

**м.ю.н., Ауганбай Алтынай Кайраткызы**

*КазНУ имени аль-Фараби, магистр юридических наук*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАЗНАЧЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

Правовые вопросы рационального использования земель историко-культурного назначения приобретают особую актуальность в условиях реализации программной статьи Главы государства «Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания» министерство обеспечивает реализацию масштабного спецпроекта «Сакральная география Казахстана»[1]. В этой связи особо значимыми представляются проблемы правового регулирования земельных отношений в области обеспечения сохранности объектов историко-культурного наследия ввиду того, что данные объекты прочно связаны с землей и признаны недвижимостью. В настоящее время в Казахстане насчитывается 11,4 тыс. объектов историко-культурного наследия, из них 221 - республиканского значения[2].

Государство создает необходимые условия проведение на системной основе научно-прикладных и археологических исследований, воссоздание и сооружение памятников историко-культурного наследия [3, ст.619]. В рамках празднования юбилея 550-летия Казахского Ханства впервые в 2016 году в Казахстане создан первый Археологический парк под открытым небом «КөнеТараз» в городе Тараз Жамбылской области. Также в целях повышения туристической привлекательности историко-культурных объектов с 2018 года запланировано строительство трех новых визит-центров в музеях-заповедниках Танбалы, Отрар, Улытау [2].

В Туркестане в январе 2019 году Комитетом по социально-культурному развитию Мажилиса Парламента РК было проведено выездное заседание на тему "Законодательное обеспечение охраны и популяризации историко-культурного наследия". «Мы знаем, что среди историко-культурных памятников высокий риск исчезновения археологических памятников.

Особенно они могут пострадать в ходе проведения различных хозяйственных и строительных работ. Памятники археологии расположены в основном в степных и горных районах. Невозможно держать на постоянном контроле их сохранность. В соответствии с новым законопроектом, ответственность за сохранность памятника будет нести собственник земельного участка, на котором они расположены, что в свою очередь положительно скажется на их сохранности", - отметил аким области Ж.Туймебаев»[4].

Вопросы сохранности объектов историко-культурного наследия напрямую зависят от использования земли, как территориальной основы размещения данных объектов. В земельном законодательстве содержится отдельная статья 127 Земельного кодекса РК (далее по тексту ЗК РК), регламентирующая порядок и условия использования земель историко-культурного назначения [5]. К данным землям законодатель относит земельные участки, занятые объектами историко-культурного наследия, в том числе памятниками истории и культуры (ст.127 ЗК РК).

Понятие «правовой режим» являлось объектом исследования многих ученых юристов [6]. Для выявления особенности правового режима земель историко-культурного назначения, следует уяснить смысл и содержание понятия «правовой режим». Нам импонирует мнение Г.С. Беляевой, которая полагает, что под правовым режимом понимается именно особый порядок правового регулирования, который вводится в действие по специфическим мотивам, с учетом самобытности социальной ситуации и не применим в том же виде в каких-либо других сферах. Восприятие правового режима исключительно как совокупности норм или институтов права, напротив, существенно обедняет его содержание, превращает в статическое явление, отождествляет с более или менее значительной группой правовых норм, закрепленных в нормативно-правовом акте. Правовому режиму присущи следующие сущностные признаки: обязательное нормативно-правовое закрепление; специфическая цель; особый порядок регулирования; создание благоприятных (неблагоприятных) условий

для удовлетворения интересов субъектов права; системный характер; комплексный характер; особая структура[7, с.201].

Категория «правовой режим земель» широко применяется в доктрине земельного права и играет чрезвычайно важную роль. Понятие «правовой режим» в земельном праве применяется для характеристики: 1) всех земель (общий правовой режим); 2) отдельных категорий земель (особый правовой режим); 3) видов земель в пределах той или иной категории (специальный правовой режим); 4) земельного участка или части земельного участка (конкретный правовой режим) [8, с.145].

По мнению З.А. Алимова, под «правовым режимом земель следует понимать, установленные конкретными правовыми предписаниями, основания и условия возникновения, приобретения и реализации права собственности на земли относящиеся к той или иной категории, порядок и условия использования владельцами и пользователями таких земель по их основному целевому назначению, права и обязанности владельцев, пользователей или арендаторов, особенности их налогообложения, а также основания и условия прекращения права собственности, система охраны указанных земель, ответственность лиц за нарушение прав владельцев, пользователей, и установленных правовых норм которые направлены на охрану правовых отношений указанной категории земель [9, с.49].

