

DOI: 10.34031/2071-7318-2020-5-8-32-45

**Макаров С.В.***Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры**E-mail: makarov@kgiop.gov.spb.ru*

## ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫЕ ТЕРРИТОРИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ОХРАНЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ ОБЪЕКТАХ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

**Аннотация.** Настоящая статья исследует проблемы классификации и установления административно-правовых режимов охраны различных историко-культурных территорий, предусмотренных законодательством о государственной охране объектов культурного наследия. В результате анализа международных правовых актов делается вывод о неполном соответствии некоторых положений российского законодательства международным правилам, особо выделяется проблема правового регулирования в части таких территориальных (плоскостных) объектов культурного наследия как произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства. Приводятся примеры ряда зарубежных стран, имеющих значительный опыт в части установления исторических зон и охраны культурного ландшафта. Указанный опыт позволяет выявить избыточность части положений российского законодательства, относящихся к историческим поселениям и историко-культурным заповедникам. В статье предлагается авторское определение историко-культурных территорий, а также выдвигается ряд предложений по изменению федерального законодательства, в частности по корректировке понятия достопримечательного места и входящих в него типов объектов, правового режима достопримечательного места, по внесению изменений в законодательство о музеях-заповедниках, а также об отмене норм, относящихся к историко-культурным заповедникам. В работе выявлены перспективные направления дальнейших научных исследований по данной тематике и пути совершенствования законодательства об охране объектов культурного наследия.

**Ключевые слова:** историко-культурные территории, объекты культурного наследия, достопримечательные места, зоны охраны объектов культурного наследия, исторические поселения, историко-культурные заповедники.

**Введение.** На рубеже шестидесятых-семидесятых годов прошлого века государственной охране подлежали отдельные объекты, однако впоследствии понимание комплексности объектов привело к мысли о необходимости охраны также ансамблей и достопримечательных мест [6, с. 55]. Тенденцию перехода от охраны отдельных памятников к сохранению всего историко-культурного наследия в его целостности и многообразии отмечал еще в 1980-х годах Д.С. Лихачев [1, с. 90; 8, с. 10].

В настоящее время развитие законодательства все больше отражает идеи необходимости сохранения объектов культурного наследия в их исторической среде, в создании гармоничных условий для восприятия каждого памятника как части культурного ландшафта, а также в необходимости сохранения функционального единства памятника и среды, с которыми он связан различными нитями своего функционального предназначения [20, с. 96].

Именно указанные цели породили такое множество историко-культурных зон с особыми административно-правовыми режимами использования территорий, при этом единый термин для обозначения таких территорий законодательно не закреплен.

Одной из системных проблем правового обеспечения охраны объектов культурного наследия является **неоднозначность и непоследовательность норм федерального уровня, регулирующих отношения по защите историко-культурных территорий**. В целях решения поставленной проблемы требуется провести анализ правового содержания соответствующих институтов и их правовых режимов, через которые обеспечивается государственная охрана историко-культурных территорий.

**Методы.** В настоящем исследовании использованы как общелогические методы познания (анализ, синтез, обобщение, аналогия и другие), так и методы теоретического исследования (формализация, исторический и логический методы). Для установления содержания юридических дефиниций и выработки рекомендаций применялись методы герменевтики, а также метод сравнительно-правового анализа. Объектом исследования является Санкт-Петербург, как историческое поселение и его составляющие как достопримечательные места. Цель исследования – обосновать необходимость установления границ исторического поселения для Санкт-Петербурга. Задачи исследования – проанализировать особенности и отличия определений «историческое

поселение» и «достопримечательное место» данных в Российском законодательстве.

**Основная часть.** Основы законодательства Российской Федерации о культуре [17] признают культурным наследием народов Российской Федерации материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.

В государственном стандарте, посвященном определению исторических территорий и историко-культурных ландшафтов (далее – ГОСТ), все территории разделены на две категории [2]:

- территории и зоны охраны объектов культурного наследия;
- историко-культурные ландшафты и произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства.

В науке понятие историко-культурных территорий трактуются разнообразно. Например, П.М. Шульгин определил историко-культурные территории как особое целостное пространственное образование, где в традиционной природной и социально-культурной среде сохраняются объекты исключительной ценности и значимости. При этом указанный автор предлагает выделить следующие типы территорий: исторические города; исторические сельские поселения и территории; монастырские и усадебные комплексы; этно-экологические районы проживания малочисленных народов; поля сражений; исторические производственные территории, пути и дороги; археологические территории [19, с. 118].

Жданова В.Б. приравнивает историко-культурные территории к «культурному ландшафту», определение которого предлагается закрепить в федеральном законодательстве [3, с. 98].

В силу действующей редакции Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) все историко-культурные территории, для которых установлено специальное регулирование, можно сгруппировать следующим образом:

1. Территории объектов культурного наследия.
2. Зоны охраны объектов культурного наследия.
3. Защитные зоны.
4. Исторические поселения.
5. Историко-культурные заповедники.

Зоны охраны объектов культурного наследия и защитные зоны в силу статьи 105 Земельного кодекса Российской Федерации и статьи 1

Градостроительного кодекса Российской Федерации относятся к категории зон с особыми условиями использования территорий.

Учитывая единую цель введения особо охраняемых территорий, предлагаем использовать следующее определение: историко-культурными территориями являются части земного пространства (земли, земельные участки и их части, водные объекты и их части, участки недр), в отношении которых установлены специальные административно-правовые режимы в целях государственной охраны объектов культурного наследия.

Полностью поддерживая идею о необходимости охраны объектов культурного наследия с использованием «средового подхода», считаем, что настало время систематизировать федеральное законодательство в целях создания более понятных механизмов защиты наследия, исключив их несоответствие международным актам и обеспечив четкое разделение режимов использования историко-культурных территорий в зависимости от конкретных задач охраны.

В первую очередь остановимся на охране произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства.

В соответствии с русскоязычным текстом статьи 2 Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (заключена в г. Париже 16.11.1972, далее – Конвенция) под культурным наследием понимаются три вида объектов:

- памятники (monuments) – произведения архитектуры, монументальной скульптуры и живописи, элементы или структуры археологического характера, надписи, пещеры и группы элементов, которые имеют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки;

- ансамбли (groups of buildings) – группы изолированных или объединенных строений, архитектура, единство или связь с пейзажем которых представляют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки;

- достопримечательные места (sites)- произведения человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии.

