

Юридический институт	Кафедра <u>«Государственно-правовые дисциплины»</u>
Направление подготовки	<u>40.04.01 «Юриспруденция»</u>
Магистерская программа	<u>Юрист в органах публичной власти и управления</u>

Полномочия органов публичной власти в области охраны объектов культурного наследия

Рецензент адвокат региональной
коллегии адвокатов «Правовед» _____ Пузенцов К.В.
должность подпись, дата фамилия, инициалы

Работа защищена с оценкой _____ (Протокол от _____ 20 ____ г. №____)
Секретарь ГЭК _____ Антипкина Е.Г.
подпись, дата фамилия, инициалы

Пенза 2025 г.

ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Юридический институт

Направление 40.04.01 «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

«Государственно-правовые дисциплины»

_____/Романовская О.В./

— _____ 2023 г.

ЗАДАНИЕ

на выпускную квалификационную работу студента гр.№ 23ЮЮОм1

Ибрагимова Евгения Владимировича

1. Тема работы: Полномочия органов публичной власти в области охраны объектов культурного наследия

2. Научный руководитель: к.ю.н., доцент Рыжова А.А.

3. Дата выдачи задания: 21.11.2023.

4. Срок сдачи студентом законченной работы: 04.06.2025.

5. Перечень подлежащих разработке вопросов:

1) Охарактеризовать понятия «культурное наследие», «объекты культурного наследия» (памятники истории и культуры, объекты археологического наследия, нематериального культурного наследия), их существенные признаки.

2) Проанализировать законодательную базу Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающую полномочия органов публичной власти в области охраны объектов культурного наследия.

3) Рассмотреть средства, способы, механизмы и процедуры, обеспечивающие реализацию органами публичной власти своих полномочий в отношении охраны объектов культурного наследия.

4) Изучить особенности административно-правовой и уголовно-правовой охраны объектов культурного наследия.

5) Сформулировать выводы об актуальном состоянии законодательства в области охраны объектов культурного наследия и выработать рекомендации по повышению эффективности реализации законодательных норм.

6. Консультанты по работе, с указанием относящихся к ним разделов работы

Раздел	Консультант	Подпись, дата	
		Задание выдал	Выполненное задание принял
Введение	-	21.11.2023 Рыжова А.А.	20.02.2024 Рыжова А.А.
Охрана объектов культурного наследия как направление деятельности органов публичной власти	-	20.02.2024 Рыжова А.А..	30.08.2024 Рыжова А.А.
Правовое регулирование полномочий органов публичной власти по охране объектов культурного наследия	-	30.08.2024 Рыжова А.А.	30.03.2025 . Рыжова А.А.
Заключение	-	30.03.2025 Рыжова А.А.	04.06.2025 Рыжова А.А.

Научный руководитель _____ Рыжова А.А.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1 ОХРАНА ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ КАК НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ.....	11
1.1 Характеристика понятий «культурное наследие», «объект культурного наследия».....	11
1.2 Правовое регулирование охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации на современном этапе развития.....	22
2 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛСТИ ПО ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ.....	46
2.1 Полномочия федеральных органов публичной власти по охране объектов культурного наследия.....	46
2.2 Полномочия органов публичной власти субъектов федерации и местного самоуправления по охране объектов культурного наследия.....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	83
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	86

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Созданное предыдущими поколениями культурное наследие служит нам опорой при формировании себя как личности, помогает в осознании себя частью культурного кода своей страны. Исходя из важности данной составляющей идентичности нации и, как следствие, вытекающего из связанного с культурным наследием круга общественных отношений, в Российской Федерации на законодательном уровне государство возложена обязанность по защите и сохранению объектов культурного наследия.

Стратегия государственной национальной политики России на период до 2025 года¹ в качестве одного из ключевых постулатов преподносит тезис о том, что историческое и культурное наследие выступает в качестве одной из основ национальной политики. Положения стратегии подтверждают актуальность выбранной темы исследования, посвященной сохранению, защите и охране объектов культурного наследия.

О повышенном внимании к проблемам сохранения культурных традиций, культурного наследия, культурной самобытности со стороны руководства, несомненно, говорит и внесение изменений в Основной закон нашего государства в части, касающейся сферы культуры. Так, в результате проведения в 2020 году конституционной реформы статья 68 Конституции РФ дополнилась пунктом 4, согласно которому «культура в Российской Федерации является уникальным наследием ее многонационального народа. Культура поддерживается и охраняется государством»². Становление вышеуказанного положения конституционной нормой в очередной раз подчеркивает важность охраны и защиты культурного наследия и

¹ Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/36512.shtml> (дата обращения: 09.03.2025).

² «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [электронный ресурс] <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013>.

определяющую роль органов публичной власти в плане организации данного процесса.

Кроме того, в последние годы произошли изменения в определении того, что именно следует относить к объектам культурного наследия. Так, в опубликованном в январе 2023 года в Указе Президента В.В. Путина № 35 «О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808» с юридической точки зрения впервые закреплено обоснование такого понятия как нематериальный объект культурного наследия.

В соответствии с Указом, к таковым отнесены языки и диалекты, традиции, обычаи и верования, устное народное творчество, традиционные уклады жизни и представления об устройстве мира народов, народностей, этнических групп, русская литература и литература народов России, музыкальное, театральное, кинематографическое наследие, технологии народных художественных промыслов¹.

Указ внес изменения и в список материальных ценностей, которые в настоящее время следует относить к объектам культурного наследия. Состав и границы понятия ОКН, возросли относительно указанных в законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Теперь к объектам культурного наследия относятся не только памятники истории и культуры, но и широкий спектр предметов материальной культуры, таких как произведения живописи, книги, музыкальные инструменты и фотографии, которые хранят в себе отражение жизни и быта наших предков.

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным провести комплексный анализ полномочий органов публичной власти, в части направленной на сохранение и защиту объектов культурного наследия; выработать соответствующие обоснованные рекомендации по

¹ Указ Президента РФ от 25 января 2023 г. № 35 «О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808» [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48855shtml> (дата обращения: 10.03.2025).

совершенствованию практики применения нормативных правовых актов в области охраны ОКН.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования и реализации полномочий органов публичной власти в области охраны объектов культурного наследия.

Предметом исследования выступают нормы законодательства Российской Федерации, регламентирующие полномочия органов публичной власти по охране объектов культурного наследия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также практика правоприменения и судебная практика, посвященные данному вопросу.

Целью работы является комплексный анализ норм, устанавливающих компетенцию органов публичной власти в отношении охраны объектов культурного наследия и развитие теоретических представлений о правовом регулировании и реализации полномочий органов публичной власти в области охраны ОКН.

Вышеуказанная цель обусловила постановку следующих **задач**:

1) охарактеризовать понятия «культурное наследие», «объекты культурного наследия» (памятники истории и культуры, объекты археологического наследия, нематериального культурного наследия), их сущностные признаки.

2) проанализировать законодательную базу Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающую полномочия органов публичной власти в области охраны объектов культурного наследия, изучить пробелы и коллизии нормотворчества в данной сфере.

3) рассмотреть средства, способы, конкретные механизмы и процедуры, позволяющие органам публичной власти реализовать свои законные полномочия в сфере сохранения, защиты и содержания в надлежащем виде объектов культурного наследия.

4) исследовать особенности административно-правовой и уголовно-правовой охраны объектов культурного наследия.

