

УДК 349.41

Земельно-правовые нормы в законодательстве об охране объектов культурного наследия

Лавров Вениамин Владимирович

Кандидат юридических наук,
кандидат исторических наук,
доцент, младший советник юстиции,
завкафедрой государственно-правовых дисциплин,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;
e-mail: gpdprokuror@rambler.ru

Аннотация

Цель. Целью работы является исследование земельно-правовых норм, регламентирующих правовую охрану объектов культурного наследия. **Методология.** Автором использовались общенаучные и частнонаучные (специальные) методы познания социально-правовых явлений и деятельности органов государственной власти: общефилософские способы исследования – диалектический, исторический, логический, системный; структурно-функциональный; анализ; синтез; сравнительно-правовой. **Результаты.** Дан анализ правовой базы, регулирующей вопросы применения земельного законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия, установления границ территорий объектов культурного наследия, охранных и защитных зон объектов культурного наследия. Обозначены проблемы, возникающие при их установлении. Приведены типичные нарушения, допускаемые органами государственной власти и местного самоуправления в данной сфере. **Заключение.** Автором отмечено, что органам государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов о приватизации земельных участков, в границах которых находятся объекты археологического наследия, необходимо руководствоваться требованиями земельного законодательства, касающимися запрета на предоставление в собственность земельных участков, оборот которых ограничен. В связи с новыми изменениями действующего законодательства могут быть поставлены новые задачи перед органами государственной власти, осуществляющими управление в сфере охраны объектов культурного наследия. Наряду с работой по установлению границ территорий объектов культурного наследия, необходимо активизировать деятельность по установлению зон охраны объектов культурного наследия и защитных зон объектов культурного наследия и вносить необходимые сведения в Государственный реестр недвижимости, что позволит предотвратить возможные разрушения памятников истории и культуры, связанные с антропогенным воздействием.

Для цитирования в научных исследованиях

Лавров В.В. Земельно-правовые нормы в законодательстве об охране объектов культурного наследия // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 1В. С. 279-289.

Ключевые слова

Органы государственной власти, земельный участок, объекты культурного наследия, установление границ, правонарушение, состояние законности.

Введение

В соответствии с Основами государственной культурной политики, утвержденными Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 г. № 808, культура относится к числу национальных приоритетов России. Она включает в себя нескольких групп общественных отношений, к числу которых относится сохранение культурного наследия народов Российской Федерации. Ключевая задача в данной сфере – сохранить объекты культурного наследия в их исторической среде, не допустить их утраты для будущих поколений.

Легальное определение понятия «объект культурного наследия», которое содержится в абз. 1 ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», позволяет рассматривать большинство объектов культурного наследия как объекты недвижимого имущества, в отношении которого законодатель устанавливает ограничения прав владения, распоряжения и использования [Панфилов, 2011, № 2; Панфилов, 2011, № 3].

В соответствии с законодательством Российской Федерации, объект недвижимости обладает следующими признаками: это индивидуально-определенная вещь; она находится в прочной связи с землей, что влечет невозможность ее перемещения без несоразмерного ущерба ее назначению; права на недвижимое имущество, а также их возникновения, изменения, ограничения, переход и прекращение требуют обязательной государственной регистрации [Гонгалов, 2002; Кузьмина, 2002, 8-9]. На сегодняшний день основным средством придания объекту недвижимости черты индивидуально-определенной вещи и его государственная регистрация осуществляются в соответствии с требованием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». В отношении зданий, сооружений и помещений, которые являются объектами культурного наследия, может быть, в соответствии с предусмотренной законодательством процедурой, произведен кадастровый учет с последующей государственной регистрацией прав, возникших в отношении их как объектов недвижимого имущества.

Объектами культурного наследия могут быть как отдельные здания и сооружения, так и их группы, образующие ансамбли. При этом каждое из зданий и сооружений, образующих ансамбль, является самостоятельным объектом недвижимого имущества, но ценность для культуры они представляют в совокупности. На практике регистрация прав и кадастровый учет осуществляются отдельно в отношении каждого здания и сооружения, входящего в состав ансамбля. Кроме того, в границах ансамбля образующие его здания и сооружения могут находиться в собственности различных лиц. Охрана целостности ансамбля как объекта культурного наследия заключается в установлении в соответствии с требованиями

градостроительного и земельного законодательства ограничений и запретов на строительство и ведение иных работ, которые могут повлиять на нарушение его объемно-пространственных характеристик (ст. 5.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ).