Федеральный закон № 73-ФЗ относит к ансамблям не только группы строений, как предусмотрено Конвенцией, но и «произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары)».

В соответствии с пунктом 77 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия (далее - Руководство) объектами, обладающими выдающейся мировой ценностью, считаются, в частности, объекты, являющиеся выдающимися образцами типа строения («type of building»), архитектурного или технологического ансамбля («architectural or technological ensemble») или ландшафта («landscape»), иллюстрирующего важный этап (этапы) развития человеческой истории [15].

Таким образом, Конвенция и Руководство квалифицируют произведения садово-паркового искусства именно как ландшафт или место, а не как группу сооружений (т.е. как «sites», а не «groups of buildings»).

Изложенное позволяет сделать вывод о несоответствии Федерального закона № 73-ФЗ указанным международным правовым актам и необходимости отнесения произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства к виду «достопримечательное место» с одновременным изменением административно-правового режима достопримечательного места, поскольку имеющиеся требования не способны обеспечить сохранность произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства.

Согласно действующей редакции Федерального закона № 73-ФЗ под достопримечательными местами понимаются творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, 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; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места.

Полагаем, что выделение таких типов объектов как места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; 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; места совершения религиозных обрядов;

места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места не имеет достаточных оснований, поскольку часть из перечисленных типов мест охватывается более широким понятием памятного места, а часть вообще не должна быть отнесена к достопримечательным местам.

Поясним данную мысль подробнее. Согласно определению, данному в Методических рекомендациях по отнесению историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательного места [9], памятные места представляют собой «территории, совместно созданные человеком и природой, характеризующиеся высокой историко-культурной ценностью, в качестве непосредственного отражения выдающихся исторических событий и жизнью исторических личностей».

Согласно ГОСТ памятное место – это территории и ландшафты, связанные с событиями, имеющими историческую, научную или иную культурную ценность.

Таким образом, культурные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей, места совершения религиозных обрядов, места захоронений жертв массовых репрессий, религиозно-исторические места подпадают под вышеуказанные определения памятного места.

При этом выделение природных ландшафтов в Федеральном законе № 73-ФЗ не имеет смысла, поскольку понятие природного ландшафта, связанного с историей народов, поглощается понятием культурного ландшафта.

Что касается такого типа объектов, установленного действующей редакцией Федерального закона № 73-ФЗ, как места традиционного бытования народных художественных промыслов, то данные территории не должны подлежать государственной охране в рамках законодательства об охране объектов культурного наследия, поскольку соответствующие территории имеют специальное регулирование и в большей мере относятся к нематериальному культурному наследию.

Приведем примеры достопримечательных мест: объект культурного наследия федерального значения достопримечательное место «Место битвы войск Александра Невского со шведами в 1240 г.» (Санкт-Петербург, пос. Усть-Ижора, берег р. Невы) (рис. 1); «Левашовская пустошь» (Санкт-Петербург, пос. Левашово, Горское шоссе, д.143, 143, лит. А); «Достопримечательное место, связанное с жизнью и творчеством


Л.Н.Толстого – усадьба Ясная Поляна и ее окрестности, П.П. XIX - НАЧ. XX вв.», (Тульская

область, Щеконский район, Ленинский район, г. Тула) (рис. 2).


Границы территории объекта культурного наследия федерального значения  
 «Место битвы войск Александра Невского со шведами в 1240 г.»  
 Санкт-Петербург, пос. Усть-Ижора, берег р. Невы



УСЛОВНЫЕ ОБОЗНАЧЕНИЯ:


 Граница территории объекта культурного наследия

Объекты культурного наследия федерального значения:

 Здания и сооружения

 Памятники монументального искусства

Выявленные объекты культурного наследия:

 Здания и сооружения

Состав объекта:

1. Место битвы войск Александра Невского со шведами в 1240 г.

Экспликация:

2. Церковь святого благоверного князя Александра Невского (Шлисельбургское ш., 44, лит. А)

3. Обелиск в память народного ополчения во время русско-шведской войны в 1788-1790 гг.

4. Здание волостного управления  
(Шлисельбургское ш., 219, лит. А)

5. Торговое здание (лавки и харчевня)  
(Шлисельбургское ш., 48, лит. А)

6. Дом волостного правления

Рис. 1. «Место битвы войск Александра Невского со шведами в 1240 г.» (приложение № 1 к распоряжению КГИОП от 15.06.2020№ 175-р). Архив КИОП.

Место битвы войск Александра Невского со шведами трансформировалось за периоды своего существования вокруг него возникла деревня, фактически антропогенный ландшафт который несет информацию о произошедших событиях,

«Церковь святого благоверного князя Александра Невского» как напоминание о событиях (рис. 1). Левашовская пустошь – это памятное место и некий культурный ландшафт соединенный с природным. Ландшафт направлен на создание

атмосферы места – это темное, еловое место, которое меморилизует события.

Карта (схема) требований к осуществлению деятельности и градостроительным регламентам в границах территории Достопримечательного места