5) сформулировать выводы об актуальном состоянии законодательства в области охраны объектов культурного наследия и выработать рекомендации по повышению эффективности реализации законодательных норм.

Методологическая основа исследования. Методологическая основа исследовательской работы представляет собой сочетание общенаучных и частно-научных методов научного познания. При написании выпускной квалификационной работы использованы диалектический, аналитико-синтетический, логический, формально-юридический, исторический, сравнительно-правовой методы.

Диалектический метод, использованный при изучении нормативных правовых актов, позволил проанализировать данные акты с точки зрения компетенции органов государственной власти относительно объектов культурного наследия. Исторический метод дал возможность выделить основные периоды развития законодательства в изучаемой области общественных отношений в их взаимосвязи и взаимообусловленности.

Формально-юридический метод послужил основой для обобщения и систематизации законодательных актов, посвященных объектам культурного наследия, позволив их структурировать.

Использование сравнительно-правового метода дало возможность изучить особенности правовой регуляции общественных отношений однородного характера (отношений в сфере культуры и культурного наследия) как на федеральном, так и на региональном (субъектов РФ) и местном (муниципальных образований) уровнях.

Состояние научной разработанности темы исследования. В юридической литературе вопросы охраны объектов культурного наследия разрабатывались преимущественно в рамках общей теории права. Так, различные аспекты компетенции органов власти рассматриваются в работах

известных ученых С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.С. Бондаря, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина и др. Труды вышеуказанных ученых позволили выявить общую специфику юридического регулирования деятельности органов публичной власти, особенности правового инструментария, используемого для охраны ОКН.

Отдельные параметры правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере охраны культурных ценностей и объектов культурного наследия с международно-правовой, уголовно-правовой, гражданско-правовой и административно-правовой точек зрения, нашли отражение в работах М.В. Алексеевой¹, В.А. Андреевой², М.М. Богуславского³, А.К. Вахитова⁴, М.А. Редчиц⁵, Р.М. Усмановой⁶ и др.

Научная новизна исследования. Состояние научной разработанности темы позволяет сделать вывод о том, что существующие на текущий период времени работы в этой области в основном затрагивают отдельные аспекты предмета выпускной квалификационной работы. Настоящее магистерское исследование направлено на комплексное изучение особенностей полномочий органов публичной власти в отношении охраны объектов культурного наследия на текущем этапе развития Российской Федерации. Следовательно, научная новизна заключается в комплексном рассмотрении вышеуказанного вопроса, включающем в себя: анализ федерального законодательства и законодательства субъектов федерации в области охраны объектов культурного наследия; раскрытие конкретных механизмов, мер и процедур, позволяющих органами публичной власти реализовать свои

¹ Алексеева М. В. Государственное управление в сфере охраны культурного наследия: монография. Ростов-на-Дону: Российская таможенная акад., 2009.

² Андреева В.А. Взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества в сфере сохранения культурного наследия: диссертация... кандидата социологических наук: 23.00.02. Санкт-Петербург, 2006.

³ Богуславский М.М. «Международная охрана культурных ценностей» Москва: Международные отношения, 1979.

⁴ Вахитов А. К. Административно-правовая охрана объектов культурного наследия: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14. Москва, 2007.

⁵ Редчиц М. А. Уголовно-правовая охрана объектов культурного наследия: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08. Москва, 2018.

⁶ Усманова Р.М. Полномочия органов публичной власти по сохранению культурного наследия в России / Р.М. Усманова. // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 2. – С. 71–79.

законные полномочия; выводы об актуальном состоянии законодательства и выработанные рекомендации по повышению эффективности нормотворчества.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Основные выводы и положения, содержащиеся в выпускной квалификационной работе, могут быть использованы в ходе дальнейшего изучения особенностей охраны объектов культурного наследия и смежных тем.

Представленные материалы исследования также могут быть использованы в преподавании по специальности «Музеология и охрана объектов культурного и природного наследия» (51.03.04), в проведении иных курсов в рамках магистерских образовательных программ правовой и культурологической направленности.

Структура работы. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, заключения и библиографического списка.

1 Охрана объектов культурного наследия как направление деятельности органов публичной власти

1.1 Характеристика понятий «культурное наследие», «объект культурного наследия»

Любая работа, претендующая на статус научного исследования, должна, на наш взгляд, содержать грамотный и четко структурированный понятийный аппарат. Соответственно, изучение полномочий органов публичной власти в сфере охраны (сохранения, поддержания в надлежащем виде и защиты от неправомерных посягательств) объектов культурного наследия, предполагает необходимость как вычленения ряда научных определений, так и раскрытия их сущностных характеристик.

К таковым безусловно относятся сами термины «культурное наследие», «объект культурного наследия» и иные, связанные с ними определения, такого рода как: памятник истории и культуры, культурная ценность, достопримечательные места, ансамбль, объект археологического наследия, и др.

Под культурным наследием принято понимать материальную и нематериальную часть культуры, созданную прошедшими поколениями и воспринимаемую как нечто ценное и почитаемое. При этом, данное словосочетание в качестве общепринятого термина до 70-х годов двадцатого века не применялось. В разного рода нормативно-правовых и иных официальных документах использовались такие категории как: «памятники истории», «памятники древности», «культурные ценности».

Тем не менее, учитывая, что культурное наследие является ключевым фактором для развития интеллектуальной, духовной, творческой и нравственной составляющих личности, а также для формирования национальной гордости — представители международного научного сообщества пришли к выводу о необходимости облечь в четкую юридическую конструкцию трактовку настоящего понятия.

Ключевым, на наш взгляд, стало осмысление человечеством того факта, что повреждение или исчезновение любых объектов культурного наследия пагубно влияет на достояние всех народов мира. Осознание данной проблемы привело к разработке и принятию в 1972 году Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО. Настоящая Конвенция впервые закрепила сущностные характеристики «культурного наследия». Так, согласно статье 1 раздела I Конвенции в его состав входят достопримечательные места, ансамбли и памятники, которые имеют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства, эстетики, этнологии, антропологии или науки¹.

Часть отечественного научного сообщества вышеуказанный термин отождествляют термину «культурные ценности». Так Е.В. Медведев в своем труде дает следующее определение культурным ценностям. Это «особо охраняемые правом вещи или результаты интеллектуального труда, являющиеся уникальными произведениями творчества человека определенной исторической эпохи, отображающие его выдающиеся достижения в какой-либо сфере жизнедеятельности, и имеющие общенациональное или общечеловеческое культурное значение»².

Диссертационное исследование К.Е. Рыбака раскрывает анализируемое нами понятие как совокупность материальных и духовных объектов. «Культурное наследие – это совокупность объектов материальной культуры и совместных творений человека и природы, вне зависимости от места их нахождения, а также объектов духовной культуры, значимых для сохранения и развития локальных культур, имеющих универсальную ценность для культуры (искусства, науки) и содействующих толерантности культурного разнообразия и творчеству человека»³.

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО [Электронный ресурс]. URL: <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf> (дата обращения: 12.02.2025).

² Медведев Е.В. «Культурные ценности как предмет государственно-правового регулирования» // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК» - 2004., С. 128-139.

³ Рыбак К.Е. «Музей в нормативной системе (Историко-культурный анализ)» Автореф. Дис. Доктора культ. Наук., 24.00.03, Москва - 2006., С 3.

