

Кадастровый учёт как способ сохранения объектов археологического наследия в Приморье

Андрей Петрович Михальченко,

ведущий инженер сектора средневековой археологии Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток.
E-mail: andrei-dv@list.ru

На территории Приморского края известно порядка 2700 памятников археологии. В настоящий момент вопрос их сохранности стоит очень остро. Они подвергаются постоянному разрушению, в том числе и в результате хозяйственной деятельности. Главная причина этого — отсутствие установленных границ объектов археологического наследия и их регистрации в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН). Не отработан полный комплекс мероприятий, который позволял бы быстро подготовить и внести сведения о границах территории объекта археологического наследия в ЕГРН. В данной статье рассмотрены вопросы кадастрового учёта археологических памятников как одного из способов сохранения объектов археологического наследия. Проанализирована нормативно-правовая база, действующая в области охраны объектов культурного наследия. Затронут ряд проблем, возникающих в процессе кадастрового оформления памятников археологии. Рассмотрены вопросы, связанные с точностью определения характерных точек границ территорий археологических памятников. Отдельный блок статьи посвящён источникам финансирования кадастровых работ в отношении памятников археологии. Выделены проблемы сохранения объектов археологического наследия, возникшие вследствие реализации федеральной программы «Дальневосточный гектар». Выявлена и обоснована необходимость комплексного межведомственного подхода и совместных действий научных организаций, бизнеса и органов власти в решении обозначенных выше проблем. На основе проведённого исследования автором предложен апробированный алгоритм действий для подготовки и внесения сведений о границах территории объектов археологического наследия в ЕГРН.

Ключевые слова: археология, реестр недвижимости, памятники археологии, кадастровое оформление, сохранение объектов археологического наследия, Приморский край, нормативно-правовые акты, границы территории объекта археологического наследия.

Cadastral Registration as a Means of Archaeological Heritage Preservation in Primorye.

Andrej Mikhal'chenko, Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia. E-mail: andrei-dv@list.ru.

Through the long-lasting process of archaeological research carried out on the territory of Primorye scientists have managed to discover more than a 2700 archeological sites. Nowadays the problem of their preservation remains a highly contentious issue, because those sites are steadily being destroyed by a number of mechanisms including different types of agricultural activities. The main reason of that lies in the lack of clear boundaries of those sites and their non-registered statuses in the Unified State Cadaster of Real Estate (USCRE). The effective solution of that problem should include taking the full complex of measures designed for prompt and efficient gathering and adjusting the information about the site boundaries as well as filling the respective data into the USCRE. This article is devoted to the problems of cadastral recording of archaeological sites as one of the methods for archaeological reservation. The most prior research focuses on analyzing the legal and regulatory frameworks addressed to protection of archeological heritage objects. This focus undermines a range of problems that can occur in the process of cadastral registration of those sites along with some issues concerning the correct determination of distinguished boundary points. One part of the article covers funding sources of cadastral works. The study highlights the problems of preservation of archeological sites caused by implementing the Far Eastern Hectare program. The article concludes that the solutions of the above-mentioned problems can be found though employing a complex interdepartmental approach and executing joint actions of scientific organizations, business institutions and government authorities. The article provides the time-tested operation plan for efficient gathering and adjusting the information about the site boundaries prompt filling the respective data into the USCRE.

Keywords: archaeology, cadaster of real estate, archaeological sites, cadastral recording, preservation of archaeological heritage objects, Primorsky Krai, legal and regulatory frameworks, boundaries of archaeological heritage object.

В реалиях современного мира при интенсивном хозяйственном освоении различных территорий особенно остро встаёт вопрос сохранения объектов археологического наследия Российской Федерации (далее — ОАН). ОАН как один из видов объектов культурного наследия (далее — ОКН) представляют собой уникальную ценность для всех народов Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. Охрана ОАН — первоочередная задача органов власти Российской Федерации, а их сохранность гарантируется государством согласно положениям Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — закон № 73-ФЗ) [14, преамбула].

Основной целью данного исследования является разработка порядка действий при внесении сведений о границах территории ОАН в Единый государственный реестр недвижимости (далее — ЕГРН) на основе существующих нормативно-правовых актов. Для этого необходимо проанализировать имеющуюся законодательную базу, определить круг проблем и обозначить возможные пути их решения.

Несмотря на непосредственную заинтересованность государства в изучении и сохранении археологического наследия, существует огромный пласт нерешённых проблем, по причине которых ОАН наносится вред, а иногда и вовсе уничтожаются уникальные памятники археологии.

