

Заключение на постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2024 г. № 1936

27 декабря 2024 года Правительством России принято постановление № 1936 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Постановление, Положение).

Постановление вступает в силу с 1 марта 2025 года.

Полагаем, что данное постановление Правительства РФ должно быть немедленно отменено, так как носит антиконституционный характер, грубо противоречит действующему законодательству об охране объектов культурного наследия, принято за пределами компетенции Правительства РФ, прямо противоречит указам и поручениям Президента России и несет в себе беспрецедентную по масштабам угрозу культурному наследию и культурным ландшафтам нашей страны.

С 1 марта Постановлением будут единовременно лишены основного инструмента государственной охраны и территориальной защиты в виде зон охраны (как уже существующих, так и перспективных) не менее 70 тысяч объектов культурного наследия, а также исторические центры древних городов.

Постановление носит антиконституционный и антигосударственный характер, прямо противоречит целому ряду статей Конституции РФ и ограничивает права граждан.

Постановление подменяет законодательство, вводя новые понятия, не известные в российском праве и полувековой практике охраны культурного наследия, вопиюще безграмотно написано с точки зрения юридической техники и норм русского языка, включая банальные орфографические ошибки.

В соответствии с ч. 4 ст. 68 Конституции Российской Федерации культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством.

Согласно ч. 2 ст. 67 Конституции Российской Федерации Российская Федерация, объединенная тысячелетней историей, сохраняя память предков, передавших нам идеалы и веру в Бога, а также преемственность в развитии Российского государства, признает исторически сложившееся государственное единство.

Согласно ч. 3 ст. 67 Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается.

В соответствии с Указом Президента РФ от 24.12.2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» государственная культурная политика реализуется в целях обеспечения соблюдения

конституционных прав граждан в сфере культуры, в том числе права на доступ к культурным ценностям, сохранения исторического и культурного наследия.

Основами госполитики в сфере культурного наследия являются практическая реализация приоритета права общества на сохранение материального и нематериального культурного наследия перед имущественными интересами физических и юридических лиц, а также повышение роли объектов культурного наследия, сохранение исторической среды городов и поселений, в том числе малых городов, создание условий для развития культурно-познавательного туризма.

Президентом РФ также неоднократно давались специальные поручения о соблюдении режимов или установлении зон охраны, например, поручение Президента Российской Федерации от 20 августа 2012 г. № Пр-2217.

В соответствии с преамбулой Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) в Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации.

Однако Постановление лишает базовой государственной охраны и территориальной защиты тысячи объектов культурного наследия общенационального, федерального значения (в том числе отнесенных к особо ценным объектам и объектам всемирного наследия), которые являются материальными свидетельствами о зарождении и развитии нашей государственности и культуры, а также о наиболее значимых исторических событиях, в том числе военных, за более чем тысячелетнюю историю России, а также некрополи, места захоронений жертв массовых репрессий, священные и религиозно-исторические места, в том числе имеющие особое значение для коренных малочисленных народов.

В год празднования 80-летия Победы в Великой Отечественной войне постановление лишает зон охраны братские захоронения, воинские монументы и мемориалы, места кровопролитных боев, включая Мамаев курган, что не укладывается в голове любого гражданина страны.

При этом Постановление существенно ограничивает права граждан на участие в сохранении культурного наследия, запрещая им выступать с инициативой разработки проектов зон охраны, и делает невозможным выполнение конституционной обязанности заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, закрепленной в ч. 3 ст. 44 Конституции Российской Федерации.

Постановление отменяет зоны охраны объектов культурного наследия по принципу их типологической и видовой принадлежности.

Пунктом 3 Положения предлагается не устанавливать зоны охраны в отношении следующих объектов культурного наследия:

а) полностью скрытые в земле и (или) под водой, в том числе объекты археологического наследия;

б) мемориальные квартиры, а также отдельные помещения в зданиях и сооружениях, предметом охраны которых являются исключительно архитектурные, конструктивные и объемно-планировочные решения, интерьер таких помещений;

в) произведения монументального искусства в случае, если для их создания, возведения, установки не требуется разрешение на строительство;

г) достопримечательные места;

д) некрополи, захоронения, расположенные в границах некрополей;

е) памятники и ансамбли, расположенные в границах достопримечательных мест (в случае если утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах достопримечательного места).

Таким образом, Положением предлагается ввести дискриминационную норму по принципам типологической и видовой принадлежности объектов культурного наследия, лишив их одного из главных инструментов государственной охраны и территориальной защиты в виде установления зон охраны.

При этом для пункта в) постановление не раскрывает, какие «разрешения на строительство» требовались для создания произведений монументального искусства в прошлые столетия.

Согласно п. 1 ст. 33 Федерального закона объекты культурного наследия, включенные в реестр, выявленные объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, незаконного перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия, а также в целях их защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды и от иных негативных воздействий.

Согласно подпункту б) п. 2 ст. 33 государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя разработку, согласование и утверждение в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом, проектов зон охраны объектов культурного наследия.

В соответствии со ст. 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный объект культурного наследия, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Таким образом, действующее законодательство Российской Федерации не содержит никаких исключений для установления зон охраны ОКН в зависимости от их вида или типологической принадлежности.

