

**ЗОНА ОХРАНЫ И ЗАЩИТНАЯ ЗОНА  
ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ  
В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ  
И БУФЕРНАЯ ЗОНА В НОРМАХ  
МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА:  
К ВОПРОСУ  
О СООТНОШЕНИИ КАТЕГОРИЙ**

**Трофимова М.С.**

Новгородский государственный университет  
имени Ярослава Мудрого,  
Великий Новгород, Россия

Статья посвящена анализу соотношения категорий российского публичного законодательства «зона охраны объекта культурного наследия» и «защитная зона объекта культурного наследия», используемых Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ, и «буферная зона», используемой в международном праве. Исследуются положения Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.) и механизмы, заложенные в действующее Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия (в ред. 2013 г.). На основании сложившейся судебной практики выявляются пробелы российского законодательства, позволяющие осуществлять хозяйственную деятельность на территории памятников с нарушением зон с особыми условиями использования территорий. Устанавливается, что нормы международного и национального законодательства об охране памятников не совпадают в терминологии, а потому не гарантируют осуществления реальных и эффективных процедур сохранения объектов культурного наследия. В статье исследована сложившаяся практика российских судов по делам о признании незаконными действий субъектов, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории объектов культурного наследия, и выявлено отсутствие единой позиции у судебных органов по обязательности соблюдения Руководства по выполнению

**ZONE OF SECURITY AND  
PROTECTION ZONE  
OF CULTURAL HERITAGE OBJECT  
IN RUSSIAN LEGISLATION  
AND THE BUFFER ZONE  
IN INTERNATIONAL LAW:  
CORRELATION OF CATEGORIES**

**Trofimova M.S.**

Yaroslav-the-Wise  
Novgorod State University,  
Veliky Novgorod, Russia

The article analyses such concepts of Russian public legislation as 'zone of security of an object of cultural heritage' and 'protection zone of an object of cultural heritage' in the Federal Law 'On objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the peoples of the Russian Federation' of 25.06.2002 No. 73-FL and the category 'buffer zone' used in international law. The provisions of the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (1972) and the mechanisms described in the current Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention (2013) are examined. Gaps in national legislation are identified that allow people to engage in business and other economic activities within the protection zone of cultural monuments affecting cultural and historical environment. It is established that the norms of international and national legislation on the protection of monuments are not consistent with the relevant terminology, therefore real and effective procedures for the preservation of cultural heritage sites are not guaranteed. Having analysed judicial proceedings on illegal economic activities on the territory of cultural heritage sites, the author concluded that the courts do not have a single approach to the obligation to comply with the Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention. Today, a flexible approach to prohibitions and restrictions on the territory of monuments is needed. It is important to maintain a balance between the investment and

Конвенции об охране всемирного наследия. Рассмотрены законопроекты, направленные на устранение пробелов в национальном охранном законодательстве, и выявлено, что в современных условиях необходим гибкий подход к определению запретов и ограничений на территории памятников. Важность обеспечения баланса инвестиционной и туристической привлекательности регионов, оперативности в проведении охранительных и ремонтных работ, соблюдения прав собственников земельных участков диктует необходимость переосмысления существующих подходов к определению охранных зон памятников. И, прежде всего, следует начать с согласования таких понятий как «зона охраны» и «защитная зона» с категорией «буферная зона».

**Ключевые слова:** буферная зона; защитная зона объекта культурного наследия; зона охраны объекта культурного наследия; Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия; объект культурного наследия.

tourist appeal of regions, conduct conservation and repair work, and respect the rights of landowners. It is necessary to reconsider approaches to defining protection zones for monuments, starting with matching such concepts as 'zone of security' and 'protection zone' with the category 'buffer zone'.

**Keywords:** buffer zone; protection zone of an object of cultural heritage; zone of security of an object of cultural heritage; Convention for the Protection of the World Cultural and National Heritage; object of cultural heritage.

Активное экономическое использование пространства, сопряженного с территорией объектов культурного наследия (далее – ОКН), может нанести непоправимый урон памятникам истории и культуры. Сегодня такое понятие как «инвестиционная привлекательность объекта культурного наследия» уже не кажется нелогичным.

Особенно важно соблюсти баланс указанных интересов в пределах территорий ОКН, включенных в список Всемирного наследия ЮНЕСКО, поскольку наличие такого статуса создает дополнительные обязательства в отношении правил воздействия на территорию ОКН по сравнению с памятниками, включенными в национальные, региональные и местные реестры у государств, присоединившихся к Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. (далее – Конвенции об охране) [Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, 1972].