Достопримечательные места могут включать в себя как объекты, созданные человеком, так и природные объекты. К последним относятся культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей.

Включение природных и культурных ландшафтов в число охраняемых объектов культурного наследия связано с тем, что деятельность человека во все времена влияла на экологические системы и их компоненты, приводя к изменениям равновесного положения в растительном и животном мире, вызывая те или иные изменения в окружающей природной среде [Богомяков, Содержание понятия..., 2011]. Однако данные изменения могут рассматриваться не только с точки зрения их негативных последствий. Окружающая среда в ряде случаев получает существенное преобразование, необходимое для обеспечения жизнедеятельности человека. Неверно рассматривать окружающую природу как обособленную, замкнутую от человека структуру. Неживая природа, растительный, животный и человеческий миры взаимосвязаны. Окружающая среда может рассматриваться не только как «кладовая» естественных богатств, но и как «сокровищница», в которой собраны лучшие достижения человеческой деятельности.

В структуре культурного ландшафта можно выделить две составляющие – природную и антропогенную. При этом антропогенная составляющая ландшафта включает в себя все результаты человеческой деятельности, такие как культурные характеристики местности и населяющих ее людей. Каждый культурный ландшафт создается человеческим духом под воздействием природной основы [Туровский, 1998, 26].

Особым видом достопримечательных мест могут быть центры исторических поселений. Как и в случаях с ансамблями, в границах территорий достопримечательных мест действуют ограничения по строительству и иным видам хозяйственной деятельности (ст.ст. 5.1, 56.4, 59-60 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ) в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

Особым видом объектов культурного наследия являются объекты археологического наследия. Из содержания ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ можно выделить следующие свойства объектов археологического наследия как особого объекта правового регулирования. Объекты археологического наследия признаются объектами недвижимого имущества. Но данный вид недвижимости имеет свою специфику. При проведении археологических раскопок археологические предметы, являющиеся движимыми вещами, извлекаются из археологического слоя и передаются в музейный фонд [Монастырев, 2015]. Археологический слой в процессе исследования полностью уничтожается. В отдельных случаях сохраняются для последующей музеефикации остатки древних строений и сооружений, которые были полностью или частично скрыты под землей. Открытые остатки строений и сооружений впоследствии могут охраняться как отдельные памятники либо включаться в состав ансамблей или достопримечательных мест. Таким образом, охрана археологических слоев необходима для их последующего изучения, после которого археологический слой перестает существовать.

Требования в сфере охраны археологических объектов влекут за собой определенные в законодательстве ограничения в отношении использования земельного участка, в границах

которого располагается объект археологического наследия (ст. 5.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ).

Соотношение земельного законодательства Российской Федерации и законодательства об охране объектов культурного наследия

Указанные свойства объектов культурного наследия определяют комплексный состав российского законодательства, регулирующего отношения, связанные с их охраной. Требования в области охраны памятников истории и культуры определяют содержание многих положений законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере использования земель и иных природных объектов, законодательства, регулирующего градостроительную деятельность, законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества и т. д.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия, связанные с землепользованием, регулируются земельным законодательством Российской Федерации. Так, отдельные требования, направленные на сохранение объектов культурного наследия, содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – ЗК РФ). В п. 6 ст. 1 ЗК РФ установлен приоритет земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение целевого назначения земель, занятых объектами культурного наследия, ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

Правое регулирование приватизации земельных участков, в границах которых находятся объекты археологического наследия

В соответствии со пп. 4 п. 5 ст. 27 ЗК РФ, земельные участки, расположенные на землях, занятых особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, ограничиваются в обороте. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Таким образом, можно констатировать наличие в действующем законодательстве общего запрета на приватизацию земельных участков, которые отнесены к ограниченным в обороте, за исключением тех случаев, которые установлены федеральными законами [Анисимов, Дзагоев, Кокоева, 2009].

