

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра гражданского права и процесса

Правовой режим земель историко-культурного назначения

**Автореферат
ДИПЛОМНОЙ РАБОТЫ**

студентки 6 курса 613 группы
специальности 40.05.04 «Судебная и прокурорская деятельность»
юридического факультета

Растегаевой Марии Николаевны

Научный руководитель
профессор кафедры гражданского
права и процесса
д.ю.н., доцент

подпись, дата

Н.Н. Аверьянова

Заведующий кафедрой
гражданского права и процесса
к.ю.н., доцент

подпись, дата

Е.Н. Тогузаева

Введение

Актуальность темы настоящей работы обусловлена тем, что в последние годы неизбежно возрастает внимание государства и общества к сохранению культурного и исторического наследия как неотъемлемой части национальной идентичности и исторической памяти народов Российской Федерации. В условиях нарастающих темпов городского строительства, расширения зон хозяйственной деятельности и роста инвестиционного интереса к земельным ресурсам особую значимость приобретают вопросы правового регулирования использования земель историко-культурного назначения. Поскольку на этих землях расположены объекты историко-культурного наследия, для них, безусловно, необходим особый правовой подход, определяющий их охрану, использование и оборот, что предопределяет необходимость комплексного анализа их правового режима. Несмотря на то, что в российском земельном законодательстве отсутствует отдельная категория земель «историко-культурного назначения», правовой режим таких земель формируется на основе норм Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона № 73 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а также иных нормативных правовых актов.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в связи с использованием, охраной и оборотом земель историко-культурного назначения. **Предметом** исследования являются нормы российского и зарубежного законодательства, регулирующие отношения в сфере охраны и использования земель историко-культурного назначения, а также материалы судебной практики.

Целью данной квалификационной работы является комплексное исследование правового режима земель историко-культурного назначения, включая анализ законодательных норм, практики их применения, а также сравнительно-правовой обзор зарубежного опыта. Для достижения поставленной цели в работе были поставлены следующие **задачи**:

- раскрыть понятие и цели использования земель историко-культурного назначения;
- исследовать историческое развитие законодательства в отношении правового режима земель историко-культурного назначения;
- провести сравнительный анализ правового регулирования режима земель историко-культурного назначения в зарубежных странах;
- выявить особенности правового положения собственников и иных правообладателей земельных участков, занятых объектами историко-культурного наследия;
- проанализировать режим охранных зон земель историко-культурного назначения;
- определить виды юридической ответственности за нарушение правового режима земель историко-культурного назначения.

Методологическую основу работы составляют общенаучные и частнонаучные методы исследования. К общенаучным методам, использованным в работе, относятся анализ, синтез, индукция, дедукция, системный, а также метод сравнения и обобщения. Из частнонаучных методов были использованы формально-юридический, историко-правовой и сравнительно-правовой методы. Все указанные методы применяются в комплексе, что обеспечивает полноту и достоверность исследования. Их выбор обусловлен спецификой темы, целью и задачами работы, а также необходимостью всестороннего изучения правового режима земельных участков объектов культурного наследия.

Нормативно-правовая основа исследования включает в себя комплекс федеральных законов, подзаконных актов, а также положений, регулирующих сохранение, использование и охрану культурного наследия, а также земельные и градостроительные отношения.

Степень научной разработанности темы. Отдельные аспекты правового режима земельных участков объектов культурного наследия исследовались в трудах Г.А. Аксененка, Е.С. Болтановой, Г.А. Волкова,

Е.А. Галиновской, Л.Р. Клебанова, О.М. Козырь, О.И. Крассова, Л.В. Федоровой. **Теоретическую основу** работы составляют исследования в области теории государства и права, в частности работы С.С. Алексеева, Г.С. Беляевой, Л.А. Морозовой, Н.И. Матузова, А.В. Малько.

Эмпирическую основу работы составили нормы различных отраслей российского права, нормы международного права и судебная практика по конкретным делам, размещенные на официальных сайтах органов государственной власти данные о практике применения норм законодательства об использовании и охране земель историко-культурного назначения.

Структура квалификационной работы соответствует поставленным целям и задачам и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

Основное содержание работы

В первой главе рассматриваются общие положения о правовом режиме земель историко-культурного назначения, включая их понятие и цели использования, историю законодательного регулирования и зарубежный опыт.