Анна Адемировна Копсергенова дала характеристику изучаемому понятию с философской точки зрения. По ее мнению «сущность культурного наследия составляют те ценности, которые созданы предыдущими поколениями, представляют исключительную важность для сохранения культурного генофонда и способствуют дальнейшему культурному прогрессу»¹.

В рамках системного подхода термин рассматривался как «Социокультурная система ценностей, сохраняющая социокультурный опыт на основе особенностей коллективной памяти»². При этом культурное наследие является информационной подсистемой культуры, основанной на опыте предшествующих поколений.

Ряд ученых высказывает позицию, согласно которой исследуемый нами термин – это своего рода промежуточное звено между понятиями «культурная ценность» и «объект культурного наследия». «Отличие культурного наследия от культурных ценностей заключается в том, что культурное наследие всегда обладает свойством старины. Соотношение данных понятий можно представить следующим образом: не всякая культурная ценность может относиться к культурному наследию, однако все, что относится к культурному наследию, – есть культурная ценность»³.

Не вызывает сомнений тот факт, что понятие культурное наследие является более общим по отношению к следующему рассматриваемому нами термину «объект культурного наследия». В нормативных правовых актах советской эпохи, данное понятие еще не было закреплено. Так, в частности закон «Об охране и использовании памятников истории и культуры», принятый в декабре 1978 года, оперирует термином «памятник истории и культуры». Данный термин закрепился в юридически значимых

¹ Копсергенова А.А. Культурное наследие: философские аспекты анализа: Дис. канд. философ. наук: 09.00.13. Ставрополь - 2008.

² Мазенкова А.А. Культурное наследие как самоорганизующаяся система: Автореф. дис. канд. философ. наук: 24.00.01. Тюмень - 2009., С. 12.

³ Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий (часть 1) // Право и политика, №2 – 2011.

документах во время становления современной России после распада Советского Союза.

Так, принятые Верховным Советом РФ в октябре 1992 года Основы законодательства Российской Федерации о культуре представляют собой один из первых нормативных документов, содержащих в целом ряде статей (ст. 25,37,39,40,46) термин «объект культурного наследия»¹. В правовой системе России на текущий момент такие категории как «памятники истории и культуры» и «объекты культурного наследия» можно характеризовать как тождественно-равнозначные. Оба определения используют для обозначения недвижимого имущества, представляющего для государства и общества историко-культурную значимость.

Хотя термин ОКН вошел в основы законодательства о культуре, говорить о создании единого понятийного аппарата в этой сфере было преждевременно. Дело в том, что 90-е годы прошлого века правовая система только проходила стадию формирования, приспосабливаясь к новой экономико-политической модели государства. Соответственно, трактовка определений, раскрывающих сущностные характеристики понятий объект культурного или объект исторического наследия не отличалась унифицированностью. В юридически значимых актах того периода для обозначения вышеназванных понятий использовались словосочетания «объекты исторического и культурного наследия», «объекты историко-культурного наследия» и, кроме того, «особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации»². К последним законодателем были отнесены не только памятники, как недвижимые объекты, но и организации и учреждения культуры, предприятия, представляющие для государства ценность в историческом аспекте.

¹«Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) (ред. от 25.12.2023) [электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/law/osnovy-zakonodatelstva-rossiiskoi-federatsii-o-kulture-uty>. (дата обращения: 11.03.2025).

² Указ Президента Российской Федерации от 30.11.1992 г. № 1487. «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации». [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/2547>. (дата обращения: 10.03.2025).

Российская правовая система начала 2000-х годов характеризуется, в отличие от предыдущего десятилетия, уже прочным вхождением термина «объект культурного наследия» в юридический оборот. Этому несомненно способствовало принятие Федерального закона № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹.

При этом, само понятие, зафиксированное в вышеназванном законе в 2002 году, дважды подвергалось корректировке. Так, 23 июля 2013 г. был принят Федеральный закон № 245-ФЗ от 23.07.2013 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии»², которым в ст. 3 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» был включен ряд новых терминов, а затем Федеральным законом от 22.10.2014 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее по тексту – ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации») статья 3 ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», содержащая определение объектов культурного наследия, вновь была изменена.

¹Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18230>. (дата обращения: 11.03.2025).

² Федеральный закон от 23.07.2013 № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии» [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/37539>. (дата обращения: 11.03.2025).

³ Федеральный закон от 22.10.2014 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42194> (дата обращения: 12.03.2025).

Согласно действующей редакции ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», объекты культурного наследия – это «объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры»¹.

Дополнил и конкретизировал указанную выше юридическую конструкцию Федеральный Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии»². Согласно закону, статью 3 Закона «Об объектах культурного наследия...», дополнили рядом новых понятий, осуществив тем самым конкретизацию термина «объект культурного наследия».

Так к сущностным составляющим рассматриваемого нами понятия были добавлены: археологические предметы, культурные слои, объекты археологического наследия. Следует отметить, что основной причиной принятия закона послужила необходимость защиты археологического наследия в качестве самостоятельного направления, поскольку данный временной период характеризуется всплеском активности так называемых «черных археологов». Введение новых терминов, четко разграничивающих

¹ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/18230>. (дата обращения: 11.03.2025).

² Федеральный закон от 23.07.2013 № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии» [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/37539>. (дата обращения: 15.03.2025).

предмет правовой охраны в этой сфере, на наш взгляд, имело своей основной целью дать органам публичной власти возможность для оперативного реагирования на противозаконную деятельность (в частности, на проведение раскопок упомянутыми выше черными археологами), но при этом упорядочение терминологии помогло и юристам-теоретикам, занимающимся изучением данного направления.

Данный законопроект был внесен в Государственную думу РФ по инициативе Правительства. Представители исполнительной власти аргументировали свое предложение тем, что Федеральный закон «Об объектах культурного наследия...» на тот период времени не содержал норм, направленных на предотвращение незаконной добычи и незаконного оборота культурных ценностей, представляющих значение с точки зрения археологии.

Понятийный аппарат, взаимосвязанный с юридической дефиницией «объекты культурного наследия» уточняется, корректируется и дополняется и в годы последней пятилетки (2020-е годы). Так, в Указе Президента РФ от 25 января 2023 г. № 35 «О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808» впервые представлена правовая дефиниция нематериального культурного наследия¹.

В Указе 2023 года можно выделить следующие новации:

Расширение перечня объектов культурного наследия. Теперь к ним относятся не только объекты, указанные в Федеральном законе № 73, но и произведения народного, изобразительного, декоративно-прикладного искусства, книги, исторические документы, фотографии. Фактически, в

¹Указ Президента Российской Федерации от 25.01.2023 г. № 35 «О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808» [электронный ресурс] // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/48855> (дата обращения: 13.03.2025).

список включены все материальные ценности, отражающие историю человечества в разные эпохи.

Определение объектов нематериального культурного наследия. В эту категорию вошли: устное народное творчество, языки и диалекты, музыкальное, театральное и кинематографическое наследие, традиции, обычаи, верования, а также технологии народных промыслов.

Таким образом, Указ значительно расширяет границы охраняемого культурного наследия, охватывая как материальные, так и нематериальные его формы.

К нематериальному культурному наследию Указ также относит традиционные способы жизни и мировоззрение народов, этнических групп и народностей, русскую литературу и литературу народов России, особую систему подготовки творческих специалистов, художественного образования и эстетического воспитания граждан¹.