Однако на этом Правительство РФ не останавливается, а волюнтаристски отменяет все зоны охраны указанных объектов, принятые до 1 марта 2025 года.

В соответствии с пунктом 37 Положения зоны охраны объектов культурного наследия, перечисленных в подпунктах "а" - "в" и "д" пункта 3 настоящего Положения, установленные до 1 марта 2025 г., считаются прекратившими существование с 1 марта 2025 года, а зоны охраны объектов культурного наследия, перечисленных в подпунктах "г" и "е" пункта 3 настоящего Положения, установленные до 1 марта 2025 г., считаются прекратившими существование с 1 марта 2028 года, а в случае, если требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах территории достопримечательного места не утверждены, со дня утверждения таких требований.

Таким образом, одномоментно с 1 марта 2025 года всякой территориальной охраны и защиты лишается не менее 60 тысяч объектов археологического наследия, а также тысячи монументов, некрополей и захоронений, а с 1 марта 2028 года такой же защиты лишаются еще тысячи памятников архитектуры, памятных мест, полей сражений, исторических центров городов и т.д. (см. Приложение).

Большинство норм данного Положения Правительство РФ приняло за пределами своей компетенции, также они выходят за рамки установленного для Положения о зонах охраны предмета регулирования и прямо противоречит нормам Федерального закона № 73-ФЗ.

Как уже было указано выше, в соответствии с п. 37 Положения «считаются прекратившими существование» зоны охраны тысяч объектов культурного наследия.

Однако в соответствии с п. 3 ст. 34 Федерального закона № 73-ФЗ зоны охраны объектов культурного наследия как регионального так и федерального значения (за исключением зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия) утверждаются и отменяются органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно п. д) ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации охрана памятников истории и культуру относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Правительство России не вправе принимать решения об отмене всех зон охраны, принятие и отмена которых относится к компетенции субъектов РФ, и полностью игнорировать мнение регионов.

Особенно беспокоит предложение лишить зон охраны объекты археологического наследия, что противоречит более чем полувековой отечественной практике установления зон охраны для объектов культурного наследия этого типа, основанной на большом научном опыте и выработанных специалистами методиках проектирования зон охраны.

В п. 9 Проекта предлагается ввести еще одну норму, ослабляющую защиту объектов археологии:

Объекты культурного наследия, их части (элементы), полностью скрытые в земле и (или) под водой, а также объекты археологического наследия не учитываются при определении границ зон охраны.

Так, в соответствии с пп. в) п. 26 Положения об охране памятников культуры, утвержденном постановлением Совета Министров СССР «О мерах улучшения охраны памятников культуры» от 14 октября 1948 г. № 3898 Советы Министров автономных республик и исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся, на территории которых имеются археологические памятники, обязаны через местные органы Комитетов по делам культурно-просветительных учреждений при Советах Министров союзных республик установить вокруг археологических памятников охранные зоны, в зависимости от размера и значения памятников, которые должны оставаться неприкосновенными.

В Законе РСФСР от 15.12.1978 «Об охране и использовании памятников истории и культуры» в статье 34 «Порядок установления зон охраны памятников истории и культуры республиканского и местного значения» говорилось:

Зоны охраны памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства республиканского и местного значения устанавливаются Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов по согласованию с Министерством культуры РСФСР и Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры.

Совершенно очевидно, что сохранение сопряженных территорий – важнейшее условие полноценной охраны памятников археологии, а также монументов, некрополей и мест захоронений, особенно это касается многочисленных захоронений и братских могил времен Великой Отечественной, а также полей сражений, священных, памятных и иных мест, отнесенных к достопримечательным местам.

Так, древнерусские крепости (земляные валы), как любое фортификационное сооружение в эпоху Средневековья, было окружено открытым пространством, предназначенным для целей обороны: чтобы наступающие войска противника не могли укрыться от стрел за стенами построек. С появлением в XIII в. камнеметных машин и арбалетного боя это пространство расширилось. Еще более оно расширилось после появления в конце XIV в. артиллерии.

Древнерусские крепости, большие и малые – ценнейшие памятники, являющиеся аутентичными свидетелями военных действий и других знаменательных событий русской истории. И они вполне заслуживают быть сохраненными в своем историко-природном окружении.

Так без разработки зон охраны невозможно полноценное сохранение крупнейшей древнерусской крепости Старой Рязани, погибшей под ударами монгольских войск в 1237 г. Исторические ландшафты берегов Оки – неотъемлемая часть образа этого памятника, навсегда оставленного своими жителями в XIII в.

Как можно согласиться на утрату историко-ландшафтной среды такого археологического памятника как крепость Козельска, жители которого до последнего воина сражались с войсками завоевателей? И таких городищ -

крепостей сохранилось великое множество от Орлеца на Северной Двине до аланских укреплений на берегах Дона.

Имеется и другой аспект, свидетельствующий о необходимости разработки зон охраны для археологических памятников. Существует большой ряд старинных городов центральной России, где в крепостях (земляных валах) не сохранилось памятников архитектуры. Таковы Руза, Торопец, Галич, Городец на Волге, Клин. Если не разрабатывать зоны охраны этих крепостей, невозможно создать полноценную систему охраны исторических центров городов, так как древние валы являются наиболее ценным и значимым памятником города. В свою очередь там, где в границах древних валов сохраняются памятники архитектуры – как, например, в Звенигороде – валы охватывают более протяженную территорию а для сохранения их композиционно-визуального бассейна требуется более сложное зонирование.

