



оригинальная статья

<https://elibrary.ru/cjtpga>

Объекты археологического наследия: вопросы государственного кадастрового учета и государственной охраны

Гизей Юлия Юрьевна

Кемеровский государственный институт культуры, Россия, Кемерово

eLibrary Author SPIN: 2241-5217

<https://orcid.org/0009-0006-8516-3782>gizey-yur@yandex.ru

Аннотация: Рассмотрены особенности правового статуса и государственной охраны объектов археологического наследия как специфических объектов недвижимого имущества. Особое внимание уделено государственному кадастровому учету памятников археологии и их территорий, его роли в организации государственной охраны таких объектов. Проведен анализ состояния нормативной правовой базы государственной охраны археологического наследия, регулирующей вопросы государственного кадастрового учета объектов культурного наследия и связанных с ним мероприятий государственной охраны, таких как обременение (ограничение) прав собственности на земельный участок, в границах которого располагается памятник археологии, запрет на опубликование ряда сведений об объектах культурного наследия при ведении единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Рассмотрен опыт Кемеровской области – Кузбасса и других регионов по взаимодействию в Росреестром и Роскадастром при внесении сведений о памятниках археологии и их территориях в Единый государственный реестр недвижимости. Сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования государственного кадастрового учета в отношении объектов археологического наследия, а также необходимости переоценки действенности запрета опубликования сведений о местонахождении археологических объектов в современных условиях.

Ключевые слова: объекты археологического наследия, памятники археологии, границы территории, государственный кадастровый учет, Единый государственный реестр недвижимости, государственная охрана

Цитирование: Гизей Ю. Ю. Объекты археологического наследия: вопросы государственного кадастрового учета и государственной охраны. *СибСкрипт*. 2024. Т. 26. № 3. С. 323–334. <https://doi.org/10.21603/sibscript-2024-26-3-323-334>

Поступила в редакцию 31.10.2023. Принята после рецензирования 30.01.2024. Принята в печать 05.02.2024.

full article

Archaeological Heritage Sites: State Cadastral Registration and State Protection

Yulia Yu. Gizey

Kemerovo State Institute of Culture, Russia, Kemerovo

eLibrary Author SPIN: 2241-5217

<https://orcid.org/0009-0006-8516-3782>gizey-yur@yandex.ru

Abstract: Archaeological heritage sites are a special object of real estate; they have a particular legal status and state protection issues. This article describes the state cadastral registration of archaeological monuments and sites, as well as the function of the state cadaster in their protection by the state. The registration procedure for state protection includes a number of measures. For instance, land plots that contain an archeological monument in their boundaries

are subject to encumbrance or restriction of ownership rights. Certain information about cultural heritage sites cannot be published openly if the site enters the Unified State Register of Cultural Heritage of the Nations of the Russian Federation. The author how the Kemerovo Region and other regions register their archaeological monuments and sites in the Russian State Register (Rosreestr), the State Land Registry (Roskadastr), and the Unified State Register of Real Estate. The current procedure for state cadastral registration needs some improvements in relation to archaeological heritage sites. Under the modern conditions, the ban on publishing the location of archaeological sites is ineffective.

Keywords: archaeological heritage sites, archaeological monuments, boundaries, state cadastral registration, Unified State Register of Real Estate, state protection

Citation: Gizey Yu. Yu. Archaeological Heritage Sites: State Cadastral Registration and State Protection. *SibScript*, 2024, 26(3): 323–334. (In Russ.) <https://doi.org/10.21603/sibscript-2024-26-3-323-334>

Received 31 Oct 2023. Accepted after peer review 30 Jan 2024. Accepted for publication 5 Feb 2024.

Введение

В комплексе объектов культурного наследия особое место занимает археологическое наследие. Высокую историко-культурную ценность памятникам археологии придает тот факт, что при отсутствии письменных источников они являются практически единственным свидетелем древнейшей истории на огромной территории нашей страны. На 01.01.2023 в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ (далее – реестр объектов культурного наследия) зафиксирован 155531 памятник истории и культуры, из них объектов археологического наследия 55821. На государственной охране также состоят 126932 выявленных объекта культурного наследия, значительную часть которых составляют памятники археологии¹.

Особенностью объектов археологического наследия является то, что для реконструкции исторических процессов, миграций, протекавших на той или иной территории, важен не отдельный памятник, а анализ массива археологических памятников. Поэтому важной государственной задачей является выявление и сохранение всех объектов археологического наследия. Деление памятников на перспективные / неперспективные, значительные / незначительные, интересные / неинтересные в данном случае некорректно.

В соответствии с определением понятия *объект археологического наследия*, содержащимся в ст. 3 Федерального закона № 73-ФЗ от 25.06.2002 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»

(далее – ФЗ № 73-ФЗ), памятник археологии включает в себя археологические предметы и культурные слои. При научном исследовании и реконструкции памятника для археолога важны не только и не столько сами археологические предметы, а их связь с культурным слоем памятника (размещение и расположение в культурном слое)². Именно это отличает профессионального археолога от «черного копателя», для которого ценность имеет только материальная ценность археологического предмета. При проведении полевых археологических работ проводится тщательная фиксация мест нахождения археологических предметов. Если последние после раскопок попадают в государственный музейный фонд РФ, то культурный слой в результате исследования утрачивается (разрушается).

Другой спецификой памятника, полностью или частично скрытого в земле или под водой, является то, что он виден только специалисту. Для ряда видов памятников археологии, например, грунтовых могильников, стоянок, их выявление возможно только методами полевых археологических работ, предусматривающих шурфовку территории. С целью предотвращения уничтожения археологических объектов в ходе хозяйственного освоения законодатель предусмотрел институт государственной историко-культурной экспертизы земель, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, ряда работ по использованию лесов. Если орган охраны памятников допускает возможность обнаружения на указанных территориях археологических

¹ Количество объектов культурного наследия, включенных в реестр. *ЕМИСС. Государственная статистика*. М.: Росстат. URL: <https://fedstat.ru/indicator/55126> (дата обращения: 30.10.2023).

² Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ. ФЗ № 73-ФЗ от 25.06.2002. Ст. 3. Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ. *СПС КонсультантПлюс*.

памятников, обязательно должно проводиться полевое археологическое исследование территории (археологическая разведка)³. Ежегодно в ходе государственной историко-культурной экспертизы земель выявляются новые объекты археологического наследия.

Следует отметить непонимание неспециалистами историко-культурной ценности памятников археологии. Увидев вместо изящных ювелирных изделий или посуды, какие показывают в музеях, непрезентабельные нуклеусы, скребки, наконечники стрел, глиняные черепки, бусины, заказчик историко-культурной экспертизы стремится отказаться от такого наследия, отрицая его ценность. Бывают случаи обвинения археологов в подкидывании артефактов на исследуемый земельный участок.

Угрозу объектам археологического наследия помимо природных факторов (например, рытье нор животными, меандрирование рек, береговая абразия, ветровая и водная эрозия и др.) несут техногенные факторы: уничтожение почвенного покрова земли в результате хозяйственной деятельности. Современная строительная техника и технологии обладают большим разрушительным потенциалом. Еще одной угрозой является антропогенный фактор, связанный в том числе с работой «черных копателей» и хозяйственной деятельностью недобросовестных собственников земельных участков, в границах которых присутствуют объекты археологического наследия.

Поэтому, исходя из принципа уникальной ценности каждого объекта культурного наследия, законодатель наделяет все объекты археологического наследия высшей категорией историко-культурного значения – федеральной⁴.

ФЗ № 73-ФЗ под государственной охраной объектов культурного наследия понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда⁵.

Из комплекса мероприятий государственной охраны, предусмотренных ст. 33 указанного закона, для обеспечения сохранности и предотвращения разрушения объектов археологического наследия представляются наиболее важными следующие:

- утверждение предмета охраны и границ территории объекта культурного наследия;
- установление особого режима использования земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия;
- установление ограничений (обременений) права собственности или иных вещных прав на объект культурного наследия требованиями в отношении объекта культурного наследия⁶.

Вследствие того, что памятник археологии как объект культурного наследия является объектом недвижимого имущества, при реализации указанных мероприятий предусмотрено внесение сведений в Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) с помощью межведомственного взаимодействия органов охраны объектов культурного наследия и органа регистрации прав: Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) и ее управления в регионах. Указанное взаимодействие регулируется ст. 20.2 ФЗ №73-ФЗ⁷ и Федеральным законом № 218-ФЗ от 13.07.2015 «О государственной регистрации недвижимости»⁸.

Цель исследования – анализ правового регулирования и практики государственного кадастрового учета территорий объектов археологического наследия уполномоченными исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Задачи: изучить нормативную правовую базу государственной охраны археологического наследия и государственной регистрации недвижимости; выявить роль государственного кадастрового учета в организации государственной охраны памятников археологии; рассмотреть деятельность Комитета по охране объектов культурного наследия Кузбасса и опыт органов охраны памятников других субъектов РФ по определению границ территории археологических памятников и их государственному кадастровому учету.

³ Там же. Ст. 30. Объекты историко-культурной экспертизы.

⁴ Там же. Ст. 4. Категории историко-культурного значения объектов культурного наследия.

⁵ Там же. Ст. 6. Государственная охрана объектов культурного наследия.

⁶ Там же. Ст. 33. Цели и задачи государственной охраны объектов культурного наследия.

⁷ Там же. Ст. 20.2. Информационное взаимодействие при ведении реестра.

⁸ О государственной регистрации недвижимости. ФЗ № 218-ФЗ от 13.07.2015. СПС КонсультантПлюс.

Вне данного исследования остались вопросы методов дистанционного мониторинга состояния памятников археологии и проблема категории и вида использования земель, занятых археологическими объектами.

Вопросы правового статуса археологических памятников как объектов недвижимого имущества освещены в публикациях [Акимов 2014; Богомяков 2011; Васильев 2023; Зубенко 2020; Калинин 2023; Кондрашев 2017; Панфилов 2018; Папков, Кухарук 2015]. Исследователи отмечают противоречивость правового статуса памятников археологии как объектов недвижимости, что негативно сказывается на их защите.

Следует отметить статьи, посвященные опыту региональных органов охраны памятников по определению границ археологических памятников и взаимодействию с территориальными органами Росреестра и Роскадастра [Буринчик, Лисецкий 2020; Гизей и др. 2020; Даниленко, Буринчик 2019; Дорошенко, Ипеева 2023; Михальченко 2018; Полеводов, Грачев 2017; Сухарукова 2021]. Опубликованный опыт ряда регионов (Алтайский, Красноярский, Приморский края, Белгородская область, Кузбасс) показывает, что проблемы государственного учета археологических памятников характерны для всех регионов, но каждый субъект РФ вырабатывает собственные способы взаимодействия с местными учреждениями Роскадастра, которые до середины 2023 г. формировали индивидуальные подходы к решению этой задачи.

Методы и материалы

В статье особое внимание уделено государственному кадастровому учету территорий объектов археологического наследия и его месту в реализации мероприятий государственной охраны археологического наследия. С этой целью проанализированы актуальная нормативная правовая база, регулирующая внесение в ЕГРН сведений об объектах культурного наследия, позиции органов охраны объектов культурного наследия, Росреестра и Федеральной кадастровой палаты Росреестра (с 01.01.2023 – публично-правовая компания «Роскадастр») по указанному вопросу, опыт Кемеровской области – Кузбасса и других субъектов РФ по внесению в ЕГРН сведений об объектах археологического наследия. В исследовании используются методы анализа и синтеза, а также функциональный метод в отношении деятельности органов охраны объектов культурного наследия, Росреестра, Роскадастра и решений судебных органов.