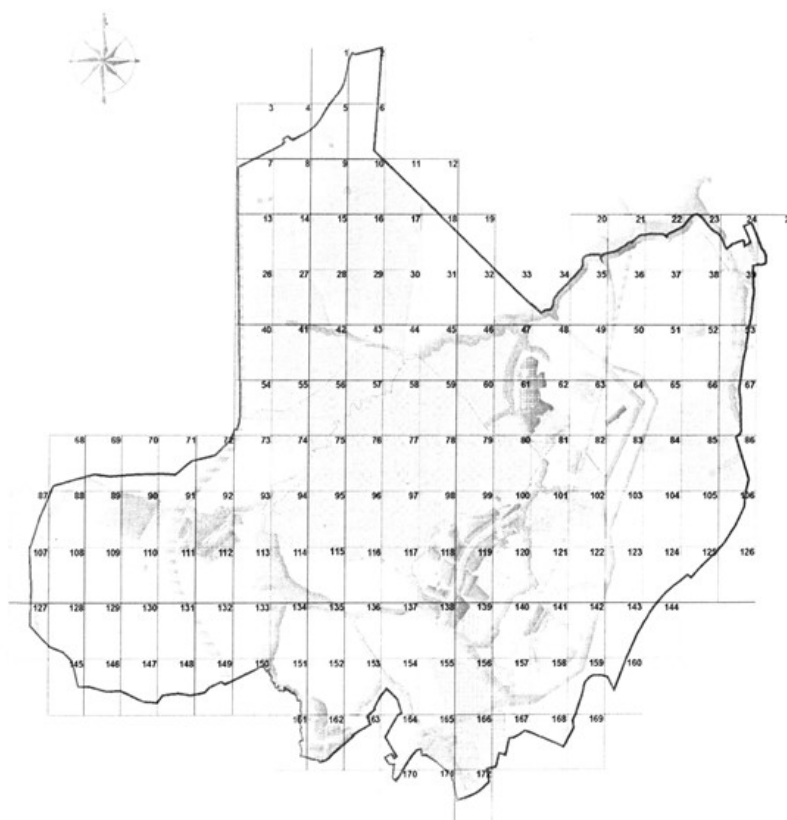


Рис. 2. «Достопримечательное место, связанное с жизнью и творчеством Л.Н.Толстого – усадьба Ясная Поляна и ее окрестности» (приложение № 2 к ПРИКАЗу Минкультуры РФ от 08.07.2015 N 1941)

«Достопримечательное место, связанное с жизнью и творчеством Л.Н.Толстого – усадьба Ясная Поляна и ее окрестности» - ландшафты, связанные с творчеством Льва Николаевича Толстого, с его непосредственным присутствием, антропогенный и природный ландшафт поддерживает ощущение присутствия великого автора (рис. 2).

Как можно отметить по приведенным примерам, не смотря на то что это все достопримечательные места, у них есть уникальные особенности, отличающие их друг от друга. Существуют разные типы достопримечательных мест с разным наполнением, при этом законодательство дает один вид объекта культурного наследия, не распределяя ни по типам ландшафта ни по возможной ценности.

Отметим также, что пункт 2 статьи 9 Федерального закона от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», в силу которого земли, на которых расположены места традиционного бытования народных художественных промыслов, могут быть отнесены к землям историко-культурного назначения, утратил силу

на основании Федерального закона от 26.06.2007 № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации».

Необходимо также принять во внимание тот факт, что к местам бытования традиционных промыслов обычно относятся населенные пункты в целом. Так, постановлением Правительства Московской области от 10.06.2011 № 545/21 «Об утверждении перечня мест традиционного бытования народных художественных промыслов в Московской области» к указанным территориям отнесено 20 мест, включая такие города как Сергиев Посад, Мытищи, Павловский Посад, Подольск и многие другие.

Согласно постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 30.10.2019 № 756 «О реализации Федерального закона «О народных художественных промыслах» и признании утратившими силу распоряжений Администрации Санкт-Петербурга от 14.09.2001 № 809-ра, от

20.02.2002 № 236-ра» местом традиционного бытования видов народных художественных промыслов является весь город Санкт-Петербург.

Таким образом, признание вышеуказанных территорий достопримечательными местами приведет к необходимости введения соответствующего правового режима на значительных территориях, при том, что предмет охраны для таких типов объектов определить затруднительно.

Последний тип достопримечательных мест, который содержится в действующем Федеральном законе № 73-ФЗ, но не подлежит включению в предлагаемую нами редакцию, – это центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки.

Указанный тип поглощается либо понятием ансамбля (группы строений), либо понятием объекта археологического наследия, либо понятием памятного места, либо пересекается с понятием исторического поселения, в отношении которого Федеральным законом № 73-ФЗ введено специальное регулирование. Таким образом, установление данного типа объектов избыточно и вносит неопределенность в части отграничения от собственно исторических поселений.

В соответствии с Конвенцией об охране архитектурного наследия Европы, заключенной 03.10.1985 (далее – Гранадакская конвенция), под достопримечательностями понимаются совместные творения человека и природы, являющие собой места, частично застроенные и достаточно отличительные и однородные, чтобы их можно было определить топографически, и представляющие явный исторический, археологический, художественный, научный, социальный или технический интерес.

Следует согласиться с А.А. Никифоровым и поддержать вывод о необходимости изменения редакции статьи 3 Федерального закона № 73-ФЗ, закрепив определение достопримечательного места, аналогичное Гранадакской конвенции и Конвенции [11, с. 13].

При этом в целях облегчения правоприменения предлагаем дополнительно указать наиболее распространенные типы достопримечательных мест и определить достопримечательные места как произведения человека или совместные творения человека и природы, включая произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства, памятные места, археологические достопримечательные места и иные культурные ландшафты.

Необходимо отметить, что предлагаемая рядом исследователей гармонизация российского и европейского законодательства в части закрепления категории «культурный ландшафт», как основы идентичности, качества жизни, политики

устойчивого и сбалансированного развития [10, с. 13], может иметь место в иных областях российского права, но не в законодательстве об охране объектов культурного наследия, которое опирается на положения Конвенции, и преследует иные цели правового регулирования. При этом ключевым отличием европейского законодательства является охрана не только мест выдающейся естественной красоты, но и сельской (ординарной) местности, воспринимаемой как средоточие «национального» ландшафта [5, с. 18].

Изучение статистических данных по объектам культурного наследия показывает, что достопримечательные места – наиболее редкий вид объектов в Российской Федерации. Так, согласно данным за 2017 год [14, с. 227], общее количество памятников составило 88,5 тысяч, ансамблей – 8,3 тысяч, достопримечательных мест – 1,9 тысяч. Отдельно выделены объекты археологического наследия (59,4 тысяч), которые к самостоятельным видам объектов не относятся.

Такой дисбаланс, очевидно, объясняется ошибочностью критериев отнесения к данному виду объектов, а также недостаточно продуманным механизмом охраны таких территориальных объектов.

В настоящее время постановка объекта на охрану в качестве достопримечательного места создает невозможность полноценного контроля со стороны органов охраны объектов культурного наследия.

Исходя из содержания статьи 5.1 Федерального закона № 73-ФЗ непосредственно на территории достопримечательного места устанавливаются требования к градостроительным регламентам и требования к осуществлению деятельности, касающиеся:

- работ, направленных на обеспечение сохранности предметов охраны;
- воссоздания утраченной градостроительной среды;
- строительства, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства;
- хозяйственной деятельности.

