

ПРАКТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Мартынeнко Игорь Эдуардович,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой гражданского права и процесса
Гродненского государственного университета имени Янки Купалы
(Республика Беларусь)*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НЕДВИЖИМЫХ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ СТРОИТЕЛЬНОЙ И ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В соответствии со ст. 54 Конституции Украины культурное наследие охраняется законом. Примерно аналогичная норма имеется и в Основном законе Беларуси (ст.15 Конституции Республики Беларусь).

Охрана культурного наследия является частью государственной политики в сфере культуры, которая основывается на признании культуры в качестве одного из главных факторов самобытности народа, а также ее основополагающей роли в развитии и самореализации личности, гуманизации общества. Основными *целями государственной политики* в области культуры являются обеспечение и защита конституционного права каждого на участие в культурной жизни, интеграция национальной культуры в мировую культуру, обеспечение сохранения и восстановления недвижимых памятников истории и культуры.

Вот этот аспект мы и рассмотрим, предлагая на обсуждение **опыт Республики Беларусь**, в которой 3 февраля 2017 г. вступил первый в Европе Кодекс о культуре [1].

Итак, сохранение недвижимых историко-культурных ценностей включает в себя систему организационных, правовых, экономических, материально-технических, научных, информационных и (или) иных мер, направленных на недопущение:

– уничтожения, утраты, исчезновения, причинения вреда, ухудшения технического состояния материальных историко-культурных ценностей, а

также научно необоснованных изменений, ухудшения условий восприятия недвижимых материальных историко-культурных ценностей;

– существенного изменения условий или создания препятствий для бытования, развития и передачи потомкам нематериальных историко-культурных ценностей.

Согласно требованиям п. 3 ст. 103 Кодекса о культуре деятельность, которая может оказывать воздействие на материальные историко-культурные ценности, должна осуществляться с учетом необходимости безусловного сохранения отличительных духовных, художественных и (или) документальных достоинств этих культурных ценностей.

В соответствии со ст. 104 Кодекса о культуре для обеспечения сохранения недвижимых материальных историко-культурных ценностей **запрещаются:** уничтожение недвижимых материальных историко-культурных ценностей или создание угрозы их уничтожения, причинение им ущерба или создание угрозы ее причинения, ухудшение их технического состояния или создание угрозы его ухудшения, а также научно необоснованные изменения, перемещение и ухудшения условий восприятия недвижимых материальных историко-культурных ценностей.

Новеллой законодательства является положение, сформулированное в п. 3 ст. 104 Кодекса о культуре.

Так, по решению Министерства культуры в случае проведения мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вооруженного конфликта **допускаются** создание угрозы уничтожения или причинения вреда недвижимой материальной историко-культурной ценности, ухудшение его технического состояния.

Одним из основных инструментов в системе правовой охраны материальных недвижимых историко-культурных ценностей является **система охранного зонирования.**

Исходя из анализа законодательства, можно выделить **шесть видов** охранного зонирования недвижимых историко-культурных ценностей: архитектурно-градостроительное, историческое, археологическое, пространственное или культурно-ландшафтное, художественное и комплексное, которые основаны на типологической принадлежности того или иного конкретного памятника к определенному виду. Комплексное

зонирование объединяет в себе два и более типологических подхода и является наиболее точным, полным и целостным.

Для обеспечения сохранения недвижимых материальных историко-культурных ценностей и окружающей среды в определенных границах устанавливаются границы территорий недвижимых материальных историко-культурных ценностей и одна или несколько из следующих зон охраны этих историко-культурных ценностей: охранный зона; зона регулирования застройки; зона охраны ландшафта; зона охраны культурного слоя.

Для недвижимых материальных историко-культурных ценностей, расположенных рядом или входящих в состав комплекса или ансамбля недвижимых материальных историко-культурных ценностей, могут устанавливаться общие **зоны охраны**. Границы территории недвижимой материальной историко-культурной ценности, зоны охраны недвижимой материальной историко-культурной ценности и их границы, режимы содержания и использования зон охраны недвижимой материальной историко-культурной ценности определяются **проектом зон охраны недвижимой материальной историко-культурной ценности**, утверждаемым Министерством культуры.

Режимами содержания и использования зон охраны недвижимой материальной историко-культурной ценности предусматриваются ограничение или полный запрет деятельности, создающей угрозу сохранению этой историко-культурной ценности, ее окружающей среде в границах зон охраны и условиям их содержания и использования.

В соответствии с п. 5 ст. 105 Кодекса о культуре проект зон охраны недвижимой материальной историко-культурной ценности разрабатывается *за счет средств собственника (пользователя) историко-культурной ценности или землепользователя*, на земельном участке которого расположена недвижимая материальная историко-культурная ценность, а также иных источников, не запрещенных законодательством.

Разработка градостроительной и землеустроительной документации (перечень землеустроительной документации определен в ст. 82 Кодекса Республики Беларусь о земле), а также иной проектной документации, реализация которой может оказать воздействие на недвижимые материальные историко-культурные ценности, без нанесения

установленных зон охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей или без их установления **запрещается**.

Закон требует, чтобы все виды работ в зонах охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей выполнялись только в пределах требований режимов содержания и использования этих зон охраны.

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, которыми 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 регулирования застройки – 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.

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.

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. На практике охранная зона и зона охраны культурного слоя обычно совпадают с границами историко-культурной ценности, для которой они устанавливаются.

На практике требования закона в данной части зачастую не соблюдаются. К числу наиболее распространенных нарушений законодательства об охране историко-культурного наследия относятся: отсутствие установленных зон охраны и нарушение режима использования зон охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей. Еще некоторое количество принятых на государственный учет памятников (историко-культурных ценностей) еще не имеют охранных зон.