К важной составляющей терминологии исследования следует отнести и сущностные характеристики видов объектов культурного наследия, которые в соответствии с Федеральным законом №73 подразделяются на:

-памятники - отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения, относящиеся в соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2010 года N 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» к имуществу религиозного назначения); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; объекты археологического наследия;

-ансамбли - четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого,

¹ Там же.

общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи; объекты археологического наследия;

-достопримечательные места - творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места¹.

Примечательной особенностью закона, на наш взгляд, выступает включение в перечень объектов культурного наследия формулировки «иные объекты». Подобная категория, как правило, указывает на открытый характер признаков, закреплённых в диспозиции нормы. Наличие таких рамочных определений и норм, допускающих расширительное толкование, отражает трудности в согласовании различных позиций при формировании правового регулирования при принятии закона и многогранности понятия ОКН. Кроме того, в динамично меняющемся современном мире границы отнесения той или иной реалии к объектам культурного наследия могут меняться, и нельзя исключать возможности отнесения к ОКН через несколько десятков лет к примеру коллекции NFT-токенов. В данном случае расширительное

¹ Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ (ред. от 26.12.2024) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»[электронный ресурс] // URL:<http://www.kremlin.ru/acts/bank/18230>(дата обращения: 13.03.2025).

толкование может оказаться как полезным (поскольку законотворчество не всегда успевает за современными цифровыми реалиями), так и мешающем нормальному функционированию органов публичной власти в области охраны ОКН.

Заслуживает внимания и точка зрения ученых, включающих в рассматриваемое определение дополнительных юридически значимых признаков. Так, в диссертационном исследовании Александра Джамбатова красной нитью проходит мысль о необходимости внесения объектов в специальный список (реестр), как обязательной составляющей дефиниции объекта культурного наследия. Его определение ОКН: «созданная трудом человека сложная недвижимая вещь либо имущественный комплекс, зарегистрированный в установленном порядке, обладающий свойствами оригинальности и имеющий исключительное значение с точки зрения истории народов России, ее культуры и науки»¹.

Проведя анализ нормотворчества Республики Польша Н.Ю. Трещетенкова приходит к следующему выводу. «Определяющим фактором для правовой охраны категории «памятник» того или иного предмета является внесение его по решению компетентных органов в специальный реестр, каталог»².

Е.А. Лачина понимает под памятниками истории и культуры «недвижимые объекты материальной культуры, ценные в историческом, научном, культурном, эстетическом и другом значении, имеющие особое значение для общества, внесенные в Список памятников истории и культуры охраняемые государством на основании соответствующих нормативно-правовых документов»³.

¹ Джамбатов А.А. Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Джамбатов Александр Александрович. – Ставрополь, 2005. – 199 с. [электронный ресурс] // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/222375.html> (дата обращения: 12.03.2025).

² Трещетенкова Н.Ю. Охрана памятников истории и культуры в Польше / Н.Ю. Трещетенкова // Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах: сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 2005. – С. 85.

³ Лачина Е.А. Уголовно-правовая охрана памятников природы, истории и культуры: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Лачина Елена Анатольевна. – Рязань, 2005. – 168 с. [электронный ресурс] // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/218106.html> (дата обращения: 12.03.2025).

Обладание признаком правовой охраны и обладание признаком культурной ценности рассматривается Амиром Канафиевичем Вахитовым в качестве определяющих особенностей понятия «объект культурного наследия». Исходя из данных особенностей, ученый характеризует изучаемый термин следующим образом. Это «объект недвижимого имущества, в отношении которого имеется заключение государственной историко-культурной экспертизы, признающее его культурную ценность, и установлена правовая охрана»¹.

Следовательно, объекты культурного наследия материального характера, согласно схожей позиции вышеназванных ученых, имеют ряд отличительных черт:

- наличие значительной исторической, художественной, культурной ценности для человека и общества в целом.

- антропогенность (объекты созданы руками человека, представляют собой результат его труда и творчества);

- аутентичность. По мнению данных ученых неподлинный объект теряет свою значимость в качестве ОКН;

- занесение в специально установленный государством реестр.

Несмотря на дискуссионность некоторых вопросов и представления различными учеными своей точки зрения на формулировки понятийного аппарата исследования, на основании вышеизложенного представляется возможным сделать ряд обобщающих выводов:

Основополагающим для понимания дефиниции объект культурного наследия выступает само понятие культурного наследия - это комплекс культурно-ценных объектов, представляющих ушедшие эпохи, созданных предшествующими поколениями и воплощающих квинтэссенцию исторического опыта, прошедшего естественный отбор временем.

¹Вахитов, А.К. Административно-правовая охрана объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Вахитов Амир Канафиевич. – М., 2007. – 170 с. [электронный ресурс] // URL: <http://www.lib.ugru.net/diss/cont/217342.html> (дата обращения: 14.03.2025)

Понятие объекта культурного наследия как частного выражения культурного наследия закреплено в ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ.

Согласно действующему законодательству, объекты культурного наследия делятся на виды (памятники, ансамбли и достопримечательные места) и могут включать в себя объекты археологического наследия.

1.2 Правовое регулирование охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации на современном этапе развития

Конституция Российской Федерации служит основополагающим и системообразующим актом для всей правовой системы страны. В сфере охраны культурного наследия нормотворческая деятельность также должна основываться на конституционных положениях, что является общеобязательным требованием.

Особое значение в данном контексте приобретают нормы статьи 44 Конституции РФ, закрепляющие следующие ключевые положения в рамках прав и свобод человека и гражданина:

- каждый имеет право на доступ к культурным ценностям;
- каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Также Конституция РФ четко разграничивает полномочия публично-правовых образований в культурной сфере. Согласно пункту "е" статьи 71, исключительной прерогативой федерального центра является определение основ государственной культурной политики и разработка соответствующих федеральных программ. При этом, как установлено частью 1 статьи 72 Конституции, охрана историко-культурного наследия и регулирование общих вопросов культуры отнесены к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Эти конституционные нормы получили конкретизацию:

- 1) в специальном законодательстве о культурной деятельности;
- 2) в нормативных актах смежных отраслей права.

Такой подход обеспечивает:

- системное регулирование вопросов сохранения культурного наследия;
- соблюдение баланса между федеральным и региональным регулированием;
- комплексную защиту культурных прав граждан.

Несмотря на сложную внешне-политическую обстановку последних лет и выход России из ряда международных организаций (как например выход из совета Европы в марте 2022 года¹), в области культуры наша страна продолжает осуществлять взаимодействие с другими странами в рамках ратифицированных международных договоров. Соответственно, объекты культурного наследия в Российской Федерации находятся под охраной как международного, так и внутреннего российского права. Так, Россия, являясь правопреемницей Советского союза, ратифицировавшего в 1988 году Конвенцию ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия» исполняет взятые на себя обязательства в сфере сохранения и защиты культурного наследия.

Нормы российского законодательства, регулирующие полномочия органов власти в отношении объектах культурного наследия имеют многоступенчатую иерархическую структуру. Данная структура при этом, не отличается от юридических конструкций, регулирующих другие сферы общественных отношений, и состоит из федеральных законов, законов субъектов РФ и подзаконных нормативных правовых актов (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы и распоряжения федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ).