Понятие «правовой режим земель историко-культурного назначения» представляет собой сложное правовое образование, под которым следует понимать порядок возможного или должного поведения физических и юридических лиц, государства в лице его уполномоченных органов в области использования и охраны подземных вод. Особенности правового режима подземных вод объясняются спецификой объекта правового регулирования, порядка предоставления и использования подземных вод, способов и форм государственного регулирования отношений в области использования и охраны подземных вод, в механизме реализации права собственности и иных прав на подземные воды, в системе мер правовой охраны подземных вод.

Исходя из вышеизложенного, считаем, что особенности правового режима земель историко-культурного назначения объясняются прежде всего спецификой объекта правового регулирования. Мы присоединяемся к мнению К.М. Широкова, что следует дать легального определения понятия «земель историко-культурного назначения», что будет способствовать унификации правового режима земель и расположенных на них памятников и других объектов истории и культуры. По его мнению, земли историко-культурного назначения представляют собой земельные участки (территории), достопримечательные места, на которых расположены объекты культурного наследия, гражданские и военные захоронения, имеющие историко-культурное значение, в границах которых в установленном порядке определены особые правовые режимы охраны и использования в соответствии с требованиями законодательства.

В Казахстане вопросы правовой охраны и использования объектов историко-культурного наследия обеспечивает специальный закон «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» [10]. Согласно рассматриваемому закону это объекты недвижимого имущества, со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, прикладного искусства, науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры.

Закон РК «О культуре» не содержит понятия историко-культурное наследие, в нем используется понятие культурное наследие народа Республики Казахстан. В нем акцент делается на совокупность культурных ценностей, имеющих государственное значение, принадлежащих исключительно Республике Казахстан без права их передачи иным государствам [11]. Мы считаем, что следует упорядочить понятийный аппарат в действующем законодательстве в данной области. По мнению М.М. Богуславского, объекты культурного наследия представляются как разновидность культурных

ценностей (совокупность созданных человеком или подвергнутых его целенаправленному воздействию в прошлом недвижимых культурных ценностей), взятых под охрану государства в установленном законом порядке [12, с.25]. Исходным для определения дефиниции объектов культурного наследия является понятие культурного наследия, которое представляет собой совокупность материальных и нематериальных объектов антропогенного характера, созданных в прошлом и обладающих одновременно культурной и исторической ценностью. Объект культурного наследия следует определить, как сложную недвижимую вещь антропогенного характера, обладающую культурной и исторической ценностью, заключенную в предмете охраны объекта культурного наследия, внесенную в Единый государственный реестр объектов культурного наследия, находящуюся в государственной, муниципальной или частной собственности. Объект культурного наследия как частное выражение культурного наследия обладает следующими признаками: материальность, недвижимый характер объектов, культурная ценность, антропогенность, срок существования, правовая закреплённость статуса объекта культурного наследия [13].

И.Э. Мартыненко считает, что территория недвижимого памятника представляет собой земельный участок, непосредственно занимаемый памятником и связанный с ним исторически и функционально. Она подлежит охране и использованию вместе с памятником как единый земельно-имущественный комплекс. Ансамбль недвижимых памятников – это группа объектов одного или нескольких видов, возникших одновременно или дополнивших друг друга в течение времени, объединенных общностью территории и исторического развития, образующих единство градостроительной и архитектурно-художественной композиции.

Следовательно, историческая недвижимость - это земля с установленными границами; здания-памятники и сооружения над и под этими землями; природное окружение. Будучи носителем культуры, недвижимое историко-культурное наследие содержит информационный потенциал, обеспечивающий

прогрессивное развитие общества. Очевидно, что элементы памятника, отделенные от недвижимости, в определенной степени утрачивают свою культурную ценность в самостоятельном существовании. Именно поэтому необходимо сохранять контекст памятника вместе с окружающей его обстановкой [14, с.9-10].

Вышесказанное дает возможность выделить следующие признаки объектов историко-культурного наследия. Во-первых, это объекты недвижимости, то есть они тесно связаны с землей и их функционирование немислимо без использования земли. Они представляют собой уникальный имущественный комплекс. Во-вторых, историческая природа их возникновения, то есть возникновения имеют свою историю становления и развития. Следующий момент, что это не просто исторически возникшие объекты недвижимости, а имеющие ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры. В-третьих, признание их исторической и культурной ценности государством, то есть включение их в государственный список памятников истории и культуры. Данные объекты обладают такими признаками, как: материальность, недвижимый характер объектов, культурная и историческая ценность, антропогенность, срок существования, правовая закреплённость статуса объекта культурного наследия.