Но крепости не единственный тип памятников археологии, который требует разработки зон охраны. Необходимо напомнить, что до XVII в. каменные храмы являлись на Руси большой редкостью. Зато существовали деревянные храмы, окруженные православными погостами. Поэтому сегодня лишь местоположения могильника XIV-XVI вв. (памятника археологии) указывает на локализацию того или иного крупного средневекового поселения. Обыкновенно могильники (в Новгородской земле – жальники) располагаются в живописных местах на берегах рек, откуда раскрываются широкие видовые панорамы. Поэтому хотя формально могильники выделяются на местности только белокаменными плитами и валунными надгробиями, а также рощами, они маркируют визуальнo значимый элемент ландшафта. Вот почему полноценный проект объединенных зон охраны, разрабатываемый для архитектурной доминанты населенного пункта (церкви или усадьбы) всегда включает зону видимости средневековых памятников археологии, так как они являются неотъемлемой и наиболее ранней частью исторической планировки поселения.

Если обратиться к памятникам археологии раннего железного века, то мы увидим на обширных пространствах Европейской России многочисленные родовые городки (городища) финно- и балтоязычных народов. Как показали ландшафтно-археологические исследования эти городки были окружены поселениями, могильниками, небольшими пашнями, источниками. Сохранить эти археологические ансамбли (комплексы) можно лишь в том случае если для них будут разработаны зоны охраны, включающие наиболее значимые элементы исторического ландшафта. Только при этом условии эти археологические ансамбли могут экспонироваться в их ландшафтном окружении.

Особо следует выделить раннеславянскую эпоху (VIII-IX вв.), когда в долинах Днепра, Ловати, Волхова, верхней Волги и Оки начала формироваться древнерусская народность. Такие археологические памятники как Любшанское городище под Старой Ладогой и Любытинский археологический комплекс на нижней Мсте являются драгоценными свидетельствами первых шагов заселения славянами Новгородской земли. Они имеют вокруг себя развитую инфраструктуру древних угодий, которую невозможно сохранить без разработки зон охраны.

И наконец Рюриково городище под Новгородом и Гнездовский курганный могильник под Смоленском, прямо связанные с образованием древнерусского государства, вне всякого сомнения должны быть сохранены в их исторической среде на сопряженной с ними территории.

Тоже можно сказать и о Древнем Радонеже, где прошли годы детства и юности Сергия Радонежского. В непосредственной близости от крепости Радонеж сохранилось около 300 объектов культурного наследия, главным образом памятников археологии XIII – XVI вв. Разработка объединенных зон охраны этого комплекса в 1986 г. создала продуманную систему ограничений, которая позволила сохранить уникальную историко-природную среду эпохи Преподобного Сергия и одновременно обеспечить устойчивое развитие систем жизнеобеспечения проживающего здесь населения. Четыре десятилетия показали, что это возможно даже в условиях Подмосковья.

Очень важно сохранять среду вокруг курганных могильников и отдельных древних курганов, которые часто воспринимаются как исторические и даже религиозные святыни. Например, изображения «Олеговой могилы» и «Труворова кургана» еще при Екатерине II были отчеканены на медалях, посвященных древней истории России.

В свою очередь, современные реалии ярко демонстрируют к чему приводит отсутствие зон охраны. Из-за отсутствия зон охраны вплотную к Царевскому городищу в Пушкинском районе Подмосковья был построен асфальто-бетонный завод. В результате утрачен уникальный исторический ландшафт, окружавший лучший по сохранности протоволостной центр, упоминаемый в духовной грамоте Ивана Калиты (1336) как волость Воря. Это было одно из тех княжеских владений, с которых начиналось собиранье русских земель. Не менее характерный пример – разработка карьера вблизи с городищем Вышгород XIV-XV вв. (Дмитровский район). Разрушен рельеф и уничтожен лесной массив, примыкавший к раннемосковской крепости.

Речь может идти не только о утрате историко-ландшафтной среды, но и о физической сохранности памятника археологии. При отсутствии зон охраны строительный котлован может быть заложен вплотную к валам городища, что приведет к их прямому разрушению.

Подводя итог, следует сказать, что рассматриваемое Положение отбрасывает практику проектирования и установления зон охраны археологии на 80 лет назад. За последние полвека в науке сформировалась целая научная дисциплина - ландшафтная археология – которая занимается изучением территорий, сопряженных с памятниками археологии. К сожалению, это прошло мимо разработчиков документа который трудно охарактеризовать иначе как инструмент разрушения культурного наследия.

Кроме того, как уже было отмечено выше, содержание пунктов 3 Проекта выходит за рамки предмета правового регулирования, определенного законом для Положения о зонах охраны.