Результаты

В ЕГРН, представляющем собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой и графической форме, сведения о памятниках истории и культуры содержатся в трех самостоятельных реестрах:

- реестр объектов недвижимости (кадастр недвижимости);
- реестр прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества (реестр прав на недвижимость);
- реестр сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, границах публичных сервитутов, границах территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, лесопарковых зеленых поясов, особых экономических зон, охотничьих угодий, территорий опережающего развития, зон территориального развития в РФ, игровых зон, лесничеств, территории, в отношении которой принято решение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд, о Государственной границе РФ, границах между субъектами РФ, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о береговых линиях (границах водных объектов), границах Байкальской природной территории и ее экологических зон, а также сведений о проектах межевания территорий (реестр границ)⁹.

Касающиеся объекта культурного наследия в кадастр недвижимости в качестве дополнительных вносятся сведения о том, что земельный участок полностью или частично расположен в границах территории объекта культурного наследия, и сведения о включении объекта недвижимости в реестр объектов культурного наследия. Последние сведения привязываются к кадастровому номеру объекта недвижимого имущества, являющегося объектом капитального строительства (зданием, сооружением, помещением). Объекты археологического наследия как объекты недвижимого имущества имеют противоречивый юридический статус [Богомяков 2011; Кондрашев 2017; Папков, Кухарук 2015]. Согласно определению объекта культурного наследия, данному в ст. 3 ФЗ № 73-ФЗ, объект археологического наследия является объектом недвижимого имущества, т. е. неразрывно связан с землей. При этом объект археологического наследия и земельный участок находятся в гражданском

⁹ Там же. Ст. 7. Состав и правила ведения Единого государственного реестра недвижимости.

обороте раздельно¹⁰. Все объекты археологического наследия находятся в государственной собственности, тогда как земля может находиться в любой форме собственности. Что характерно, ФЗ №73-ФЗ не определяет вид государственной собственности: Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Это создает дополнительные трудности в деятельности региональных органов охраны объектов культурного наследия, т. к. основные мероприятия государственной охраны и государственного контроля (надзора) в сфере охраны объектов культурного наследия предусматривают взаимодействие с собственником, иным законным владельцем объекта культурного наследия, а также в вопросах сохранения объекта археологического наследия, которому угрожают природные, а не техногенные или антропогенные факторы.

Более того, объект археологического наследия не только не является земельным участком, но и не обладает качествами объектов капитального строительства, к которым Градостроительный кодекс РФ относит здания, строения, сооружения, объекты, строительство которых не завершено¹¹. Соответственно, в ЕГРН отсутствуют виды объектов недвижимого имущества, к которым можно отнести объект археологического наследия. Это обстоятельство не позволяет связать между собой две федеральные государственные информационные системы: ЕГРН и реестр объектов культурного наследия.

Сведения о том, что земельный участок полностью или частично расположен в границах территории объекта культурного наследия, вносятся в кадастр недвижимости на основании содержащихся в реестре границ информации о территории объекта культурного наследия. Анализ выписок из ЕГРН о земельных участках и границах территорий объектов археологического наследия Кемеровской области показывает, что в ЕГРН земельные участки и территории объектов археологического наследия не всегда связаны между собой. Очевидно, это технические сложности взаимодействия реестров внутри ЕГРН.

Вдобавок в границах памятника археологии могут находиться земельные участки, не зарегистрированные в кадастре недвижимости. Земли, в отношении которых не проведен государственный кадастровый учет, относятся к государственному земельному фонду, ими распоряжаются в основном органы местного

самоуправления. Необходимо отметить, что на государственном кадастровом учете стоят большие земельные участки, например, когда в один земельный участок входят земли лесного фонда всего лесничества или территория всего сельского поселения. В Кемеровской области, по данным Комитета по охране объектов культурного наследия Кузбасса, на 01.01.2024 расположено 120 памятников на 71 земельном участке лесного фонда. В таком случае режим использования территории распространяется на весь земельный участок.

В реестр границ вносятся сведения о границах территории объекта культурного наследия: карта (схема) территории, координаты основных (поворотных) точек, режим использования территории. ФЗ № 73-ФЗ обязывает соответствующие органы охраны объектов культурного наследия в срок не более 5 рабочих дней со дня утверждения или изменения границ территории объекта культурного наследия направлять соответствующий нормативный документ в орган регистрации прав. Территориальное управление Росреестра принимает указанные сведения по системе межведомственного электронного взаимодействия в формате xml-документа установленной формы, внесение сведений обеспечивает Роскадастр. Территории вносятся в ЕГРН и размещаются на публичной кадастровой карте Росреестра, т. е. являются общедоступными.

Анализ данных публичной кадастровой карты по СФО показывает, что во всех субъектах округа присутствуют опубликованные территории памятников археологии. Минкультуры России и Росреестр мониторят показатели внесения сведений о границах памятников истории и культуры в ЕГРН в рамках контроля за исполнением Поручения Президента России № Пр-2217 от 24.08.2012. Официальные опубликованные сведения по исполнению указанного поручения отсутствуют. На территории Кемеровской области – Кузбасса на 01.01.2024 расположены 812 объектов археологического наследия федерального значения, а также 181 выявленный памятник археологии, границы установлены и утверждены для 769 реестровых памятников и 139 выявленных, в ЕГРН внесены границы 740 и 112 памятников соответственно. Большая часть границ территорий была утверждена и внесена в ЕГРН в 2018–2021 гг. Отсутствующие в кадастре недвижимости границы археологических объектов были утверждены в 2022–2023 гг.

¹⁰ Об объектах культурного наследия... Ст. 49. Особенности владения, пользования и распоряжения объектом археологического наследия и земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия.

¹¹ Градостроительный кодекс РФ. № 190-ФЗ от 29.12.2004. Ст. 1. Основные понятия. СПС КонсультантПлюс.