В параграфе 1.1 «Понятие и цели использования земель историко-культурного назначения» последовательно раскрывается нормативная дефиниция исследуемых земель. Подчеркивается, что в российском законодательстве отсутствует самостоятельная категория «земли историко-культурного назначения» (ст. 7 ЗК РФ). В соответствии с п. 1 ст. 94 и ч. 1 ст. 99 ЗК РФ они входят в состав земель особо охраняемых территорий и объектов, на которые распространяется особый режим охраны. Согласно ст. 3 и ст. 5 ФЗ № 73, к ним относятся территории в границах объектов культурного наследия, включенных в ЕГРОКН или выявленных в ходе археологических работ, а также исторически и функционально связанные с ними прилегающие зоны, необходимые для обеспечения сохранности и

функционирования памятников. Устанавливается двойственная природа таких участков: с одной стороны, они выступают как природный ресурс, обладающий экономическим потенциалом, с другой – как носитель духовно-культурной ценности, статус которого предопределяется не свойствами самой почвы, а характеристиками расположенного на нем объекта. Ключевым юридическим фактом, с которого возникает государственная охрана, признается момент включения объекта в ЕГРОКН. Целевое назначение данных земель носит исключительно охранительный характер и раскрывается через шесть взаимосвязанных направлений: обеспечение физической и юридической сохранности памятников и культурного слоя; поддержание историко-градостроительного облика и предмета охраны (объемно-пространственных решений, материалов, декора); создание условий для археологических раскопок, реставрации, музеефикации и научных исследований; реализация культурно-просветительской, экскурсионной и туристической деятельности при строгом соблюдении охранных требований; обеспечение конституционного права народов на сохранение культурной самобытности; осуществление государственного контроля и судебной защиты. Законодательство закрепляет императивные ограничения: абсолютный запрет на изменение целевого назначения (ч. 2 ст. 99 ЗК РФ), ограничение оборота участков, занятых особо ценными объектами и памятниками археологии (п. 4 ч. 5 ст. 27 ЗК РФ), а также обязательное согласование любой хозяйственной или строительной деятельности с органами охраны историко-культурного наследия.

В параграфе 1.2 «История развития законодательства о землях историко-культурного назначения» проводится периодизация становления правового регулирования на три этапа. Дореволюционный период (XVIII в. – 1917 г.) характеризуется отсутствием специального земельного режима. Первые шаги в этом направлении были предприняты указом Петра I от 13 февраля 1718 г., направленным на сбор и учет «необыкновенных вещей», и указами Николая I 1826 г. о доставлении описей «древностей» и охране

замков, однако они не устанавливали ограничений на землепользование. Создание Императорской Археологической комиссии в 1859 г. и проекты положений об охране древностей 1869 и 1906 гг. рассматривали памятники обособленно от земли, и ни один из законопроектов не был принят. Советский период ознаменовался качественным переломом: после 1917 г. установилась исключительная государственная собственность на землю. Декреты 1918 и 1924 гг. впервые ввели прямой запрет на хозяйственную эксплуатацию земель памятников историко-культурного значения, изъятие их из оборота и поддержание в первоначальном виде. В 1930–1950-е гг. акцент сместился на идеологическую классификацию объектов, но правовой статус земель регулировался специальными памятниковедческими, а не земельными актами. Важнейшей вехой стали ведомственные инструкции Министерства культуры СССР 1986 г. № 33 и № 203, которые ввели понятия «территория памятника» и систему концентрических охранных зон, что заложило основу территориально-зонированного подхода. Постсоветский этап начался с принятия ЗК РСФСР 1991 г., впервые выделившего эти земли как подвид особо охраняемых территорий. Массовая приватизация 1990-х гг. создала правовые пробелы в вопросах отчуждения памятников и передачи культовых зданий. Принципиально новая модель была закреплена ФЗ № 73 2002 г., который преодолел советское отождествление памятника с участком под ним, расширил понятие территории за счет исторической среды и охранных зон, внедрив общеевропейский территориальный подход. Дальнейшее развитие связано с ЗК РФ 2001 г., ГрК РФ 2004 г., введением ст. 243.1 УК РФ в 2013 г. и обязательным внесением границ охранных зон в ЕГРН с 2018 г. (ФЗ № 342). Современные проблемы в этой сфере включают наложение правовых режимов, несогласованность земельного и градостроительного законодательства и недостаточную эффективность контроля.