Так, в соответствии с п. 4 ст. 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» Положение о

зонах охраны объектов культурного наследия, включающее в себя порядок разработки проекта зон охраны объекта культурного наследия, проекта объединенной зоны охраны объектов культурного наследия, требования к режимам использования земель и земельных участков и общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Согласно п. 1 Положения *настоящее Положение устанавливает порядок разработки, согласования и утверждения проекта зоны охраны объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации (далее соответственно - зона охраны, объект культурного наследия), проектов единой охранной зоны объектов культурного наследия, единой зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности и единой зоны охраняемого природного ландшафта (далее - объединенная зона охраны), требования к ограничениям использования земельных участков, водных объектов и их частей в границах зоны охраны, объединенной зоны охраны, а также общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах зоны охраны, объединенной зоны охраны.*

Настоящее Положение также устанавливает порядок подготовки и принятия решений об установлении, изменении, прекращении существования зоны охраны, объединенной зоны охраны.

Таким образом, федеральный закон и сам Проект устанавливает совершенно определенный предмет правового регулирования Положения о зонах охраны, к которому не отнесено:

установление видов и типов объектов культурного наследия, для которых устанавливаются или не устанавливаются зоны охраны (что является одним из базовых вопросов государственной охраны ОКН и может регулироваться исключительно законом),

введением новых понятий и принципов, ограничивающих установление зон охраны,

определение круга лиц, кто может выступать с инициативой разработки зон охраны,

прекращения существования и отмены ранее утвержденных зон охраны и т.д.,

а предмет его регулирования ограничен лишь порядком разработки, согласования и утверждения проекта зоны, а также общими принципами установления требований к градостроительным регламентам в границах зоны охраны.

Таким образом, принимая данное Постановление, Правительство России очевидным образом вышло за пределы своей компетенции.

В соответствии с подпунктом е) п. 3 Положения предлагается не устанавливать зоны охраны для памятников и ансамблей, расположенных в границах достопримечательных мест (в случае если утверждены требования к осуществлению деятельности и градостроительному регламенту в границах достопримечательного места).

Данная норма в дополнение к п. а) - д) Положения лишает государственной охраны и множество памятников архитектуры, которые оказались в границах достопримечательных мест, предмет охраны которых не всегда связан с этими объектами. При этом эта норма противоречит элементарной юридической логике. Так, зоны охраны объектов культурного наследия устанавливаются в целях обеспечения сохранности конкретных объектов культурного наследия в их исторической среде на сопряженной с ними территории. В то же время достместо является самостоятельным видом объекта культурного наследия, а требования к осуществлению деятельности и к градостроительным регламентам в границах достопримечательного места направлены на сохранение предмета охраны данного объекта, но не других объектов культурного наследия, расположенных в его границах.

Таким образом, нет никаких правовых и логических оснований для лишения зон охраны одних объектов культурного наследия при установлении требований, обеспечивающих сохранность другого объекта.

Принятие данной нормы ставит под угрозу сохранность обширных исторических территорий и целого ряда наиболее значимых объектов культурного наследия, которые защищены в данный момент утвержденными режимами зон охраны. В случае принятия обсуждаемой нормы, они окажутся лишены любых охранных режимов и могут быть застроены.

Практика показывает, что устанавливаемые режимы достопримечательных мест зачастую значительно слабее режимов зон охраны, а их границы зачастую меньше зон охраны, и позволяют вести застройку территорий, ранее защищенных режимами зон охраны (примеры – Древний Радонеж, Горки Ленинские, Переяславль-Рязанский, Есенинская Русь, Абрамцево, ВДНХ и т.д.)

При этом понятие достопримечательного места имеет крайне слабую правовую проработку, в законе и подзаконных актах не прописаны ограничения строительной и хозяйственной деятельности в границах достмест, требования по сохранению ландшафтов, исторической застройки и других ограничения, в отличие от зон охраны объектов культурного наследия. Такие пробелы в правовом регулировании позволяют использовать достместа в качестве инструмента разрушения, а не сохранения культурного наследия, как, например, это произошло со стадионом Динамо в Москве, Древним Радонежем и усадьбой Ильинское в Московской области и пр.

В такой ситуации нормы Положения, направленные на установление безусловного приоритета достопримечательных мест перед зонами охраны, представляются не только юридически необоснованными, но и крайне опасными для сохранения культурного наследия.

Положение некорректно воспроизводит нормы закона и ограничивает установление объединенных зон охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с абз. 3 п. 1 ст. 34 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в целях одновременного обеспечения сохранности нескольких объектов культурного наследия **в их исторической среде** допускается установление для данных объектов

культурного наследия единой охранной зоны объектов культурного наследия, единой зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности и единой зоны охраняемого природного ландшафта (далее - объединенная зона охраны объектов культурного наследия).

Однако абзацы 2 и 3 Положения воспроизводят эту норму закона иначе:

В целях одновременного обеспечения сохранности двух и более объектов культурного наследия при наличии композиционных и (или) видовых связей между объектами культурного наследия устанавливается объединенная зона охраны.

При территориально удаленном расположении объектов культурного наследия, не имеющих между собой композиционных и (или) видовых связей, устанавливаются отдельные зоны охраны для каждого объекта культурного наследия.

Таким образом, в Положении исчезает (!!!) установленный законом основной критерий установления объединенных зон охраны – наличие общей исторической среды, а вводится вместо него критерий наличия композиционных и (или) видовых связей (которые не всегда присутствуют между постройками даже в границах территории одного архитектурного ансамбля, но они могут быть связаны исторически и функционально), а также очень неопределенное понятие «территориально удаленное расположение», которое можно трактовать как угодно.

Фактически совершается подмена установленной законом нормы.