Одна из таких проблем характерна не только для Приморского края, но и для большинства других регионов РФ — отсутствие установленных границ территорий ОАН и отсутствие их кадастрового учёта. Так, С.В. Колонцов в своих работах неоднократно отмечает, что практически во всех субъектах РФ отсутствует землеустроительная документация с чётко обозначенными границами и кадастровыми координатами земельных участков, занятых объектами археологического наследия, нет закреплённых, юридически оформленных земель историко-культурного назначения [6, с. 66]. На законодательном уровне такой учёт регламентирован: информация об ОАН должна вноситься в реестр границ ЕГРН в виде сведений о границах территории ОАН, определённых на основании археологических полевых работ [14, п. 3 ст. 3.1]. Сведения о границах территории ОАН, об ограничениях использования объекта недвижимого имущества, находящегося в границах территории объекта культурного наследия, вносятся в реестр границ ЕГРН в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее — закон № 218-ФЗ) [16, п. 3 ч. 2 ст. 7]. Однако на практике на момент написания статьи на территории Приморского края не было ни одного археологического памятника, информация о котором была бы в полном объёме внесена в ЕГРН.

Отсутствие в ЕГРН сведений об археологических памятниках приводит к невозможности их охраны и сохранения. Многие памятники грабятся, уничтожаются или находятся в ненадлежащем состоянии только потому, что уполномоченные органы не знают, где же ОАН начинаются и заканчиваются и что именно на этой территории нужно охранять. Точное определение границ территорий археологических памятников и их регистрация в реестре недвижимости позволит не только официально оформить территории, содержащие такие объекты, но и даст возможность более качественно вести их учёт и осуществлять охрану.

Согласно положениям ст. 3 закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия народов РФ — это объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры [14, ст. 3].

В соответствии с абзацем вторым ст. 3 закона № 73-ФЗ под объектами археологического наследия понимаются частично или полностью скры-

тые в земле или под водой следы существования человека в прошлых эпохах (включая все связанные с такими следами археологические предметы и культурные слои), основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки. Объектами археологического наследия являются в том числе городища, курганы, грунтовые могильники, древние погребения, селища, стоянки, каменные изваяния, стелы, наскальные изображения, остатки древних укреплений, производств, каналов, судов, дорог, места совершения древних религиозных обрядов, отнесённые к объектам археологического наследия культурные слои [14, ст. 3].

Таким образом, из определения, данного в законе № 73-ФЗ, а также в п. 1.4 «Положения о порядке проведения археологических полевых работ», усматривается, что ОАН могут являться как движимыми вещами (например, археологические предметы), так и объектами недвижимости (например, могильники, городища) [9, п. 1.4, с. 4]. Согласно ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр и всё, что прочно связано с землёй, т.е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно [3, ст. 130].

Археологические памятники, как объекты недвижимости, находятся на определённой территории, на которой могут в любом количестве содержаться как видимые археологические объекты (оборонительные рвы и валы, западины, курганы и т.п.), так и археологические объекты (остатки жилищ, производств, дорог и т.п.) и археологические предметы (предметы быта, вооружения, культура и т.п.), находящиеся частично или полностью под землёй. Именно такие территории нуждаются в кадастровом учёте как в одной из основных мер, направленных на обеспечение физической сохранности и сохранения историко-культурной ценности и целостности ОАН.

Понятие территории объекта культурного наследия определено в законе № 73-ФЗ: это территория, непосредственно занятая этим объектом и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью. При этом границы территории ОАН определяются на основании археологических полевых работ [14, п. 3 ст. 3.1]. В территорию ОАН могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, водные объекты или их части, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц.

Понятие границ территории объекта археологического наследия также рассмотрено в методике определения границы территории объекта археологического наследия, рекомендованной письмом Министерства культуры Российской Федерации от 27.01.2012 № 12-01-39/05-АБ (далее — методика).

В преамбуле методики отмечено, что границы территории ОАН в большинстве случаев совпадают с границами ОАН, и лишь в исключительных случаях они могут различаться [7, преамбула]. Так, согласно п. 7.1 методики во всех случаях граница объекта археологического наследия, а также граница

его территории определяется с учётом индивидуальных особенностей объекта и сопутствующих условий его нахождения (ландшафтно-топографической ситуации) [7, п. 7.1].

Закон № 73-ФЗ гласит, что границы территории объекта культурного наследия могут не совпадать с границами существующих земельных участков и в границах территории объекта культурного наследия могут находиться земли, в отношении которых не проведён государственный кадастровый учёт [14, п. 2 ст. 3.1]. Границы территории ОАН определяются на основании археологических полевых работ, а затем утверждаются в составе актов органов исполнительной власти, уполномоченных Правительством РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Причём утверждение границ ОАН, включаемого в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находится в ведении федеральных органов, границы же выявленного ОАН утверждаются органами исполнительной власти субъекта РФ, в котором находится данный археологический памятник.

Все ОАН относятся к ОКН федерального значения и с момента их обнаружения лицом, получившим разрешение (открытый лист) на проведение работ по выявлению и изучению ОАН, считаются выявленными ОКН. Такие ОАН должны быть включены в перечень выявленных ОКН региональным органом охраны ОКН в срок не более 3 рабочих дней с момента получения информации об ОАН.