Согласно действующему законодательству при освоении территорий до отвода земельных участков должны производиться исследовательские работы по выявлению объектов историко-культурного наследия. В случае обнаружения объектов, имеющих историческую, научную, художественную и иную культурную ценность, землепользователи обязаны приостановить дальнейшее ведение работ и сообщить об этом уполномоченному органу по охране и использованию объектов историко-культурного наследия. Запрещается проведение всех видов работ, которые могут создавать угрозу существованию объектов историко-культурного наследия.

Порядок выявления, учета, придания и лишения статуса памятников истории и культуры регулируется специальными правилами [15], согласно которым за выявление и учет объектов историко-культурного наследия ответственность несут местные исполнительные органы областей, города республиканского значения, столицы (далее - местный исполнительный орган). Выявление объектов историко-культурного наследия осуществляется путем проведения исследовательской работы с целью обнаружения объекта историко-культурного наследия, имеющего историческую, научную, архитектурную, художественную и мемориальную ценность и особое значение для истории и культуры страны. По результатам исследовательской работы выявленные объекты историко-культурного наследия включаются в список предварительного учета и до признания статуса памятника истории и культуры подлежат охране наравне с памятниками истории и культуры. Для принятия компетентного решения назначается историко-культурная экспертиза проводится в целях установления историко-культурной значимости и степени сохранности объекта историко-культурного наследия.[ 16]. Экспертиза объектов историко-культурного наследия или памятников истории и культуры проводится на основании решения уполномоченного органа или местных исполнительных органов организацией или экспертом, обладающей (им) лицензией на проведение археологических и (или) научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры путем заключения договора на выполнение экспертных работ. Экспертное заключение носит рекомендательный характер.

После проведения историко-культурной экспертизы, необходимые документы с заключением историко-культурной экспертизы вносятся на рассмотрение специальной комиссии. В ходе рассмотрения специальная комиссия изучает историческую, научную, архитектурную, художественную и мемориальную ценность объекта историко-культурного наследия либо памятника местного значения, имеющих особое значение для истории и культуры страны. На основании заключения специальной комиссии о придании статуса памятника республиканского значения уполномоченный орган

принимает решение о придании статуса памятника республиканского значения путем включения его в Государственный список памятников истории и культуры республиканского значения.

Как правило, земельные участки, отнесенные к землям историко-культурного назначения, у собственников земельных участков и землепользователей не изымаются. Это связано с тем, что субъектами права собственности на объекты историко-культурного наследия являются физические и юридические лица, то есть они могут быть и в частной собственности. Законодательно установлено, что памятники истории и культуры, находящиеся на территории Республики Казахстан и не принадлежащие другим субъектам, являются исключительной собственностью страны. Республика Казахстан может приобретать права собственности на памятники истории и культуры, составляющие историко-культурное наследие казахского и других народов, проживающих в Республике Казахстан, имеющие историко-культурную ценность, по договорам с их собственниками. От имени Республики Казахстан полномочия собственника на памятники истории и культуры международного и республиканского значения осуществляет Министерство культуры и спорта РК, а на памятники истории и культуры местного значения - местные исполнительные органы.

Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения памятниками истории и культуры как объектами собственности, за исключением права самостоятельного уничтожения. Гражданин, имеющий в собственности памятник истории и культуры, вправе требовать неразглашения его содержания или недоступность для исследований и публичного осмотра на срок до пятидесяти лет, если объект собственности принадлежит ему на правах наследства и по своему происхождению или содержанию связан с личностью завещателя или предками собственника.

Собственник имеет право извлечения прибыли (получения дохода) в результате использования и эксплуатации памятников истории и культуры, ограниченное обязательствами по их охране. В тоже время собственники памятников истории

и культуры осуществляют деятельность по их сохранению и обязаны принимать меры по обеспечению сохранности памятников истории и культуры; уведомлять местные исполнительные органы о предполагаемых или свершившихся изменениях прав собственности; согласовывать проведение научно-реставрационных работ на памятниках истории и культуры международного и республиканского значения с уполномоченным органом и др.

В ст. 10 Закона Республики Казахстан от 16 июля 2001 года № 242-ІІ «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан» установлены требования по сохранению объектов историко-культурного наследия и ландшафтов. В ней предусмотрено, что осуществление архитектурной, градостроительной и строительной деятельности должно исходить из условий сохранности территорий и объектов, признанных в установленном законодательством порядке памятниками истории и культуры и охраняемыми ландшафтными объектами.

На территориях, имеющих памятники истории и культуры, охраняемые природные объекты, устанавливаются границы особого регулирования, в пределах которых запрещается или ограничивается архитектурная, градостроительная и строительная деятельность [17].

