Дата поступления рукописи в редакцию: 16.08.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 01.10.2026 г.
DOI: 10.24412/2224-9133-2026-9-94-97

ПИВНЕНКО Денис Леонидович,
заместитель председателя комитета государственной охраны объектов культурного наследия Волгоградской области, старший преподаватель кафедры юриспруденции и психологии ВФ ВолГУ, соискатель ученой степени кандидата юридических наук, Волгоградский государственный университет,
e-mail: denispiv.2022@mail.ru

ПОЛОЖЕНИЕ О ЗОНАХ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ИЗМЕНЕНИЯ ПОДХОДОВ К РЕГЛАМЕНТАЦИИ СОСТАВА ЛИЦ, УПРАВОМОЧЕННЫХ ВЫСТУПАТЬ ЗАКАЗЧИКАМИ ПРОЕКТОВ ИНЫХ РЕЖИМОВ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Аннотация. *Работа посвящена исследованию ряда дискуссионных аспектов регламентации состава лиц, обладающих правом выступать заказчиками разработки проектов предметов охраны, границ территорий и защитных зон объектов культурного наследия. Обоснованы положения о противоречивости названного регулирования, которому присуще одновременное сочетание неопределенного и исключительного узкого субъектного состава. Аргументировано, что текущая регламентация не в полной мере отвечает задачам охраны объектов культурного наследия, принципам гражданского права, а также не обеспечивает защиту прав правообладателей объектов культурного наследия и других вещей от недобросовестного поведения. По итогам исследования предложены корректировки законодательства, за основу которых принято измененное Положение о зонах охраны объектов культурного наследия, направленные на уточнение перечня субъектов, правомочных выступать заказчиками указанных выше проектов и соблюдение баланса публичных и частных интересов в сфере охраны объектов культурного наследия.*

Ключевые слова: *объекты культурного наследия, правовые режимы, заказчики работ, субъектный состав, добросовестность, баланс частных и публичных интересов.*

PIVNENKO Denis Leonidovich,
Deputy Chairman of the Committee for the State Protection of Cultural Heritage Sites of the Volgograd Region, Senior lecturer at the Department of Law and Psychology Volzhsky Branch of Volgograd State University, Candidate of the academic degree of Candidate of Legal Sciences Volgograd State University

REGULATIONS ON PROTECTION ZONES FOR CULTURAL HERITAGE OBJECTS AS A PREREQUISITE FOR CHANGING APPROACHES TO REGULATING THE LIST OF PERSONS AUTHORIZED TO ACT AS CUSTOMERS FOR PROJECTS OF OTHER REGIMES FOR CULTURAL HERITAGE OBJECTS

Annotation. *The work is devoted to the study of a number of controversial aspects of regulating the composition of persons who have the right to act as customers for the development of projects related to the objects of protection, the boundaries of territories, and the protective zones of cultural heritage sites. The provisions on the contradictory nature of the said regulation, which is characterized by a simultaneous*

combination of an undefined and an exceptionally narrow subject composition, are substantiated. It has been argued that the current regulations do not fully meet the objectives of protecting cultural heritage sites, the principles of civil law, and also do not ensure the protection of the rights of the owners of cultural heritage sites and other property from unfair behavior. Based on the study's findings, amendments to the legislation have been proposed, based on the amended Regulation on Protection Zones for Cultural Heritage Sites. These amendments are aimed at clarifying the list of entities authorized to act as customers for the aforementioned projects and at ensuring a balance between public and private interests in the field of cultural heritage protection.

Key words: *cultural heritage sites, legal regimes, work customers, subject composition, conscientiousness, balance of private and public interests.*

Актуальность темы исследования обусловлена нормами Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об ОКН), закрепляющими общие принципы взаимонаправленных действий частных и публичных субъектов по охране объектов культурного наследия (далее – ОКН) при гарантированной защите беспрепятственно осуществляемых гражданских прав от произвольного вмешательства.

Реализация вышеуказанных принципов, направленных на обеспечение баланса частных и публичных интересов, очевидно, должна проявляться не только в концептуальных положениях законодательства, но и во вполне конкретной регламентации конкретных правовых явлений, к которым надлежит причислить и разработку режимов ОКН, под которыми в целях настоящего исследования понимаются предметы охраны, границы территорий, защитные зон и зоны охраны ОКН.

Вместе с тем, анализ законодательства РФ показывает, что сфере охраны ОКН присуще наличие ряда дискуссионных аспектов относительно состава лиц, управомоченных на разработку проектов названных режимов, как не в полной мере отвечающих заявленным выше принципам, так и не получивших должного освещения в научной литературе.

В то же время, данные аспекты оказывают прямое воздействие на объем и пределы реализации гражданских прав правообладателей ОКН, а также вещей, не являющихся ОКН, осложняемых режимами ОКН, как обязательного элемента любой деятельности, связываемой с охраной любого объекта [1].