На территории Приморья таким органом является Инспекция по охране объектов культурного наследия Приморского края. Она занимается вопросами сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации на территории Приморского края. Инспекция осуществляет как переданные полномочия Российской Федерации, так и собственные полномочия субъекта РФ.

Информация об обнаруженном ОАН в письменном виде подаётся в орган охраны ОКН археологом, получившим разрешение (открытый лист) на проведение археологических работ. Срок подачи данной информации в орган охраны — 10 рабочих дней с момента обнаружения объекта. Информация должна содержать текстовое и графическое описание местоположения границ ОАН и перечень географических координат характерных точек этих границ [14, п. 11 ст. 45.1]. Затем в течение 3 рабочих дней выявленные объекты археологического наследия включаются в перечень выявленных ОКН решением регионального органа охраны ОКН [14, п. 16 ст. 16.1]. После принятия такого решения органы охраны ОКН в течение 5 рабочих дней направляют соответствующие документы с перечнем координат характерных точек этих границ в системе координат, установленной для ведения ЕГРН, в орган регистрации прав. Далее в срок не более 30 дней соответствующий орган охраны ОКН направляет уведомление о выявленном ОАН в орган местного самоуправления муниципального образования, на

территории которого находится данный ОАН, в орган регистрации прав и собственнику или пользователю земельного участка.

В соответствии с п. 4 ч. 3 ст. 32 закона № 218-ФЗ в порядке межведомственного информационного взаимодействия органы охраны объектов культурного наследия направляют в орган регистрации прав документы (содержащиеся в них сведения), необходимые для внесения сведений в ЕГРН в срок не более чем 5 рабочих дней со дня принятия решений (актов) об утверждении или изменении границ территории объекта культурного наследия и зон охраны объектов культурного наследия в объёме сведений, предусмотренных п. 1—4, 6 ч. 1 ст. 10 закона № 218-ФЗ [16, п. 4 ч. 3 ст. 32].

При этом ч. 18.1 ст. 32 закона № 218-ФЗ требует в обязательном порядке к направляемым документам прилагать описание местоположения границ территорий ОАН [16, ч. 18.1 ст. 32], подготовленное в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее — закон № 78-ФЗ) для описания местоположения границ объекта землеустройства [13, ст. 15].

Во исполнение ст. 15 закона № 78-ФЗ порядок описания местоположения границ объектов землеустройства утверждён приказом Минэкономразвития РФ № 267 от 03.06.2011 [13, ст. 15]. Согласно п. 8 данного порядка в результате описания местоположения границ объекта землеустройства составляется карта (план) объекта землеустройства [10, п. 8].

Несмотря на то, что зоны с особыми условиями использования территорий, к которым относятся в том числе и территории ОАН, с 1 января 2016 г. исключены из объектов землеустройства (согласно ст. 2 Федерального закона от 13.07.2015 № 252-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») [17, ст. 2], в целях недопущения приостановки работ по описанию местоположения границ зон и внесению соответствующих сведений в Государственный кадастр недвижимости (ГКН), Росреестр предлагает использовать в качестве документа, содержащего в графической и текстовой формах местоположение, размер, границы зоны и иные её характеристики и направляемого в орган кадастрового учёта для внесения соответствующих сведений о такой зоне в ГКН, карту (план) объекта землеустройства [8]. Именно этот документ соответствует всем требованиям, предъявляемым органами кадастрового учёта к информации, на основе которой данные о границах зоны с особыми условиями использования территорий вносятся в ЕГРН.

Тут и кроется одна из проблем кадастрового учёта археологических памятников. По требованию закона № 73-ФЗ археологи передают информацию о границах обнаруженного ОАН в виде географических координат (широта и долгота). В подавляющем большинстве случаев эти координаты получают исследователями при помощи туристических (портативных) GPS-навигаторов. Такие устройства, как правило, нигде не регистрируются и не проходят периодическую метрологическую поверку в качестве средств измерений. Погрешность получения географических координат такими приборами редко бывает ниже ± 3 —5 м, а при использовании в гористой, застроенной или покрытой лесами местности становится на порядок

выше. Органу регистрации прав для внесения сведений в ЕГРН необходимо предоставить информацию в системе координат, установленной для ведения ЕГРН. На территории Приморского края для ведения ЕГРН используется местная система координат МСК25, разделённая на 3 зоны. В данной системе координаты всех точек представлены в виде плоских прямоугольных координат, измеряемых или вычисляемых с различной точностью. Точность определения координат характерных точек границы территории ОАН должна быть не ниже точности картографической основы ГКН наиболее крупного масштаба, созданной на территорию кадастрового квартала, в котором расположена эта граница [12]. Однако, учитывая, что границы ОАН устанавливаются только при проведении полевых археологических работ с обязательной топографической съёмкой всей территории памятника в масштабе 1:500—1:2000 [9, п. 3.6(в), с. 11], представляется более целесообразным применять значения точности, зависящие от категории земель, на которых расположен ОАН (табл. 1) [11].