Охранная зона, зона регулирования застройки и зона охраняемого природного ландшафта устанавливаются в целях обеспечения охраны объектов историко-культурного наследия, признанных памятниками истории и культуры и включенных в Государственном списке памятников истории и культуры. Памятник градостроительства и архитектуры окружается охранной зоной равной величине расстояния от земли до его наиболее высокой точки, но не менее 20 метров. Памятник археологии окружается охранной зоной 50 метров от его границ, при группе памятников - от внешних границ крайних объектов историко-культурного наследия. Для памятника археологии обеспечивается обзорность в радиусе охранной зоны равному 200 метров от его центра. Охранная зона вокруг объекта историко-культурного наследия отмечается

охранными знаками или распаханной полосой, или ограждениями, или кустарниковыми насаждениями по линии их границ. С четырех сторон объектов историко-культурного наследия устанавливаются охранные знаки, на которых указываются наименование объекта, площадь его охранной зоны. На территории охранной зоны не производятся работы, которые оказывают вредное воздействие на сохранность объекта историко-культурного наследия, на его историко-культурное восприятие. Зона регулирования застройки объекта историко-культурного наследия устанавливается равной двум величинам охранной зоны. Зона регулирования застройки отсчитывается от края охранной зоны.

Величина зоны охраняемого природного ландшафта объекта историко-культурного наследия устанавливается равной величине зоны регулирования застройки. Зона охраняемого природного ландшафта отмеряется от края зоны регулирования застройки. Зона регулирования застройки и зона охраняемого природного ландшафта объекта историко-культурного наследия вносятся в историко-архитектурный опорный план и карту-схему соответствующей местности, где фиксируется расположение памятников истории и культуры и вновь выявленных объектов историко-культурного наследия. Зона регулирования застройки устанавливается для сохранения пространственной, композиционной роли объектов историко-культурного наследия в исторически сложившейся системе застройки и планировки городов, населенного места, пейзажа, для обеспечения гармонического единства объекта историко-культурного наследия с современной градостроительной или природной средой[18].

Исходя из вышеизложенного, мы пришли к следующим выводам:

Правовому режиму земель историко-культурного назначения присущи следующие сущностные признаки. Во-первых, правовое закрепление в правовых актах, а именно в Земельном кодексе РК, Законе «Об охране объектов историко-культурного наследия» и др. Во-вторых, специфическая цель, это определение объектов историко-культурного наследия, их охраны и

использования; закрепление статуса памятника истории и культуры за объектами историко-культурного наследия; регламентация прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере сохранения объектов историко-культурного наследия; разграничение компетенции государственных органов в области охраны объектов историко-культурного наследия; установление мер ответственности за нанесение ущерба объектам историко-культурного наследия. В-третьих, это особый порядок регулирования, то есть выше мы показали, что требуются исследовательские работы, проведение историко-культурной экспертизы, придание статуса памятника истории и культуры, определение условия и порядка пользования таких объектов. В-четвертых, создание условий для удовлетворения интересов субъектов рассматриваемых правоотношений. Понятие «правовой режим земель историко-культурного назначения» представляет собой сложное правовое образование, под которым следует понимать порядок возможного или должного поведения физических и юридических лиц, государства в лице его уполномоченных органов в области использования и охраны земель историко-культурного назначения. На наш взгляд, особенности правового режима использования и охраны земель историко-культурного назначения объясняются спецификой объекта правового регулирования, порядка предоставления и использования использования и охраны земель историко-культурного назначения, способов и форм государственного регулирования отношений в области использования и охраны земель историко-культурного назначения, в механизме реализации права собственности и иных прав на земли историко-культурного назначения, в системе мер правовой охраны земель историко-культурного назначения.

Земли историко-культурного назначения могут находиться не только в государственной, но и в частной собственности. Данные земли не подлежат изъятию по основанию, что речь идет о том, что на нем расположен объект историко-культурного наследия. Наше государство стоит на позиции уважения интересов частного собственника, и в то же время интересов настоящего и будущего поколения в части защиты и сохранности объектов историко-

культурного наследия. Поэтому, законодательно прописаны права и обязанности собственников таких объектов. Более того, памятники истории и культуры, находящиеся на территории Республики Казахстан и не принадлежащие другим субъектам, являются исключительной собственностью Республики Казахстан. Государство оставляет за собой право приобретать право собственности на памятники истории и культуры, составляющие историко-культурное наследие казахского и других народов, проживающих в Республике Казахстан, имеющие историко-культурную ценность, по договорам с их собственниками.