Подпункт а) п. 6 Положения ошибочно и безграмотно вводит современные сведения из информационных систем и сведения о современном положении и правовом статусе территорий и объектов недвижимости в состав материалов, на основании которых формируются историко-культурные исследования, а именно:

сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре недвижимости;

сведения, содержащиеся в документах территориального планирования, правилах землепользования и застройки, документации по планировке территории, а также иные сведения, размещаемые в государственных информационных системах обеспечения градостроительной деятельности;

сведения о видах разрешенного использования земельных участков и предельных параметрах разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории предполагаемого проектирования зоны охраны, объединенной зоны охраны, в случае, предусмотренном абзацем вторым пункта 22 настоящего Положения.

Указанные сведения не имеют никакого отношения к историко-культурным исследованиям и являются иными материалами, которые рассматриваются при разработке проекта зон охраны.

Пункт 7 Положения вводит зависимость определения характеристик историко-градостроительной и (или) природной среды исходя из наличия композиционно-видовой, градостроительной, архитектурной, исторической,

природно-ландшафтной взаимосвязей такой среды с предметом охраны объекта культурного наследия, а в случае если предмет охраны объекта культурного наследия не утвержден, с внешним обликом, объемно-планировочными и конструктивными решениями и структурами, интерьером объекта культурного наследия.

В соответствии с п. 30 Положения допускается изменение зон охраны в случае изменения (утверждения) предмета охраны объекта культурного наследия в части облика и объемно-планировочных решений.

Однако, как известно, в законодательстве Российской Федерации до сих пор отсутствует четкое понятие предмета охраны ОКН, порядка и принципов его определения и утверждения, в результате чего предмет охраны давно стал предметом многочисленных манипуляций в целях разрушения объекта культурного наследия. Например, предметом охраны может быть признан лишь один элемент или одна характеристика здания, причем таким образом, что с ней может отсутствовать всякая связь окружающей памятник среды.

Пункт 8 Положения, помимо рассмотренного выше запрета на учет объектов археологии при разработке зон охраны, также вводит существенные и не предусмотренные законом ограничения на установление зон охраны в городах, сводя границы зон охраны к границам придомовых территорий и неся в себе угрозу охраняемым городским панорамам:

В случае установления или изменения зоны охраны, объединенной зоны охраны в условиях стесненной городской застройки при полной утрате исторической среды объекта культурного наследия, а также при отсутствии его композиционных связей с окружающей застройкой и влияния объекта культурного наследия на формирование исторических панорам границей зоны охраны, объединенной зоны охраны является замкнутый контур, который образуется линиями, соединяющими контуры ближайших к объекту культурного наследия зданий, сооружений, и обеспечивает визуальное восприятие объекта культурного наследия в его историко-градостроительной и природной среде.

Данная норма устанавливает готовое проектное решение в определенных условиях городской застройки вопреки п. 6 Положения, где сказано, что состав, размер, границы зоны охраны определяются проектом зон охраны на основании материалов исследований.

Кроме того, положение не раскрывает новые введенные понятия **«условия стесненной городской застройки»** и **«полная утрата исторической среды»**, что дает возможность для злоупотреблений в правоприменении.

Также данная норма содержит в себе очевидное внутреннее противоречие: каким образом при полной утрате исторической среды объекта культурного наследия, а также при отсутствии его композиционных связей с окружающей застройкой проведенная по границам стен соседних зданий зона охраны может обеспечивать его визуальное восприятие в историко-градостроительной и природной среде? То есть откуда среда, если она полностью утрачена?

Также из новой редакции Положения исчезает крайне важная для сохранения исторических городов норма о сохранении градостроительных

(планировочных, типологических, масштабных) характеристик историко-градостроительной и природной среды, в том числе всех исторически ценных градоформирующих объектов (пп. г) п. 9 Положения в редакции, действующей до 1 марта 2025 г.).

В Положении ошибочно, противоречиво, неполно и с подменной формулировок закона прописаны положения, которые касаются ограничений в зонах охраны.

Начнем с того, что п. 4 ст. 34 Федерального закона № 73-ФЗ предусматривает, что Положение о зонах охраны объектов культурного наследия включает в себя порядок разработки проекта зон охраны объекта культурного наследия, требования к режимам использования земель и земельных участков и общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон.

Однако вместо того, чтобы устанавливать требования к режимам использования земель и земельных участков, Положение вводит отсутствующее в законе понятие *«ограничения использования земельных участков»* (см. пункты 1, 9, 10, 11, 12).

В пунктах 9 – 11 Положения описаны «ограничения использования земельных участков» применительно к охранной зоне, зоне регулирования застройки и зоне охраняемого природного ландшафта. Эти ограничения касаются строительства, размещения взрыво- и пожароопасных объектов, строительства линейных объектов, реконструкции объектов капитального строительства, размещения рекламы, базовых станций сотовой связи, использования акватории водных объектов и проведения благоустройства, загрязнения почв, воздушного и водного бассейнов, нарушения сложившегося характера гидрологических условий, уничтожения зеленых насаждений, размещения отходов производства и потребления, устройства складов и захоронений ядохимикатов.

В пункте 12 Положения говорится, что ограничения использования земельных участков, водных объектов и их частей, не предусмотренные пунктами 9 - 11, устанавливаться не могут.