Таким образом, Федеральный закон № 73-ФЗ устанавливает возможность осуществления различных мероприятий на территории достопримечательного места, при этом работы по сохранению проводятся исключительно в отношении памятников и ансамблей.

В силу взаимосвязанных положений статьи 56.4, статей 47.2 – 47.4, статьи 40 Федерального закона № 73-ФЗ общие требования к сохранению объектов культурного наследия, к их содержанию и использованию, а также требования до-



ступа к объектам в отношении достопримечательного места не применяются. Кроме того, в отношении достопримечательного места не предусмотрено утверждение охранных обязательств.

Подобный административно-правовой режим достопримечательного места фактически обесценивает статус объекта культурного наследия, поскольку по своему содержанию незначительно отличается от режима охранной зоны объектов культурного наследия.

Как отмечает М.Е. Кулешова, памятники и ансамбли имеют несравнимо с достопримечательным местом более жесткие нормы правовой защиты, и манипулирование ими при организации достопримечательных мест подвергает их откровенной угрозе, при этом они рассматриваются указанным автором как единственная полноценная форма охраны крупных территориальных комплексов, нуждающихся в преобразующих формах активности [7, с. 140].

Представляется, что правовой режим охраны всех трех видов объектов культурного наследия должен быть максимально приближен друг к другу, а особенности режима будут проявлять себя в определении предметов охраны и при установлении конкретных работ, которые могут быть проведены на объекте культурного наследия.

Переходя к вопросу о правовом режиме зон охраны объектов культурного наследия (объединенных зонах охраны объектов культурного наследия), которые устанавливаются в целях обеспечения сохранности объекта в их исторической среде на сопряженной с ними территории, необходимо отметить, что в целом правовые нормы, регулирующие данную область отношений, являются достаточно проработанными и обеспечивают защиту объектов культурного наследия.

Единственным существенным недостатком указанных правоотношений является отсутствие федерального регулирования по вопросу согласования работ, проводимых в зонах охраны объектов культурного наследия (объединенных зонах охраны объектов культурного наследия).

В связи с принятием Федерального закона от 18.12.2006 № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» утратило силу положение статьи 35 Федерального закона № 73-ФЗ, согласно которому проекты проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории объекта культурного наследия и в зонах охраны объ-

екта культурного наследия подлежат согласованию с соответствующими органами охраны объектов культурного наследия.

Считаем необходимым вернуть данную норму, ограничив круг ее действия строительными и реконструктивными работами, поскольку именно при проведении указанных работ высок риск искажения исторической среды объекта культурного наследия. Кроме того, целесообразно ввести положение, в силу которого порядок согласования соответствующей документации устанавливается на уровне субъекта Российской Федерации.

Не останавливаясь на подробном анализе защитных зон объектов культурного наследия, отметим лишь, что эта правовая конструкция рождена в целях кратковременного закрытия брешей в ряде субъектов Российской Федерации, которые образовались в следствие недостаточного финансирования мероприятий по государственной охране памятников и неэффективного регионального управления.

Более интересным представляется рассмотрение правового режима исторических поселений.

Анализ зарубежного законодательства позволяет установить, что в большинстве стран с развитым законодательством об охране культурного наследия действуют нормы, направленные на охрану исторических зон или защиту культурного ландшафта.

Так, согласно Конституции Португалии государство обязано содействовать охране «исторических зон» [12, с. 106].

В Своде законов США содержится ряд принципиальных определений, связанных с памятниками истории и культуры, в том числе «районом исторической консервации» называется зона из нескольких жилых городских кварталов, которая содержит памятники истории, здания, имеющие одинаковые или сходные архитектурные характеристики, или представляет собой единое культурное целое [12, с. 120].

В Великобритании строение вносится в список охраняемых памятников не как изолированный объект, а как часть ландшафта, той исторически сложившейся обстановки, в которой оно возникло или с которой было исторически связано [12, с. 30].

В Германии федеральный закон об охране природы устанавливает положение, в силу которого «исторические и культурные ландшафты и их части следует содержать с сохранением их особых характерных черт. Это касается также среды, окружающей охраняемые памятники культуры, архитектуры и паркового искусства,

поскольку это необходимо для сохранения их своеобразия или красоты» [12, с. 50].

В Италии к категории охраняемых объектов отнесены, в частности, комплексы объектов недвижимости, составляющие характерный аспект, имеющий эстетическую и традиционную ценность и панорамные виды, открывающиеся с точек обозрения, доступных для публичного любования [12, с. 61–62].

Польское законодательство предусматривает охрану таких объектов как культурные ландшафты и градостроительные композиции [12, с. 86].

В Болгарии существует понятие «культурно-историческое наследие ансамблевого значения», к которому причисляют объекты с относительно небольшой индивидуальной культурно-исторической ценностью, поддерживающие пространственную характеристику группового памятника, к которому они относятся [12, с. 9].

В Норвегии закон охраняет не только памятники и местоположения (site), а также культурную среду - территорию, где памятник или местоположение составляют часть более крупного объекта или явления, имеющую культурно-историческую и архитектурную ценность [4, с. 34].

При этом, ни в одной из перечисленных стран нет такого количества «зон с особыми условиями», установленных в целях охраны среды вокруг памятников, как в Российской Федерации.

Возникновение в современном российском законодательстве режима «исторических территорий» с прикладной точки зрения обусловлено, в первую очередь, необходимостью защиты от неограниченной застройки тех «лакун», которые имелись между отдельными зонами охраны объектов культурного наследия. С точки зрения «идеологии» исторические поселения необходимы для определения человеком своего места в мире, для понимания исторической связи времен, ощущения привязанности к своей земле [18, с. 104].

Расширение высотной застройки сводило на нет все усилия по сохранению историко-культурной среды объекта культурного наследия, несмотря на наличие таких механизмов как территория объекта и зона его охраны, и требовало введение дополнительных ограничений применительно к ценным историческим территориям.

Вместе с тем опыт Санкт-Петербурга показывает, что решение указанной проблемы возможно благодаря использованию административно-правового режима объединенной зоны

охраны объектов культурного наследия и введение режима исторического поселения на аналогичной территории является, по большому счету, дублированием уже имеющихся ограничений и запретов.