¹ О выходе России из Совета Европы (справочный материал) [электронный ресурс] // URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1834254/.html (дата обращения: 15.03.2025)

В правовую систему нашей страны входят и акты муниципальных образований. Они также составляют один из неотъемлемых компонентов механизма правового регулирования исследуемой сферы общественных отношений.

Ряд ученых исследователей, среди которых Ю.А. Тихомиров, Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева считают, что роль активного центра отрасли законодательства Российской Федерации, регламентирующего отношения в исследуемой нами области, играют Основы законодательства Российской Федерации о культуре (далее – Основы), «хотя в современной российской правовой системе их приоритет перед иными законодательными актами и не предусмотрен»¹.

Нельзя не отметить, что процесс актуализации положений Основ, их синхронизации с развивающимся законодательством и современными общественными реалиями зачастую осуществлялся с существенным запозданием. В частности, ряд норм, регламентирующих вопросы:

- формирования государственной культурной политики;

- распределения компетенции между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в сфере культуры сохраняли первоначальную редакцию вплоть до 2000-х годов. Эти недоработки сохранялись, при том что в целом была проведена масштабная трансформация системы государственного управления в России,

Стремление законодателей как можно скорее построить новую, отличную от советской, правовую систему имело своим следствием принятие федеральных законодательных актов, нормы которых не соответствовали положениям Основ законодательства о культуре. Как следствие возникали коллизии. Решение коллизионных вопросов зачастую не в пользу Основ в Основах по мнению ряда авторов было обусловлено тем, что «законодатель

¹ Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева и др.; под ред. Ю.А. Тихомирова, В.Н. Зенкова. – «КОНТРАКТ»: «ИНФРА-М»; 2005. – С. 144.

открытыми оставляет вопросы о том, кто и каким образом должен определять конкретный объектный состав культурного наследия».

Государство в начале 2000-х годов предпринимает усилия для выстраивания четкой вертикали власти, разграничения полномочий между ее органами. Как следствие принимаются федеральные законы от № 122-ФЗ, № 199-ФЗ, № 258-ФЗ; их принятие частично помогает разрешить проблему несоответствия положений Основ относительно иных нормативных актов.

Отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия регулируются Федеральным законом № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами. Со момента официальной публикации вышеуказанного закона признан утратившим силу Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры». Исключение при этом сделали для статей № 20, 31, 34, 35, 40, 42. Их нормы сохранили свое действие, как непротиворечащие новому федеральному закону.

Кроме Основ и Федерального закона № 73-ФЗ отдельные правовые нормы, регулирующие отношения в области охраны объектов культурного наследия и (или) их территорий, содержатся в ряде других законодательных актов федерального уровня. Наиболее значимыми из них являются:

- Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ.

- Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

- Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

-Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

-Федеральный закон № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» от 17.11.1995 г.

-Уголовный кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ. (ст. 164, ст. 243)от 13.06.1996 г.

Одним из существенных направлений, регулируемых нормами гражданского законодательства, является закрепление правового статуса лиц (как физических, так и юридических), которые осуществляют имущественные права в отношении объектов культурного наследия. Нормами Гражданского кодекса (в соответствии со ст. 209 и 212) закреплено нахождение объектов культурного наследия в федеральной, муниципальной и частной собственности. Соответственно, заключение договоров по аренде, дарению, купле-продаже ОКН также подлежат регулированию на основе нормативных правовых актов гражданского законодательства.

При этом, заключение договоров гражданско-правового характера в отношении ОКН обладает определенной спецификой, вытекающей из особенностей правового статуса объекта культурного наследия. Так, необходимые пункты при заключении договора: возлагаемое на нового собственника (либо арендатора) обязательство по сохранению ОКН, закрепление в реестре сведений об особенностях объекта.

Регулировкой правоотношений договорного характера нормы Гражданского законодательства не ограничиваются, дополнительно в них прописано правонарушение, как особый вид правоотношений.

Так, например, положения ст. 240 Гражданского кодекса РФ регламентируют случаи, когда собственник культурных ценностей, отнесенных в соответствии с законом к особо ценным и охраняемым государством, бесхозяйственно содержит эти ценности, что грозит утратой ими своего значения. В соответствии с нормами вышеуказанной статьи такие ценности по решению суда могут быть изъяты у собственника путем выкупа

государством или продажи с публичных торгов¹. Формулировки, предусмотренные настоящей статьей, свидетельствуют о желании законодателя в ряде случаев решить часть проблем, связанных с сохранением ОКН в надлежащем виде с помощью мер экономического характера без применения аппарата силового принуждения.

Положения статьи 240 Гражданского кодекса РФ, подвергшиеся детальному научному анализу и критическому осмыслению в современной цивилистической доктрине, получили дальнейшее нормативное развитие в Федеральном законе "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации".

В частности, статья 54 указанного закона закрепляет правовой механизм принудительного изъятия объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр, у собственника в случае систематического неисполнения им установленных требований по сохранению данного объекта культурного наследия или совершающего действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения.

Уполномоченные органы публичной власти готовят обращение (иск) в суд. Суд при наличии доказательств о ненадлежащем содержании собственником объекта культурного наследия выносит решение об его изъятии. В данном случае, в отличие от рассмотренной выше ст. 240 ГК РФ, мы видим уже пример использования аппарата принуждения в сфере охраны ОКН. Несмотря на то, что нормативно-правовая база, по сути, обладает необходимым набором юридических механизмов для защиты и охраны культурного наследия от проявлений вандализма и недобросовестного владения, на практике применение данных положений в существенной степени ограничено.

¹ Кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ Гражданский кодекс Российской Федерации. [электронный ресурс] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239> (дата обращения 10.04.2025)

При этом есть и исключения. Так, в марте 2023 года впервые в Пензенской области Ленинский районный суд города Пензы постановил изъять у частного владельца объект культурного наследия. В центре внимания суда оказался исторический особняк XIX века, расположенный по адресу улица Калинина, 2, а именно – одна из его квартир. То, что часть здания находилась в частной собственности, тогда как остальное площади принадлежали муниципалитету, долгое время создавало серьезные препятствия для его реставрации.

Также, нарушение ч. 3 ст. 44 Конституции РФ влечет не только гражданско-правовую ответственность, но и административно-правовую и уголовно-правовую. Так, Кодекс об административных правонарушениях закрепляет ответственность за правонарушения следующего характера:

- Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (ст. 7.13 КоАП РФ);

- Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения (ст. 7.14.1 КоАП РФ);

- Неисполнение обязанности по приостановлению работ в случае обнаружения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия либо нарушить его целостность и сохранность (ст. 7.14.2 КоАП РФ);

- Проведение археологических полевых работ без разрешения (ст. 7.15 КоАП РФ);

- Незаконный оборот археологических предметов (ст. 7.15.1 КоАП РФ);

- Незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесённых к землям историко-культурного назначения (ст. 7.16 КоАП РФ).