Между тем, в пунктах 9 – 11 Положения не затронуты целые типы хозяйственной деятельности, которые необходимо регулировать при разработке режимов использования территории (ограничений использования земельных участков). Так, не затронуты вопросы установления категорий земель и видов разрешенного использования земельных участков, не рассматриваются особенности лесного хозяйства, водоохранные мероприятия и целый ряд других вопросов. Попытка перечислить и зарегулировать все виды режимов использования земель (ограничений использования земельных участков) представляется бесперспективной. Вопросы эти решаются конкретным проектом, который должен учитывать множество местных форм хозяйственной деятельности и традиционных хозяйственно-культурных типов.

При этом в устанавливаемых Положением запретах и ограничениях введено большое количество исключений и изъятий, допускающих

строительство вопреки однозначному запрету в законе или в сравнении с действующей до 1 марта 2025 года редакцией Положения о зонах охраны.

Так, в соответствии с п. 2 ст. 34 Федерального закона № 73-ФЗ охранная зона объекта культурного наследия - территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель и земельных участков, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия, и случаев, установленных Земельным кодексом Российской Федерации.

В то же время в соответствии с п.п. а) п. 9 Положения в границах охранной зоны, единой охранной зоны устанавливается запрет на строительство, за исключением линейных объектов, если запрет на их строительство не установлен в соответствии с подпунктом "б" настоящего пункта.

П. б) п. 9 звучит следующим образом:

б) запреты, устанавливаемые в зависимости от характеристик объекта культурного наследия и его историко-градостроительной и (или) природной среды:

на строительство линейных объектов, нарушающих характеристики историко-градостроительной среды, за исключением случаев, если такое строительство направлено на минимизацию негативного воздействия на объект культурного наследия и его историко-градостроительную и (или) природную среду, или необходимо для обеспечения его функционирования или обеспечения жизнедеятельности населения, или необходимо для обеспечения сохранности, сохранения, содержания и эксплуатации объекта культурного наследия религиозного назначения и (или) объектов капитального строительства, образующих с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс.

В других пунктах аналогичные исключения предусмотрены и для размещения других объектов в охранной зоне.

Таким образом, однозначный законодательный запрет на строительство в охранной зоне (кроме мер по регенерации среды) подменяется целой системой ограничений, в каждом из которых предусмотрены очень широкие исключения.

Совершенно недопустимой в таком случае представляется формулировка **«обеспечение жизнедеятельности населения»**, которая может трактоваться бесконечно широко, а также исключение на строительство линейных объектов не только для обеспечения сохранности, сохранения, содержания и эксплуатации объекта культурного наследия религиозного назначения, но и для объектов нового капитального строительства, образующих с ним культовый комплекс.

Положение снимает однозначный запрет на строительство в зоне охраняемого природного ландшафта.

В соответствии с пп. а) п. 11 Положения в редакции, действующей до 1 марта 2025 года, режим использования земель и требования к градостроительным

регламентам в границах зоны охраняемого природного ландшафта, в том числе единой зоны охраняемого природного ландшафта, устанавливаются с учетом следующих требований:

а) запрещение строительства объектов капитального строительства, ограничение хозяйственной деятельности, капитального ремонта и реконструкции объектов капитального строительства и их частей в целях сохранения и восстановления композиционной связи с объектом культурного наследия природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства (за исключением работ по благоустройству территории и размещению малых архитектурных форм).

То есть действует однозначный запрет на строительство в охраняемом природном ландшафте и названы типы охраняемых природных ландшафтов, что полностью соответствует духу закона и значению самого понятия «охраняемый природный ландшафт».

В соответствии с пп. б п. 11 Положения в новой редакции в границах зоны охраняемого природного ландшафта устанавливается запрет *на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства в параметрах, нарушающих характеристики историко-градостроительной и (или) природной среды объекта культурного наследия или препятствующих сохранению и (или) восстановлению такой среды, за исключением случаев, если такие строительство, реконструкция необходимы для обеспечения функционирования объекта культурного наследия;*

на строительство линейных объектов, за исключением случаев, если такое строительство направлено на минимизацию негативного воздействия на объект культурного наследия и его историко-градостроительную и (или) природную среду, или необходимо для обеспечения его функционирования или обеспечения жизнедеятельности населения, или необходимо для обеспечения сохранности, сохранения, содержания и эксплуатации объекта культурного наследия религиозного назначения и (или) объектов капитального строительства, образующих с ним монастырский, храмовый или иной культовый комплекс.

Таким образом, отменяется однозначный запрет на капитальное строительство в зоне охраняемого природного ландшафта, а предлагается регулировать лишь его параметры. В этом случае остается непонятным, чем зона охраняемого природного ландшафта принципиально отличается от зоны регулирования застройки, если и там и там допускается ограниченное определенными параметрами строительство.

В пункте 13 вводится 8 новых принципов, с учетом которых устанавливаются требования к градостроительным регламентам в границах зон охраны.

Необходимо сказать, что сами названия этих принципов и их определения вызывают полное недоумение с точки зрения норм русского языка, смысла самих слов и главное – целей и задач государственной охраны объектов культурного наследия, установленных в Конституции РФ, федеральном законодательстве, указах и поручениях Президента РФ.

