

ОХРАННОЕ ЗОНИРОВАНИЕ МАТЕРИАЛЬНЫХ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Игорь МАРТЫНЕНКО,

заведующий кафедрой гражданского права и процесса
Гродненского государственного университета имени Янки Купалы,
кандидат юридических наук, доцент

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются вопросы осуществления хозяйственной деятельности на территории охранных зон, где расположены недвижимые историко-культурные ценности. Автор с учетом анализа законодательства Республики Беларусь и стран СНГ, практики его применения доказывает необходимость принятия нового нормативного акта, направленного на регулирование порядка установления и определения содержания зон охраны недвижимых историко-культурных ценностей, впервые в юридической науке формулирует проблему установления зон охраны памятников подводного культурного наследия.

Одним из ключевых инструментов в системе правовой охраны материальных историко-культурных ценностей является *система охранного зонирования недвижимых памятников*. Данная проблема в юридической литературе фактически не исследована, что вызывает необходимость обращения к практическим материалам, проведения сравнительного и историко-правового анализа нормативных документов и международных соглашений. При этом к наиболее распространенным нарушениям законодательства об охране историко-культурного наследия относятся: отсутствие установленных зон охраны и нарушение режима использования зон охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей. Эта тенденция сохраняется на протяжении многих лет, о чем свидетельствуют результаты проверок, проведенных органами прокуратуры Республики Беларусь в 2010–2011 годах.

В соответствии со ст. 29 Закона Республики Беларусь от 9 января 2006 года «*Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь*» [1] для обеспечения охраны среды материальных недвижимых историко-культурных ценностей вокруг них устанавливаются следующие зоны:

- охрannая;
- регулируемой застройки;
- охраны ландшафта;
- охраны культурного слоя.

Корреспондирующая данному положению норма содержится в градостроительном законодательстве. Согласно ст. 6 Закона Республики Беларусь от 5 июля 2004 года «*Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь*» [2] в населенных пунктах и на межселенных территориях, где имеются недвижимые материальные историко-культурные ценности, в соответствии с градостроительными проектами устанавливаются грани-

цы охранных зон. В пределах этих зон запрещается или ограничивается архитектурная, градостроительная и строительная деятельность, которая может причинить вред недвижимой историко-культурной ценности.

Однако в названных выше законах не раскрывается режим данных зон, правовые нормы фрагментарно регулируют эти вопросы. Более того, *в настоящий момент в Республике Беларусь не имеется нормативного акта, регулирующего порядок установления и содержания зон охраны недвижимых историко-культурных ценностей*.

Указанное произошло из-за отсутствия доктринальной преемственности между ранее действовавшими и новыми законами.

После распада СССР в Республике Беларусь попытки нормативно урегулировать эти вопросы не предпринимались. Долгое время на практике применялась «Инструкция по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР», разработанная на основании Закона СССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» и «Положения об охране и использовании памятников истории и культуры», утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. №865.

Отказавшись от норм советского законодательства, белорусский законодатель своевременно не позаботился о создании соответствующего национального закона. Неудачен, с нашей точки зрения, и уровень законодательного регулирования данных вопросов.

В соответствии с п. 9 Положения о Министерстве культуры Республики Беларусь (далее – Минкультуры), утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 30 октября 2001 г. №1558 «Вопросы Министерства культуры Республики Беларусь» [3], Минкультуры в пределах своей компетенции издает норма-

тивные правовые акты, обязательные для исполнения всеми министерствами, республиканскими органами государственного управления, организациями независимо от их подчиненности и форм собственности, а также должностными лицами и гражданами, на которых они распространяются в соответствии с законодательством Республики Беларусь. Реализуя эти полномочия, указанное министерство приняло ряд нормативных правовых актов, касающихся регулирования вопросов историко-культурного наследия.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 августа 2008 г. №1208 «О внесении дополнений и изменений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь» (далее – постановление №1208) [4] на Минкультуры возложена функция по определению состава, порядка разработки и согласования проектов зон охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей, в связи с чем названное выше постановление №1208 было изменено и дополнено новой нормой, а именно п.п. 5.29¹–5.29³.