Таблица 1

**Значения точности определения координат
характерных точек границ земельных участков**

№ п/п	Категория земель и разрешённое использование земельных участков	Средняя квадратическая погрешность местоположения характерных точек, не более, м
1	Земельные участки, отнесённые к землям населённых пунктов	0,10
2	Земельные участки, отнесённые к землям сельскохозяйственного назначения и предоставленные для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства	0,20
3	Земельные участки, отнесённые к землям сельскохозяйственного назначения, за исключением земельных участков, указанных в пункте 2	2,50
4	Земельные участки, отнесённые к землям промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, землям обеспечения космической деятельности, землям обороны, безопасности и землям иного специального назначения	0,50
5	Земельные участки, отнесённые к землям особо охраняемых территорий и объектов	2,50
6	Земельные участки, отнесённые к землям лесного фонда, землям водного фонда и землям запаса	5,00
7	Земельные участки, не указанные в пунктах 1—6	2,50

Как уже было сказано ранее, ОАН — это объект недвижимости, в границах которого могут располагаться один или несколько земельных участков, а также земли, в отношении которых не проведён государственный

кадастровый учёт. На основании закона № 73-ФЗ и Земельного кодекса РФ земли ОАН относятся к землям историко-культурного значения, которые, в свою очередь, являются землями особо охраняемых территорий и объектов. Следовательно, нормативная точность определения координат характерных точек границ территории ОАН — не более 2,5 м. Однако если ОАН располагается на нескольких земельных участках, для которых установлена различная точность определения координат характерных точек, то координаты характерных точек границ территории ОАН определяются с более высокой точностью. Значит, погрешность определения координат характерных точек границ территории ОАН в отдельных случаях, например при расположении ОАН или его части на землях населённых пунктов, не должна превышать величины в 0,1 м. Это недостижимо при использовании обычных туристических GPS-навигаторов и возможно только при помощи высокоточного геодезического оборудования при проведении геодезических и землеустроительных работ.

На территории всех ОАН действует особый режим землепользования, направленный на обеспечение их сохранности [14, п. 5 ст. 5.1], поскольку земельные участки в границах территорий памятников археологии являются землями историко-культурного значения [14, ст. 5]. Но так как памятники археологии могут располагаться на землях любых категорий, мы считаем, что при проведении кадастровых работ необходимо переводить территории ОАН из существующей категории земель в земли особо охраняемых территорий и объектов. К сожалению, ввиду отсутствия кадастрового учёта ОАН земельные участки в границах этих объектов, как правило, используются без ограничений, направленных на сохранение этих памятников.

Таким образом, складывается ситуация, при которой археологи передают информацию в инспекцию в географической системе координат и с невысокой точностью, а органы охраны памятников должны передать эти данные в ЕГРН в системе координат, установленной для ведения ЕГРН, с нормативной точностью. Для этого либо органы охраны ОКН, либо археологи должны обеспечить проведение землеустроительных работ (подготовку карты-плана). В случае проведения работ по землеустройству по инициативе органов охраны ОКН кадастровые инженеры будут руководствоваться данными, предоставленными им органами охраны памятников, которые получены, в свою очередь, от археологов. Следовательно, даже если координаты характерных точек границ территории ОАН будут определены археологами должным образом и с необходимой точностью, то для подготовки карты-плана всё равно необходима работа кадастрового инженера, поскольку она в обязательном порядке заверяется его личной печатью и подписью.

Карта-план подготавливается кадастровым инженером при проведении кадастровых работ. Основанием для проведения таких работ служит договор подряда на выполнение кадастровых работ или определение суда. Исходя из п. 1 ст. 702 ГК РФ, по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определённую работу и сдать её результат заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его [4, п. 1 ст. 702]. Следовательно, заказчиком

кадастровых работ является лицо, заключившее договор подряда на выполнение кадастровых работ по подготовке документов, необходимых для осуществления государственного кадастрового учёта. Заказчиком такого вида работ может выступать любое заинтересованное лицо, так как Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» не содержит ограничений в отношении заказчиков кадастровых работ [15]. Вместе с тем подать заявление на осуществление кадастрового учёта государственной недвижимости могут только уполномоченные органы государственной власти либо уполномоченные юридические лица и граждане [16, ч. 5 ст. 15]. Что же касается ОАН, сведения о границах территории таких объектов вносятся в ЕГРН только в порядке межведомственного информационного взаимодействия [16, ч. 2 ст. 13].

Встаёт резонный вопрос: кто же должен финансировать проведение кадастровых работ в отношении ОАН? П. 1 ст. 13 закона № 73-ФЗ прямо указывает на источники финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия: это федеральный, региональный, местный бюджеты и внебюджетные поступления [14, п. 1 ст. 13].