Также существует и уголовная ответственность, за преступления, предусмотренные статьями:

- Хищение предметов, имеющих особую ценность (ст. 164 УК РФ);

- Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей (ст. 243 УК РФ);

- Нарушение требований сохранения или использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо выявленных объектов культурного наследия (ст. 243.1 УК РФ);

- Незаконные поиск и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания (ст. 243.2 УК РФ);

- Уклонение исполнителя земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или иных работ либо археологических полевых работ, осуществляемых на основании разрешения (открытого листа), от обязательной передачи государству обнаруженных при проведении таких работ предметов, имеющих особую культурную ценность, или культурных ценностей в крупном размере (ст. 243.3 УК РФ);

- Уничтожение либо повреждение воинских захоронений, а также памятников, стел, обелисков, других мемориальных сооружений или объектов, увековечивающих память погибших при защите Отечества или его интересов либо посвященных дням воинской славы России (ст. 243.4 УК РФ);

Соответственно, правовое регулирование охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации на современном этапе развития представляет из себя целый комплекс правовых норм, различной направленности (административной, гражданской, уголовной). Наличие данного комплекса норм, как правило, должно обеспечивать функционирование единого работоспособного механизма по реализации органами публичной власти мер по сохранению объектов культурного наследия.

Следует отметить, что комплекс нормативных правовых актов – это достаточно часто используемое в юридических исследованиях словосочетание, соответственно интерес представляет узнать, насколько велик данный комплекс по объему. Обратимся с этим вопросом к представителю законодателя. Елена Григорьевна Драпеко – первый заместитель председателя Комитета Государственной думы РФ по культуре в своей статье выделяет 26 федеральных законодательных актов, которые кроме Федерального закона № 73-ФЗ регулируют различные аспекты охраны объектов культурного наследия¹.

Отдельное место в рассматриваемой системе российского законодательства занимают федеральные законы, устанавливающие компетенцию субъектов публичной власти: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

Можно выделить и особую категорию федеральных законов, направленных на оптимизацию распределения компетенций между

¹Драпеко, Е. Деятельность Государственной Думы по совершенствованию законодательства в сфере культуры / Е. Драпеко // Инновационная политика в сфере сохранения культурного наследия и развития культурнопознавательного туризма: Материалы международной конференции. Москва, 25-27 ноября 2005 г. – М., 2006. – С. 30.

различными уровнями публичной власти. Примечательно, что существенную часть правового регулирования в сфере охраны культурного наследия формируют подзаконные нормативные акты, включающие:

- указы Президента РФ;
- постановления Правительства РФ;
- ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти.

На наш взгляд, правовое регулирование в области охраны объектов культурного наследия представляет собой характерный пример комплексной законодательной системы. Признаками такой системы являются:

- межотраслевой характер (объединяет нормы гражданского, административного, земельного, финансового и иных отраслей права);
- специализированный предмет правового регулирования. (Уникальные общественные отношения, возникающие в области государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации).

Федеральный закон № 73-ФЗ является базовым законодательным актом, регулирующим общественные отношения в области государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия. Вместе с другими законодательными актами в сфере культуры он направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Федеральный закон № 73-ФЗ непосредственно влияет на формирование нормативной правовой базы в субъектах РФ и муниципальных образованиях.

Указанные обстоятельства обуславливают необходимость детального рассмотрения ключевых проблем правоприменения, включая анализ юридических коллизий между Федеральным законом № 73-ФЗ и иными нормативными актами.

Принятие данного нормативного акта стало важным этапом развития отечественного законодательства о культурном наследии. Его принципиальные отличия от предшествующих актов (Закона СССР 1976 г. и Закона РСФСР 1978 г.) заключаются в следующем:

- Изменение предмета регулирования - признание объектами культурного наследия исключительно недвижимых объектов (на момент принятия без учета последующих изменений).

- Совершенствование правового инструментария.

- Новая типология объектов (памятники, ансамбли, достопримечательные места).

- Обновленный понятийный аппарат.

- Введение новых правовых институтов (государственная историко-культурная экспертиза; единый государственный реестр объектов культурного наследия).

- Четкое определение ключевых понятий ("государственная охрана", "сохранение", "предмет охраны").

Однако, характерной особенностью правового регулирования в так называемый переходный период начала 2000-х годов являлось параллельное действие:

- нового федерального законодательства;

- сохраняющих юридическую силу отдельных нормативных актов советского периода.

Например, согласно пункту 2 статьи 62 Федерального закона № 73-ФЗ действующими (причем без указания срока) объявлены отдельные положения Закона 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры». Сам Закон РСФСР признан при этом утратившим силу.

Согласно статье 63 вышеуказанного закона Впредь до вступления в силу утвержденных Правительством Российской Федерации нормативных актов, издание которых отнесено настоящим Федеральным законом к полномочиям Правительства Российской Федерации, но не позднее 31

декабря 2010 года сохраняются правила охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры Российской Федерации, установленные Положением об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. N 865 (СП СССР, 1982, N 26, ст. 133) и применяемым постольку, поскольку указанные правила не противоречат настоящему Федеральному закону.

Такая правовая дуальность создавала определенные сложности в правоприменительной практике, требуя выработки специальных механизмов гармонизации законодательства.

Представляется, что конструкция нормы статьи 63 федерального закона об объектах культурного наследия дефектна. Под дефектами в позитивном праве мы понимаем пробелы, внутренние противоречия, коллизии правовых норм, дублирование, технические упущения и ошибки, неопределенность и др.¹

Реализуя поставленную в исследовании задачу по изучению коллизий правовых норм, рассмотрим концептуальные недостатки положений указанной статьи. Так, норма статьи 63 федерального закона №73-ФЗ содержит системные дефекты правового регулирования, проявляющиеся в:

- юридико-технических недоработках;
- нормативных коллизиях,
- проблемах правоприменительного характера.

К Конкретным правовым проблемам можно отнести проблему правопреемственности. Сохранение действия советских нормативных актов (в частности, Приказа Минкультуры СССР № 33) создавало правовые коллизии:

- противоречие в наименовании и правовом режиме охранных зон;

¹ Авакьян, С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 8. - С. 3, 5 - 10

-расхождения в принципах зонирования (индивидуальные либо объединенные зоны).

Период правовой неопределенности продолжался до 2008 года (принятия соответствующего Положения Правительством РФ)¹.

Имелись и процедурные коллизии. Норма п. 8 ст. 18 ФЗ № 73-ФЗ устанавливала:

- обязанность охраны выявленных объектов;
- годовой срок для принятия решения о включении в реестр.

Однако реализация этих норм была затруднена в течение 7 лет из-за отсутствия регламентированного реестра и неразработанности механизма историко-культурной экспертизы².

Указанные дефекты привели к правовой неопределенности, сложностям в правоприменительной практике и необходимости последующего исправления нормативных противоречий.

Обозначенные на примере 63 статьи проблемы демонстрируют необходимость:

- совершенствования юридической техники при разработке нормативных актов в области охраны ОКН.
- своевременного принятия подзаконных актов, относящихся по предмету регулирования к культурному наследию.
- четкого механизма разрешения нормативных коллизий.
- системного подхода к реформированию законодательства в сфере культурного наследия.

¹Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2008 г. N 315 "Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации".[электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>). (дата обращения 18.03.2025).

²Постановление Правительства РФ от 15.07.2009 N 569 (ред. от 25.04.2024) "Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе"// [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>). (дата обращения 18.03.2025).

Еще одна особенность современного российского законодательства об объектах культурного наследия – отсутствие в течение продолжительного времени нормативных правовых актов, необходимых для реализации отсылочных положений Федерального закона № 73-ФЗ.

Ярким на наш взгляд является следующий пример. С 1 января 2008 г. ряд федеральных полномочий по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, а также государственной охране объектов культурного наследия федерального значения передавался органам государственной власти субъектов РФ.