С середины 2022 г. Роскадастр, руководствуясь разъяснениями Росреестра в письме № 13-5664-АБ/22 от 07.07.2022¹², стал отказывать во внесении в ЕГРН сведений о границах территории памятников археологии, ссылаясь на пп. 10 п. 2 ст. 34 ФЗ № 218-ФЗ от 13.05.2015, т.е. относя их к сведениям, не подлежащим внесению в реестр границ в соответствии с законодательством.

При этом Росреестр апеллирует к п. 10 ст. 20 ФЗ № 73-ФЗ, устанавливающему запрет на опубликование ряда сведений об объектах археологического наследия. Перечень таких сведений установлен приказом Минкультуры России № 2328 от 01.09.2015 «Об утверждении перечня отдельных сведений об объектах археологического наследия, которые не подлежат опубликованию»¹³. К таковым относится описание границ территории объекта археологического наследия с приложением текстового описания местоположения этих границ, перечень координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения государственного кадастра объектов недвижимости. Следует отметить, что ст. 20 ФЗ № 73-ФЗ посвящена ведению реестра объектов культурного наследия, соответственно, запрет на опубликование информации о местонахождении археологических памятников относится к реестру объектов культурного наследия, который также публикует сведения об объектах культурного наследия в формате открытых данных.

В банке решений арбитражных судов информационной системы «Мой арбитр»¹⁴ были выявлены дела № А63-17393/2022 и № А63-19542/2022 об обязанности Федеральной кадастровой палаты Росреестра по Ставропольскому краю внести в ЕГРН сведения о границах территории объектов археологического наследия, как реестровых, так и выявленных. С заявлениями обратилось Управление Ставропольского края по сохранению и государственной охране объектов культурного наследия. В обоих случаях иски были

удовлетворены полностью. Суд пришел к выводу, что отсутствие указанных сведений в ЕГРН препятствует обеспечению проведения мероприятий, направленных на сохранение выявленных объектов культурного наследия, а это может привести к ухудшению их состояния или утрате, также наличие доступа к достоверной информации об ограничениях и обременениях является необходимым как для правообладателей объектов недвижимого имущества, границы которых могут подпадать под действия таких ограничений, так и для органов власти, осуществляющих надзорные и контрольные функции¹⁵.

Ужесточение государственной охраны объектов культурного наследия, внедрение мер обеспечения сохранности объектов культурного наследия, требование к органам охраны памятников вносить сведения в ЕГРН об объектах культурного наследия и их территориях были введены в ФЗ № 73-ФЗ Федеральным законом № 315-ФЗ от 22.10.2014¹⁶, внесшим также ряд изменений, касающихся объектов культурного наследия, в градостроительный, земельный, водный, гражданский кодексы, кодекс об административных правонарушениях и другие законодательные акты. Усиление мер государственной охраны объектов археологического наследия, установление особого режима использования земельного участка, в границах которого находится памятник археологии, стало результатом борьбы археологического сообщества с чернокопательством, что прослеживается по публикационной активности по данной тематике в 2000–2010-х гг. [Васютин и др. 2020; Волкодав, Давыденко 2015; Грищенко, Грищенко 2011; Дворников, Заботин 2015; Исаев 2019; Каретников 2010; Кириллов 2011; Клебанов 2013; Лазарев и др. 2015; Макаров 2004; Макаров и др. 2015; Пиотровский 2004; Санжаров 2021; Энговатова 2013].

Объектам археологического наследия, находящимся в труднодоступных местах (сибирская тайга, например), которые должны обследоваться органами

¹² Письмо Росреестра № 13-5664-АБ/22 от 07.07.2022. URL: https://ki-rf.ru/wp-content/uploads/2023/02/Письмо-РР-от-07.07.2022-N-13-5664-АБ_22.pdf (дата обращения: 27.10.2023).

¹³ Об утверждении перечня отдельных сведений об объектах археологического наследия, которые не подлежат опубликованию. Приказ Минкультуры России № 2328 от 01.09.2015. СПС КонсультантПлюс.

¹⁴ Электронное правосудие. Банк решений. Информационная система «Мой арбитр». URL: <https://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 27.10.2023).

¹⁵ Решение Ставропольского арбитражного суда от 03.05.2023 по делу № А63-19542/2022. URL: https://kad.arbitr.ru/Kad/PdfDocument/a3a22a51-4345-4c6c-882f-b53a0cf9096d/c9f39435-1929-40f8-b5eb-7cef1c70c51e/A63-19542-2022_20230503_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 30.10.2023).

¹⁶ О внесении изменений в ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» и отдельные законодательные акты РФ. ФЗ № 315-ФЗ от 22.10.2014. СПС КонсультантПлюс.

охраны объектов культурного наследия для оценки их состояния не реже 1 раза в 5 лет, при публикации информации о местонахождении ущерб действительно может быть нанесен черными копателями, т.к. осуществление более частого режима контроля за состоянием памятника затруднено. В этом плане перспективным представляется использование современных геоинформационных технологий и технологий дистанционного мониторинга объектов археологического наследия по примеру технологий, используемых для мониторинга земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения [Кениг 2014].

В соответствии с требованиями приказа Минкультуры России № 2328 от 01.09.2015 региональные органы охраны публикуют приказы об утверждении предметов охраны и границ территорий объектов археологического наследия в ограниченном виде. Схематично памятники археологии отображены на генеральных планах и схемах территориального планирования, которые в обязательном порядке размещаются во ФГИС ТП¹⁷ и на сайтах муниципальных образований.

Данные об археологических памятниках, включая их местонахождение, топопланы, описание археологических предметов, содержатся в научных публикациях археологов, в том числе о результатах археологических разведок. Одним из примеров формирования сводной информации об объектах археологического наследия является Археологическая карта России¹⁸. На местоположение археологических памятников указывают даже их названия, как правило, связанные с ближайшими топонимами.