Как следует из ст. 13—15 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ), федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, местный бюджет предназначены соответственно для исполнения расходных обязательств Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, расходных обязательств муниципального образования [1, ст. 13—15]. При этом согласно ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [1, ст. 65].

Таким образом, для определения источника финансирования работ по постановке на кадастровый учёт ОАН необходимо определить, в круг чьих полномочий он входит.

Ст. 4 закона № 73-ФЗ объекты археологического наследия отнесены к объектам культурного наследия федерального значения [14, ст. 4].

Согласно ст. 9 закона № 73-ФЗ сохранение, использование и популяризация ОКН, находящихся в федеральной собственности, а также государственная охрана ОКН федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, относятся к полномочиям федеральных органов государственной власти [14, ст. 9].

Как следует из п. 10 и п. 2 ст. 33 закона № 73-ФЗ, государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя в том числе установление границ территории объекта культурного наследия [14, п. 10, п. 2 ст. 33].

Часть полномочий по осуществлению государственной охраны ОКН федерального значения передана органам государственной власти субъекта РФ и осуществляется за счёт средств субвенций из федерального бюджета [14, ст. 9.1].

Комплексный анализ вышеуказанных норм закона № 73-ФЗ показывает, что финансовое обеспечение работ по постановке на кадастровый учёт ОАН должно осуществляться за счёт средств федерального бюджета региональными органами власти.

Вместе с тем, как следует из методики распределения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на осуществление переданных органам государственной власти субъектов РФ полномочий РФ по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, утверждённой постановлением Правительства РФ от 31.12.2009 № 1183, при расчёте средств, направляемых на переданные субъекту РФ полномочия, учитывается количество ОКН и количество мероприятий, целью которых является контроль за состоянием каждого ОКН. При этом указанная методика не учитывает объём средств, необходимых для вновь выявленных ОАН, в связи с чем возникает правовой пробел в данном вопросе.

Ст. 13 закона № 73-ФЗ предоставляет право субъектам Российской Федерации за счёт средств своих бюджетов принимать участие в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения [14, ст. 13]. Однако поскольку это именно право, органы исполнительной власти каждого субъекта РФ будут принимать решение об установлении дополнительных расходов за счёт средств собственного бюджета исходя из финансовой возможности конкретно бюджета. Так, например, законом Приморского края от 21.12.2017 № 218-КЗ «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» утверждён размер дефицита краевого бюджета в 2018 г. в сумме 3 965 996 267,72 рубля [5]. В связи с этим возможными источниками финансирования подобных работ усматриваются средства частных инвесторов, а также средства, выделяемые в рамках федеральных целевых программ.

1 мая 2016 г. вступил в силу Федеральный закон № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — закон № 119-ФЗ). По данному закону, любому гражданину РФ может быть однократно предоставлен в безвозмездное пользование на территории ДФО земельный участок площадью до 1 га. Причём использоваться этот участок может для любых не запрещённых федеральным законодательством целей с соблюдением некоторого перечня условий, подробно расписанных в ст. 7 закона № 119-ФЗ [18, ст. 7]. Гражданам, подавшим заявление на такой земельный участок, предоставляются довольно обширные льготы по его оформлению и использованию. После его предоставления в безвозмездное пользование на нём возможно проведение земляных, строительных, мелиоративных,

хозяйственных работ и иных работ без проведения историко-культурной экспертизы [18, ч. 21 ст. 8]. Это было бы вполне разумным, если бы до выделения земельных участков было проведено их археологическое обследование и земли с ОАН не попали бы в зону выдачи. В противном случае данное положение прямо противоречит ст. 28—30 закона № 73-ФЗ, в которых говорится о необходимости историко-культурной экспертизы земель при любой намечаемой хозяйственной деятельности, и подвергает опасности повреждения или уничтожения археологическое наследие РФ.

При обращении в органы охраны ОКН с описанной выше проблемой и указанием на возможность разрушения археологических памятников был получен ответ, в котором на основании п. 4 ст. 36 закона № 73-ФЗ сообщалось, что при проведении изыскательских, проектных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ в случае обнаружения археологического объекта лица, проводящие указанные работы, обязаны незамедлительно их остановить и в течение трёх дней письменно сообщить о находке в региональный орган охраны ОКН [14, п. 4 ст. 36]. Но тогда, руководствуясь этим положением, исполнители работ должны принимать в штат археолога, который будет постоянно следить за проведением всех земляных работ, так как никто из строителей не обладает необходимой компетенцией в определении объектов, обладающих признаками объекта археологического наследия. На бумаге это звучит хорошо, однако на практике строителям проще, быстрее и выгоднее не заметить или уничтожить обнаруженный объект и сделать вид, что ничего не было. Более того, лица, получающие земельные участки в рамках закона № 119-ФЗ, зачастую не осведомлены о нормах права, защищающих ОАН, и при строительстве дома или проведении сельскохозяйственных работ гражданином может быть повреждён культурный слой, а ОАН навсегда утрачен, при этом органы охраны ОАН не будут обладать соответствующей информацией.