Общие требования к разработке проектов границ территорий ОКН (далее – ГТ ОКН), зон охраны ОКН (далее – ЗО ОКН), защитных зон ОКН, отличных от указанных в Законе об ОКН (далее – ЗЗ ОКН) закреплены, соответственно, в статьях 3.1, 34 и 34.1 Закона об ОКН, находящие свою конкретизацию в соответствующих подзаконных нормативных правовых актах (далее – НПА).

Имеются в виду постановления Правительства РФ 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 № 972), от 14 декабря 2016 г. № 1357 «Об утверждении Положения о принятии региональным органом охраны объектов культурного наследия решения, предусматривающего установление границ защитной зоны объекта культурного наследия на расстоянии, отличном от расстояний, предусмотренных пунктами 3 и 4 статьи 34.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы с учетом историко-градостроительного и ландшафтного окружения такого объекта культурного наследия и о внесении изменений в Положение о государственной историко-культурной экспертизе» (далее – Постановление № 1357) и приказ Минкультуры России от 04 июня 2015 г. № 1745 «Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия» (далее – Приказ № 1745).

При этом, примечательным является тот факт, что разработка проектов предметов охраны ОКН (далее – ПО ОКН) находит свою регламентацию исключительно в приказе Минкультуры России от 13 января 2016 г. № 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» (далее – Приказ № 28).

Анализ представленных выше НПА показывает, что, как оказывается, заказчиками разработки проектов ПО ОКН (Приказ № 28) и ГТ ОКН

(Приказ № 1745), фактически, может выступать неограниченный круг субъектов, что также было характерно и для разработки проектов ЗО ОКН (Постановление № 972) до принятия соответствующего НПА – постановления Правительства РФ от 27 декабря 2024 г. № 1936 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972», которым был пересмотрен сформированный подход к составу субъектов, обладающих правом выступить заказчиком разработки данных режимов ОКН.

Исключение представляет разработка проектов ЗЗ ОКН (Постановление № 1357), заказчиками которых законодатель определил только лишь региональные органы охраны ОКН.

Вместе с тем, представляется, что как неограниченный, так и абсолютно ограниченный круг заказчиков вышеуказанных проектов не отвечает ни задачам охраны ОКН, ни принципам гражданского права [2], в сочетании которых и надлежит оформиться искомому балансу частных и публичных интересов [3].

В рассматриваемом аспекте ключевыми вопросами субъектного состава заказчиков ПО ОКН, ГТ ОКН, ЗЗ ОКН и ЗО ОКН видятся, с одной стороны, добросовестность их действий, с другой – оказываемое такими действиями влияние на права и обязанности других участников гражданских правоотношений.

Иными словами, если заказчиком разработки проектов режимов ОКН может являться любой субъект, в том числе не являющийся правообладателем ОКН либо вещи, осложняемой режимами ОКН, то всегда ли его действия добросовестны, что, однако, предполагается [4], и направлены именно на обеспечение охраны ОКН, а не на ограничение прав другого субъекта посредством легализованного ограничения прав режимами ОКН.

В то же время, если заказчиком разработки проектов режимов ОКН является исключительно один, хотя и публичный, субъект, который, собственно, впоследствии и утверждает данные режимы (Постановление № 1357), будет ли им на взаимообусловленной основе учтены публичные и частные интересы.

Сказанному, среди прочего затрудняемому рядом вопросов доступа к информации об ОКН [5], очевидно, возможно противопоставить тезис о презюмирующем характере добросовестности и возможности защиты нарушенных гражданских прав, в том числе посредством обжалования НПА, принятых на основании рассматриваемых проектов режимов ОКН [6].

Вместе с тем, данному утверждению, в свою очередь, следует возражение о том, что, при прочих равных условиях, судебная защита нарушенных прав все же весьма длительна и трудозатратна, в то время как соответствующая вещь уже наделена тем или иными правовым режимом, ограничивающим правоспособность ее обладателя.

В связи с этим, видится, что состав лиц, которым может быть предоставлено право выступить заказчиком проектов режимов ОКН, необходимо пересмотреть посредством реализации, казалось бы, взаимоисключающих друг друга подходов, предусматривающих, его одновременное сужение и расширение.

Так, обоснованным представляется, что в качестве заказчиков проектов ПО ОКН, ГТ ОКН, ЗО ОКН и ЗЗ ОКН должны быть определены: а) уполномоченные органы охраны ОКН в силу предоставленной им компетенции по государственной охране названных объектов; б) собственники ОКН, режимы которых, очевидно, напрямую оказывают влияние на объемы и пределы реализуемых в их отношении прав; в) собственники вещей, не являющихся ОКН, как только соответствующий правовой режим воздействует или может оказать воздействие на их права и обязанности (например, собственник объекта капитального строительства, не обладающего режимом ОКН, однако, располагающегося в ГТ ОКН или ЗО ОКН).