Спецификой исторического поселения в рассматриваемом случае является возможность использования механизма, установленного подпунктом 3 пункта 3 статьи 60 Федерального закона № 73-ФЗ, согласно которому особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении включает в себя разработку применительно к территориальным зонам, которые расположены за границами территории исторического поселения и в границах которых находятся точки (сектора) основных видовых раскрытий композиционно-видовых связей (панорам), составляющих предмет охраны исторического поселения, градостроительных регламентов, обеспечивающих сохранение таких точек (секторов).

В предмет охраны такого исторического поселения, как историческое поселение федерального значения «Исторический центр Санкт-Петербурга» (рис. 3) в обязательном порядке должны быть включены панорамы путей обзора, виды, бассейны зрительно восприятия доминант, композиционно завершенные пространства городской среды.

Однако необходимо отметить, что данная норма осуществляет правовое регулирование за пределами территории «исторического поселения», что не соответствует требованиям юридической техники.

Представляется, что предметы охраны должны быть расположены на территории самого исторического поселения, а не за его границами, – в таком случае предусмотренное Федеральным законом № 73-ФЗ «особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении» в части сохранения панорам будет являться правомерным.

Однако опасность такого регулирования очевидна – произойдет размывание границ исторического поселения, что приведет к выхолащиванию смысла из термина «историческое поселение».

С одной стороны, нельзя не согласиться с тем, что панорамы, являющиеся частью культурного ландшафта, сохранять необходимо, но, с другой стороны, встает вопрос об адекватности предлагаемых средств.



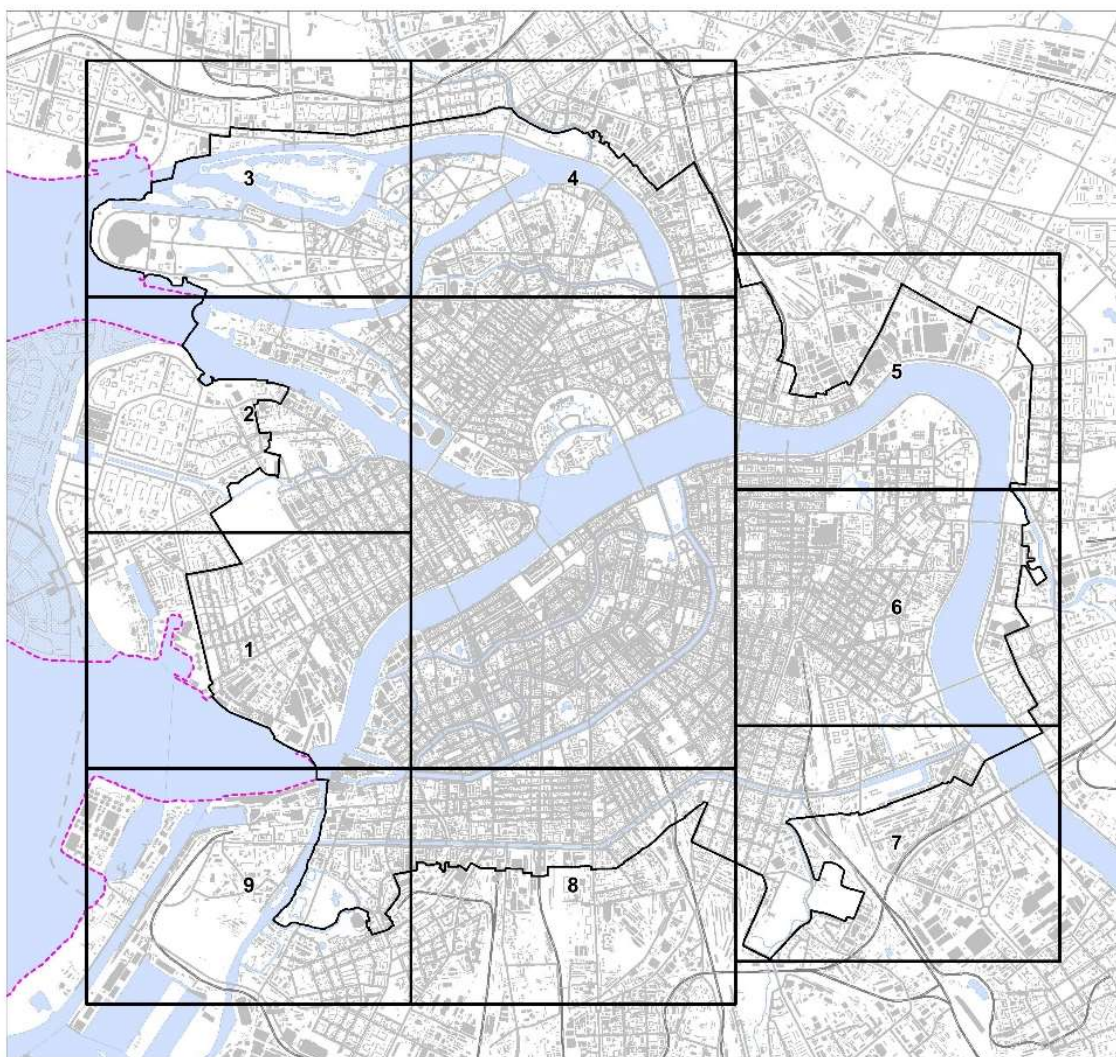


Рис. 3. Проект границ исторического поселения федерального значения «Исторический центр Санкт-Петербурга». Архив КГИОП.

Кроме того, неясно, каким образом будет осуществляться учет данного требования о сохранении панорам, если территория исторического поселения находится в одном субъекте Российской Федерации, а точки видовых раскрытий – в другом субъекте Российской Федерации.

Статья 27 Градостроительного кодекса РФ предусматривает возможность совместной подготовки проектов документов территориального планирования органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации только для установления ограничений использования земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах зон охраны объектов культурного наследия федерального или регионального значения, но не применительно к историческим поселениям.

В соответствии с пунктами 103-106 Руководства в целях эффективной защиты объекта культурного

наследия может устанавливаться буферная зона – территория, окружающая объект, которая имеет дополнительные ограничения на ее использование и развитие. Буферная зона должна включать непосредственное окружение номинированного объекта, важные виды (пейзажи) и другие территории или атрибуты, которые являются функционально важными для объекта и его охраны.