И вот постановлением Министерства культуры Республики Беларусь от 21 мая 2007 г. №21 утверждена «Инструкцыя аб складзе, парадку распрацоўкі і зацвярджэння праектаў зон аховы нерухомых матэрыяльных гісторыка-культурных каштоўнасцей», которая призвана заменить союзную «Инструкцию по организации зон охраны недвижимых памятников истории и культуры СССР». Но в Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь она не зарегистрирована и соответственно не является нормативным правовым актом Республики Беларусь.

В результате в стране ежегодно утверждаются десятки проектов зон охраны конкретных историко-культурных ценностей (только в 2010 г. таких решений было 19), эти постановления Минкультуры принимаются как обязательные для исполнения. Очевидно, что в последние годы деятельность в этом направлении активизирована, хотя далеко не все объекты охвачены данным обязательным мероприятием.

Более того, в ст. 19.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) [5] установлена административная ответственность за нарушение режимов содержания и (или) использования зон охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей. Получается, что административная ответственность введена, а режим содержания охраняемых зон, за несоблюдение которого предусмотрены штрафные санкции, нормативно не определен. Возникает вопрос: каким образом уполномоченному лицу сформулировать сущность административного правонарушения, если нет нормативного предписания о правомерном поведении? Это реальная проблема, требующая скорейшего решения.

Обратимся к зарубежному опыту, попытаемся раскрыть содержание основных используемых в данной сфере понятий, опираясь на примеры сохранения памятников истории и культуры

посредством особого градорегулирования в бывшем СССР и странах СНГ.

В Российской Федерации вопрос нормативно-регулирующего порядка установления и режима зон охраны объектов историко-культурного наследия решен следующим образом. Во исполнение ст. 34 Федерального Закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [6] принято специальное *Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации*, которое действует в настоящее время в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 5 октября 2010 г. №794 [7] и регулирует все вопросы охранного зонирования недвижимых памятников, которые в России поименованы как объекты культурного наследия. Таким образом, проблем с определением границ зон охраны памятника и с привлечением к ответственности за их несоблюдение не возникает.

Цели установления зон охраны памятника (объекта культурного наследия) мы находим в ст. 25 Модельного закона СНГ «Об объектах культурного наследия», принятом на 15-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ [8]. Законодательство Республики Беларусь должно соответствовать этому международно-правовому соглашению.

Зоны охраны нематериальных историко-культурных ценностей – это специально выделенные территории, предназначенные для обеспечения сохранности памятников (т.е. недвижимых материальных историко-культурных ценностей) и их среды, выявления их историко-художественной ценности и целесообразного использования.

Недвижимые материальные историко-культурные ценности – наиболее отличительные материальные объекты, которые имеют выдающиеся духовные, эстетические и документальные достоинства и взяты под охрану государства в установленном законом порядке. Историко-культурной ценностью (памятником) признаются объекты, обладающие совокупностью двух признаков: культурной значимостью и юридическим признанием в таком качестве. Компоненты, включенные в термин «историко-культурные ценности», входят в понятие «историко-культурное наследие».

Историко-культурные ценности подразделяются на памятники семи видов.

Памятники как вид историко-культурной ценности – это количественно ограниченные и неповторимые конкретные материальные объекты, предметы, коллекции, а также места их сосредоточения (сохранения и экспонирования), представляющие интерес для культуры, искусства, науки и вследствие этого подлежащие сохранению, изучению, восстановлению, популяризации (экспонированию).

Понятию «историко-культурная ценность Республики Беларусь» законодатель придает особый охранительный смысл, значение которого заклю-

чается в том, что объекты, признанные в таком качестве, подлежат специальному правовому режиму и находятся под государственной охраной. Идентификация объектов в качестве историко-культурной ценности Республики Беларусь (памятников) осуществляется в процессе государственной регистрации культурных ценностей посредством включения в Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь. По состоянию на 1 мая 2011 года в *Государственном списке историко-культурных ценностей Республики Беларусь* состоит на учете 5382 памятника. Зоны охраны устанавливаются только в отношении этих конкретных объектов.

На практике ситуация осложняется тем, что в одном документе или книжном издании мы этих объектов не найдем: Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь официально не опубликован. Справочное издание «Дзяржаўны спіс гісторыка-культурных каштоўнасцей Рэспублікі Беларусь» [9], вышедшее в 2009 году, не всегда может быть в этом вопросе полезным, так как сегодня он уже не содержит актуальной информации о недвижимых памятниках.