Таким образом, официальные органы занимают позицию, при которой проще наказывать за нарушение закона, нежели это нарушение, часто невольное, предотвратить.

Для эффективной реализации закона № 119-ФЗ была создана Федеральная информационная система (ФИС), доступ к которой обеспечивается посредством сайта «На Дальний Восток»¹. В данной ФИС среди прочей информации должны содержаться сведения о местоположении границ территорий ОКН [18, п. 5 ч. 1 ст. 3]. К сожалению, ввиду отсутствия данной информации в ЕГРН при формировании массивов земель, разрешённых к выдаче в рамках реализации закона № 119-ФЗ, сведения об археологических памятниках не были должным образом учтены. Это привело к тому, что стало возможным формирование заявлений и выбор земельных участков на территории некоторых ОАН. Так, по сообщению одного из граждан, на территории ОКН федерального значения, включённого в Единый

¹ См.: ФИС «На Дальний Восток». URL: <https://на.дальнийвосток.рф> (дата обращения: 20.10.2018).

государственный реестр ОКН народов РФ (городище Николаевское, Партизанский район, регистрационный номер 251440122320006), подаются заявления и формируются участки на выдачу дальневосточного гектара. В срочном порядке был разработан проект границ территории Николаевского городища, и только благодаря слаженным оперативным действиям сотрудников сектора средневековой археологии ИИАЭ ДВО РАН, прессы, прокуратуры и органов охраны ОКН удалось избежать выдачи этих земельных участков и разрушения уникального памятника археологии. Подобный случай попытки формирования участка был зафиксирован и на территории Лазовского заповедника, что говорит о схожих проблемах и в природоохранной области. Такие ситуации наглядно показывают острую необходимость в кадастровом учёте ОАН. Если бы в ЕГРН содержалась информация о границах территории ОАН, такие земельные участки не попали бы в массивы земель, разрешённых к выдаче в рамках закона № 119-ФЗ.

После проведения анализа законодательства, действующего в области охраны ОКН, и ситуации с археологическими памятниками, сложившейся в Приморском крае, становится очевидной необходимостью комплексного межведомственного подхода и совместных действий научных, коммерческих организаций и органов власти в решении возникших проблем. «Объединяя усилия специалистов органов охраны памятников, земельно-кадастровых палат, археологов и землепользователей, он, возможно, позволит перейти от так называемой „бумажной“ охраны памятников к охране практической» [2, с. 55].

С учётом всего вышеизложенного видится возможным следующий алгоритм действий для подготовки и внесения сведений о границах территории ОАН в ЕГРН:

- получение открытого листа;
- установление границ ОАН с проведением топосъёмки и кадастровых работ;
- подготовка проекта границ территории ОАН;
- передача подготовленных документов в органы охраны ОКН;
- утверждение границ территории ОАН;
- внесение данных в ЕГРН.

Придерживаясь данного алгоритма, в октябре — ноябре 2017 г. сотрудники сектора средневековой археологии ИИАЭ ДВО РАН провели работы по подготовке проекта границ территории объекта культурного наследия федерального значения (памятника археологии) «Городище „Шайгинское“», включённого в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, зарегистрированного в Реестре Приказом Министерства культуры РФ от 27.11.2015 № 21610-р, регистрационный номер 251540220050006. Результатом этой деятельности стало утверждение границ территории Шайгинского городища приказом Инспекции по охране ОКН Приморского края № 21 от 24.01.2018 и успешное внесение сведений в ЕГРН, а также присвоение границам территории памятника идентификационного реестрового номера границ.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Габдрахманова З.М. Организация охраны археологического наследия на современном этапе // Вестник Томского гос. ун-та. 2008. Вып. 306. С. 53—56.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Закон Приморского края от 21.12.2017 № 218-КЗ «О краевом бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» (ред. от 21.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Колонцов С.В. Земельный кадастр и охрана археологического наследия // Вестник Новосибирского гос. ун-та. Серия: История, филология. Т. 9, вып. 5: Археология и этнография. 2010. С. 64—68.
7. Методика определения границы территории объекта археологического наследия. URL: <https://www.mkrf.ru/documents/o-metodike-opredeleniya-granits-territoriy-obektov-arkheologicheskogo-naslediya> (дата обращения: 21.02.2018).
8. Письмо Росреестра от 09.03.2016 № 19-исх/02901-СМ/16 «О направлении позиции» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Положение о порядке проведения археологических полевых работ (археологических раскопок и разведок) и составления научной отчётной документации. М.: Ин-т археологии РАН, 2018. 57 с.
10. Приказ Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267 (ред. от 16.09.2016) «Об утверждении порядка описания местоположения границ объектов землеустройства» (зарегистрирован в Минюсте России 12.07.2011 № 21318) // СПС «КонсультантПлюс».
11. Приказ Минэкономразвития России от 17.08.2012 № 518 «О требованиях к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершённого строительства на земельном участке» (зарегистрирован в Минюсте России 25.12.2012 № 26340) // СПС «КонсультантПлюс».
12. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2016 № 163 «Об утверждении Требований к системе координат, точности определения координат характерных точек границ зоны с особыми условиями использования территории, формату электронного документа, содержащего сведения о границах зоны с особыми условиями использования территории» (зарегистрирован в Минюсте России 19.04.2016 № 41845) // СПС «КонсультантПлюс».
13. Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // СПС «КонсультантПлюс».
14. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
15. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 28.02.2018) «О кадастровой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».
16. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 28.02.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс».
17. Федеральный закон от 13.07.2015 № 252-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