По словам исследователей Российского научно-исследовательского института культурного и природного наследия имени Д.С. Лихачева, вследствие включения объекта в список Всемирного наследия ЮНЕСКО становится возможным удовлетворение интересов различных сторон, вовлеченных в управление объектом и его широким окружением. При этом необходимо учитывать, что получение статуса «объекта Всемирного наследия» способно нарушить соотношение между продвижением объ-

**Образец цитирования:**

Трофимова М.С. Зона охраны и защитная зона объекта культурного наследия в российском законодательстве и буферная зона в нормах международного права: к вопросу о соотношении категорий // BENEFICIUM. 2020. № 3 (36). С. 55-67. DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.3\(36\).55-67](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.3(36).55-67).

**For citation:**

Trofimova M.S. Zone of Security and Protection Zone of Cultural Heritage Object in Russian Legislation and the Buffer Zone in International Law: Correlation of Categories // BENEFICIUM. 2020. No. 3 (36). pp. 55-67. (In Russ.). DOI: [http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.3\(36\).55-67](http://doi.org/10.34680/BENEFICIUM.2020.3(36).55-67).

екта и его сохранением: при отсутствии системы управления неконтролируемые туристические потоки могут причинить ущерб сохранности объекта [Филатова, Бузина, Айтуганова, 2019].

Очевидно, что сегодня должны меняться стандарты международного и национальных законодательств об охране ОКН в части разрешенных режимов использования их территорий. Институты, регулирующие правовой режим территории ОКН, должны быть императивными (для обеспечения сохранности и реконструкции ОКН) и одновременно гибкими (для предоставления возможности осуществлять хозяйственную деятельность в интересах территории при условии обеспечения безопасности и сохранности ОКН). Однако, в некоторых регионах Российской Федерации обеспечение такого регулирования практически невозможно в полном объеме. Так, только на территории г. Великого Новгорода, по данным Инспекции государственной охраны культурного наследия Новгородской области, находится порядка 500 памятников, в числе которых – памятники археологии, градостроительства и архитектуры, истории, монументального искусства. Целый комплекс исторических памятников г. Великого Новгорода и его окрестностей внесен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО «Средневековое архитектурное наследие города Великий Новгород». Воздержаться от любой деятельности в пределах установленных зон охраны невозможно, хотя бы потому, что это парализует жизнь регионального центра. Поэтому российское законодательство дифференцировано подходит к вопросам определения территории внутри зон охраны ОКН с учетом необходимости ее развития и осуществления допустимых форм деятельности. В случае же, если зона охраны не установлена, используется механизм защитной зоны.

Для того, чтобы соответствующие российские нормы работали на практике, необходима их согласованность с положениями Конвенции об охране, однако российские суды все чаще и чаще в судебных решениях указывают на отсутствие механизмов реализации положений Конвенции об охране в национальном законодательстве.

О пересечении международных, национальных и общественных интересов в отношении культурного наследия и наличии разрыва между международными правозащитными инструментами и национальными документами о международном культурном наследии в последние годы неоднократно упоминается как отечественными, так и иностранными исследованиями, например [Tünsmeyer, 2020]. Нормы наднациональных конвенций являются приоритетными по отношению к законодательству отдельных государств, их подписавших; но, если международное законодательство не содержит механизма и рекомендаций по его применению в национальном праве, – скорее всего, не будут работать ни нормы международного права, ни нормы национального законодательства.

Рассмотрим данный тезис на примере анализа таких категорий как «буферная зона» в международном праве и «защитная зона» и «зона охраны» в российском законодательстве об охране ОКН.

Обратимся к национальному законодательству. В российском правовом поле существует категория «зона охраны объекта культурного наследия». Такая зона, на основании ст. 34 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ (далее – Закон об ОКН), устанавливается в целях обеспечения сохранности ОКН в его исторической среде на сопряженной с ним территории. Отечественные зоны охраны ОКН включают следующие виды территорий: охранная зона; зона регулирования за-

стройки и хозяйственной деятельности; зона охраняемого природного ландшафта [Федеральный закон № 73-ФЗ, 2002].

Порядок разработки проекта зон охраны ОКН, проекта объединенной зоны охраны ОКН, требования к режимам использования земель и общие принципы установления требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон устанавливаются Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.09.2015 № 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 – Положение о зонах охраны ОКН). В соответствии с п. 7 Положения о зонах охраны ОКН, состав зон охраны ОКН определяется проектом зон охраны ОКН, разрабатываемым, исходя из материалов историко-культурных исследований, в которых обосновывается необходимость разработки проекта зон охраны в отношении одного ОКН либо проекта объединенной зоны охраны ОКН [Постановление Правительства Российской Федерации № 972, 2015].

