отсутствие согласования решений органов местного самоуправления об отводе земель и изменении их правового режима с федеральным органом исполнительной власти в области охраны памятников археологии (Росохранкультуры) является основанием для признания сделки недействительной.

Правовой режим достопримечательных мест определяется характером использования территории, ограничениями на использование, требованиями к хозяйственной деятельности, установленными федеральными органами, органами исполнительной власти субъекта РФ, которые вносятся в Правила застройки и в схемы зонирования территории (ОКН, ст. 35, п. 3).

В настоящее время вышеуказанные требования по использованию разработаны, к примеру, для достопримечательного места «Бородинское поле», представляющего собой территорию исторического культурного слоя разной глубины, покрывающего всю поверхность базового рельефа, включающего элементы исторической планировки населенных пунктов и исторического природопользования (ПМК). В целях устойчивого развития муниципального образования и охраны Бородинского поля выделены зона консервации историко-культурного ландшафта и зона застроенных территорий; предусмотрена нейтрализация активно диссонансных сооружений, снос диссонансной многоквартирной жилой застройки, запрет на применение диссонансных объемно-пространственных и архитектурных решений – по местоположению, чрезмерному активному силуэту и цвету, а также создание вибрационных нагрузок динамическим воздействием на грунты в зоне их взаимодействия с памятниками и другие ограничения.

Однако ни Земельный кодекс РФ, ни Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» не предусматривают изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд у собственника, землевладельцев, землепользователей, арендаторов в случае объявления территории достопримечательным местом либо наличия диссонансных объектов. При таких условиях установленные Министерством культуры РФ требования к использованию достопримечательных мест должны быть приведены в соответствии с нормами гражданского и земельного законодательства.

Кроме того, согласно Положению о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенные в пределах территорий зон охраны объекта культурного наследия земельные участки или объекты капитального строительства, не соответствующие режиму использования земель или градостроительным регламентам, могут использоваться без установления срока приведения их в соответствие с указанными режимами использования земель или градостроительными регламентами (за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия) (ЗО). Реконструкция, изменение вида разрешенного использования указанных земельных участков и объектов капитального строительства может осуществляться только путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, предусмотренными режимами использования земель и градостроительными регламентами, установленными в границах зон охраны объекта культурного наследия.

Указанное правовое регулирование корреспондирует со ст. 85 Земельного кодекса РФ, положения которой регулируют правовой режим земель населенных пунктов.

На наш взгляд, реализация установленных ограничений приведет к оттоку людских ресурсов из села, деградации почв, приводящей к гибели ценных сельскохозяйственных и лесохозяйственных угодий, поскольку конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны земли как важнейшей части природы, естественной среды обитания, природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, основы осуществления хозяйственной и иной деятельности. Это требование является базовым для законодательного регулирования в данной сфере и обуславливает право федерального законодателя устанавливать особые правила, порядок, условия пользования землей (ПКС).

Представляется целесообразным в целях обеспечения юридического равенства участников гражданского оборота ввести в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» положение, в соответствии с которым объявление территории достопримечательным местом допускается с изъятием занимаемых им земельных участков в порядке, установленном законодательством РФ.

В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия на сопряженной с ним территории создаются охранные зоны. Систему зон охраны памятников составляют охранные зоны, зоны регулирования застройки, зоны охраняемого природного ландшафта, в которых не разрешается размещать промышленные предприятия, транспортно-складские и другие сооружения, создающие грузовые потоки, загрязняющие воздушный и водный бассейны, опасные в пожарном отношении, взрывоопасные. В силу ст. 1 Градостроительного кодекса РФ такие зоны относят к зонам с особыми условиями использования территорий, границы которых отображаются на картах градостроительного зонирования.

Режим использования территории охранной зоны устанавливается с учетом особенностей каждого памятника и характера его современного использования. Границы охранной зоны, которые, как правило, совмещены с планировочными или природными рубежами (габаритами кварталов, улицами, площадями, дорогами, берегами рек, оврагами, лесными опушками), по возможности обозначаются на местности охранными досками установленного образца и оформляются проектом зон охраны памятника.