Таким образом, охраняемые пейзажи также должны находиться в границах буферной зоны. Использование предусмотренного Федеральным законом №73-ФЗ механизма исторического поселения указанному требованию международного права не отвечает, что лишает смысла установление исторических поселений на тех территориях, где действует механизм объединенной зоны охраны объекта культурного наследия.

В связи с изложенным, режим исторического поселения нуждается в дополнительном

научном осмыслении и законодательной доработке.

Одним из специальных режимов охраны историко-культурных территорий является также режим историко-культурного заповедника.

В соответствии со статьей 57 Федерального закона № 73-ФЗ в отношении достопримечательного места, представляющего собой выдающийся целостный историко-культурный и природный комплекс, нуждающийся в особом режиме содержания, на основании заключения историко-культурной экспертизы может быть принято решение об отнесении данного достопримечательного места к историко-культурным заповедникам. При этом граница историко-культурного заповедника может не совпадать с границей достопримечательного места.

Очевидно, что в этих положениях заложены противоречия, которые делают механизм историко-культурного заповедника не пригодным для использования.

Во-первых, заповедник устанавливается в отношении достопримечательного места, но в отношении ансамбля установлен быть не может.

Во-вторых, не ясно, каким образом граница заповедника может не совпадать с границами достопримечательного места, если заповедник устанавливается именно в отношении территории данного объекта культурного наследия, а не в отношении его части и не в отношении иных объектов недвижимости.

В-третьих, что должно содержаться в заключении государственной историко-культурной экспертизы об отнесении объекта культурного наследия к историко-культурным заповедникам? Необходимо учитывать, что само появление достопримечательного места сопряжено с проведением государственной историко-культурной экспертизы, а иногда и не одной, а двух – о включении в реестр и для определения требований к градостроительным регламентам в границах территории достопримечательного места. Кроме того, статья 28 Федерального закона № 73-ФЗ, устанавливающая исчерпывающий перечень целей государственных историко-культурных экспертиз, вообще не содержит соответствующей цели экспертизы.

В-четвертых, создание заповедника предполагает «особый режим содержания», но режим использования достопримечательного места не предусматривает проведения работ по сохранению достопримечательного места и не запрещает осуществления строительных работ (статья 5.1 Федерального закона № 73-ФЗ).

Согласно пункту 3 Положения о порядке организации историко-культурного заповедника

федерального значения, утвержденного приказом Минкультуры России от 23.04.2015 № 1149, особый режим содержания территории историко-культурного заповедника предусматривает обеспечение сохранности объектов культурного наследия в единстве с окружающей их исторической и природной средой, территориальную целостность историко-культурного заповедника, а также регулирование строительной и хозяйственной деятельности в границах данной территории.

В соответствии с пунктом 1 статьи 50 Федерального закона № 73-ФЗ историко-культурные заповедники, объекты культурного наследия, предоставленные в установленном порядке государственным музеям-заповедникам, отчуждению из государственной собственности не подлежат.

В силу статьи 26.1 Федерального закона от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» музеем-заповедником является музей, которому в установленном порядке предоставлены земельные участки с расположенными на них достопримечательными местами, отнесенными к историко-культурным заповедникам, или ансамблями. Территорией музея-заповедника являются также иные земельные участки, предоставленные музею-заповеднику в установленном порядке. Музей-заповедник обеспечивает сохранность переданных ему объектов культурного наследия и доступ к ним граждан, а также осуществляет сохранение, изучение и популяризацию указанных объектов.

Из указанных положений законодательства, можно сделать вывод, что целями установления режима историко-культурного заповедника являлись необходимость гарантировать неотчуждаемость земель заповедника из государственной собственности и осуществить их передачу музеям-заповедникам для обеспечения сохранности.

Широко известные музеи-заповедники «Петергоф», «Царское Село», «Павловск» и многие другие расположены на территориях ансамблей, а не достопримечательных мест и положения статьи 57 Федерального закона № 73-ФЗ, к таким музеям не применимы.

Тем не менее, сохранность объектов культурного наследия, расположенных на территориях данных музеев-заповедников, находится на очень высоком уровне, в полной мере обеспечивается в результате деятельности музеев-заповедников.

В связи с этим, считаем, что положения главы XI Федерального закона № 73-ФЗ об историко-культурных заповедниках носят избыточный характер и правовое регулирование рассмат-

риваемых правоотношений должно осуществляться нормами Федерального закона № 54-ФЗ, абзац первый статьи 26.1 которого подлежит изменению следующим образом: «Музей-заповедник - музей, которому в установленном порядке предоставлены земельные участки с расположенными на них объектами культурного наследия.».

Соответствующие изменения необходимо также внести и в статью 27 Федерального закона № 54-ФЗ, устанавливающую цели создания музеев-заповедников в Российской Федерации.

**Выводы.** Резюмируя исследование административно-правовых режимов охраны историко-культурных территорий, подчеркнем, что уровень защиты окружения объекта культурного наследия не пропорционален количеству особых режимов использования, установленных вокруг него, а зависит от качества требований, направленных на обеспечение сохранности его исторического контекста.

Правовой анализ имеющихся историко-культурных территорий и их административно-правовых режимов позволяет сделать вывод о неоптимальности представленного набора механизмов охраны, поскольку включает в себя: «мертворожденную» категорию (историко-культурный заповедники), «приспособленческий» механизм (защитные зоны), а также не вполне проработанные правовые институты (исторические поселения, достопримечательные места).

Кроме того, в действующем законодательстве недостаточно решен вопрос с защитой территориальных объектов культурного наследия, в том числе «пейзажей», культурных ландшафтов, сложность охраны которых заключается во «всюдности» их границ [13, с. 91].

Названные проблемы определяют приоритетные пути дальнейшей научной проработки и совершенствования российского законодательства об охране объектов культурного наследия.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Веденин Ю.А., Шульгин П.М. Новые подходы к сохранению и использованию культурного и природного наследия в России // Известия Академии наук, серия географическая. 1992. № 3. С. 90–99.