В западноевропейской практике возведения новых зданий на территориях непосредственного окружения памятников истории и культуры сформировались определенные схемы и принципы постановки объектов так называемой «сопутствующей архитектуры» (*architecture d'accompagnement*). Среди наиболее распространенных принципов проектирования объектов сопутствующей архитектуры выделяют: реконструкции (архитектурные решения максимально воссоздают утраченные здания); стилизации (архитектурные решения согласованы с архитектурно-стилистическими особенностями памятника); нейтральности (архитектурные решения в новых строительных материалах (стекло, бетон) нейтральны к исторической среде); контраста (архитектурные решения контрастируют с исторической застройкой и организуют новый акцент) [2, с.3–11].

Рассмотрим некоторые **правовые возможности предотвращения угрозы сохранению материальных историко-культурных ценностей**. В недвижимых материальных историко-культурных ценностях, а также в помещениях, где находятся движимые материальные историко-культурные ценности, производство, размещение, хранение, содержание машин, механизмов, веществ, осуществление иной деятельности, которая создает динамичное и вибрационное воздействие, неблагоприятный температурно-влажностный режим, химическое, радиационное, механическое загрязнение,

взрывную пожароопасную угрозу, другие угрозы сохранению этих историко-культурных ценностей, **запрещаются**. Исключение составляют случаи, когда такая деятельность осуществляется согласно историческим функциональным назначениям недвижимой материальной историко-культурной ценности.

В случае угрозы сохранению материальной историко-культурной ценности в процессе выполнения ремонтно-реставрационных работ на материальных историко-культурных ценностях юридические лица, граждане, являющиеся заказчиками этих работ, обязаны приостановить все работы и сообщить об этом в Министерство культуры.

При проектировании и выполнении земляных, строительных, мелиоративных и других работ, которые могут создать угрозу сохранению недвижимых материальных историко-культурных ценностей, осуществляются предварительное исследование этих историко-культурных ценностей, их фиксация, а также принимаются иные меры по сохранению недвижимых материальных историко-культурных ценностей.

Согласно требованиям п. 4 ст. 108 Кодекса о культуре проектная документация на выполнение земляных, строительных, мелиоративных и других работ, которые могут создать угрозу сохранению недвижимых материальных историко-культурных ценностей, должна содержать отдельный раздел о мероприятиях по исследованию и соблюдению этих историко-культурных ценностей.

Изменение материальных историко-культурных ценностей. При осуществлении деятельности, которая может оказывать воздействие на материальные историко-культурные ценности, изменение историко-культурных ценностей допускается только *после получения разрешения* на выполнение научно-исследовательских и проектных работ при условии научного обоснования этого изменения.

Заключение о признании изменения материальной историко-культурной ценности научно обоснованным или научно не обоснованным принимается Научно-методическим советом по вопросам историко-культурного наследия на основании научно-исследовательских материалов.

Недопущение ухудшения условий восприятия недвижимых материальных историко-культурных ценностей. При осуществлении деятельности на территории недвижимых материальных историко-культурных ценностей и в зонах их охраны *не должно допускаться*

ухудшение условий восприятия этих историко-культурных ценностей, в том числе создание препятствий для визуального восприятия их объемно-пространственных особенностей, элементов и деталей архитектурного декора.

При строительстве капитальных строений (зданий, сооружений) на территории недвижимых материальных историко-культурных ценностей и в зонах их охраны, а также при размещении на этой территории и в этих зонах охраны нестационарных объектов торговли (торговые объекты, установленные без заглубленных фундаментов, независимо от присоединения к инженерным коммуникациям, используемых строительных конструкций и габаритов, в том числе передвижные) и нестационарных объектов общественного питания *должны учитываться традиционный силуэт и планировочная структура населенного пункта.*

Подведем итоги. Предлагаем в целях создания дополнительных правовых гарантий обеспечения сохранности материальных недвижимых историко-культурных ценностей предлагается ввести уголовную ответственность за нарушение требований сохранения или использования историко-культурных ценностей либо материальных объектов, которым может быть присвоен статус историко-культурной ценности, повлекшие по неосторожности их повреждение или уничтожение. Считаем, что к числу эффективных гражданско-правовых мер, направленных на предотвращение правонарушений в сфере историко-культурного наследия можно, отнести заявление **иска о прекращении деятельности, создающей угрозу существования недвижимой материальной историко-культурной ценности** (памятника архитектуры и градостроительства, исторических зданий, археологических объектов и др.). Основываясь на положениях норм Гражданского кодекса, утверждаем, что возможность наступления для памятников историко-культурного наследия в будущем вредоносного результата признается достаточным основанием для обращения в суд с иском о прекращении деятельности, создающей подобную опасность. Практическая реализация данной гражданско-правовой нормы приведет к принятию решения о прекращении (приостановлении) деятельности, создающей угрозу техническому состоянию памятника (в том числе комплексному градостроительному ансамблю), будет принимать суд. Тем самым будет создан **механизм правового предупредительного воздействия** на только что начавшееся (и продолжающееся) правонарушение (т.е. когда

осуществляется деятельность, создающая угрозу существованию памятника и среде его нахождения, ведущая к правонарушению).

Список использованных источников

1. Кодекс Республики Беларусь о культуре [Электронный ресурс] : 20 июля 2016 г., № 413-З : принят Палатой представителей 24 июня 2016 г. : одобр. Советом Респ. 30 июня 2016 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

2. Никифоров, А. А. Зоны охраны объектов культурного наследия – правовой инструмент сохранения исторической среды памятника истории и культуры / А. А. Никифоров // Культура: управление, экономика, право. – 2014. – № 3. – С. 3–11.