Так 6 из 8 принципов по сути посвящены не вопросам собственно охраны и сохранения культурного наследия, а исключительно недопустимости «излишнего» ограничения хозяйственной деятельности, развития территорий и застройки.

Эти принципы прямо противоречат Основам государственной культурной политики, утвержденным Указом Президента РФ от 24.12.2014 г. № 808, где одним из основ госполитики названы практическая реализация приоритета права общества на сохранение материального и нематериального культурного наследия перед имущественными интересами физических и юридических лиц, а также повышение роли объектов культурного наследия, сохранение исторической среды городов и поселений, в том числе малых городов.

Пунктом 14 Положения вводятся неопределенные новые нормы, регулирующие строительство и реконструкцию объектов капитального строительства при установлении зон охраны. В отличие от аналогичного пункта 20 Положения в действующей редакции в новой редакции данные нормы излагаются максимально неопределенно и допускают практически безграничное строительство даже после утверждения зон охраны.

В редакции Положения, действующей до 1 марта 2025 г. данная норма содержит в себе указание на конкретный момент возникновения правоотношений, а именно на выдачу разрешений на строительство:

Режимы использования земель и требования к градостроительным регламентам в границах зон охраны объекта культурного наследия не применяются к правоотношениям, связанным со строительством и реконструкцией объектов капитального строительства, возникшим на основании разрешений на строительство, которые выданы в установленном порядке до вступления в силу правового акта об утверждении зон охраны объекта культурного наследия.

Из пункта 14 Положения в новой редакции основание в виде выданного в установленном порядке разрешения на строительство исчезает и теперь допускается продолжать любое строительство, начатое до установления зон охраны.

Также допускается неограниченное превышение параметров объектов капитального строительства в ходе реконструкции, несмотря на установленные ограничения.

Данная норма появилась взамен прежней, которая гласила, что реконструкция объектов капитального строительства и их частей может осуществляться только путем приведения таких объектов в соответствие с режимами использования земель и градостроительными регламентами, установленными в границах зон охраны объекта культурного наследия, или путем уменьшения их несоответствия установленным предельным параметрам разрешенного строительства.

Новые формулировки оставляют возможность для слишком широкого применения нормы, ограничивающей действие зон охраны, имеет признаки коррупциогенности, так как не конкретизирует, о каких именно правоотношениях идет речь и моменте их возникновения. Подобная формулировка ставит в приоритет интересы хозяйствующих субъектов перед общественными интересами

по сохранению национального достояния, что прямо противоречит принципам, закрепленным в Основах государственной культурной политики Российской Федерации.

Как уже говорилось выше, пункт 18 Положения ограничивает круг лиц, кто имеет право инициировать разработку, изменение или прекращение существования проектов зон охраны. Помимо общественных объединений, таким правом наделяются правообладатели объектов недвижимости в границах зон охраны (как определять границы, если они еще не разработаны?), а также лица, осуществляющие комплексное развитие территорий. То есть таким правом преимущественно наделяются лица, заинтересованные в застройке прилегающих к объектам территорий.

При этом такого права лишены все граждане России, что ограничивает их конституционные права и делает невозможным реализацию конституционной обязанности беречь памятники истории и культуры.

Положение вводит дополнительную стадию процесса разработки и установления зон охраны – принятие решения о разработке проекта зон охраны уполномоченным органом охраны ОКН. Данное предложение является необоснованным и вводит избыточное администрирование процесса установления зон охраны, которое приведет лишь к затягиванию и так бесконечно долгих сроков их разработки и утверждения. Кроме того, эта норма противоречит последним поручениям Президента и законодательным инициативам, направленным на ликвидацию избыточного регулирования и административных барьеров в сфере охраны культурного наследия.

Вопреки п. 3 ст. 34 Федерального закона № 73-ФЗ Положение вводит Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации как еще одну согласующую инстанцию проектов зон охраны объекта культурного наследия федерального значения, признанного особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации или включенного в Список всемирного наследия.

Закон определяет закрытый круг органов власти, участвующих в процессе согласования такого проекта зон охраны и Минстроя в нем нет:

Решения об установлении, изменении зон охраны объектов культурного наследия, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия, принимаются, требования к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон утверждаются федеральным органом охраны объектов культурного наследия на основании проектов зон охраны таких объектов культурного наследия с учетом представляемого соответствующим региональным органом охраны объектов культурного наследия в федеральный орган охраны объектов культурного наследия заключения.

Согласно п. 3 Постановления Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972, действует до 1 марта 2031 г.

Почему такому базовому документу в сфере охраны памятников отведен такой небольшой срок действия никак не объясняется.

Приложение к заключению. Некоторые действующие зоны охраны, которые «считаются прекратившими существование» с 1 марта 2025 г. и с 1 марта 2028 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2024 г. № 1936.

- Петроглифы Онежского озера (объект всемирного наследия).

Распоряжение Председателя Правительства республики Карелия № 518р от 05.09.1996 г. Об установлении временных зон охраны Онежских петроглифов и памятников археологии, расположенных в пределах этих зон в Пудожском районе.

- Петроглифы Белого моря (объект всемирного наследия).

Распоряжение Председателя Правительства республики Карелия № 163р от 25.03.1998 г. Об установлении зон охраны памятников археологии Беломорского района.