Таким образом, для черных копателей, зачастую обладающих соответствующими знаниями и навыками, не составляет труда выяснить местонахождение и ценность памятника археологии, используя общедоступную информацию.

Для объектов археологического наследия, находящихся в границах населенных пунктов, на землях активного хозяйственного освоения, несет угрозу именно отсутствие опубликованной информации о месте нахождения, т.к. памятник может быть разрушен по незнанию. В случае крупного строительства,

предусматривающего государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий, объекты археологического наследия защищены государственной историко-культурной экспертизой земель, подлежащих хозяйственному освоению.

Однако для индивидуального строительства также при выделении муниципалитетами земельных участков с последующей приватизацией земель государственного фонда единственным официальным источником информации о нахождении на территории археологических объектов могут быть только сведения о границах объектов культурного наследия в ЕГРН. Отсутствие открытых данных о границах памятников археологии влияет на оценку инвестиционной привлекательности территорий, увеличивает риски незапланированных расходов при реализации строительных проектов, что вызывает не только стремление застройщиков игнорировать археологию, но и борьбу за отмену института государственной историко-культурной экспертизы.

Мероприятием государственной охраны по обеспечению сохранности объекта археологического наследия, направленной на соблюдение особого режима использования занятого им земельного участка, является вменение собственникам таких участков охранного обязательства, которое должно регистрироваться в реестре прав на недвижимость ЕГРН в качестве ограничения (обременения) права собственности, других вещных прав, а также иных имущественных прав на объект культурного наследия¹⁹.

Поскольку государственная регистрация права в ЕГРН является единственным доказательством зарегистрированного права²⁰, реестр является единственным официальным источником информации о государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав на земельные участки. Кроме того, законодательством не предусмотрено информирование региональных органов охраны объектов культурного наследия о смене собственников земельных участков, содержащих памятники археологии. Отсутствие в ЕГРН сведений о границах территории объектов археологического наследия

¹⁷ Федеральная государственная информационная система территориального планирования.

¹⁸ Археологическая карта России. *Институт археологии Российской Академии наук*. URL: <https://home.archaeolog.ru/oanmap/?g=t&ll=60.506458,103.614306&z=4&m=0> (дата обращения: 27.10.2023).

¹⁹ Об объектах культурного наследия... Ст. 47.1. Ограничения (обременения) имущественных прав на объект культурного наследия требованиями в отношении объекта культурного наследия.

²⁰ О государственной регистрации недвижимости... Ст. 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона. Основные положения.

затрудняет определение земельных участков в их границах и, соответственно, их собственников.

Мониторинг в 2018–2023 гг. объектов археологического наследия Кемеровской области – Кузбасса, сведения о границах которых внесены в ЕГРН, деятельность Комитета по охране объектов культурного наследия Кузбасса по обременению собственников земельных участков с памятниками археологии охраняемыми обязательствами показывают, что часть объектов культурного наследия расположены на землях, в отношении которых не проведен государственный кадастровый учет (311 из 740 памятников, границы которых внесены в кадастр недвижимости); в отношении части зарегистрированных кадастровых участков не зарегистрированы права собственности (102 из 740 земельных участков, в границах которых находятся археологические объекты); для некоторых земельных участков зарегистрирована аренда при отсутствии зарегистрированного права собственности (8 земельных участков).

Уникальным является опыт Белгородской области, когда при определении границ выявленного объекта археологического наследия, расположенного на землях государственного фонда, одновременно разрабатывается землеустроительная документация по выделению земельного участка, совпадающего с территорией памятника, с последующей государственной регистрацией прав региональной государственной собственности [Даниленко, Буринчик 2019: 35]. Процесс достаточно трудоемкий и требующий значительных расходов на проведение землеустроительных работ. При обсуждении этой практики на XVI Всероссийском съезде органов охраны памятников истории и культуры (г. Калининград, 28–30 сентября 2017 г.) многие участники отметили неготовность руководства регионов к таким мерам. К тому же в отношении земель, находящихся в частной собственности, подобная операция возможна только при условии выкупа земельного участка.

Одним из способов ухода собственника земельного участка от ограничения (обременения) права, связанного с нахождением на участке памятника археологии, стало исключение правообладателями территории из его состава, т. е. вымежевание территории памятника в отдельный земельный участок [Буринчик, Лисецкий 2020: 382]. Эта тенденция прослеживается и в Кузбассе: в ЕГРН числится 18 земельных участков с назначением под размещение объекта культурного наследия либо объекта археологического наследия.

Заключение

Содержание в ЕГРН сведений об объектах культурного наследия, границах их территорий, регистрация ограничений права на объекты культурного наследия являются важными инструментами обеспечения государственной охраны объектов культурного наследия, способом информирования органов государственной власти и местного самоуправления, собственников объектов культурного наследия об особенностях использования, владения и сохранения памятников истории и культуры.

Двойственный характер объектов археологического наследия, обусловленный его спецификой и раздельным гражданским оборотом самого памятника археологии и занимаемого им земельного участка, влечет особенности государственного кадастрового учета объектов археологического наследия. Памятники археологии не подлежат государственному кадастровому учету в качестве объектов недвижимости, поэтому ограничения по их использованию и сохранению распространяются на земельные участки, в границах которых они расположены. Земельный участок и территория объекта культурного наследия, на котором он находится, в ЕГРН расположены в разных частях: кадастр недвижимости и реестр границ соответственно.

Информация из ЕГРН о территориях объектов археологического наследия необходима в градостроительной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, инвестиционных, проектных и строительных организаций. Не меньшее значение она имеет для соблюдения правообладателями земельных участков с памятниками археологии особого режима использования их территорий.