В параграфе 1.3 «Правовой режим земель историко-культурного назначения в зарубежных странах» проведен сравнительно-правовой анализ регулирования во Франции, ФРГ, Португалии, Италии, Болгарии и

Великобритании на базе международных конвенций (ЮНЕСКО 1972 г., Валлеттская 1992 г.). Во Франции правовой режим земель историко-культурного назначения строится на балансе частной собственности и публичного интереса (Кодекс культурного наследия 2004 г.): включение в реестр налагает строгие ограничения, требует согласования работ с Министерством культуры и префектурой, но сопровождается налоговыми преференциями (до 100% освобождения от земельного налога). При угрозе уничтожения возможно временное государственное управление или принудительное отчуждение с компенсацией. В ФРГ режим единичных памятников возникает автоматически (*ipso jure*), а комплексных – фиксируется в градостроительных планах. Частная собственность разрешена, оборот не ограничен, однако любые вмешательства требуют разрешения; допускается «эквивалентное использование». В Португалии Конституция и Закон № 107/2001 обязывают устанавливать буферные зоны, любое строительство или реставрация требуют лицензий, а нарушения влекут штрафы, уголовную ответственность или изъятие земель. В Италии Законодательный декрет № 490/1999 устанавливает запрет на отчуждение национальных памятников из государственного фонда, вводит преимущественное право государства на выкуп, налоговые вычеты на реставрацию и жесткую уголовно-административную ответственность. В Болгарии историко-культурное наследие признано «общенародным достоянием», археологические резерваты – исключительной государственной собственностью, а любое изменение требует согласования с Национальным институтом памятников культуры. В Великобритании (Закон 1979 г.) широко трактуются понятия «памятник» и «археологическая зона», разрешительный порядок распространяется на любые земляные работы, а интересы собственников уравниваются договорными механизмами с компенсациями и принудительным выкупом. Таким образом, зарубежные модели демонстрируют конвергенцию подходов, сочетая жесткие ограничения с гибкими экономическими инструментами и

межведомственной координацией.

Вторая глава посвящена особенностям использования и оборота земельных участков, занятых объектами историко-культурного и археологического наследия, а также правам, обязанностям и юридической ответственности участников соответствующих правоотношений.

В параграфе 2.1 «Права, обязанности и ограничения прав правообладателей земельных участков из состава земель историко-культурного назначения» детально исследуется правовой статус субъектов, подчеркивается доминирование запретительно-обязывающих норм в ФЗ № 73. Вещные правомочия (владение, пользование, распоряжение) реализуются в рамках ГК РФ и ЗК РФ, но существенно стеснены публичными интересами: аренда и безвозмездное пользование допускаются только при условии включения в договор охранного обязательства. Специальные права включают ведение совместимой хозяйственной деятельности (приспособление для современного использования без изменения предмета охраны), обеспечение доступа граждан к объекту (с учетом защиты частной жизни и соблюдения религиозных норм), право на обжалование требований органа охраны и право на государственную поддержку (налоговые льготы, субсидии по ст. 14, 14.1 ФЗ № 73), которая фактически не реализуется из-за отсутствия подзаконных актов и методики расчета. Процедурные права охватывают получение выписок из реестра, участие в обсуждениях градостроительных планов, регистрацию ограничений в ЕГРН, а также право на проведение работ по сохранению объектов историко-культурного наследия. С 1 марта 2026 г. вместо сложной разрешительной процедуры была введена упрощенная уведомительная модель (п. 9 ст. 47.3 ФЗ № 73), при которой собственник уведомляет орган охраны, а запрет может быть направлен лишь в 7-дневный срок при наличии мотивированных оснований. Императивные обязанности фиксируются в охранном обязательстве и включают обеспечение физической сохранности (консервация, ремонт, реставрация), использование строго в соответствии с

предметом охраны, обеспечение доступа граждан и строгое соблюдение всех пунктов охранного обязательства. Ограничения носят императивный характер: запрещаются нецелевое использование, снос, реконструкция без согласования, раздел или объединение участков, если это угрожает предмету охраны. При переходе прав все обременения сохраняются, а сделки без условия об охранном обязательстве ничтожны. Особое внимание уделено проблеме оборотоспособности земель археологических объектов: ст. 49 ФЗ № 73 декларирует отдельный оборот объекта и земли, однако судебная практика (Определение ВАС РФ от 2009 г.) и доктрина «единого объекта недвижимости» (ст. 133.1 ГК РФ) ставят под сомнение эту конструкцию.