В 2018 г. в России была завершена работа по регистрации ОКН, принятых на государственную охрану до 2018 г., в Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – Реестре ОКН), который по поручению Президента Российской Федерации был введен в «промышленную эксплуатацию». Согласно отчету Министерства культуры Российской Федерации, количество зарегистрированных в Реестре ОКН объектов составило 144413 (для сравнения: в 2012 г. – 300 объектов) [Культура в России 2012-2019: итоговый отчет, 2020]. На территории Новгородской области на конец 2019 г. зарегистрировано 2165 ОКН федерального значения и 1691 ОКН регионального значения.

Казалось бы, конструкция зоны охраны является вполне взвешенным механизмом для обеспечения сохранности ОКН. Однако, согласно данным, представленным органами государственной власти субъектов федерации для подготовки ежегодного государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации, в настоящее время зонами охраны обеспечено лишь 14.58% от общего числа ОКН, а зон охраны, удовлетворяющих требованиям, предъявляемым к информации, подлежащей внесению в государственный кадастр недвижимости в целях регистрации обременения использования земельных участков в границах зон охраны ОКН, не более 5% [Пояснительная записка к проекту Федерального закона №682357-6, 2015]. На практике при разработке проекта зоны охраны собственникам, особенно частным, придется столкнуться с серьезной проблемой, поскольку такие проекты разрабатываются достаточно длительное время (в среднем до трех месяцев в зависимости от региона и исполнителя), а их стоимость может достигать нескольких сотен тысяч рублей.

Согласно ст. 34.1. Закона об ОКН, защитными зонами ОКН являются территории, которые прилегают к включенным в реестр памятникам и ансамблям и в границах которых в целях обеспечения сохранности ОКН и композиционно-видовых связей (панорам) запрещаются строительство объектов капитального строительства и их реконструкция, связанная с изменением их параметров (высоты, количества этажей, площади), за исключением строительства и реконструкции линейных объектов [Федеральный закон № 73-ФЗ, 2002]. Таким образом, защитная зона ОКН запрещает любые виды деятельности, кроме мероприятий по поддержанию в исправном состоянии водоснабжения, линий электропередач, связи, газопроводов, теплотрасс и т.п.

Границы защитной зоны ОКН устанавливаются в пределах от 100 до 200 метров для памятника (в зависимости от нахождения по отношению к населенному пункту) и в пределах от 150 до 250 метров для ансамбля (в зависимости от нахождения по отношению к населенному пункту). Указанные пределы могут меняться региональным органом охраны ОКН на основании заключения историко-культурной экспертизы с учетом историко-градостроительного и ландшафтного окружения такого памятника.

Принципиальное отличие защитной зоны от зоны охраны заключается в том, что режим защитной зоны начинает работать автоматически после постановки ОКН на учет. Кроме того, ограничения в защитной зоне значительно более строгие, чем в зоне охраны: так, запрет строительства и реконструкции объектов капитального строительства для защитных зон предусмотрен без каких-либо оговорок. Институт защитной зоны существует до тех пор, пока для ОКН не разработана зона охраны, и сведения о ней не включены в Единый государственный реестр недвижимости.

В законодательствах других стран используются иные модели охранного зонирования и защиты ОКН. К примеру, американскими исследователями описываются сервитуты по сохранению культурного наследия, принадлежащие частным природоохранным организациям – земельным трастам. При минимальном общественном контроле земельные трасты решают, какие земли защищать бессрочно и какими должны быть правила их использования. Правительства штатов, как правило, отказываются от охраны такого наследия, а финансирование охранных мероприятий осуществляется частными компаниями и землевладельцами [Owley, 2015]. Проекты по управлению ОКН в Китае, вопреки европейской практике, осуществляются местными органами власти, которые делают упор на получение прибыли и социально-экономический рост городов, а не на сохранение застроенного наследия [Li, Krishnamurthy, Roders & Wesemael, 2020; Verdini, Frassoldati & Nolf, 2017].