Именно такое понимание исследуемого вопроса, по мнению автора, во-первых, исключит саму потенциальную возможность недобросовестного поведения субъектов по отношению к не принадлежащим им вещам-ОКН, а также вещам, осложняемым режимами ОКН (возможность воздействия третьих лиц на гражданские права и обязанности их обладателей): разработка проектов ПО ОКН, ГТ ОКН и ЗО ОКН, и, во-вторых, устранит дисбаланс частных и публичных интересов, при котором ограничение гражданских прав ставится в зависимость исключительно от правореализационных возможностей уполномоченных в сфере охраны ОКН органов власти: разработка проектов ЗЗ ОКН.

В рассматриваемом аспекте примечательным является Постановление № 972 в его измененной и приведенной ранее редакции, закрепившее закрытый перечень субъектов, которым предоставлено право обратиться в уполномоченный орган власти с заявлением о выдаче решения о разработке ЗО ОКН, то есть, фактически, выступить заказчиком соответствующих работ, при видящейся дискуссионности включения в указанный перечень общественных объединений и самой процедуры получения названного разрешения.

Представляется, что реализованный в Постановлении № 972 концептуальный подход к субъектному составу заказчиков не только обоснован по вышеизложенным причинам, но и должен быть распространен на правовое регулиро-

вание разработки иных режимов ОКН как наиболее отвечающий задачам охраны ОКН, принципам гражданского права и обеспечивающий баланс частных и публичных интересов.

В связи с этим, предлагается использовать данный опыт состоявшейся регламентации в сфере охраны ОКН и определить соответствующий субъектный состав в Постановлении № 1357 (ЗЗ ОКН), а также приказах № 28 (ПО ОКН) и 1745 (ГТ ОКН).

Подводя итоги публикации, автор приходит к выводу о недостаточной обоснованности текущей регламентации состава лиц, обладающих правом выступить заказчиками проектов режимов ОКН (ПО ОКН, ГТ ОКН, ЗЗ ОКН), чему следует потенциальная возможность злоупотребления правом, а также отсутствие гарантированной защиты правообладателей ОКН и иных вещей, осложняемых режимами ОКН от недобросовестного поведения. Законодательство РФ требует внесения предложенных в работе корректировок, в основе которых лежит измененное Положение о ЗО ОКН, направленные на обеспечение объективного баланса публичных и частных интересов в области охраны ОКН.

Список литературы:

[1] Шаронов С.А. Гражданско-правовое регулирование охранной деятельности в Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук. Волгоград, 2015. 445 с.

[2] Гражданское право. В 4 т. Т. 1: Общая часть: учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальности 021100 «Юриспруденция» / [Ем В.С. и др.]; отв. ред. – Е.А. Суханов. – 3-е изд., перераб и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. 720 с.

[3] Гарбовский А.И. Баланс частного и публичного интересов в российском праве. Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2025. № 17 (4). С. 4-7.

[4] Плехова Ю.О., Шонгин М.А. Понятие, содержание и реализация принципа добросовестности в гражданском праве // Право и практика. 2023. № 1. С. 63-67.

[5] Пивненко Д.Л. Право на пользование информацией об объекте культурного наследия // Цифровые технологии и право. Сборник научных трудов III Международной научно-практической конференции. В 6-ти томах. Казань, 2024. С. 93-97.

[6] Кузнецова О.А. Признание актов, содержащих нормы гражданского права недействительными и недействующими // Пермский юридический альманах. 2020. № 3. С. 420-429.

References:

[1] Sharonov S.A. Civil and Legal Regulation of Security Activities in the Russian Federation: dis. … Dr. of Law. sciences. Volgograd, 2015. 445 s.

[2] Civil Law. In 4 vols. Vol. 1: General Part: textbook. for university students studying in the field of 521400 “Jurisprudence” and in the specialty 021100 “Jurisprudence” / [Em V.S. et al.]; ed. by E.A. Sukhanov. – 3rd ed., revised and expanded. – Moscow: Wolters Kluwer, 2006. 720 s.

[3] Garbovsky A.I. The balance of private and public interests in Russian law. Legal Bulletin of the Kuban State University. 2025. № 17 (4). S. 4-7.

[4] Plekhova Yu.O., Shongin M.A. The Concept, Content, and Implementation of the Principle of Good Faith in Civil Law // Law and Practice. 2023. № 1. S. 63-67.

[5] Pivnenko D.L. The Right to Use Information about a Cultural Heritage Site // Digital Technologies and Law. Collection of Scientific Papers of the III International Scientific and Practical Conference. In 6 volumes. Kazan, 2024. S. 93-97.

[6] Kuznetsova O.A. Recognition of acts containing norms of civil law as invalid and ineffective // Perm Legal Almanac. 2020. № 3. S. 420-429.