Поэтому необходимо обращаться к следующим постановлениям Совета Министров, в которых статус историко-культурной ценности придается находящимся на территории страны памятникам:

- «Аб статусе гісторыка-культурных каштоўнасцей» от 14 мая 2007 г. №578;

- «Аб наданні статусу і катэгорый гісторыка-культурнай каштоўнасці і ўнясенні змяненняў і дапаўненняў у пастанову Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 14 мая 2007 г. №578» от 3 сентября 2008 г. №1288;

- «Аб наданні статусу і катэгорый гісторыка-культурнай каштоўнасці, змяненні катэгорый, пазбаўленні статусу гісторыка-культурнай каштоўнасці і ўнясенні змяненняў у пастановы Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 14 мая 2007 г. №578 і ад 3 верасня 2008 г. №1288» от 19 августа 2009 г. №1088;

- «Аб наданні статусу і катэгорый гісторыка-культурнай каштоўнасці, пазбаўленні статусу гісторыка-культурнай каштоўнасці і ўнясенні змяненняў і дапаўненняў у пастанову Савета Міністраў Рэспублікі Беларусь ад 14 мая 2007 г. №578» от 21 сентября 2010 г. №1351.

Необходимый *состав зон охраны* конкретной материальной историко-культурной ценности (памятника) определяется соответствующим проектом. Размер и конфигурация зон охраны историко-культурной ценности определяются на стадии разработки проекта зон и устанавливаются на основании проведенных научно-исследовательских работ. Границы зон охраны объектов культурного наследия и режимы содержания данных зон утверждаются на основании проектов зон охраны объектов культурного наследия органом государственной власти.

Законодательное решение данного вопроса в странах СНГ разное.

В *Республике Беларусь* проекты зон охраны историко-культурных ценностей разрабатываются для каждой историко-культурной ценности и утверждаются Минкультуры.

В соответствии со ст. 30 Закона *Кыргызской Республики* «Об охране и использовании историко-культурного наследия» в редакции Закона от 13 февраля 2006 года №38 [10] границы зон охраны и режим их содержания устанавливаются Правительством Кыргызской Республики по представлению государственного органа по охране памятников.

Согласно ст. 36 Закона *Республики Казахстан* «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» в редакции от 21 июля 2007 года [11], границы охранных зон, зон регулирования застройки и зон охраняемого природного ландшафта объектов историко-культурного наследия утверждаются местными представительными органами (маслихатами) областей (города республиканского значения, столицы) по представлению соответствующих местных исполнительных органов и вносятся в историко-архитектурный опорный план и на карту-схему соответствующей местности, где фиксируется расположение памятников истории и культуры и вновь выявленных объектов.

Таким образом, проект зон охраны материальной историко-культурной ценности представляет собой документацию в текстовой форме и в виде карт (схем), содержащую описание границ проектируемых зон и границ территорий памятника, расположенных в указанных зонах, проекты режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон.

Границами зон охраны материальной историко-культурной ценности являются линии, обозначающие территорию, за пределами которой осуществление градостроительной, хозяйственной и иной деятельности не оказывает прямого или косвенного негативного воздействия на сохранность данного объекта культурного наследия в его исторической среде. Причем эти границы могут не совпадать с границами территориальных зон и границами земельных участков. Изменение зон охраны памятника, в том числе их границ, режимов использования земель и градостроительных регламентов в границах данных зон осуществляется путем разработки нового проекта зон охраны.

Какие же зоны устанавливаются в целях защиты историко-культурных ценностей (памятников) и каков их режим? Постараемся ответить на эти вопросы.

Охранная зона – это территория, непосредственно окружающая памятник, предназначенная для обеспечения сохранности памятника и ближайшей к нему среды, целесообразного его использования и благоприятного зрительного восприятия.

Охранная зона имеет особо строгий режим содержания и использования, которым должны предусматриваться:

- 1) сохранение системы ценностной исторической планировки или ее фрагментов, ценностной

архитектурной застройки и природного ландшафта;

2) обеспечение наиболее приемлемых условий осмотра, которые выявляют качество историко-культурной ценности;

3) запрет нового строительства;

4) определение условий ограничений при проведении хозяйственной деятельности;

5) исключение деятельности, которая угрожает сохранности историко-культурной ценности, регенерации историко-градостроительного или природного окружения;

6) ликвидация или нейтрализация дисгармоничных элементов, которые нарушают целостность восприятия историко-культурной ценности;

7) резервирование возможностей восстановления ранее утраченных элементов и параметров историко-культурной ценности.