Обратимся к нормам международного права. Согласно ст. 5 Конвенции об охране государство-участник обязуется принимать соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые меры для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления всемирного наследия. В соответствии с п. 104 Руководства по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия (в ред. 2013 г.) (далее – Руководства по выполнению Конвенции), буферная зона определяется как территория, окружающая номинированный объект, которая имеет дополнительные юридические и/или общепринятые ограничения на ее использование и развитие, создающие дополнительный уровень защиты объекта. Территория буферной зоны должна включать непосредственное окружение номинированного объекта, важные виды (пейзажи) и другие территории или атрибуты, которые являются функционально значимыми для объекта и его охраны. Из п. 172 Руководства по выполнению Конвенции следует, что государства-стороны Конвенции об охране обязуются информировать Комитет Всемирного наследия ЮНЕСКО (далее – Комитет) об их намерениях реализовать на территории, охраняемой согласно Конвенции об охране (т.е. территории объекта Всемирного наследия или его буферной зоны согласно п. 104 Руководства по выполнению Конвенции), восстановительные или новые строительные работы [Руководство по выполнению Конвенции об охране, 2013].

В России понятие «буферная зона» в федеральном законодательстве об охране ОКН отсутствует, однако оно упомянуто, например, в «ГОСТ Р 58204-2018. Национальный стандарт Российской Федерации. Проект охранных зон объекта всемирного наследия. Состав и содержание. Общие требования», утвержденном Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21.08.2018

№ 505-ст. и вступившем в силу с 01.03.2019. Под буферной зоной понимается территория вне пределов объекта Всемирного наследия, расположенная вокруг его границ, способствующая охране, сохранению и управлению, а также поддержанию подлинности и целостности выдающейся универсальной ценности объекта Всемирного наследия. Особо указано, что буферные зоны не являются частью объекта, включенного в список Всемирного наследия ЮНЕСКО, а их границы и соответствующие подходы к управлению ими должны пройти оценку, получить одобрение и быть официально зафиксированы, когда они предлагаются государством-стороной Конвенции об охране [ГОСТ Р 58204-2018, 2018].

Разделом IV Руководства по выполнению Конвенции предусмотрено проведение реагирующего мониторинга, который представляет собой систему специальных отчетов, направляемых государствами-участниками Конвенции об охране в Комитет в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций или проведения работ по обеспечению сохранности конкретных ОКН, включающих в том числе заключение по оценке воздействия этих ситуаций на объект. На примере России система мониторинга функционирует следующим образом. Перед началом работ на территории ОКН пакет документов, характеризующий объем строительных или реставрационных работ в буферной зоне и оценку воздействия результатов работ на ОКН, должен быть направлен российскому координатору по вопросам Всемирного культурного наследия в Министерство культуры Российской Федерации. Далее материалы проходят экспертную оценку в Министерстве иностранных дел Российской Федерации и только потом направляются в Центр всемирного наследия ЮНЕСКО (далее – Центр). Основная проблема при реализации такой процедуры согласования заключается в том, что в национальном законодательстве России об охране ОКН отсутствует какой-либо механизм взаимодействия с Центром по вопросам согласования деятельности на территории памятника ЮНЕСКО. Более того, как уже отмечалось ранее, в российском законодательстве вообще отсутствует понятие «буферная зона». Необходимо обратить особое внимание и на тот факт, что буферная зона не тождественна зоне охраны или защитной зоне, как покажется на первый взгляд, хотя бы потому, что критерии установления этих зон разные и представлены они в международном и национальном законодательстве. Порядок номинирования объекта в список Всемирного наследия ЮНЕСКО подчиняется требованиям Конвенции об охране, проекты зон охраны ОКН разрабатываются в соответствии с российскими нормативными актами. Фактически, поскольку Россия – участник Конвенции об охране, такое согласование деятельности для нее обязательно, однако российские суды иногда занимают совсем другую позицию.

В частности, в судебных решениях можно встретить такое положение дела: «... Суд полагает, что обязательство стран-участниц «обеспечить выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия», закрепленное в Конвенции об охране, носит безусловный характер, является общепризнанным принципом международного права, в связи с чем, в силу ст. 15 Конституции Российской Федерации, входит как составная часть в правовую систему Российской Федерации. В то же время, конкретные формы реализации данного обязательства, поскольку они не установлены Конвенцией об охране, должны определяться соответствующими правовыми актами Российской Федерации» [Решение Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга, 2017]. Такая позиция дает судам возможность приходить к выводу, например, о том, что оспариваемые прокуратурой или иными органами государственной власти действия застройщиков,

получивших разрешения на строительство на территории ОКН, не могут быть признаны незаконными ввиду отсутствия национального механизма реализации Руководства по выполнению Конвенции.

Похожую позицию выразил даже Верховный суд Российской Федерации, указав в одном из апелляционных определений на отсутствие необходимости согласования работ с Комитетом в связи с отсутствием внутригосударственного механизма реализации положений Конвенции об охране в данной части [Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ, 2018].