REFERENCES

1. Byudzhetnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ (red. ot 28.12.2017) [The Budgetary Code of the Russian Federation no. 145-FZ of July 31, 1988 (ed. December 28, 2017)]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [Legal Reference System "ConsultantPlus"]. (In Russ.)
2. Gabdrahmanova Z.M. Organizaciya ohrany arheologicheskogo naslediya na sovremennom ehtape [Arrangement of Archaeological Heritage Preservation in Modern Times]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2008, vol. 306, pp. 53–56. (In Russ.)
3. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaya) ot 30.11.1994 № 51-FZ (red. ot 29.12.2017) [The Civil Code of the Russian Federation (Part One) no. 51-FZ of November 30, 1994 (ed. 29.12.2017)]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [Legal Reference System "ConsultantPlus"]. (In Russ.)
4. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' vtoraya) ot 26.01.1996 № 14-FZ (red. ot 05.12.2017) [The Civil Code of the Russian Federation (Part Two) no. 14-FZ of January 26, 1996 (ed. 05.12.2017)]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [Legal Reference System "ConsultantPlus"]. (In Russ.)
5. Zakon Primorskogo kraja ot 21.12.2017 № 218-KZ "O kraevom byudzhete na 2018 god i planovyj period 2019 i 2020 godov" (red. ot 21.12.2017) [The Territorial Budget Act of Primorsky Krai no. 218-KZ of December 21, 2017 for 2018 and Prospected Period of 2019–2020 (ed. 21.12.2017)]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [Legal Reference System "ConsultantPlus"]. (In Russ.)
6. Koloncov S.V. Zemel'nyj kadastr i ohrana arheologicheskogo naslediya [Land Cadastre and Archaeological Heritage Preservation]. *Vestnik Novosibirskogo gosudarstvennogo universiteta*, series "Istoriya, filologiya", vol. 9, iss. 5 "Arheologiya i ehtnografiya", 2010, pp. 64–68. (In Russ.)
7. *Metodika opredeleniya granicy territorii ob"ekta arheologicheskogo naslediya* [The Methods of Boundary Identification for Archeological Heritage Objects]. Available at: <https://www.mkrf.ru/documents/o-metodike-opredeleniya-granits-territoriy-obektov-arkheologicheskogo-naslediya> (accessed 21.02.2018). (In Russ.)
8. Pis'mo Rosreestra ot 09.03.2016 № 19-iskh/02901-SM/16 "O napravlenii pozicii" ["On the Positional Direction"] Letter of the Federal Service for State Registration, Cadastre and Cartography no. 19 of March 9, 2016]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [Legal Reference System "ConsultantPlus"]. (In Russ.)
9. *Polozhenie o poryadke provedeniya arheologicheskikh polevykh rabot (arheologicheskikh raskopok i razvedok) i sostavljeniya nauchnoj otchyotnoj dokumentacii* [Regulations on the Procedure for Conducting Archaeological Field Research (Archaeological Excavations and Surveys) and Drawing up Scientific Reporting Documents]. Moscow, Institut arheologii RAN Publ., 2018, 57 p. (In Russ.)
10. Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 03.06.2011 № 267 (red. ot 16.09.2016) "Ob utverzhdenii poryadka opisaniya mestopolozheniya granic ob"ektov zemleustrojstva" (Zaregistrirovano v Minyuste Rossii 12.07.2011 № 21318) ["On the Establishment of the Procedure for Describing the Boundary Location of Objects of the Land Tenure System"] Order of the Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation no. 267 of June 3, 2011 (ed. 16.09.2016) (reg. in the Ministry of Justice of the Russian Federation no. 21318 of July 12, 2011)]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [Legal Reference System "ConsultantPlus"]. (In Russ.)