Связь реестра границ с реестром прав на недвижимость ЕГРН обеспечивает проведение органами охраны объектов культурного наследия мероприятий, направленных на обеспечение сохранности археологических памятников, в частности обременение правообладателей земельных участков охраняемыми обязательствами.

В результате отсутствие в ЕГРН сведений о территории памятников археологии приводит к тому, что объекты археологического наследия федерального значения не обеспечены государственной охраной в полном объеме. Еще беззащитнее – выявленные объекты культурного наследия.

Позиция Росреестра и действия Роскадастра по отказу внесения сведений о границах объектов

археологического наследия, связанная с законодательным требованием запрета опубликования сведений о границах объектов археологического наследия, включая координаты характерных точек, при ведении реестра объектов культурного наследия, непродуктивна и значительно снижает эффективность государственной охраны археологического наследия, делая его особо уязвимым при активном хозяйственном освоении земель.

Появление в законодательстве в 2015 г. запрета на публикацию сведений о местонахождении объектов археологического наследия было связано с проблемой «черных копателей», наносящих непоправимый ущерб археологическому наследию. Однако на сегодняшний день для археологических памятников на землях населенных пунктов и территориях активного хозяйственного освоения большую угрозу несет

как раз отсутствие открытых данных о границах территорий памятников. Пришло время пересмотреть действенность запрета на опубликование сведений о границах памятников археологии как меры по обеспечению их сохранности. Требуется также дальнейшего совершенствования учета сведений об объектах археологического наследия в ЕГРН как в технических аспектах работы реестра, так и в нормативном регулировании.

Конфликт интересов: Автор заявил об отсутствии потенциальных конфликтов интересов в отношении исследования, авторства и / или публикации данной статьи.

Conflict of interests: The author declared no potential conflict of interests regarding the research, authorship, and / or publication of this article.

Литература / References

- Акимов С. В. Учет объектов археологического наследия как фактор обеспечения их сохранности. *Труды IV (XX) Всероссийского археологического съезда в Казани*. (Казань, 20–25 октября 2014 г.) Казань: Отечество, 2014. Т. IV. С. 379–380. [Akimov S. V. Archaeological heritage register as a preservation factor. *Proceedings of the IV (XX) All-Russian Archaeological Congress in Kazan*, Kazan, 20–25 Oct 2014. Kazan: Otechestvo, 2014, vol. 4, 379–380. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/wfkryb>
- Богомяков И. Право собственности на земельные участки, занятые объектами археологического наследия. *Хозяйство и право*. 2011. № 4. С. 118–121. [Bogomyakov I. Ownership of land plots occupied by objects of archaeological heritage. *Khoziaistvo i pravo*, 2011, (4): 118–121. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/umqrep>
- Буринчик А. С., Лисецкий Ф. Н. Особенности охраны и государственной регистрации объектов археологического наследия на территории Белгородской области. *Региональные геосистемы*. 2020. Т. 44. № 4. С. 375–387. [Burinchik A. S., Lisetskii F. N. Features of protection and state registration of objects of archaeological heritage in the Belgorod region. *Regional Geosystems*, 2020, 44(4): 375–387. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18413/2712-7443-2020-44-4-375-387>
- Васильев С. А. Проблемы правового обеспечения сохранности объектов археологического наследия. *Культура: управление, экономика, право*. 2023. № 3. С. 19–23. [Vasilyev S. A. Problems of legal support of preservation of archaeological heritage sites. *Kultura: upravlenie, ekonomika, pravo*, 2023, (3): 19–23. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/2070-2159-2023-3-19-23>
- Васютин С. А., Марочкин А. Г., Герман П. В., Сизёв А. С., Горлышкин Н. Е. Основные вызовы сохранению археологического наследия Кузбасса. Часть I: «археологическое» кладоискательство. *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2020. Т. 22. № 2. С. 307–317. [Vasyutin S. A., Marochkin A. G., German P. V., Sizyov A. S., Gorlyshkin N. E. Key challenges to the archaeological heritage preservation in Kuzbass. Part I: "Archaeological treasure hunting". *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2020, 22(2): 307–317. (In Russ.)] <https://doi.org/10.21603/2078-8975-2020-22-2-307-317>
- Волкодав Н. В., Давыденко Г. Г. Пресечение несанкционированных раскопок на Кубани: проблематика отдельных аспектов. *Сохранение археологического наследия: проблемы и перспективы*: конф. «Противодействие незаконной деятельности в области археологии». (Москва, 9–10 декабря 2013 г.) М.: ИА РАН, 2015. С. 52–61. [Volkodav N. V., Davydenko G. G. Prevention of unauthorized excavation in Kuban region: Issues of individual aspects. *Preservation of archaeological heritage: Issues and prospects*: Proc. Conf. "Prevention of illegal archeology activities", Moscow, 9–10 Dec 2013. Moscow: IA RAS, 2015, 52–61. (In Russ.)]