- Петроглифы Сикачи-Аляна (номинирован в список всемирного наследия).

Постановление губернатора Хабаровского края № 365 от 30.09.2002 г. Об установлении зон охраны памятника археологии «Петроглифы Сикачи-Аляна».

- Фанагория.

Приказ Управления государственной охраны объектов культурного наследия Краснодарского края № 96 от 17.07.2013 г. Об утверждении границ зон охраны, режимов использования земель и градостроительных регламентов объекта археологического наследия федерального значения (памятника археологии) «Фанагория» VI в. до н.э. – XI в. н.э.

- Гнездовский археологический комплекс.

Постановление Администрации Смоленской области № 354 от 09.10.2007 г. Об установлении зон охраны памятника археологии федерального значения «Гнездовский археологический комплекс» IX – XVII вв.

- Памятники археологии Старой Ладogi.

Решение исполнительного комитета Ленинградского областного совета народных депутатов № 42 от 29.01.1979 г. В целях сохранения комплекса археологических, архитектурных и исторических памятников утвердить охранные зоны села Старая Ладога.

- Городище "Болгар" - столица Болгарского государства", X - XV вв.

Приказ Минкультуры России от 20.06.2023 № 1790. Об утверждении границ объединенной зоны охраны объектов культурного наследия федерального значения "Комплекс памятников архитектуры XIII - XIV вв. на территории Булгарского городища", XIII - XIV вв. и "Городище "Болгар" - столица Болгарского государства", X - XV вв. (Республика Татарстан (Татарстан), включенных в Список всемирного наследия, особых режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах территории данной зоны.

- Древний город Радонеж.

Решение исполнительного комитета Московского областного совета народных депутатов № 826/20 от 12.06.1986 г. Об установлении зон охраны памятника культуры – Древнего города Радонеж в Загорском районе.

- Палеолетическая стоянка «Сунгирь».

Постановление Губернатора Владимирской области от 18 октября 2013 года № 1185. Об утверждении границ зон охраны объекта археологического наследия федерального значения "Стоянка "Сунгирь", городище "Городок" и две группы курганов", режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

- Древнерусский город Стерж.

Постановление Администрации Тверской области от 29.12.2003 года № 430-па. Об утверждении Проекта зон охраны объектов культурного наследия «Историко- градостроительного и ландшафтного комплекса «Погост Стерж - городище Коковкино-1 («Стерж»)».

- Бутовский полигон.

Постановление Правительства Московской области от 9 августа 2001 года № 259/28. Об объявлении памятного места "Бутовский полигон" в Ленинском районе памятником истории регионального значения и утверждении границ его территории и зон охраны.

- Бородинский музей-заповедник/Бородинское поле.

Решение Московского областного Совета народных депутатов (малый Совет) от 27.05.1992 г. № 6/11 «Об утверждении территории Государственного Бородинского военно-исторического музея-заповедника, его зон охраны и особого режима содержания».

- Мамаев курган - место ожесточенных боев в 1942 - 1943 гг.

Постановление Администрации Волгоградской области от 1.03.2022 № 111-п. Об установлении зон охраны объекта культурного наследия федерального значения "Мамаев курган" - место ожесточенных боев в 1942 - 1943 гг.", расположенного по адресу: Волгоградская область, Волгоград, Мамаев курган, и об утверждении

режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах территорий указанных зон

- Памятник затопленным кораблям и другие монументы Севастополя.

Постановление Правительства Севастополя от 12.03.2020 № 77-ПП. Об утверждении границ объединенной зоны охраны, режимов использования земель и требований к градостроительным регламентам в границах территории объединенной зоны охраны объектов культурного наследия «Графская пристань (пл. Нахимова), «Памятник затопленным кораблям» (Севастопольская бухта), «Памятник русскому флотоводцу адмиралу П.С. Нахимову» (пл. Нахимова), «Памятный знак в честь 200-летия основания города Севастополя» (пл. Нахимова), «Здание судостроительного техникума (бывшая гостиница «Киста»)» (пл. Нахимова, 2), «Мемориальная стена в память героической обороны Севастополя 1941–1942 гг.» (пл. Нахимова), «Памятник герою русско-турецкой войны 1828–1829 годов А.И. Казарскому» (Матросский бульвар), «Памятник в честь 100-летия изобретения радио А.С. Поповым» (Матросский бульвар), «Здание бывших мастерских порта, где работала подпольная группа П.Д. Сильникова, 1942–1944 гг.» (Минная пристань).

- могила Абрама Петровича Ганнибала.

Приказ Комитета по сохранению культурного наследия Ленинградской области от 24.12.2021 № 01-03/21-246. Об утверждении границ зон охраны объекта культурного наследия регионального значения «Могила выдающегося русского инженера-фортификатора и гидротехника, прадеда А.С. Пушкина – А.П. Ганнибала».

- Сотни братских могил и воинских захоронений, монументов Великой Отечественной войны по всей стране.

Зоны охраны утверждены региональными органами власти.

- Суздаль.

Постановление Губернатора Владимирской области от 12.04.2010 № 433. Об утверждении границ зон охраны достопримечательного места регионального значения "Старинный Суздаль - историко-градостроительный архитектурно-ландшафтный комплекс - ансамбль исторической части города в границах XVII - нач. XX вв.", режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.