Несмотря на принятие Федерального закона № 73-ФЗ за шесть лет до указанных событий, возникли проблемы реализации переданных полномочий и системные пробелы в регулировании.

Реакция региональных властей на законодательные недоработки последовала в виде направления Законодательными собраниями субъектов РФ официальных обращений в федеральные органы власти¹. В данных обращениях указывали на:

- отсутствие утвержденного Правительством РФ перечня объектов федерального значения (по состоянию на 2008 г.);
- неработоспособность методики расчета субвенций из Федерального фонда компенсаций;
- фактическую невозможность полноценного исполнения переданных полномочий.

¹Кировская область. Законодательное Собрание Кировской области. Об обращении Законодательного Собрания Кировской области к Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину по вопросу реализации Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: постановление Законодательного Собрания Кировской области от 24 июля 2008 г. № 27/174. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>). (дата обращения 19.03.2025).

Постановление Законодательного Собрания Республики Карелия от 22 февраля 2008 г. № 789-IV ЗС. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>). (дата обращения 19.03.2025).

Описывая юридическую квалификацию пробелов, считаем необходимым указать, что отсутствие необходимых подзаконных актов представляет собой:

- технико-юридические пробелы (неполнота регулирования).

- потенциальные «лакуны» (сознательное оставление вопросов открытыми с целью предоставить его решение течению времени или отдать его решение на усмотрение органов, реализующих полномочия на практике).

Указанные законодательные недостатки способствовали, на наш взгляд, формированию коррупциогенных факторов, поскольку создавали правовую неопределенность, расширяли дискреционные полномочия чиновников, сохраняли лазейки для злоупотреблений.

Важными этапами в хронологии принятия нормативной базы, необходимой для исполнения органами публичной власти полномочий в сфере культурного наследия, являются:

- приказ Минкультуры России от 26.08.2010 № 563 «Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы».

- приказ Росохранкультуры от 17.11.2010 № 377 «Об аттестационной комиссии Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия»¹.

Правоприменительные последствия пробелов заключаются в отсутствие регламентирующих актов, что на практике привело к приостановке:

- проведения историко-культурных экспертиз,

- принятия ключевых решений в отношении объектов наследия, таких как включение/исключение их из реестра, изменение категорий значимости, утверждение охранных зон.

¹Приказ Минкультуры России от 26.08.2010 N 563 (ред. от 28.07.2023) "Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы" [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>). (дата обращения 19.03.2025).

Таким образом, задержки в принятии подзаконных актов де-факто парализовали отдельные направления деятельности органов власти по сохранению культурного наследия.

В 2010-е годы законодательная база в области регулирования правоотношений в сфере охраны объектов культурного наследия продолжает совершенствоваться. Так, был принят целый ряд нормативных правовых документов, среди которых считаем необходимым выделить следующие:

-«Основы государственной культурной политики», утверждены Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина № 808 от 24 декабря 2014 года

-Федеральный закон № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 04.05.2011.

-«Положение о лицензировании деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации № 349 от 19.04.2012 «О лицензировании деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

-Приказ Министерства культуры Российской Федерации № 474 от 05.05.2012 «Об утверждении Порядка проведения аттестации специалистов в области сохранения объектов культурного наследия (за исключением спасательных археологических полевых работ), в области реставрации иных культурных ценностей»

-Приказ Министерства культуры Российской Федерации № 811 от 30.07.2012 «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по выдаче задания и разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации федерального значения (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации) органами

государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими полномочия в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия».

-ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования», утвержден приказом Росстандарта № 593-ст.от 28.08.2013.

-ГОСТ Р 55567-2013 «Порядок организации и ведения инженерно-технических исследований на объектах культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования», утвержден приказом Росстандарта № 665-ст. от 28.08.2015.

-ГОСТ Р 55627-2013 «Археологические изыскания в составе работ по реставрации, консервации, ремонту и приспособлению объектов культурного наследия», утвержден приказом Росстандарта № 1138-ст.от 09.10.2013.

-ГОСТ Р 55653-2013 «Порядок организации и проведения работ по сохранению объектов культурного наследия. Произведения монументальной живописи. Общие требования», утвержден приказом Росстандарта № 1206-ст.от 25.10.2013.

-ГОСТ Р 55935-2013 «Состав и порядок разработки научно-проектной документации на выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия – произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства», утвержден приказом Росстандарта № 2417-ст.от 30.12.2013.

-ГОСТ Р 55945-2014 «Общие требования к инженерно-геологическим изысканиям и исследованиям для сохранения объектов культурного наследия», утвержден приказом Росстандарта № 16-ст.от 06.02.2014.

-ГОСТ Р 56198-2014 «Мониторинг технического состояния объектов культурного наследия. Недвижимые памятники. Общие требования», утвержден приказом Росстандарта № 1458-ст.от 30.10.2014 г.

-ГОСТ Р 56200-2014 «Научное руководство и авторский надзор при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия. Основные положения», утвержден приказом Росстандарта №1460-ст.от 30.10.2014.

-ГОСТ Р 56254-2014 «Технический надзор на объектах культурного наследия. Основные положения», утвержден приказом Росстандарта № 1803-ст.от 26.11.2014.

-Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утверждено приказом Министерства культуры Российской Федерации № 954.от 03.10.2011.

-Изменения, которые вносятся в «Положение о государственной историко-культурной экспертизе», утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации № 569от 09.06.2015.

Однако, несмотря на значительную работу, сделанную законодателями в области устранения пробелов в правоотношениях, возникающих в сфере охраны объектов культурного наследия, проблемы все еще сохраняются.

Так, анализ законодательства выявляет единый алгоритм действий для всех видов работ по сохранению объектов культурного наследия (ОКН). На практике это выражается в следующей обязательной процедуре:

-Историко-культурная экспертиза. Проводится до начала любых работ на объекте и служит обоснованием для последующих решений.

-Получение задания на проведение работ. Определяет перечень и характер необходимых мероприятий и утверждается уполномоченным органом охраны ОКН.

-Оформление разрешения. Обязательное условие начала работ, выдаваемое органом охраны ОКН после рассмотрения документов

-Согласование проектной документации. Проводится специализированным органом охраны наследия и обеспечивает соответствие работ требованиям сохранности объекта.

-Осуществление технического, авторского надзора и государственного надзора при ремонте ОКН.

Проведение работ, связанных с сохранением и ремонтом объектов культурного наследия возможно лишь при наличии у организации лицензии на соответствующий вид деятельности.

Высокий уровень требований к данным работам с одной стороны безусловно уместен, с другой стороны при практической реализации такой подход органов власти ведет к возникновению ряда проблем.

Так, правовая дефиниция понятия «сохранение объектов культурного наследия» в соответствии с положениями Закона № 73-ФЗ включает:

-Все виды работ от текущего ремонта до реконструкции (так, оштукатуривание небольшой неровности на стене и прикручивание на место оторвавшегося напольного плинтуса относят к ремонтным работам)

-Мероприятия как на архитектурно-ценных элементах, так и на технических конструкциях. (Например, кирпичное основание забора возле Ленинского районного суда г. Пензы (объект культурного наследия регионального значения «Дом жилой XIX в») не обладает культурной и исторической ценностью, но является неотъемлемой структурной составляющей памятника архитектуры).