В другом случае, судья Кировского районного суда г. Ярославля, отказывая в удовлетворении административного искового заявления заместителя прокурора города к департаменту архитектуры и земельных отношений мэрии г. Ярославля о признании незаконным разрешения на строительство, вообще сослался на отечественное градостроительное законодательство: «ч. 7 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации среди обязательной документации, представляемой одновременно с заявлением о выдаче разрешения на строительство, не указаны документы об уведомлении Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО о планируемом строительстве с оценкой воздействия строительных работ на выдающуюся универсальную ценность объекта Всемирного наследия. При этом предусмотренный ч. 7 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации перечень документов является закрытым». Судом также была высказана позиция о том, нормами действующего законодательства не предусмотрено согласование Комитетом выдачи разрешения на строительство на объект капитального строительства в границах территории ОКН, включенного в список Всемирного наследия ЮНЕСКО [Решение Кировского районного суда г. Ярославля, 2017].

По мнению ряда авторов, данная позиция является спорной, поскольку необходимость согласования достаточно определенно прописана в Конвенции об охране и в Руководстве по выполнению Конвенции, и данное международное обязательство должно соблюдаться, несмотря на отсутствие внутренних механизмов его реализации. Более того, создание Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО (Постановление Правительства Российской Федерации от 21.08.1992 № 609 «Об образовании Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО») в совокупности с необходимостью получения согласования Министерства культуры Российской Федерации при проведении соответствующих работ свидетельствуют о наличии общих принципов механизма получения согласования Комитета [Улугова, 2018].

Следует отметить, что национальные законодательства многих европейских стран (Испания, Франция, Нидерланды и др.) также не соотносятся с положениями Конвенции об охране в части понятийного аппарата [Агишева, 2016]. В ряде международных организаций системы отмечается наличие очевидных проблем, неоднозначных концепций, лагун теоретических основ и частично совпадающих решений по классификации ОКН. Это явление показывает, что наука об изучении культурного наследия не уделяла достаточного внимания построению своей собственной теоретической структуры и не смогла сформировать общую методологию, что привело к путанице в исследованиях, применении их результатов и управлении самими ОКН [Ниа, 2010].

Каким образом можно разрешить изложенную проблемную ситуацию? 27 сентября 2018 г. Министерством культуры Российской Федерации был подготовлен Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Фе-

дерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления порядка выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года)» [Проект Федерального закона, 2018] (далее – Проект ФЗ). Проект ФЗ, в частности, предлагает п. 1 ст. 34 Закона об ОКН дополнить абз. 6 и абз. 7 следующего содержания: «В случае, если объект культурного наследия включен в список всемирного наследия ЮНЕСКО, совокупность охранной зоны, зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности и зоны охраняемого природного ландшафта такого объекта культурного наследия, а в случае отсутствия зоны охраняемого природного ландшафта – совокупность охранной зоны, зоны регулирования застройки и хозяйственной деятельности объекта культурного наследия являются одновременно буферной зоной объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, в целях выполнения международных обязательств Российской Федерации по Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года». Кроме того, Проект ФЗ предлагает дополнить Закон об ОКН новой нормой (Ст. 36.1 «Меры по обеспечению сохранности объекта культурного наследия, включенного в Список всемирного наследия ЮНЕСКО»). В частности, указывается, что проектная документация объекта капитального строительства, строительство или реконструкция которого осуществляется в границе территории ОКН, включенного в список Всемирного наследия ЮНЕСКО, и его буферной зоны, подлежит оценке воздействия указанных работ на выдающуюся универсальную ценность ОКН, включенного в список Всемирного наследия ЮНЕСКО (далее – оценка воздействия). Оценка воздействия проводится до начала строительства и реконструкции объекта капитального строительства в границе территории ОКН, включенного в список Всемирного наследия ЮНЕСКО, и его буферной зоны. Документация, подготовленная по результатам оценки воздействия, направляется в федеральный орган охраны ОКН для согласования и дальнейшего направления в Комитет до начала таких работ. Начало соответствующих работ возможно после принятия Комитетом положительного решения по направленным материалам. Соответствующие изменения предлагается внести в Градостроительный кодекс Российской Федерации.