При таких условиях возникает проблема формирования границ охранных зон культурного слоя: поскольку он имеет глубину, это позволяет рассматривать его в качестве геометризованного блока. На наш взгляд, комплексный подход при формировании границ охранных зон объектов культурного наследия с учетом не только ограничения прав на земельный участок, но и прав на недра участка позволит обеспечить соблюдение публичных интересов.

Из сказанного следует, что культурный слой необходимо рассматривать как объект правового регулирования сразу на двух уровнях – наднациональном и национальном, что позволяет говорить о наличии межотраслевого механизма правового регулирования в сфере режима использования культурного слоя. Кроме того, необходимо ввести в Земельный кодекс РФ положение, регулирующее порядок и особенности оборота земель историко-культурного назначения, в частности земельных участков, занятых объектами археологического наследия.

Summary

E.F. Nigmatullina. The Legal Regime of the Cultural Layer of a City Territory as an Object of Cultural Heritage.

The article analyzes the legal regime of the cultural layer of a city territory and reveals its main attributes as well as conditions for its participation in civil circulation. The work also shows the necessity of including in the Land Code of the Russian Federation a provision regulating the procedure and peculiarities of circulation of land lots used for historical and cultural purposes.

Key words: cultural layer, land lot, cultural heritage, security zones, civil circulation, cadastral registration.

Источники

- ПК – Памятники культуры. Охрана памятников истории и культуры в России. – URL: <http://moy-bereg.ru/pamyatniki-kulturyi/pamyatniki-kulturyi.-ohrana-pamyatnikov-istorii-i-kulturyi-v-rossii.html>, свободный.
- Г – Город, который оставим потомкам (заметки с сессии Казанской Думы). – URL: <http://history-kazan.ru/2011/10/город>, свободный.
- КРФ – Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г.) // Рос. газ. – 1993. – № 237.
- ОКН – Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 26. – Ст. 2519.
- ЗК – Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

- СП – Свод реставрационных правил. – URL: <http://nwaе.spbu.ru/pdf/law/svod.pdf>, свободный.
- ИО – Верховный суд Российской Федерации. Определение от 25 мая 2011 г. № 5-Г11-83. – URL: http://www.sudbiblioteka.ru/vs/text_big3/verhsud_big_49355.htm, свободный.
- ГК – Межгосударственный стандарт ГОСТ 25100-95 «Грунты. Классификация» (введен в действие постановлением Минстроя РФ от 20 февр. 1996 г. № 18-10). – URL: http://www.yondi.ru/inner_c_article_id_433.phtm, свободный.
- ОВС – Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июня 2009 г. № 3573/09. – URL: <http://kad.arbitr.ru/>, свободный.
- ПВС1 – Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 июля 2009 г. № 3573/09. – URL: <http://kad.arbitr.ru/>, свободный.
- ПВС2 – Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13 марта 2007 г. № 15355/06. – URL: <http://kad.arbitr.ru/>, свободный.
- АСПО – Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 10 июля 2007 г. № А55-18224/2006. – URL: <http://kad.arbitr.ru/>, свободный.
- ПМК – Приказ Министерства культуры РФ от 19 марта 2012 г. № 194 «Об утверждении границ территории объекта культурного наследия федерального значения достопримечательного места “Бородинское поле и памятники на нем”». – URL: <http://base.garant.ru/70175374/>, свободный.
- ЗО – Постановление Правительства РФ от 26 апр. 2008 г. № 315 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2008. – № 18. – Ст. 2053.
- ПКС – Постановление Конституционного суда РФ от 23 апр. 2004 г. № 8-П // СЗ РФ. – 2004. – № 18. – Ст. 1833.

Литература

1. Долгих А.В., Александровский А.Л. Почвы и культурный слой Великого Новгорода // Почвоведение. – 2010. – № 5. – С. 515–526.
2. Никифоров А.А. Культурный слой и его значение в сохранении памятников истории и культуры: Автореф. дис. ... канд. геол.-мин. наук. – М., 1995. – 23 с.
3. Иконицкая И.А. Земельное право РФ. – М.: Юристъ, 2002. – 288 с.

Поступила в редакцию
09.04.12

Нигматуллина Эльмира Фаатовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: elm71@mail.ru