На основании конструкции о раздельном обороте земельного участка и объекта археологического наследия делается вывод о нахождении земельного участка в свободном гражданском обороте [Богомяков, Гражданский оборот..., 2011]. Подобный вывод приводит к тому, что в правоприменительной практике вопрос о приватизации земельного участка, в пределах которого располагается объект археологического наследия, решается в ряде случаев положительно.

Примером подобного подхода может служить Постановление Президиума ВАС РФ от 21 июля 2009 г. № 3573/09 по делу № А52-1335/2008, вынесенное по делу о приватизации собственником здания земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия. Обосновывая возможность приватизации земельного участка, в

границах которого располагался объект археологического наследия, Президиум ВАС РФ руководствовался следующим. В соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ (редакция ЗК РФ на момент принятия решения)¹, если иное не установлено федеральными законами, собственники зданий имеют исключительное право на приватизацию или приобретение права аренды земельных участков, на которых расположены указанные здания. Это право осуществляется в порядке и на условиях, установленных ЗК РФ и федеральными законами. Однако, как следует из п. 1 ст. 36 ЗК РФ (в настоящей редакции ЗК РФ – п. 1 ст. 39.20), возможность приобретения прав на земельные участки (собственность или аренда) собственниками зданий зависит от ограничений прав на земельные участки, обусловленных достижением баланса публичных и частных интересов. Как указано в Определении Конституционного Суда РФ от 12 мая 2005 г. № 187, государство может определить круг объектов (в данном случае – земельных участков), не подлежащих приватизации, если целевое назначение, место нахождения и другие обстоятельства, обуславливающие особенности правового режима земельного участка, исключают возможность передачи его в собственность. В подтверждение правовой позиции Конституционного Суда РФ применительно к отношениям по приватизации земельных участков в приведенном определении отмечается, что земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами (абз. 2 п. 2 ст. 27 ЗК РФ).

В действующем законодательстве следует различать два нетождественных понятия: «предоставление в собственность» земельного участка и «обладание на праве собственности» земельным участком. Положения Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, допускающие возможность обладания на праве собственности земельными участками, в границах которых находятся объекты археологического наследия, следовало бы понимать как указание на возможность сохранения ранее возникшего права собственности на земельный участок в случае, если в последующем в границах данного земельного участка будет выявлен объект археологического наследия и данный земельный участок приобретет соответствующий правовой режим.

Таким образом, можно сделать вывод о необоснованности позиции Президиума ВАС РФ, изложенной в Постановлении от 21 июля 2009 г. № 3573/09 по делу № А52-133512008. Следует отметить, что в практике судов общей юрисдикции и арбитражных судов имел место и другой подход к приватизации земельных участков, расположенных в границах территорий, занятых объектами археологического наследия, не допускающий таковую.

В связи с этим представляет интерес Определение Верховного Суда РФ от 29 мая 2018 г. № 308-КГ18-5714 по делу № А32-18149/2017, касающееся отмены решений нижестоящих судов, отказавших в удовлетворении административного искового заявления на решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации об отказе предоставить в собственность земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения, в границах которого находится объект археологического наследия. Согласно рассматриваемому определению Верховного суда РФ, суды пришли к обоснованным выводам об отсутствии условий для предоставления спорного земельного участка в собственность общества до осуществления мероприятий, обеспечивающих раздельный оборот земельного участка и

¹ Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ ст. 36 утратила силу с 1 марта 2015 г., но аналогичные положения содержатся в ст. 39.20 ЗК РФ.

выявленного объекта археологического наследия (аналогичные позиции содержатся в Определении Верховного Суда РФ от 23 октября 2017 г. № 308-КГ17-14977 по делу № А32-16739/2016 и в Определении Верховного Суда РФ от 2 июня 2017 г. № 308-ЭС17-5743 по делу № А32-6475/2015).

Правовое регулирование установления границ земель историко-культурного назначения

Особые условия охраны памятников, истории и культуры, археологических объектов на основании ст. 56 ЗК РФ являются основаниями для ограничения прав на землю.

Согласно п. 10 ст. 85 ЗК РФ, в пределах границ населенных пунктов могут выделяться зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие историко-культурное значение. Земельные участки, на которых находятся объекты, не являющиеся памятниками истории и культуры, но расположенные в границах зон охраны памятников истории и культуры, используются в соответствии с градостроительными регламентами, установленными с учетом требований охраны памятников истории и культуры. Если использование не соответствующих градостроительному регламенту земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости опасно для объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в соответствии с федеральными законами может быть наложен запрет на использование таких объектов.