Многие вопросы не решены в рамках существующих закона РК «Об охране и использовании объектов историко-культурного наследия» 1992 г. и Земельного кодекса, в котором содержится лишь одна статья по вопросам режима данных земельных участков. Что касается закона об охране историко-культурного наследия, то его многие положения требуют обновления и дополнения. К примеру, требования охраны объекта историко-культурного наследия включают в себя и требования к охране земель историко-культурного назначения. Наряду с этим, многие вопросы, связанные с созданием охранных зон, режима использования памятников находятся в ведении местных органов. Считаем, что следует установить единые требования к объектам историко-культурного значения в зависимости от разных критериев, и прописать на уровне закона, что будет соответствовать требованиям современной модернизации нашего общества.

В настоящее время вызывает озабоченность сохранность и археологического наследия страны, ввиду того, что они не получили правовую регламентацию в должной мере.

#### *Список использованных источников*

1. Назарбаев Н.А. Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания//Казахстанская правда. 2017. 12 апреля

2. Стратегический план Министерства культуры и спорта Республики Казахстан на 2017-2021 годы// [sport.gov.kz/ru/wpcontent/uploads/2018/04/рус\\_СП\\_2018-МКС.docx](http://sport.gov.kz/ru/wpcontent/uploads/2018/04/рус_СП_2018-МКС.docx)

3. Президент Республики Казахстан. О Концепции культурной политики Республики Казахстан: Указ от 4 ноября 2014 года № 939// САПП Республики Казахстан, 2014 г., № 67 ст. 619

4. В Туркестанской области реконструируют 18 объектов историко-культурного наследия// <https://www.zakon.kz/4954492-v-turkestanskoj-oblasti-rekonstruiruyut.html>

5. Республика Казахстан. Земельный кодекс от 20 июня 2003 года №442// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2003 г., N 13, ст. 99

6. см. подробно Шамсумова Э.Ф. Правовые режимы (теоретический аспект): дис. . канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. - 213 с.; Родионов О.С. Механизм установления правовых режимов российским законодательством: дис. . канд. юрид. наук. Саратов, 2001. - 157 с.; Горленко В.А. Режим правового регулирования (теоретико-прикладной аспект): дис. . канд. юрид. наук. СПб, 2002. -258 с.; Султыгов М.М. Конституционно-правовой режим ограничения государственной власти: дис. .докт. юрид. наук. СПб, 2005. - 389 с.

7. Беляева С.Г. Правовой режим: общетеоретическое исследование: дис. .докт. юрид. наук. Курск, 2013. - 407 с.

8. Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: учебно-практическое пособие / Наталья Леонидовна Лисина; [отв. ред. О. И. Крассов]. – М.: Дело, 2004. – 296 с.

9. Алимов З.А. ИССЛЕДОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЗЕМЕЛЬ В ДОКТРИНЕ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ И СТРАН ПОСТСОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА// Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского Юридические науки. – 2015. – № 1. – С. 123 – 130.

10. Республика Казахстан. Об охране и использовании историко-культурного наследия: Закон от 2 июля 1992 года N 1488-XII// Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1992 г., N 15, ст.364

11. Республика Казахстан. О культуре: Закон от 15 декабря 2006 года N 207 Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2006 г., N 24, ст. 147

12. Богуславский М. М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. М., 2005. С. 31

13. Редчиц М.А. УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ. Дисс. на соиск. Учен степ к.ю.н., М.2018// <https://www.hse.ru/sci/diss>

14. Мартыненко, И.Э.Международная и национальные правовые системы охраны историко-культурного наследия государств-участников СНГ : учеб.пособие / И.Э. Мартыненко. – Москва : Зерцало-М, 2012. – 943с.

15. Приказ Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 30 марта 2015 года № 118. Об утверждении Правил выявления, учета, придания и лишения статуса памятника

16. Приказ Министра культуры и информации Республики Казахстан от 20 августа 2007 года N 219. Об утверждении Правил проведения историко-культурной экспертизы// Бюллетень нормативных правовых актов центральных исполнительных и иных государственных органов Республики Казахстан, октябрь 2007 г. N 10, ст. 287.ов истории и культуры// "Казахстанская правда" от 25.06.2015 г. № 118 (27994)

17. Закон Республики Казахстан от 16 июля 2001 года N 242. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан// Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001 г., N 17-18, ст. 243

18. Приказ Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 29 декабря 2014 года № 156. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 31 января 2015 года № 10171. Об утверждении Правил определения и режима использования охранных зон, зон регулирования

застройки и зон охраняемого природного ландшафта объектов историко-культурного наследия// "Казахстанская правда" от 19.05.2015 г. № 91 (27967)