В параграфе 2.2 «Правовой режим охранных зон объектов историко-культурного наследия» охранные зоны рассматриваются как разновидность зон с особыми условиями использования территорий (ЗООИТ) в соответствии со ст. 56, 105 ЗК РФ. Утверждение зон не меняет категорию земель, но вводит дифференцированные ограничения. Выделяются три вида зон: охранный режим (ОР), где запрещены новое строительство и земляные работы, за исключением мер по сохранению и регенерации исторической среды; зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности (ЗРЗ), где допускается новое строительство при строгом соблюдении высотных регламентов, применении традиционных материалов и согласовании фасадов, но запрещена реклама и нехарактерная отделка; зона охраняемого природного ландшафта (ЗОЛ), где запрещены мелиорация, изменение рельефа, добыча полезных ископаемых и рубка деревьев. Процедура установления включает разработку проекта, обязательную ГИКЭ, издание акта уполномоченного органа и, с 2018 г. (ФЗ № 342), внесение границ в ЕГРН, что является юридическим фактом возникновения режима. В отношении зон, утвержденных до 2025 г., действует переходный период. На практике режим осложняется «наложением» градостроительных регламентов и охранных ограничений, отсутствием у собственников информации о границах зон. Судебная практика (Решение ВС РФ 2017 г.) подтверждает

конституционность ограничений, но механизм возмещения убытков собственникам не развит. Отсутствуют единые критерии установления границ, сведения ЕГРН часто не синхронизированы с ПЗЗ, что снижает инвестиционную привлекательность и требует законодательной унификации.

В параграфе 2.3 «Юридическая ответственность за нарушение правового режима земель историко-культурного назначения» рассматривается многоуровневый механизм обеспечения сохранности земель историко-культурного наследия. Проведенный анализ показал, что действующая система включает административную, уголовную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность, однако ее эффективность остается недостаточной. Административные штрафы (ст. 7.13–7.16 КоАП РФ) часто воспринимаются как издержки, а не как стимул к соблюдению правового режима. По уголовным делам (ст. 243 УК РФ) возникают сложности с доказыванием умысла и оценкой нематериального ущерба. В гражданско-правовой сфере институт изъятия за бесхозяйственное содержание (ст. 54 ФЗ № 73, ст. 56.3 ЗК РФ) применяется крайне редко из-за высоких процессуальных требований судов к доказыванию реальной угрозы утраты объекта и отсутствия подзаконного регулирования сроков проведения торгов. Отдельной проблемой остается частный характер ГИКЭ, создающий риски получения противоречивых заключений.

Заключение

В заключении сделаны обстоятельные выводы, отражающие основные итоги проведенного исследования, которое позволило достичь поставленной цели и решить все сформулированные задачи. На сегодняшний день в законодательстве РФ отсутствует самостоятельная категория земель «историко-культурного назначения». Правовой режим таких земель регулируется нормами ЗК РФ (ст. 94, 99 ЗК РФ) и ФЗ № 73, в соответствии с которыми земли историко-культурного назначения входят в состав земель

особо охраняемых территорий и объектов. Целевое назначение данных земель носит преимущественно охранительный характер и направлено на обеспечение физической сохранности объектов культурного наследия, поддержание историко-градостроительного облика, создание условий для научных исследований, культурно-просветительской деятельности и реализации конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям.

Установлено, что правовой режим земель историко-культурного назначения представляет собой сложный, многоуровневый институт, находящийся на пересечении земельного, градостроительного, гражданского и административного права. Его эффективность напрямую зависит от способности законодателя и правоприменителя найти устойчивый баланс между сохранением уникального историко-культурного наследия и рациональным использованием земельных ресурсов.

В ходе работы выявлены следующие ключевые проблемы – отсутствие в ЗК РФ легального определения и выделения земель историко-культурного назначения в самостоятельную категорию; несогласованность отраслевого законодательства; неразвитость экономических инструментов стимулирования собственников; пробелы в механизме возмещения убытков; низкая эффективность института принудительного изъятия; частный характер ГИКЭ, снижающий объективность историко-культурной экспертизы.

Для совершенствования правового режима земель историко-культурного назначения предложено – закрепить в ЗК РФ понятие «земли историко-культурного назначения» как отдельную категорию; согласовать охранное зонирование с документами территориального планирования; разработать единые критерии и методику установления границ охранных зон; ввести работающий механизм финансовой и налоговой поддержки правообладателей; унифицировать методику определения ущерба и расширить круг субъектов, наделенных правом обращения в суд с иском об изъятии; рассмотреть вопрос о переходе от частной модели ГИКЭ к

смешанной или государственной системе экспертизы.

Реализация предложенных мер позволит минимизировать правовые риски собственников, повысить инвестиционную привлекательность территорий объектов историко-культурного наследия при строгом соблюдении установленного охранного режима, а также создать прозрачную, предсказуемую и сбалансированную систему правового регулирования, отвечающую национальным интересам и международным стандартам.