2. ГОСТ Р 56891.4-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Сохранение объектов культурного наследия. Термины и определения. Часть 4. Исторические территории и историко-культурные ландшафты (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 10.03.2016 № 137-ст).

3. Жданова В.Б. Культурный ландшафт - понятие и особенности правового регулирования в немецком и российском праве // Имущественные

отношения в Российской Федерации. 2019. № 5. С. 98–106.

4. Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия. Информационный сборник. М.: Институт Наследия, 1999.

5. Колбовский Е.Ю. Культурный ландшафт: в разнообразии значений не потерявший смысл // Наследие и современность. 2018. № 1 (4). С. 8–22.

6. Колбовский Е.Ю. Проблемы охраны культурного наследия в связи с развитием ландшафтного планирования в России. Культурные ландшафты России и устойчивое развитие. Четвёртый выпуск трудов семинара «Культурный ландшафт» / отв. ред. Т.М. Красовской. М., 2009. С. 55.

7. Кулешова М.Е. Нормативно-правовые аспекты сохранения культурных ландшафтов России // Человек: образ и сущность. Гуманитарные аспекты. 2019. № 1. С. 133–153.

8. Лихачев Д.С. Экология культуры // Памятники Отечества: Альманах Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры. М., 1982. № 2. С. 10–16.

9. Методических рекомендаций по отнесению историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательного места (направлены письмом Минкультуры России от 28.02.2017 № 49-01.1-39-НМ).

10. Мулярова Е.В. Культурный ландшафт как правовая категория // Журнал Института Наследия. 2016. № 4. С. 1–13.

11. Никифоров А.А. Понятие «достопримечательное место» в системе охраны недвижимого культурного наследия // Культура: управление, экономика, право. 2013. № 4. С. 7–13.

12. Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2005. 176 с.

13. Павлов К.А. Проблема делимитации и пространственная-организация культурных ландшафтов. Культурные ландшафты России и устойчивое развитие. Четвёртый выпуск трудов семинара «Культурный ландшафт» / отв. ред. Т.М. Красовской. М., 2009. Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах: Сб. науч. тр.

14. Российский статистический ежегодник. 2018: Стат.сб. Росстат. М., 2018. 694 с. <https://www.gks.ru/storage/mediabank/year18.pdf>.

15. Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия. 2019 // <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

16. Семенцов С.В., Михайлов А.В. Принципы сохранения исторической среды и принципы сохранения атрибутов объектов культурного наследия // Магистерские слушания: сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции «Магистерские слушания» в рамках Межрегионального творческого «Архитектурные сезоны в СПбГАСУ». 18–21 апреля 2017 г. 2017. С. 74.

17. Статья 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденных ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1.

*Информация об авторах*

**Макаров Сергей Владимирович**, председатель Комитета по государственному контролю использованию и охране памятников истории и культуры Санкт-Петербурга. E-mail: makarov@kgiop.gov.spb.ru. Россия, 191023, Санкт-Петербург, пл. Ломоносова д. 1,

*Поступила 29.06.2020 г.*

© Макаров С.В., 2020

**Makarov S. V.**

*Committee for the state preservation of historical and cultural monuments*

*E-mail: makarov@kgiop.gov.spb.ru*

## HISTORICAL AND CULTURAL TERRITORIES: ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION REGIMES IN THE LEGISLATION ON CULTURAL HERITAGE OBJECTS

**Abstract.** *This article examines the problems of classification and establishment of administrative and legal regimes for the protection of various historical and cultural territories provided for by the legislation on the state protection of cultural heritage objects. As a result of the analysis of international legal acts, it is concluded that some provisions of the Russian legislation do not fully comply with international rules. The problem of legal regulation in terms of such territorial (planar) objects of cultural heritage as works of landscape architecture and landscape gardening is highlighted. Examples of a number of foreign countries with significant experience in establishing historical zones and cultural landscape protection are given. The indicated experience makes it possible to identify the redundancy of some provisions of the Russian legislation relating to historical settlements and historical and cultural reserves. The article offers the author's definition of historical and cultural territories, and also puts forward a number of proposals to change Federal legislation, in particular, to adjust the concept of a landmark and its types of objects, the legal regime of a landmark, to make changes to the legislation on museums- reserves, as well as to abolish the rules relating to historical and cultural reserves. The paper identifies promising areas for further research on this topic and ways to improve legislation on the protection of cultural heritage.*

**Keywords:** *historical and cultural territories, cultural heritage objects, places of interest, protection zones of cultural heritage objects, historical sites, historical and cultural reserves.*

### REFERENCES

1. Vedenin Yu.A., Shul'gin P.M. New approaches to preservation and use of cultural and historical heritage in Russia [Novye podhody k sohraneniyu i ispol'zovaniyu kul'turnogo i prirodno-naslediya v Rossii]. *Izvestiya Rossiiskoi Akademii Nauk. Seriya Geograficheskaya* 1992. No. 3. Pp. 90–99. (rus)

2. GOST R 56891.4-2016. National standard of the Russian Federation [Nacional'nyj standart Rossijskoj Federacii]. Cultural heritage preservation. Terms and definitions. Part 4. Historical territories

18. Шевченко Э.А. Градостроительные проблемы сохранения историко-культурного ресурса России. *Academia. Архитектура и строительство*. 2011. № 4. С. 99–104.

19. Шульгин П.М. Историко-культурное наследие как особый ресурс региона и фактор его социально-экономического развития // *Мир России*. 2004. № 2. С. 115–133.