Зона регулируемой застройки (в ст. 25 Модельного закона СНГ «Об объектах культурного наследия» данная зона именуется как *зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности*) – это территория, окружающая охранную зону историко-культурной ценности, необходимая для сохранения или восстановления характера исторической планировки, пространственной структуры, своеобразия архитектурного облика населенного пункта, для закрепления значения памятников в застройке или ландшафте, для обеспечения архитектурного единства новых построек с исторически сложившейся средой. На данной территории вводятся (применяются) ограничения на новое строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующей застройки.

Зона охраны ландшафта устанавливается на территории, не вошедшей в состав охранных зон и зон регулирования застройки, для сохранения ценного ландшафта – водоемов, рельефа, определивших местоположение господствующих в композиции зданий и сооружений, влияющих на целостность исторического облика населенного пункта или памятника, расположенного в населенном пункте или вне его, в природном окружении.

Границы зон охраны ландшафта устанавливаются в зависимости от топографических условий, природных рубежей, характера композиционной взаимосвязи охраняемых памятников с природными особенностями местоположения, а также от степени урбанизации территории, окружающей охраняемые объекты.

Зона охраны культурного слоя – это территория, которая прилегает к историко-культурной ценности, связанная с ней исторически и функционально и необходимая для сохранения археологических объектов. Данная зона устанавливается для выявления, сохранения и исследования объектов археологии. В этой зоне должны предусматриваться проведение земляных и строительных работ с условием принятия необходимых мер по охране археологических объектов. Ее границы устанавливаются на основе архивно-библиографических и археологических сведений

и включают в себя территории, которые содержат материальные объекты или их комплексы, возникшие в результате жизнедеятельности человека от его появления до периода новой истории и выявленные на основе специальных археологических методов. На участке культурного слоя все строительные и земляные работы производятся с разрешения Минкультуры и при участии археологов.

Как показывает изучение практических материалов, охранная зона и зона охраны культурного слоя обычно совпадают с границами историко-культурной ценности, для которой они устанавливаются. Зона регулирования застройки может подразделяться на несколько частей. К примеру, в одной части режимами может быть установлено ограничение нового строительства не выше одного этажа, во второй части – не выше двух этажей и так далее.

Интересен опыт охранного зонирования, применяемый в Российской Федерации. В соответствии со ст. 9 Закона «Об охране объектов культурного наследия регионального и местного (муниципального) значения в Санкт-Петербурге» [12] при близком расположении между собой объектов культурного наследия могут устанавливаться *объединенные зоны охраны объектов культурного наследия*, границы которых охватывают всю группу объектов культурного наследия соответствующей категории. При этом объединенные зоны охраны могут включать в себя объединенную охранную зону, объединенную зону регулирования застройки и хозяйственной деятельности, объединенную зону охраняемого природного ландшафта.

Этот опыт установления объединенных зон охраны недвижимых историко-культурных ценностей может быть позаимствован.

В результате исследования данной проблемы приходим к следующим *выводам*.

1. Сохранность памятников (недвижимых материальных историко-культурных ценностей Республики Беларусь) и окружающей их среды обеспечивается установлением охранных зон с указанием режима их использования, исключающих или регламентирующих конкретные виды деятельности. Основное назначение охранных зонирования на территориях, включающих недвижимые историко-культурные ценности, состоит в:

1) сохранении памятников и ценной исторической застройки;

2) обеспечении условий восприятия памятников;

3) градостроительном развитии территории.

Установленные границы зон охраны и режимы их использования должны быть доступны для ознакомления потенциальных инвесторов.

2. Действующая система охранного зонирования материальных недвижимых историко-культурных ценностей Республики Беларусь нуждается в нормативной регламентации. Целесообразно принять законодательный акт, регулирующий порядок установления зон охраны недвижимых памятников. Представляется, что им может стать постановление Совета Министров

Республики Беларусь (например, «*О зонах охраны материальных недвижимых историко-культурных ценностей*»), а не ведомственная инструкция.

