

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРЕДМЕТА ОХРАНЫ ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

### ON THE QUESTION OF THE LEGAL REGULATION OF THE SUBJECT OF PROTECTION OF A CULTURAL HERITAGE

*Yu. Berdiugina*

*Summary.* An analysis of current legal acts and methodological recommendations has been conducted, revealing the shortcomings of the existing system, including imperfections in federal legislation regarding the mandatory nature of state historical and cultural expertise. Special attention is given to the guidelines of the Moscow City Committee on Culture, which serve as an example of the main principles for preserving significant elements of cultural monuments. The author emphasizes the role of historical-cultural research and the importance of qualified state experts in the process of assessment and preservation of cultural heritage. The article calls for improving the effectiveness of legal mechanisms for the protection of cultural heritage through stricter requirements for licensing organizations that determine the subject of protection and by establishing mandatory methodological instructions for various categories of heritage objects.

*Keywords:* cultural heritage, subject of protection, legal regulation, intangible aspects, historical and cultural research, state expertise, restoration, authenticity.

**Бердюгина Юлия Маликовна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
Уральский государственный юридический университет  
им. В.Ф. Яковлева  
berd\_julia@mail.ru

*Аннотация.* В статье рассматривается актуальная тема правового регулирования в сфере охраны культурного наследия. Автор статьи делает упор на необходимость разработки и внедрения детализированных и четко определенных критериев для идентификации значимых характеристик как материальных, так и нематериальных аспектов объектов культурного наследия. Проведен анализ действующих нормативно-правовых актов и методических рекомендаций, освещены недостатки существующей системы, в том числе несовершенство федерального законодательства в части установления обязательности государственной историко-культурной экспертизы. Особое внимание уделено инструкции Комитета по культуре г. Москвы, служащей примером основных принципов сохранения значимых элементов культурных памятников. Автор подчеркивает роль историко-культурных исследований и важность квалифицированных государственных экспертов в процессе оценки и сохранения культурного наследия. Статья призывает к повышению эффективности правовых механизмов защиты культурного наследия через усиление требований к лицензированию организаций, занимающихся определением предмета охраны, а также через утверждение обязательных методических указаний для различных категорий объектов наследия.

*Ключевые слова:* культурное наследие, предмет охраны, правовое регулирование, нематериальные аспекты, историко-культурные исследования, государственная экспертиза, реставрация, аутентичность.

Вопросы, возникающие при развитии территорий населенных пунктов, создании комфортной городской среды, становятся точкой соприкосновения законодательства в области сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) и положений Градостроительного кодекса РФ. Правовое регулирование области сохранения объектов культурного наследия оказывает большое влияние на развитие градостроительных отношений, в том числе на формирование ограничений, связанных с использованием земельных участков на территории населенных пунктов. Важную роль в сохранении объектов культурного наследия, и одновременно, в установлении подобных ограничений, изначально играет предмет охраны объектов культурного наследия, являющихся объектами капитального строительства.

Основные правила защиты культурно-исторических ценностей устанавливаются ФЗ от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памят-

никах истории и культуры) народов Российской Федерации» [1] (далее — ФЗ № 73). В этом документе под защищаемым элементом культурного наследия подразумевается его характеристика, которая включает в себя уникальные черты данного объекта, ставшие причиной для его внесения в государственный список охраняемых ценностей, и эти особенности должны быть неизменно сохранены.

Несмотря на отсутствие прямых рекомендаций в федеральном законодательстве о конкретных целях и функциях, касающихся определения предмета охраны культурных ценностей, детальные разъяснения можно обнаружить в иных документах. Так, в инструкции, утвержденной распоряжением Комитета по культуре г. Москвы, датированной 2 августа 2010 года под номером 9 [5], обозначается, что главная цель заключается в бережном сохранении оригинального внешнего и внутреннего образа, исторически важных материалов, структур и инженерных систем памятников культуры всех уров-

ней, включая учет предыдущих реставраций, если они соответствуют критериям подлинности. Ключевая задача этого процесса — выделение значимых оригинальных материальных и нематериальных свойств культурных объектов, а также определение значимости более поздних добавлений и реставрационных изменений.

Процесс, определяющий элементы, подлежащие защите в рамках сохранения культурного наследия объектов, занесенных в Государственный реестр памятников истории и культуры наций России, был закреплен инструкцией Министерства культуры РФ, утвержденной Приказом от 13 января 2016 года под номером 28 [2]. Данная инструкция согласована с положениями статьи 64 ФЗ № 73.

Стоит отметить, что на практике предметом охраны может являться не все здание, а только отдельная его часть. Дискуссионным, если здание памятника имеет надстройки разных периодов, является вопрос о моменте, на который определяется предмет охраны (например, особую ценность составляет только части здания, датированные XIX веком, или надстройки XX века также попадут в предмет охраны) [8].