К землям особо охраняемых территорий относятся, наряду с прочими, земли историко-культурного назначения. В соответствии с п. 1 ст. 99 ЗК РФ, к землям историко-культурного назначения относятся земли: объектов культурного наследия народов Российской Федерации (памятников истории и культуры), в том числе объектов археологического наследия; достопримечательных мест, в том числе мест бытования исторических промыслов, производств и ремесел; военных и гражданских захоронений. Земли историко-культурного назначения используются строго в соответствии с их целевым назначением. Изменение целевого назначения земель историко-культурного назначения и не соответствующая их целевому назначению деятельность не допускаются.

Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ст. 3.1) оперирует термином «территория объекта культурного наследия». Данная территория включает в себя как территорию, непосредственно занятую объектом культурного наследия, так и территорию, связанную с ним. При этом в территорию объекта культурного наследия могут входить как земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, так и земельные участки, которые находятся в собственности граждан и юридических лиц. В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия (как выявленных, так и включенных в государственный реестр объектов культурного наследия) относятся к землям историко-культурного назначения.

Основы правового режима и строительства иной хозяйственной деятельности в границах территории объекта культурного наследия содержатся в ст. 5.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ. Законодатель исходит из того, что территория объекта культурного наследия представляет собой особый вид территорий, правовой режим которых представляет собой систему требований и ограничений осуществления различных видов деятельности в их границах, включая использование объектов, расположенных на территории [Галиновская, Мельник, 2017].

В соответствии с п. 3 ст. 3.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, при установлении границ территории объекта культурного наследия могут использоваться архивные документы, исторические поземельные планы, данные научных исследований. Границы территорий объектов археологического наследия определяются на основании полевых археологических работ. Следует отметить, что для принятия решения об установлении границ территорий объекта культурного наследия могут использоваться данные, полученные в результате полевых археологических исследований, проводимых еще в период СССР. В связи с этим можно сослаться на Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 8 ноября 2017 г. № 14-АПГ17-8 по административному исковому заявлению К. о признании недействующим приказа Управления по охране объектов культурного наследия Воронежской области от 27 июля 2016 г. № 71-01-07/151 «Об утверждении границ территории выявленного объекта культурного наследия “Курганная группа 1 у пос. Безбожник Новоусманского района”». Обжалуемый правовой акт был принят на основании сведений, полученных в результате археологических исследований, проводимых в 1982 г. Судебные инстанции признали оспариваемый правовой акт соответствующим законодательству и не нашли оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Требования к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия. Границы территории объекта культурного наследия могут меняться в зависимости от новых данных, полученных в результате научных исследований. Сведения о границах территории объекта культурного наследия вносятся в данные государственного кадастра недвижимости (см. Приказ Минкультуры России от 4 июня 2015 г. № 1745).

Сведения о границах территорий объектов культурного наследия включаются в соответствии с п. 1 ст. 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в реестр границ, являющегося составной частью Единого государственного реестра недвижимости. Границы территорий объектов культурного наследия отражаются на публичных кадастровых картах (ст. 12 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ). Состав, перечень сведений о границах территорий объектов культурного наследия, необходимых для воспроизведения их на публичных кадастровых картах, порядок и способы их представления в орган регистрации определены Приказом Минэкономразвития России от 17 марта 2016 г. № 145. Однако на практике отсутствие сведений о границах территорий объектов культурного наследия в Едином государственном реестре недвижимости приводит к тому, что в отношении земельных участков, относящихся к землям историко-культурного назначения, принимаются решения без учета их особого правового статуса и установленных ограничений осуществления хозяйственной деятельности. Зачастую заложниками подобных ситуаций нередко становятся добросовестные участники соответствующих обязательственных правоотношений [Умеренко, 2016].

При проведении проверок органами прокуратуры повсеместно выявляются многочисленные факты неисполнения требований законов об установлении границ объектов культурного наследия. В ряде случаев именно активное вмешательство органов прокуратуры заставило соответствующие органы государственной власти субъектов Российской Федерации исполнять данные требования законов [Об основных задачах..., 2012; Шамшина, 2013].

Отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений о границах территорий объектов культурного наследия не является основанием для несоблюдения

установленных действующим законодательством требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия.

Установление границ охранных зон объектов культурного наследия и защитных зон объектов культурного наследия

Согласно п. 4 ст. 99 ЗК РФ, в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды могут быть установлены зоны охраны объектов культурного наследия. 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. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

Для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде или на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В состав зоны охраны объекта культурного наследия могут входить охранный зона, зона регулируемой застройки, зона охраняемого природного ландшафта. Границы зон охраны устанавливаются органами государственной власти субъектов в порядке, установленном законами субъекта Российской Федерации (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия). Сведения о границах зон охраны объектов культурного наследия вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в раздел «реестр границ» как границы зон с особыми условиями использования территорий (п. 1 ст. 105 ЗК РФ, п. 1 ст. 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ).

Порядок разработки проектов зон охраны объекта культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон устанавливаются Правительством РФ до утверждения нового Положения о зонах охраны объектов культурного наследия, которое будет принято в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ. Указанными изменениями отчасти решаются многие проблемы сохранения памятников истории и культуры, вызванные длительностью процедуры установления зон охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с новыми редакциями ст.ст. 34-34.1 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, до установления зоны охраны объектов культурного наследия устанавливаются защитные зоны объектов культурного наследия. При этом установление защитной зоны объекта культурного наследия не связано с установлением границ его территории. В соответствии с п. 2 ст. 105 ЗК РФ, защитная зона объекта культурного наследия относится к зонам с особыми условиями использования территорий.

Заключение

Подводя итоги настоящему исследованию, нужно отметить следующее. Органам государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов о приватизации земельных участков, в границах которых находятся объекты археологического наследия,

необходимо руководствоваться требованиями земельного законодательства, касающимися запрета на предоставление в собственность земельных участков, оборот которых ограничен. В связи с новыми изменениями действующего законодательства могут быть поставлены новые задачи перед органами государственной власти, осуществляющими управление в сфере охраны объектов культурного наследия. Наряду с работой по установлению границ территорий объектов культурного наследия, необходимо активизировать деятельность по установлению зон охраны объектов культурного наследия и защитных зон объектов культурного наследия и вносить необходимые сведения в Государственный реестр недвижимости, что позволит предотвратить возможные разрушения памятников истории и культуры, связанные с антропогенным воздействием.

Библиография

1. Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики. М., 2009. 232 с.
2. Богомяков И.В. Гражданский оборот земельных участков, в пределах которых располагаются объекты археологического наследия: проблемы правоприменительной практики // Юрист. 2011. № 4. С. 30-35.
3. Богомяков И.В. Содержание понятия «земли историко-культурного назначения» в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2011. № 1. С. 8-12.
4. Галиновская Е.А., Мельник Т.Е. Правовые условия изменения объемно-пространственных характеристик объектов культурного наследия // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 8. С. 16-21.
5. Гонгало Б.М. Понятие недвижимого имущества // Правовое регулирование оборота недвижимого имущества. Екатеринбург: АМБ, 2002. С. 37-43.
6. Земельный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 28.09.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 10.10.2001. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/
7. Кузьмина И.Д. Правовой режим зданий и сооружений как объектов недвижимости. Томск, 2002. 225 с.
8. Монастырев М.М. Движимые объекты культурного наследия: особенности законодательного регулирования // Современное право. 2015. № 6. С. 66-75.
9. О государственной регистрации недвижимости: федер. закон Рос. Федерации от 13.07.2015 № 218-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 03.07.2015: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 08.07.2015. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/
10. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 25.06.2002 № 73-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24.05.2002: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14.06.2002. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/
11. Об основных задачах прокурорского надзора за исполнением земельного, природоохранного законодательства и мерах по защите объектов культурного наследия в Московской области: выступление прокурора Московской области А.А. Аникина // Прокурор. 2012. № 2. С. 17-21.
12. Об утверждении Основ государственной культурной политики: указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172706/
13. Об утверждении состава сведений, содержащихся в кадастровых картах: приказ Минэкономразвития России от 17.03.2016 № 145. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197780/
14. Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия: приказ Минкультуры России от 04.06.2015 № 1745. URL: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-minkultury-rossii-ot-04062015-n-1745/>
15. Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий // Право и политика. 2011. № 2. С. 293-305.
16. Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий // Право и политика. 2011. № 3. С. 441-447.
17. Туровский Р.Ф. Культурные ландшафты России. М., 1998. 209 с.
18. Умеренко Ю.А. Проблемы обеспечения правового режима земель историко-культурного назначения // Современное право. 2016. № 1. С. 72-81.
19. Шамшина О.Г. Проблемы обеспечения охраны объектов культурного наследия // Прокурор. 2013. № 1. С. 47-48.