Министерство экономического развития Российской Федерации, однако, дало отрицательное заключение на Проект ФЗ, и основные замечания, по-прежнему, сводятся к тому, что ни международное, ни национальное законодательство не содержат механизмов реализации Конвенции об охране. Так, отмечается: «Ч. 1 ст. 34 Закона об ОКН предлагается дополнить положением, согласно которому изменения границ буферной зоны ОКН, включенного в список Всемирного наследия, допускаются в соответствии с процедурами, предусмотренными в рамках Конвенции об охране. Обращаем внимание разработчика на то, что такие процедуры Конвенцией об охране не установлены». Не согласилось Министерство экономического развития Российской Федерации и с предложенным трактованием буферной зоны, отметив, что решения об установлении, изменении зон охраны ОКН, отнесенных к особо ценным ОКН народов Российской Федерации, ОКН, включенных в список Всемирного наследия, принимаются, а требования к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон утверждаются федеральным органом охраны ОКН на основании проектов зон охраны таких объектов с учетом представляемого соответствующим региональным органом охраны ОКН в федеральный орган охраны ОКН заключения. Решение о прекращении существования зон охраны указанных объектов культурного наследия принимается федеральным органом охраны ОКН. И, если такая

зона будет являться одновременно буферной зоной, это будет противоречить положениям Конвенции об охране. Эксперты раскритиковали и введение дополнительной процедуры направления проектной документации объекта капитального строительства в границе территории ОКН, включенного в список Всемирного наследия, и его буферной зоны, в Комитет для принятия положительного решения по проведению строительных работ. Внимание разработчика, по-прежнему, было обращено на то, что указанное полномочие Комитета не предусмотрено Конвенцией об охране.

Министерство экономического развития Российской Федерации и представители региональной власти убеждены, что подобные предложения будут способствовать значительному увеличению сроков согласования проектной документации для объектов капитального строительства, находящихся в буферной зоне ОКН, т.к. срок рассмотрения проектной документации Комитетом также не установлен, а при отказе субъекту предпринимательской деятельности в проведении строительных работ необходимо будет вносить изменения в проектную документацию и повторно проводить процесс ее согласования.

Фактически, проект несет риск возложения дополнительных расходов на соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

Безусловно, в этой части следует согласиться с позицией экспертов, поскольку в начале данной статьи указывалось о необходимости более гибкого подхода к законодательному регулированию вопросов охраны ОКН при учете обеспечения инвестиционной привлекательности территорий.

Таким образом, возникает замкнутый круг. На примере представленного Проекта ФЗ и реакции на него экспертного сообщества и органов государственной власти отчетливо видно, что национальный законодатель не берет на себя риск регулирования процедуры согласования с ЮНЕСКО хозяйственных и иных мероприятий в границе территории ОКН, включенного в список Всемирного наследия. Одновременно, в законодательстве международного уровня также нет, да и не может быть, механизма реализации таких правил на уровне национального законодательства.

По нашему мнению, наличие огромного пласта юридических проблем и бессилия национального законодательства вызвано отсутствием единого межнационального подхода к определению границ, размеров, качественных содержимых охраняемой международным и национальным законодательством территории ОКН. На примере категорий «буферной зоны», «защитной зоны» и «зоны охраны», которые не совпадают, отчетливо видно, что целесообразным является применение единого унифицированного подхода к определению территории ОКН, подлежащей особой охране и контролю со стороны законодательства любого уровня – международного, национального или регионального. Только в этом случае национальное гражданское, градостроительное, административное и иное законодательство сможет выстроить реальные и, главное, исполнимые правовые механизмы, позволяющие обеспечить сохранение и защиту ОКН.

### Библиография

- Агишева С.Т. Интерпретация понятия буферной зоны объектов всемирного культурного наследия: переход от принципов сохранения к принципам устойчивого развития исторических городских ландшафтов // Известия Казанского государственного архитектурно-строительного университета. 2016. № 3 (37). С. 7-14.
- Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ от 23.05.2018 № 78-АПГ18-11 (2018). Законы, кодексы и норма-