В соответствии с четвертым разделом приложения к указанному регулируемому документу, подготовка обоснования для проекта защиты культурно-исторического объекта основывается на данных, полученных в ходе историко-культурных исследований, оценок, выполненных государственными экспертами в этой сфере, а также других свидетельств и источников, которые способны выявить основания для защиты данного наследия [9]. Это включает в себя подробные текстовые и графические описания, карты и планы архитектурных объектов, графические данные, исторические обзоры и документацию, отражающую значимость объекта в контексте таких дисциплин, как история, археология, архитектура, градостроительство, искусство, наука и техника, эстетика, этнология или антропология, а также социальная культура.

Орган управления, ответственный за государственную защиту культурных ценностей, наделяется полномочиями для официального определения объектов, подлежащих сохранению. Документ, фиксирующий решение о защите, включает в себя текстовое описание зоны охраны, может быть дополнен графическими данными и фотоматериалами. Отмечается отсутствие законодательно урегулированных временных рамок для установления охраняемого объекта, что не прописано в законе.

Необходимо подчеркнуть, что федеральное законодательство не устанавливает единых требований к форме фиксации предмета охраны (должен ли быть зафиксирован на фото каждый элемент лепнины зда-

ния или достаточно одной фотографии для образца, необходимо ли подробное текстовое описание (и если да, то необходима единообразная терминология?), перенося решение данного вопроса на уровень соответствующего субъекта Российской Федерации. Однако, на основании Определения Конституционного Суда РФ, датированного 9 декабря 2014 года под номером 2755-О [4], подчеркивается уникальность и невозможность восполнения культурного наследия, что подразумевает необходимость тщательного регулирования на федеральном уровне вопросов, касающихся определения того, что подлежит охране, и характеристик этой охраны.

В соответствии с тринадцатым разделом регламента, касающегося определения защищаемого элемента культурного наследия, который был закреплен в упомянутом распоряжении, а также на основании направленного Минкультуры России письма от 11 апреля 2017 года под номером 106-01.1-39-01 01 [3], касающегося возможности ревизии ранее определенных защищаемых элементов культурных объектов, становится возможным внесение изменений в защищаемые элементы объектов культурного наследия, которые были официально зафиксированы в документах. Такие изменения могут быть осуществлены на основе новых материалов или данных историко-культурных исследований, которые не были доступны во время создания проекта защищаемого элемента и предоставляют достаточные основания для корректировки существующего состояния охраны данного объекта.

В нынешнем контексте регулирования защиты культурных ценностей, закон не предписывает обязательно проводить государственную историко-культурную экспертизу для подтверждения определения предмета охраны, которая бы выполнялась квалифицированными специалистами, аттестованными Министерством культуры Российской Федерации. Это допускает возможность для авторов соответствующих документов использовать собственное усмотрение при определении, что именно будет охраняться. Однако стоит отметить, что государственная историко-культурная экспертиза, когда она проводится, направлена на оценку и обоснование включения объекта в список наследия, выявление его уникальности и значимости на федеральном, региональном или местном уровне, а также на разработку норм и ограничений для планировки и застройки на территориях, прилегающих к охраняемым объектам.

Кроме того, сегодня предмет охраны объекта культурного наследия может быть разработан любым физическим или юридическим лицом — данная деятельность не требует лицензии Министерства культуры РФ.

Действующее законодательство также содержит единые требования к предмету охраны, будь то объект

федерального (например, объект культурного наследия федерального значения «Мамаев курган» [6], расположенного по адресу: Волгоградская область, Волгоград, Мамаев курган), регионального (например, г. Екатеринбург, Здание Горсовета, пр. Ленина, д. 24а) или местного значения, не устанавливая, например, повышенных требований к объектам федерального значения.

Представляется важным зафиксировать требования не только к описанию материального, но и нематериального предмета охраны (например, в тех случаях, где объект капитального строительства является не только памятником архитектуры, но и истории). Актуальность фиксации нематериального предмета охраны все больше подчеркивается в научных работах [7].

В то же время, наличие утвержденного объекта культурного наследия играет ключевую роль в проектировании ограничительных зон, включая зоны охраны и защитные зоны вокруг такого объекта. Решения, принятые органами власти по вопросу охраняемого элемента, существенно влияют на установление:

- пределов территории объекта культурного наследия, где законодательство запрещает множество видов экономической и строительной деятельности, согласно статье 5.1 ФЗ № 73,
- на территориях, прилегающих к памятникам культурного наследия, существуют определенные ограничения, которые делятся на несколько категорий: зоны охраны, где действуют особые правила для сохранности объектов; зоны, где строго контролируется строительство и экономическая активность; и зоны, где поддерживаются существующие природные ландшафты. Здесь применяются особые требования к использованию земель, чтобы обеспечить защиту и сохранность значимых объектов и территорий,
- границ защитных зон объекта культурного наследия, где, как правило, в целях обеспечения сохранности культурных объектов и их визуальных связей (панорам) запрещается возведение и реконструкция зданий, изменяющих их характеристики (высоту, число этажей, площадь), за исключением работ по строительству и реконструкции линейных объектов.