- Гизей Ю. Ю., Онищенко С. С., Соколов П. Г. Сохранение объектов археологического наследия в Кемеровской области – Кузбассе (некоторые аспекты региональной специфики). *Труды VI (XXII) Всероссийского археологического съезда в Самаре*. (Самара, 1–2 октября 2020 г.) Самара: СГСПУ, 2020. Т. III. С. 187–189. [Gizey Yu. Yu., Onishchenko S. S., Sokolov P. G. Preservation of archaeological heritage sites in the Kemerovo region – Kuzbass: some aspects of regional specifics. *Proceedings VI (XXII) All-Russian Archaeological Congress in Samara*, Samara, 1–2 Oct 2020. Samara: SSSPU, 2020, vol. III, 187–189. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/rkyuqe>
- Грищенко В. А., Грищенко Ю. В. Процедуры охраны объектов археологического наследия в Сахалинской области. *Труды III (XIX) Всероссийского археологического съезда*. (Великий Новгород – Старая Русса, 24–29 октября 2011 г.) СПб.: ИИМК РАН, 2011. Т. II. С. 284–285. [Grishchenko V. A., Grishchenko Yu. V. Procedures for the protection of archaeological heritage objects in the Sakhalin region. *Proceedings of the III (XIX) All-Russian Archaeological Congress*, Veliky Novgorod – Staraya Russa, 24–29 Oct 2011. St. Petersburg: IHMS RAS, 2011, vol. II, 284–285. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/swhsgx>
- Даниленко Е. П., Буринчик А. С. Формирование территорий объектов археологического наследия в Белгородской области. *Вектор ГеоНаук*. 2019. Т. 2. № 1. С. 33–43. [Danilenko E. P., Burinchik A. S. Formation of territories of archaeological heritage sites in the Belgorod Region. *Vector of Geosciences*, 2019, 2(1): 33–43. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24411/2619-0761-2019-10005>
- Дворников А. С., Заботин Н. А. Несанкционированные раскопки в Тверской области и проблемы их пресечения. *Сохранение археологического наследия: проблемы и перспективы*: конф. «Противодействие незаконной деятельности в области археологии». (Москва, 9–10 декабря 2013 г.) М.: ИА РАН, 2015. С. 62–67. [Dvornikov A. S., Zabotin N. A. Unauthorized excavation in Tver region and prevention issues. *Preservation of archaeological heritage: Issues and prospects*: Proc. Conf. "Prevention of illegal archeology activities", Moscow, 9–10 Dec 2013. Moscow: IA RAS, 2015, 62–67. (In Russ.)]
- Дорошенко П. В., Ипеева А. А. Вопросы государственной охраны объектов археологического наследия: учет, инвентаризация, контрольно-надзорная деятельность и государственная историко-культурная экспертиза. *Город, пригодный для жизни: V Междунар. науч.-практ. конф.* (Красноярск, 10–11 ноября 2022 г.) Красноярск: СФУ, 2023. С. 488–492. [Doroshenko P. V., Ipeeva A. A. Issues of state protection of archaeological heritage objects: Accounting, inventory, control and supervision activities and state historical and cultural expertise. *City fit for life: Proc. V Intern. Sci.-Prac. Conf.*, Krasnoyarsk, 10–11 Nov 2022. Krasnoyarsk: SFU, 2023, 488–492. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/rqivdg>
- Зубенко Ю. С. Земельные участки с объектами археологического наследия в Российской Федерации: правовые проблемы. *Научный вестник Горно-Алтайского государственного университета*, отв. ред. М. Г. Сухова. Горно-Алтайск: ГАГУ, 2020. Т. 15. С. 166–171. [Zubenko Yu. S. Land plots with objects of archaeological heritage in the Russian Federation: Legal problems. *Scientific Bulletin of the Gorno-Altai State University*, ed. Sukhova M. G. Gorno-Altai: GASU, 2020, vol. 15, 166–171. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/qkebdw>
- Исаев М. Ю. Особенности и перспективы развития правовой охраны объектов археологического наследия. *Аллея науки*. 2019. Т. 1. № 11. С. 733–739. [Isaev M. Yu. Features and prospects of development of legal protection of archaeological heritage sites. *Alleia nauki*, 2019, 1(11): 733–739. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/satlgb>
- Калинин Г. И. Защита публичных интересов: возмещение вреда, причиненного объектам археологического наследия. *Хозяйство и право*. 2023. № 4. С. 110–121. [Kalinin G. I. Protection of public interests: Compensation for damage caused to archaeological heritage. *Khoziaistvo i pravo*, 2023, (4): 110–121. (In Russ.)] <https://doi.org/10.18572/0134-2398-2023-4-110-121>
- Каретников А. Л. Незаконные раскопки в урочище «Марья Святая» как фактор разрушения археологических памятников. *Экология и Культура: от прошлого к будущему: IV науч.-практ. конф.* (Карабиха, 2–3 декабря 2010 г.) Карабиха-Ярославль: Гос. литературно-мемориальный музей-заповедник Н. А. Некрасова «Карабиха», 2010. С. 32–37. [Karetnikov A. L. Illegal excavation near the Marya Svyataya tract as a factor of destruction of archaeological sites. *Ecology and Culture: From the past to the future: Proc. IV sci.-Pract. Conf.*, Karabikha, 2–3 Dec 2010. Karabikha-Yaroslavl: N. A. Nekrasov State Literary and Memorial Museum-Reserve "Karabikha", 2010, 32–37. (In Russ.)]
- Кениг А. В. Применение ГИС и средств ДЗЗ для мониторинга территорий объектов археологического наследия. *Труды IV (XX) Всероссийского археологического съезда в Казани*. (Казань, 20–25 октября 2014 г.) Казань:

- Отечество, 2014. Т. IV. С. 406–407. [Kenig A. V. GIS and remote sensing tools for monitoring the territories of archaeological heritage sites. *Proceedings of the IV (XX) All-Russian Archaeological Congress in Kazan*, Kazan, 20–25 Oct 2014. Kazan: Otechestvo, 2014, vol. 4, 406–407. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/wfksbn>
- Кириллов А. Н. Охрана археологических объектов Удмуртской Республики от несанкционированных раскопок. Глазов: Глазовский гос. пед. ин-т им. В. Г. Короленко, 2011. 63 с. [Kirillov A. N. *The protection of archaeological sites of the Udmurt Republic from unauthorized excavations*. Glazov: Glazov State Pedagogical Institute named after V. G. Korolenko, 2011, 63. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/qpswtj>
- Клебанов Л. Р. Преступления против археологического наследия: понятие, признаки, виды, особенности квалификации (окончание). *Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал*. 2013. № 4. С. 34–37. [Klebanov L. R. Crimes against archaeological heritage: Conception, features, forms, peculiarities of qualification (ending). *Biznes v zakone. Ekonomiko-iuridicheskii zhurnal*, 2013, (4): 34–37. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/phvzdp>
- Кондрашев Л. В. Объекты археологического наследия: исторический источник или объект недвижимости? *V (XXI) Всероссийский археологический съезд*. (Барнаул, 2–7 октября 2017 г.) Барнаул: АлтГУ, 2017. С. 508–509. [Kondrashev L. V. Archaeological heritage sites: A historical source or a real estate object? *V (XXI) All-Russian Archaeological Congress*, Barnaul, 2–7 Oct 2017. Barnaul: ASU, 2017, 508–509. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/zgmjyd>
- Лазарев А. С., Феткулин А. В., Чернис Я. С. Объекты культурного наследия на территории Костромской области, подвергшиеся несанкционированным раскопкам и разрушениям вследствие деятельности «черных копателей» в 2011–2013 годах. *Сохранение археологического наследия: проблемы и перспективы*: конф. «Противодействие незаконной деятельности в области археологии». (Москва, 9–10 декабря 2013 г.) М.: ИА РАН, 2015. С. 141–151. [Lazarev A. S., Fetkulin A. V., Chernis Ya. S. Objects of cultural heritage on the Kostroma region territory which were subjected to unauthorized excavations and destruction as a result of the activities of "black diggers" in 2011–2013. *Preservation of archaeological heritage: Issues and prospects*: Proc. Conf. "Prevention of illegal archeology activities", Moscow, 9–10 Dec 2013. Moscow: IA RAS, 2015, 141–151. (In Russ.)]
- Макаров Н. А. Грабительские раскопки как фактор уничтожения археологического наследия России. *Сохранение археологического наследия России*: мат-лы круглого стола в Совете Федерации. (19 марта 2004 г.) М.: Совет Федерации, 2004. С. 13–24. [Makarov N. A. Predatory excavation as a factor in the destruction of archaeological heritage of Russia. *Preservation of archaeological heritage of Russia*: Proc. round table in the Council of Federation, 19 Mar 2004. Moscow: Council of Federation, 2004, 13–24. (In Russ.)]
- Макаров Н. А., Беляев Л. А., Энговатова А. В. Археология в современной России: перспективы и задачи. *Российская археология*. 2015. № 2. С. 5–15. [Makarov N. A., Belyaev L. A., Engovatova A. V. Archeology and modernity: Russian realia. *Rossijskaja Arheologija*, 2015, (2): 5–15. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/udzbnr>
- Михальченко А. П. Кадастровый учет как способ сохранения объектов археологического наследия в Приморье. *Россия и АТР*. 2018. № 4. С. 190–204. [Mikhalchenko A. P. Cadastral registration as a means of archaeological heritage preservation in Primorye. *Russia and the Pacific*, 2018, (4): 190–204. (In Russ.)] <https://doi.org/10.24411/1026-8804-2018-10059>
- Панфилов А. Н. Правовое понятие «объект археологического наследия» в российском законодательстве и проблема его правовой определенности. *Государство и право*. 2018. № 1. С. 72–81. [Panfilov A. N. The legal concept of archaeological heritage sites in Russian legislation and its legal certainty. *Gosudarstvo i Pravo*, 2018, (1): 72–81. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/qynilv>
- Папков И. А., Кухарук Н. С. Противоречия в законодательных актах, связанных с землями, занятыми объектами археологического наследия. *Тенденции развития науки и образования*. 2015. № 6. С. 25–27. [Papkov I. A., Kukharuk N. S. Contradictions in legislative acts related to lands occupied by objects of archaeological heritage. *Tendentsii razvitiia nauki i obrazovaniia*, 2015, (6): 25–27. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/unvxgl>
- Пиотровский М. Б. О проблемах сохранения культурного наследия. *Сохранение археологического наследия России*: мат-лы круглого стола в Совете Федерации. (19 марта 2004 г.) М.: Совет Федерации, 2004. С. 8–9. [Piotrovskii M. B. Preservation issues of cultural heritage. *Preservation of archaeological heritage of Russia*: Proc. round table in the Council of Federation, 19 Mar 2004. Moscow: Council of Federation, 2004, 8–9. (In Russ.)]

- Полеводов А. В., Грачев М. А. Охрана объектов культурного (археологического) наследия в Западной Сибири – правовой и практический аспекты. V (XXI) Всероссийский археологический съезд. (Барнаул, 2–7 октября 2017 г.) Барнаул: АлтГУ, 2017. С. 833–834. [Polevodov A. V., Grachev M. A. Protection of cultural (archaeological) heritage sites in Western Siberia: Legal and practical aspects. V (XXI) All-Russian Archaeological Congress, Barnaul, 2–7 Oct 2017. Barnaul: ASU, 2017, 833–834. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/wsvqow>
- Санжаров С. Н. Понятие и формы грабительских раскопок объектов археологического наследия. *Проблемы права: теория и практика*. 2021. № 53. С. 244–250. [Sanzharov S. N. Concept and forms of predatory excavations of objects of archaeological heritage. *Issues of law: theory and practice*, 2021, (53): 244–250. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/ryrzlg>
- Сухарукова В. С. Кадастровый учет как мера обеспечения сохранности объектов археологического наследия на территории Алтайского края. *Вестник молодежной науки Алтайского государственного аграрного университета*. 2021. № 1. С. 353–356. [Sukharukova V. S. Cadastral registration as a measure to ensure the conservation objects of archaeological heritage in territory of the Altai Region. *Vestnik molodezhnoi nauki Altaiskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, 2021, (1): 353–356. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/agvasj>
- Энговатова А. В. Сохранение археологического наследия в России: современное состояние. *Вестник НГУ. Серия: История, филология*. 2013. Т. 12. № 3. С. 32–47. [Engovatova A. V. The preservation of the archaeological heritage in Russia. Present situation. *Vestnik NSU. Series: History and Philology*, 2013, 12(3): 32–47. (In Russ.)] <https://elibrary.ru/qzdriz>