11. Prikaz Minehkonomrazvitiya Rossii ot 17.08.2012 № 518 “O trebovaniyah k tochnosti i metodam opredeleniya koordinat harakternyh toчек granic zemel'nogo uchastka, a takzhe kontura zdaniya, sooruzheniya ili ob"ekta nezavershennogo stroitel'stva na zemel'nom uchastke” (Zaregistrirvano v Minyuste Rossii 25.12.2012 № 26340) [“On the Requirements for Accuracy and Methods of Determining the Coordinates of Distinguishing Boundary Points on the Land Plot as Well as Identifying the Outline of a Building, Construction or Facility under Construction on the Land Plot” Order of the Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation no. 518 of August 8, 2012 (reg. in the Ministry of Justice of the Russian Federation no. 26340 of December 25, 2012)]. *SPS “Konsul'tantPlyus”* [Legal Reference System “ConsultantPlus”]. (In Russ.)
12. Prikaz Minehkonomrazvitiya Rossii ot 23.03.2016 № 163 “Ob utverzhenii Trebovanij k sisteme koordinat, tochnosti opredeleniya koordinat harakternyh toчек granic zony s osobymi usloviyami ispol'zovaniya territorii, formatu ehlektronnogo dokumenta, sodержashchego svedeniya o granicah zony s osobymi usloviyami ispol'zovaniya territorii” (Zaregistrirvano v Minyuste Rossii 19.04.2016 № 41845) [“On the Confirmation of the Requirements for a Coordinate System, the Accuracy in Determining the Coordinates of Distinguishing Boundary Points in the Use-restricted Zones, a Format of the E-document Containing the Information about Boundaries of the Use-restricted Zones” Order of the Ministry of Economic Development and Trade of the Russian Federation no. 163 of March 23, 2016 (reg. in the Ministry of Justice of the Russian Federation no. 41845 of April 19, 2016)]. *SPS “Konsul'tantPlyus”* [Legal Reference System “ConsultantPlus”]. (In Russ.)
13. Federal'nyj zakon ot 18.06.2001 № 78-FZ (red. ot 31.12.2017) “O zemleustrojstve” [“On the Land Management” Federal Law no. 78-FZ of June 18, 2001]. *SPS “Konsul'tantPlyus”* [Legal Reference System “ConsultantPlus”]. (In Russ.)
14. Federal'nyj zakon ot 25.06.2002 № 73-FZ (red. ot 29.12.2017) “Ob ob'ektah kul'turnogo naslediya (pamyatnikah istorii i kul'tury) narodov Rossijskoj Federacii” [“On Cultural Heritage Objects of the Peoples of the Russian Federation” Federal Law no. 73-FZ of June 25, 2002 (ed. 29.12.2017)]. *SPS “Konsul'tantPlyus”* [Legal Reference System “ConsultantPlus”]. (In Russ.)
15. Federal'nyj zakon ot 24.07.2007 № 221-FZ (red. ot 28.02.2018) “O kadastrovoj deyatel'nosti” [“On Cadastral Activities” Federal Law no. 221-FZ of July 24, 2007 (ed. February 28, 2018)]. *SPS “Konsul'tantPlyus”* [Legal Reference System “ConsultantPlus”]. (In Russ.)
16. Federal'nyj zakon ot 13.07.2015 № 218-FZ (red. ot 28.02.2018) “O gosudarstvennoj registracii nedvizhimosti” [“On the Official Registration of Property” Federal Law no. 218-FZ of July 13, 2015 (ed. February 28, 2018)]. *SPS “Konsul'tantPlyus”* [Legal Reference System “ConsultantPlus”]. (In Russ.)
17. Federal'nyj zakon ot 13.07.2015 № 252-FZ (red. ot 03.07.2016) “O vnesenii izmenenij v Zemel'nyj kodeks Rossijskoj Federacii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii” [“On Amending the Land Code of the Russian Federation and Individual Legislative Acts of the Russian Federation” Federal Law no. 252-FZ of July 13, 2015 (ed. July 3, 2016)]. *SPS “Konsul'tantPlyus”* [Legal Reference System “ConsultantPlus”]. (In Russ.)
18. Federal'nyj zakon ot 01.05.2016 № 119-FZ (red. ot 29.12.2017) “Ob osobennostyah predstavleniya grazhdanam zemel'nyh uchastkov, nahodyashchihsya v gosudarstvennoj ili municipal'noj sobstvennosti i raspolozhennyh na territoriyah sub"ektov Rossijskoj Federacii, vkhodyashchih v sostav Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga, i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii” [“On the Peculiarities of Providing Citizens with State-owned or Municipally-owned Land Plots Located on the Constituent Territories of the Russian Federation Forming Parts of the Far-Eastern Federal District, and on Amending Individual Legislative Acts of the Russian Federation” Federal Law no. 119-FZ of May 1, 2016 (ed. December 29, 2017)]. *SPS “Konsul'tantPlyus”* [Legal Reference System “ConsultantPlus”]. (In Russ.)