Land legal norms in the legislation on the protection of cultural heritage

Veniamin V. Lavrov

PhD in Law, PhD in History,
Docent, Junior Justice Counselor,
Head of the Department of state legal disciplines,
Saint Petersburg Law Institute (branch),
Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,
191104, 44, Liteiny av., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: gpdprokuror@rambler.ru

Abstract

Objective. The article aims to study the land legal norms regulating the legal protection of cultural heritage in the Russian Federation. **Methodology.** The author uses general scientific and private scientific (special) methods of cognition of socio-legal phenomena and activities of public authorities: dialectical, historical, logical, systemic, structural functional, comparative legal methods, analysis, synthesis. **Results.** The article analyses the legal framework for applying land legislation on the protection of cultural heritage, establishing the boundaries of the territories of objects of cultural heritage, the guarding and protective zones objects of cultural heritage. It identifies problems related to their establishment and reveals the most common violations committed by public authorities and local governments in this area. **Conclusion.** The author points out that the public authorities and local governments in the Russian Federation should be guided by the requirements of the land legislation concerning the prohibition of granting ownership of land lots, the turnover of which is limited, when deciding on the privatisation of land lots within the boundaries of which there are objects of archaeological heritage. Special attention is paid to the fact that it is necessary to intensify the activities related to identifying zones for protecting objects of cultural heritage and the protective zones of objects of cultural heritage and to add the necessary information to the State Register of Real Estate, which will prevent possible destruction of cultural heritage due to anthropogenic influence.

For citation

Lavrov V.V. (2019) *Zemel'no-pravovye normy v zakonodatel'stve ob okhrane ob"ektov kul'turnogo naslediya* [Land legal norms in the legislation on the protection of cultural heritage]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (1B), pp. 279-289.

Keywords

Public authorities, land lot, objects of cultural heritage, establishment of boundaries, offence, state of legality.

References

1. Anisimov A.P., Dzagoev S.V., Kokoeva L.T. (2009) *Priobretenie prav na zemel'nye uchastki, nakhodyashchiesya v publichnoi sobstvennosti: voprosy teorii i praktiki* [Acquiring rights to publicly-owned land lots: issues of theory and practice]. Moscow.