20. Шульгин П.М., Штеле О.Е. Исторические пути и дороги как объект культурного наследия // *Наследие и современность*. 2018. № 2. С. 95–112.

and cultural landscapes [Sohranenie ob"ektov kul'turnogo naslediya. Terminy i opredeleniya. Chast' 4. Istoricheskie territorii i istoriko-kul'turnye landshafty] (approved and came into force by decision No137-st 10.03.2016 of Russian Federation Standartization Committee). (rus)

3. Zhdanova V.B. Cultural landscape – concept and peculiarities of legal regulation in German and Russian law. [Kul'turnyj landshaft - ponyatie i osobennosti pravovogo regulirovaniya v nemeckom i rossijskom prave] *Property Relations in the Russian Federation*. 2019. No. 5. Pp. 98–106. DOI:

10.24411/2072-4098-2019-10508 (rus)

4. Foreign legislation on preservation of cultural and natural heritage [Zarubezhnoe zakonodatel'stvo v oblasti sohraneniya kul'turnogo i prirodnogo naslediya]. Informacionnyj sbornik. Moscow, Institut Naslediya, 1999. (rus)

5. Kolbovsky E.Yu. Cultural Landscape: the Sense is not Lost Despite Variety of Meanings. [Kul'turnyj landshaft: v raznoobrazii znachenij ne uteryavshij smysl]. Heritage and Modern Times. 2018. No. 1 (4). Pp. 8–22. (rus)

6. Kolbovsky E.Yu. Problems of cultural heritage protection in connection with the development of landscape planning in Russia. [Problemy ohrany kul'turnogo naslediya v svyazi s razvitiem landshaftnogo planirovaniya v Rossii]. Cultural Landscapes of Russia and Sustainable Development. The IVth issue of the transactions of the interdisciplinary scientific seminar “Cultural Landscapes”. Editor-in-Chief – T.M. Krasovskaya. Moscow, 2009. Pp. 51–62. (rus)

7. Kuleshova M.E.. Legislative discourse of cultural landscapes protection in Russia [Normativno-pravovye aspekty sohraneniya kul'turnyh landshaftov Rossii]. Human Being: Image and Essence. Humanitarian Aspects. 2019. No. 1. Pp. 133–153. (rus)

8. Lihachev D.S. The ecology of culture. [Ekologiya kul'tury]. Pamyatniki Otechestva: Almanah Vserossijskogo obshchestva ohrany pamyatnikov istorii i kul'tury. Moscow, 1982. No. 2. Pp. 10–16. (rus)

9. On methodical recommendations for attributing historical and cultural territories to cultural heritage objects in the form of a place of interest [O metodicheskikh rekomendacijah po otneseniyu istoriko-kul'turnyh territorij k ob'ektam kul'turnogo naslediya v vide dostoprimechatel'nogo mesta] (sent by the letter of the Ministry of Culture of Russia dated 28.02.2017 No. 49-01.1-39-NM). (rus)

10. Moulyarova E.V. Cultural landscape as a legal concept [Kul'turnyj landshaft kak pravovaya kategoriya]. The Heritage Institute Journal. 2016. No. 4. Pp. 1–13. (rus)

11. Nikiforov A.A. Notion of the «site» in system protection of immovable cultural heritage [Ponyatie «dostoprimechatel'noe mesto» v sisteme ohrany nedvizhimogo kul'turnogo naslediya]. Culture: management, economy, law. 2013. No. 4. Pp. 7–13. (rus)

12. Legal protection of historical and cultural monuments in foreign countries: Collection of scientific articles [Pravovaya ohrana pamyatnikov istorii i kul'tury v zarubezhnyh stranah: Sb. nauch. tr.]. Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAN); In-

t zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve RF. Moscow, 2005. 176 p. (rus)

13. Pavlov K.A. The problem of delimitation and spatial organization of cultural landscapes. Cultural landscapes of Russia and sustainable development. [Problema delimitacii i prostranstvennaya-organizaciya kul'turnyh landshaftov. Kul'turnye landshafty Rossii i ustojchivoe razvitie]. Cultural Landscapes of Russia and Sustainable Development. The IVth issue of the transactions of the interdisciplinary scientific seminar “Cultural Landscapes”. Editor-in-Chief – T.M. Krasovskaya. Moscow, 2009. Pp. 51–62. (rus)

14. Russian statistical yearbook, 2018. Federal State Statistics Service. Moscow, 2018, 694 pages. URL: <https://www.gks.ru/storage/mediabank/year18.pdf>. (rus) (date of treatment: 28.06.2020)

15. The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, 2019. URL: <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>. (date of treatment: 28.06.2020)

16. Sementsov S.V., Mikhailov A.V. The principles of conservation of the historic environment and the principles of conservation attributes of intangible cultural heritage. [Principy sohraneniya istoricheskoy sredy i principy sohraneniya atributov ob'ektov kul'turnogo naslediya]. Magisterskie slushaniya: sbornik materialov mezhhregional'noj nauchno-prakticheskoy konferencii «Magisterskie slushaniya» v ramkah Mezhhregional'nogo tvorcheskogo «Arhitekturnye sezony v SPbGASU». 18–21 aprelya 2017 g. 2017. 74 p. (rus)

17. Article 3 of Fundamental Principles of Legislation of the Russian Federation on the Culture enacted by Supreme Council of Russian Federation on 09.10.1992. No. 3612-1. (rus)

18. Shevchenko E.A. The Town-Planning Problems of Conservation of the Historical and Cultural Resource of Russia. [Gradostroitel'nye problemy sohraneniya istoriko-kul'turnogo resursa Rossii.] Academia. Architecture and Construction. 2011. No. 4. Pp. 99–104. (rus)

19. Shulgin P.M. Historical And Cultural Heritage As A Special Resource Of A Region And A Factor Of Its Social And Economic Development. [Istoriko-kul'turnoe nasledie kak osobyj resurs regiona i faktor ego social'no-ekonomicheskogo razvitiya.] Universe of Russia. 2004. No. 2. Pp. 115–133. (rus)

20. Shulgin P.M., Shtele O.E. Historical ways and roads as cultural heritage object [Istoricheskie puti i dorogi kak ob'ekt kul'turnogo naslediya]. Heritage and Modern Times 2018. No. 2. Pp. 95–112. (rus)

*Information about the authors*

**Makarov, Sergey V.** Lecturer. E-mail: makarov@kgiop.gov.spb.ru. Committee for the state preservation of historical and cultural monuments. Russia, 191023, Saint Petersburg, Lomonosova sq., 1.

---

*Received 29.06.2020*

**Для цитирования:**

Макаров С.В. Историко-культурные территории: административно-правовые режимы охраны в законодательстве об объектах культурного наследия // Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова. 2020. № 8. С. 32–45. DOI: 10.34031/2071-7318-2020-5-8-32-45

**For citation:**

Makarov S.V. Historical and cultural territories: administrative and legal protection regimes in the legislation on cultural heritage objects. Bulletin of BSTU named after V.G. Shukhov. 2020. No. 8. Pp. 32–45. DOI: 10.34031/2071-7318-2020-5-8-32-45