Подобные особые режимы использования земельных участков подлежат обязательному отражению в Правилах землепользования и застройки населенных пунктов, и, соответственно, накладывают ограничения на использование земельных участков. Модификация охраняемого объекта на основе новых документов или выводов, полученных в ходе культурно-исторических исследований, которые ранее не были учтены при разработке концепции защиты, часто инициирует серию

корректировок в пределах охраняемой территории. Это приводит к недостатку устойчивости в отношениях, связанных с градостроительным планированием.

Кроме того, предмет охраны объекта культурного наследия, являющегося объектом капитального строительства, влияет на объем обязательств собственника/пользователя памятника, обеспечивая сохранность объекта культурного наследия.

В таком контексте, когда охраняемый элемент уже определен, владельцы или управляющие культурно-историческим активом не обладают правом инициировать мероприятия, которые могли бы трансформировать охраняемый предмет или ухудшить условия, критически важные для поддержания целостности данного актива. При отсутствии четкого определения охраняемого предмета, владельцы или управляющие указанным активом также лишены права осуществлять действия, которые могут привести к изменениям внешнего вида, планировочной структуры, конструктивных особенностей или интерьера объекта, признанного культурным наследием.

Таким образом, следует констатировать, что на сегодняшний день действующее законодательство определяет только общие требования к предмету охраны объекта культурного наследия, являющегося объектом капитального строительства. Отдельные методические указания есть только у небольшого количества субъектов Российской Федерации. Вместе с тем видится необходимость в установлении в федеральном законодательстве требований о необходимости прохождения государственной историко-культурной экспертизы документации по предмету охраны перед ее утверждением, в разработке методических указаний по определению предмета охраны для разных категорий объектов федерального, регионального и местного значения, необходимость в закреплении требований о выполнении документации по определению предмета охраны только лицензированными организациями.

Кроме того, требует отдельного изучения вопрос определения предмета охраны для искусственно создаваемых территорий с объектами культурного наследия (например, создание достопримечательного места, куда могут быть перемещены отдельные здания-памятники).

Совершенствование правового регулирования предмета охраны может обеспечить баланс между частными и публичными интересами, позволит сохранить наследие и при этом обеспечить объективность утверждения предмета охраны, и разрабатываемых на его основе территорий, зон охраны, защитных зон объектов культурного наследия.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023) [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «Консультант Плюс Проф» (Дата обращения: 17.01.2024).
2. Приказ Минкультуры России от 13.01.2016 № 28 «Об утверждении Порядка определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии со статьей 64 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «Консультант Плюс Проф» (Дата обращения: 17.01.2024).
3. Письмо Минкультуры России от 11.04.2017 № 106-01.1-39-01 «О возможности изменения ранее установленных предметов охраны объектов культурного наследия» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «Консультант Плюс Проф» (Дата обращения: 17.01.2024).
4. Определение Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2755-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Харламовой Ирины Вячеславовны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 31 и пунктом 4 статьи 36 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «Консультант Плюс Проф» (Дата обращения: 17.01.2024).
5. Приложения к распоряжению Комитета по культурному наследию г. Москвы от 2 августа 2010 г. № 9 «Об утверждении методических указаний в области государственной охраны объектов культурного наследия»: Методические указания по проведению визуально-ландшафтного анализа [Электронный ресурс] // Доступ: <https://www.garant.ru/doc/1049011/> (Дата обращения: 17.01.2024).
6. Приказ Комитета государственной охраны объектов культурного наследия Волгоградской области от 17 июля 2023 года № 324 «Об утверждении предмета охраны объекта культурного наследия федерального значения «Мамаев курган» — место ожесточенных боев в 1942 — 1943 гг.», расположенного по адресу: Волгоградская область, г. Волгоград, Мамаев курган» [Электронный ресурс] // Доступ: СПС «Консультант Плюс Проф» (Дата обращения: 17.01.2024).
7. Михайлов А.В. — Предметы охраны объектов культурного наследия. Нематериальные аспекты // Урбанистика. — 2023. — № 3. — С. 25–34. DOI: 10.7256/2310-8673.2023.3.43592 EDN: SSYTB1 URL: [https://nbpublish.com/library\\_read\\_article.php?id=43592](https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43592) (дата обращения 09.01.2024).
8. Михайлов А.В. Особенности определения предметов охраны для объектов культурного наследия типа «Жилые дома» // Вестник БГТУ имени В.Г. Шухова. 2019. №12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-opredeleniya-predmetov-ohrany-dlya-obektov-kulturnogo-naslediya-tipa-zhilye-doma> (дата обращения: 17.01.2024).
9. Симонова, И.Ф. Социально-культурное проектирование: технология предварительного проектного исследования / И.Ф. Симонова. — Санкт-Петербург: Издательство «Наукоемкие технологии», 2020. — 330 с. — ISBN 978-5-6044036-5-5.

© Бердюгина Юлия Маликовна (berd\_julia@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»