2. Bogomyakov I.V. (2011) Grazhdanskii oborot zemel'nykh uchastkov, v predelakh kotorykh raspolagayutsya ob"ekty arkhelogicheskogo naslediya: problemy pravoprimeritel'noi praktiki [Civil turnover of land lots, within which objects of archaeological heritage are located: problems of law enforcement practice]. *Yurist* [Lawyer], 4, pp. 30-35.
3. Bogomyakov I.V. (2011) Soderzhanie ponyatiya "zemli istoriko-kul'turnogo naznacheniya" v Zemel'nom kodekse Rossiiskoi Federatsii [The content of the concept of "historic-cultural lands" in the Land Code of the Russian Federation]. *Ekologicheskoe pravo* [Environmental law], 1, pp. 8-12.
4. Galinovskaya E.A., Mel'nik T.E. (2017) Pravovye usloviya izmeneniya ob"emno-prostranstvennykh kharakteristik ob"ektov kul'turnogo naslediya [Legal conditions for changing the spatial characteristics of objects of cultural heritage]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 8, pp. 16-21.
5. Gongalo B.M. (2002) Ponyatie nedvizhimogo imushchestva [The concept of real estate]. In: *Pravovoe regulirovanie oborota nedvizhimogo imushchestva* [Legal regulation of real estate turnover]. Ekaterinburg: AMB Publ., pp. 37-43.
6. Kuz'mina I.D. (2002) *Pravovoi rezhim zdaniy i sooruzheniy kak ob"ektov nedvizhimosti* [The legal regime of buildings and structures as real estate]. Tomsk.
7. Monastyrev M.M. (2015) Dvizhimye ob"ekty kul'turnogo naslediya: osobennosti zakonodatel'nogo regulirovaniya [Movable objects of cultural heritage: the peculiarities of legislative regulation]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 6, pp. 66-75.
8. *O gosudarstvennoi registratsii nedvizhimosti: feder. zakon Ros. Federatsii ot 13.07.2015 № 218-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 03.07.2015: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 08.07.2015* [On the state registration of real estate: Federal Law of the Russian Federation No. 218-FZ of July 13, 2015]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/ [Accessed 29/03/18].
9. *Ob ob"ektakh kul'turnogo naslediya (pamyatnikakh istorii i kul'tury) narodov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.06.2002 № 73-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.05.2002: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 14.06.2002* [On the objects of cultural heritage (historic-cultural monuments) of the peoples of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 73-FZ of June 25, 2002]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/ [Accessed 29/03/18].
10. Ob osnovnykh zadachakh prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zemel'nogo, prirodookhrannogo zakonodatel'stva i merakh po zashchite ob"ektov kul'turnogo naslediya v Moskovskoi oblasti: vystuplenie prokurora Moskovskoi oblasti A.A. Anikina [On the main tasks of public prosecutors' supervision over enforcement of land, environmental legislation and measures aimed at protecting objects of cultural heritage in the Moscow region: a speech delivered by the Public Prosecutor of the Moscow region A.A. Anikin] (2012). *Prokuror* [Public prosecutor], 2, pp. 17-21.
11. *Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoi kul'turnoi politiki: ukaz Prezidenta RF ot 24.12.2014 № 808* [On the approval of the Fundamentals of the state cultural policy: Decree of the President of the Russian Federation No. 808 of December 24, 2014]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172706/ [Accessed 29/03/18].
12. *Ob utverzhdenii sostava svedenii, soderzhashchikhsya v kadastrykh kartakh: prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 17.03.2016 № 145* [On the approval of the content of the data included in cadastral maps: Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation No. 145 of March 17, 2016]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_197780/ [Accessed 29/03/18].
13. *Ob utverzhdenii trebovaniy k sostavleniyu proektov granits territorii ob"ektov kul'turnogo naslediya: prikaz Minkul'tury Rossii ot 04.06.2015 № 1745* [On the approval of the requirements for drawing up projects of the boundaries of the territories of objects of cultural heritage: Order of the Ministry of Culture of the Russian Federation No. 1745 of June 4, 2015]. Available at: <http://legalacts.ru/doc/prikaz-minkul'tury-rossii-ot-04062015-n-1745/> [Accessed 29/03/18].
14. Panfilov A.N. (2011) Kul'turnye tsennosti i ob"ekty kul'turnogo naslediya: problema unifikatsii ponyatii [Cultural values and objects of cultural heritage: the problem of concept unification]. *Pravo i politika* [Law and politics], 2, pp. 293-305.
15. Panfilov A.N. (2011) Kul'turnye tsennosti i ob"ekty kul'turnogo naslediya: problema unifikatsii ponyatii [Cultural values and objects of cultural heritage: the problem of concept unification]. *Pravo i politika* [Law and politics], 3, pp. 441-447.
16. Shamshina O.G. (2013) Problemy obespecheniya okhrany ob"ektov kul'turnogo naslediya [Problems of protecting objects of cultural heritage]. *Prokuror* [Public prosecutor], 1, pp. 47-48.
17. Turovskii R.F. (1998) *Kul'turnye landshafty Rossii* [Cultural landscapes in Russia]. Moscow.
18. Umerenko Yu.A. (2016) Problemy obespecheniya pravovogo rezhima zemel' istoriko-kul'turnogo naznacheniya [Problems of ensuring the legal regime of historic-cultural lands]. *Sovremennoe pravo* [Modern law], 1, pp. 72-81.
19. *Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 25.10.2001 № 136-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 28.09.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 10.10.2001* [Land Code of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 136-FZ of October 25, 2001]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ [Accessed 29/03/18].