- тивно-правовые акты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-23052018-n-78-apg18-11/> (дата обращения: 24.08.2020).
- ГОСТ Р 58204-2018. Национальный стандарт Российской Федерации. Проект охраняемых зон объекта всемирного наследия. Состав и содержание. Общие требования (утв. и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21.08.2018 № 505-ст) (2018). Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200160231> (дата обращения: 27.08.2020).
- Культура в России 2012-2019: итоговый отчет (2020). Министерство культуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://culture.gov.ru/upload/iblock/37a/37afb75287077b40ee57a017a17d6bf9.pdf> (дата обращения: 22.08.2020).
- Постановление Правительства РФ от 12.09.2015 № 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» (2015). Гарант. Информационно-правовое обеспечение [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71190016/> (дата обращения: 24.08.2020).
- Пояснительная записка к проекту Федерального закона № 682357-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в части введения упрощенных механизмов установления зон охраны объектов культурного наследия) (2015). Гарант. Информационно-правовое обеспечение [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/57716472/> (дата обращения: 23.08.2020).
- Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в части установления порядка выполнения международных обязательств, вытекающих из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года)». ID проекта 02/04/09-18/00084384) (2018). Федеральный портал проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#> (дата обращения: 23.08.2020).
- Решение № М-930/2017 2А-1639/2017 2А-1639/2017~М-930/2017 от 6 июня 2017 г. по делу № М-930/2017 Кировского районного суда г. Ярославля (2017). Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mmyKrKHLRL6O/> (дата обращения 27.08.2020).
- Решение № 2А-1825/2017 2А-1825/2017~М-1079/2017 М-1079/2017 от 29 ноября 2017 г. по делу № 2А-1825/2017 Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга (2017). Судебные и нормативные акты РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/9RPh6oPZ6AUH/> (дата обращения 27.08.2020).
- Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия. WHC. 13/01 Июль 2013 г. (2013) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mkrf.ru/> (дата обращения: 22.08.2020).
- Улугова К. Строительство и хозяйственная деятельность в буферной зоне объекта всемирного наследия: проблемы и перспективы правового регулирования // ЭЖ-Юрист. 2018. № 42 (1043) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.eg-online.ru/article/383730/> (дата обращения 20.08.2020).

- Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ (2002). КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37318/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/) (дата обращения: 27.08.2020).
- Филатова Н.В., Бузина Л.М., Айтуганова Н.Л. Влияние статуса объекта всемирного наследия на сам объект и его непосредственное окружение // Журнал Института наследия. 2019. № 2 (17). С. 1-9.
- Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Adopted by the General Conference at its seventeenth session Paris, 16 November, 1972 (1972). (на англ.). [Электронный ресурс]. URL: <https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> (дата обращения: 22.08.2020).
- Hua S. World Heritage Classification and Related Issues – A Case Study of the ‘Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage’ // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2010. Vol. 2. Iss. 5. pp. 6954-6961. (на англ.).
- Li J., Krishnamurthy S., Roders A.P. & Wesemael P. Community participation in cultural heritage management: A systematic literature review comparing Chinese and international practices // Cities. Vol. 96. January 2020. Art. 102476. (на англ.). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275119305025?via%3DiHub> (дата обращения: 24.08.2020).
- Owley J. Cultural heritage conservation easements: Heritage protection with property law tools // Land Use Policy. 2015. Vol. 49. pp. 177-182. (на англ.).
- Tümsmeyer V. Bridging the Gap Between International Human Rights and International Cultural Heritage Law Instruments: A Functions Approach / Intersections in International Cultural Heritage Law. Ed. by A.-M. Carstens & E. Varner, May, 2020. (на англ.).
- Verdini G., Frassoldati Fr. & Nolf Chr. Reframing China’s heritage conservation discourse. Learning by testing civic engagement tools in a historic rural village // International Journal of Heritage Studies. 2017. No. 23 (4). pp. 317-334. (на англ.).

### References

- Agisheva S.T. Interpretation of World Cultural Heritage Buffer Zone objects: shift from conservation principles to principles of sustainable development for historic urban landscapes // News of Kazan State University of Architecture and Engineering. 2016. No. 3 (37). pp. 7-14. (In Russ.).
- Appeal decision of the Judicial Board for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation of 23.05.2018 No. 78-APG18-11 (2018). Laws, codes and regulations of the Russian Federation. (In Russ.). Available at: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-23052018-n-78-apg18-11/> (accessed 24.08.2020).
- National Standard of the Russian Federation 58204-2018. The project of protection zones of the world heritage object. Composition and content. General requirements (approved and put into effect by Order of the Federal Agency for Technical Regulation and Metrology of 21.08.2018 505-st) (2018). Electronic collection of legal and regulatory documentation. (In Russ.). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/1200160231> (accessed 27.08.2020).
- Culture in Russia 2012-2019: final report (2020). Ministry of Culture of the Russian Federation. (In Russ.). Available at:

<https://culture.gov.ru/upload/iblock/37a/37afb75287077b40ee57a017a17d6bf9.pdf> (accessed 22.08.2020).