3. В целях повышения эффективности правоприменительной деятельности в сфере историко-культурного наследия необходимо опубликовать *Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь*, сделать открытой содержащуюся в нем информацию, которая может быть использована в градостроительной практике, инвестиционной и правоохранительной деятельности в сфере историко-культурного наследия нашей страны.

4. В законодательстве следует предусмотреть возможность установления *временных границ зон охраны материальных недвижимых историко-культурных ценностей и вновь выявленных объектов*, обладающих отличительными качествами для придания им статуса памятника, что будет являться предупредительной мерой по обеспечению сохранности объектов культурного наследия до разработки и утверждения проектов зон охраны объектов культурного наследия. В этих зонах должен устанавливаться особый режим охраны, содержания и использования земель историко-культурного назначения, предусмотренный для охранных зон недвижимых материальных памятников, запрещающий строительство и ограничивающий хозяйственную и иную деятельность.

5. Считаем, что охранные зоны должны быть установлены и в отношении объектов подводного культурного наследия (гидро-археологических памятников). Как представляется, охранный зоной подводного культурного наследия являются водная территория (акватория) и шельф с расположенными на нем недвижимыми объектами, на которых осуществление любых видов деятельности обусловлено особым режимом, обеспечивающим сохранность физического состояния и сохранение исторического восприятия объектов культурного наследия. Ввиду исключительной концентрации подводных памятников археологии, природы, истории и культуры на отдельных территориях в целях охраны всего комплекса исторического наследия должны устанавливаться объединенные зоны охраны наземных и подводных историко-культурных ценностей.

6. Дальнейшее совершенствование законодательства в этой области видится в направлении принятия *Кодекса об охране историко-культурного наследия*, который предусматривал бы создание на базе сложившихся правовых институтов единого целостного механизма правового

регулирования отношений в сфере охраны и восстановления историко-культурного наследия Беларуси, обеспечивал систематизацию и упорядочение правовых норм, сокращение количества нормативных правовых актов в этой сфере, а также устранение иных имеющихся недостатков в регулировании отношений в сфере охраны и восстановления историко-культурного наследия.

1. Аб ахове гісторыка-культурнай спадчыны Рэспублікі Беларусь: Закон Рэсп. Беларусь, 9 студз. 2006 г., №98-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2006. – №9. – 2/1195.
2. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г., №300-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2004. – №109. – 2/1049.
3. Вопросы Министерства культуры Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 окт. 2001 г., №1558 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2001. – №103.
4. О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Совета Министров Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 21 авг. 2008 г., №1208 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – №209.
5. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, 21 апр. 2003 г., №194-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.11.2010 г.) // КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2011.
6. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный Закон, 25.06.2002 г., №73-ФЗ // КонсультантПлюс: Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2011.
7. Положение о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации, 5 октября 2010 г., №794 // Российская газета. – Федеральный выпуск. – 2008. – №4653.
8. Об объектах культурного наследия: Модельный закон СНГ, 13 июня 2000 г. // База данных «Законодательство стран СНГ» // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи СНГ. – 2000. – №25.
9. Дзяржаўны спіс гісторыка-культурных каштоўнасцей Рэспублікі Беларусь / склад. В.Я.Абламскі, І.М.Чарняўскі, Ю.А.Барысюк. – Мінск, 2009. – 684 с.
10. Об охране и использовании историко-культурного наследия: Закон Кыргызской Республики, 13 февраля 2006 г. // База данных «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] // СоюзПравоИнформ / ООО «СоюзПравоИнформ». – М., 2011.
11. Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия: Закон Республики Казахстан, 2 июля 1992 г. // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. – 1992. – №15. – Ст. 364.
12. Об охране объектов культурного наследия регионального и местного (муниципального) значения в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга, 12 июля 2007 г. // База данных «Законодательство стран СНГ» [Электронный ресурс] // СоюзПравоИнформ / ООО «СоюзПравоИнформ». – М., 2011.

ANNOTATION

The article deals with the economic activities in protected zones, where the immovable historical and cultural values. The author is with consideration of the legislation of Belarus and CIS countries, its practical application proves the necessity of adopting a new regulation aimed at regulating the procedure for setting and determination of zones of protection of immovable historical and cultural values, for the first time in legal science formulates the problem of establishing zones of protection of underwater cultural heritage monuments.

Поступила в редакцию 26.05.2011