- Decree of the Government of the Russian Federation of 12.09.2015 No. 972 'On approval of the Regulations on the protection zones of cultural heritage objects (historical and cultural monuments) of the peoples of the Russian Federation and on the recognition as invalid of certain provisions of regulatory legal acts of the Government of the Russian Federation' (2015). Garant. Information and legal support. (In Russ.). Available at: <https://base.garant.ru/71190016/> (accessed 24.08.2020).
- Explanatory note to the draft Federal Law No. 682357-6 'On Amendments to the Federal Law 'On Cultural Heritage Objects (Historical and Cultural Monuments) of the Peoples of the Russian Federation' (regarding the introduction of simplified mechanisms for establishing protection zones for cultural heritage objects) (2015). Garant. Information and legal support. (In Russ.). Available at: <https://base.garant.ru/57716472/> (accessed 23.08.2020).
- Draft Federal Law 'On Amendments to the Federal Law 'On Cultural Heritage Objects (Historical and Cultural Monuments) of the Peoples of the Russian Federation' (in terms of establishing the procedure for fulfilling international obligations arising from the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage of November 16, 1972)'. Project ID 02/04/09-18/00084384) (2018). Federal portal of draft regulatory legal acts. (In Russ.). Available at: <https://regulation.gov.ru/projects#> (accessed 23.08.2020).
- Decision No. M-930/2017 2A-1639/2017 2A-1639/2017 ~ M-930/2017 dated June 6, 2017 in case No. M-930/2017 of the Kirovsky District Court of Yaroslavl (2017). Judicial and regulatory acts of the Russian Federation. (In Russ.). Available at: <https://sudact.ru/regular/doc/mmyKrKHLRL6O/> (accessed 27.08.2020).
- Decision No. 2A-1825/2017 2A-1825/2017~M-1079/2017 M-1079/2017 dated November 29, 2017 in case No. 2A-1825/2017 of the Kuibyshev District Court of Saint Petersburg (2017). Judicial and regulatory acts of the Russian Federation. (In Russ.). Available at: <https://sudact.ru/regular/doc/9RPh6oPZ6AUH/> (accessed 27.08.2020).
- The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention WHC. 13/01 July 2013. (2013). Available at: <http://whc.unesco.org/archive/opguide13-en.pdf> (accessed 22.08.2020).
- Ulugova K. Stroitel'stvo i khozyaystvennaya deyatel'nost' v bufernoy zone ob'ekta vsemirnogo naslediya: problemy i perspektivy pravovogo regulirovaniya [Construction and management of peace heritage site in the buffer zone: challenges and prospects for legal regulation] // E&L-Lawyer. 2018. No. 42 (1043). (In Russ.). Available at: <https://www.eg-online.ru/article/383730/> (accessed 20.08.2020).
- Federal Law 'On Objects of Cultural Heritage (Monuments of History and Culture) of the Peoples of the Russian Federation' of 25.06.2002 No. 73-ФЗ (2002). Consultant plus. (In Russ.). Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37318/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/) (accessed 27.08.2020).
- Filatova N.V., Buzina L.M & Aituganova N.L. Impact of the UNESCO World Heritage Listing on Cultural Heritage Properties and their Wider Settings // The Heritage Institute Journal. 2019. No. 2 (17). pp. 1-9. (In Russ.).
- Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. Adopted by the General Conference at its seventeenth session Paris, 16 November, 1972 (1972). Available at: <https://whc.unesco.org/archive/convention-en.pdf> (accessed 22.08.2020).

- Hua S. World Heritage Classification and Related Issues – A Case Study of the ‘Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage’ // *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 2010. Vol. 2. Iss. 5. pp. 6954-6961.
- Li J., Krishnamurthy S., Roders A.P. & Wesemael P. Community participation in cultural heritage management: A systematic literature review comparing Chinese and international practices // *Cities*. Vol. 96. January 2020. Art. 102476. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275119305025?via%3DiHub> (accessed 24.08.2020).
- Owley J. Cultural heritage conservation easements: Heritage protection with property law tools // *Land Use Policy*. 2015. Vol. 49. pp. 177-182.
- Tünsmeier V. Bridging the Gap Between International Human Rights and International Cultural Heritage Law Instruments: A Functions Approach / *Intersections in International Cultural Heritage Law*. Ed. by A.-M. Carstens & E. Varner, May, 2020.
- Verdini G., Frassoldati Fr. & Nolf Chr. Reframing China’s heritage conservation discourse. Learning by testing civic engagement tools in a historic rural village // *International Journal of Heritage Studies*. 2017. No. 23 (4). pp. 317-334.

#### Об авторе / Author

**Марина Сергеевна Трофимова** – кандидат юридических наук, доцент; заведующий кафедрой гражданского права и процесса, Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого, г. Великий Новгород, Россия / **Marina S. Trofimova** – PhD in Law, Docent; Head of the Department of Civil Law and Procedure, Yaroslav-the-Wise Novgorod State University, Veliky Novgorod, Russia.

E-mail: Marina.Trofimova@novsu.ru.

SPIN РИНЦ 7065-1903.