Проблемы правоприменительной практики при чрезмерно расширительном толковании приводит к необходимости:

-Получения разрешений даже для незначительных работ (косметический ремонт, устранение мелких дефектов).

-Проведения экспертиз для технических элементов без историко-культурной ценности.

-Полного согласования проектной документации независимо от масштаба работ.

Правовые последствия такого подхода приводят к значительному увеличению сроков проведения работ, бюрократическим барьерам для

собственников и, в целом ряде случаев, к неоправданному росту финансовых затрат.

Приведем в качестве примера следующие данные. В 2024 году Управлением Судебного департамента в Пензенской области был осуществлен ряд закупок. Начальная цена контракта на выполнение проектно-изыскательских работ нежилых помещений для размещения Городищенского районного суда площадью 787,3 кв. м., (здание не является ОКН) составила 197120,00 рублей. Тогда как начальная цена контракта на выполнение проектно-изыскательских работ для капитального ремонта здания Спасского районного суда площадью 630,1 кв.м, являющегося объектом культурного наследия составила 958 132,00 рублей . Дополнительным условием последнего контракта было проведение работ по сохранению и восстановлению внешнего облика фасада (памятника истории и культуры) регионального значения «Здание, где с 1918 г. размещался совет рабочих, солдатских и крестьянских депутатов» и как следствие, цена при расчете на квадратный метр для объекта культурного наследия оказалась выше в 6 раз.

Проблемным моментом видится и разграничение понятий ремонта и реставрации объектов культурного наследия. Сравнительно-правовой анализ легальных определений согласно статьям 42 и 43 Закона № 73-ФЗ позволяет определить следующее:

Ремонт – это комплекс работ по поддержанию эксплуатационных качеств объекта. Реставрация – это мероприятия по сохранению историко-культурной ценности. Ключевой проблемой является формальное сходство перечня работ при различной целевой направленности.

Министерство культуры (в письме от 19.07.2017 № 212-01.1-39-ВА) разъясняет возможность:

- Проведения ремонта без историко-культурной экспертизы;

- Освобождения от согласования проектной документации для отдельных видов работ.

На практике же собственник не всегда может установить, какой вид работ необходимо осуществить – реставрационные или ремонтные. Соответственно, орган охраны в ряде случаев имеет противоположное мнение относительно характера проводимых работ. Примером могут служить приводимые в статье М. Цигулевой данные о том, что «Министерство культуры России отказывало в выдаче разрешения на проведение работ на объектах Государственного Эрмитажа на основании того, что работы относятся к реставрации, а не к ремонту»¹.

Соответственно, отсутствие четких формальных признаков и субъективность оценки характера работ ведут к ряду негативных правовых последствий:

- Риск произвольного квалифицирования работ;
- Возможность злоупотреблений при согласовании;
- Избыточные административные барьеры.

В результате, законодательство о сохранении объектов на практике не способствует, а в случае с мелкими ремонтами (которые требуется проводить достаточно часто) – наоборот, к сожалению, препятствует сохранению объектов культурного наследия.

Пути решения проблемы видятся нам в проведении следующих юридически значимых действий:

- 1) Внести изменения в Закон № 73-ФЗ в следующих аспектах:
 - Четко разграничить «техническое обслуживание» и «реставрацию».
 - Установить разные процедуры для разных видов работ.

2) Разработать методические рекомендации по классификации элементов объекта и по определению характера необходимых работ

¹М. Цигулева. Законодательное разграничение понятий ремонта и реставрации объектов культурного наследия: за и против. [электронный ресурс] // <https://legalacademy.ru/sphere/post/obsuzhdenie-zakona-o-sohranении-kulturnogo-naslediya> (дата обращения 19.03.2025).

3) Ввести упрощенный порядок для работ на технических элементах и неотложных противоаварийных мероприятий.

4) Цифровизация процедур согласования, что сократит срок прохождения всех требуемых законом этапов.

5) Для мелких ремонтных работ необходимо максимально упростить процедуру получения разрешения на проведение таких вплоть до отмены обязанности получать разрешение на проведение таких работ в органе охраны.

Следующим блоком проблемных моментов является, на наш взгляд, отсутствие в федеральном законодательстве норм, закрепляющих унификацию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Например, исполнительным органом государственной власти Пензенской области, уполномоченным в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия на территории Пензенской области с момента принятия № 73 ФЗ являлись:

-с 2002 по 2009 гг. – Министерство культуры Пензенской области,

-с 2009 по 2012 гг. – Министерство культуры и архива Пензенской области,

-с 2012 по 2015 гг. – Управление культуры и архива Пензенской области,

-с 2015 по 2021 гг. – Комитет Пензенской области по охране памятников истории и культуры,

-с 2021 по 2023 гг. – Департамент Пензенской области по охране памятников истории и культуры,

-с 2023 г. - по настоящее время – Министерство по охране памятников истории и культуры Пензенской области.

Такая «чехарда» с передачей полномочий по охране объектов культурного наследия от одного органа к другому, либо постоянная реорганизация органов, отвечающих за охрану ОКН не может способствовать оперативному решению проблем, существующих в отрасли. Вместо решения вопросов по охране ОКН, определенная доля рабочего времени в вышеперечисленных органах была посвящена решению вопросов правопреемственности и приведению в соответствие названию внутреннего документооборота организации.

Таким образом исследование выявило, что современные проблемы в сфере охраны объектов культурного наследия обусловлены:

- Фрагментарным характером реформирования законодательства.
- Отсутствием комплексного подхода при внесении изменений
- Преимущественной ориентацией на разграничение полномочий между уровнями власти.

Приоритетные направления совершенствования законодательства в сфере культурного наследия на наш взгляд следующие.

С точки зрения содержательных аспектов: разработка четких критериев охраны и реставрации; установление дифференцированных требований к разным категориям объектов.

Касательно процедурных аспектов: оптимизация согласительных механизмов и введение упрощенных процедур для текущего содержания объектов.

Относительно распределения компетенций: уточнение полномочий между федеральным и региональным уровнями и развитие институтов общественного участия.

В перспективе предлагаем перейти от «административной» к «содержательной» модели регулирования полномочий, которая:

- Сохранит единство требований к охране ОКН;
- Учтет региональную специфику;
- Обеспечит баланс между охраной и использованием наследия;

-Создаст эффективные механизмы общественного контроля.

Не вызывает сомнений, что совершенствование законодательства в сфере ОКН должно носить системный характер, сочетая:

-Унификацию базовых требований к объектам культурного наследия.

-Дифференциацию подходов к разным категориям объектов.

-Делегирование части полномочий на региональный уровень.

-Создание стимулов для частных инвестиций в сохранение объектов культурного наследия.

2 Правовое регулирование полномочий органов публичной власти по охране объектов культурного наследия

2.1 Полномочия федеральных органов публичной власти по охране объектов культурного наследия

Регулирование вопросов, посвященных сохранению, защите, надлежащему использованию культурного наследия – одна из существенных сфер деятельности органов публичной власти. Считаем необходимым выделить основные направления в рамках данной сферы общественных отношений. Так органы власти в рамках своих полномочий проводят работы по охране ОКН, занимаются привлечением туристов на территории, имеющие статус объектов культурного наследия. Разработка и последующая реализация целевых программ и проектов, направленных на поддержку объектов культуры, согласование процедуры реставрации, проведение мероприятий и экспозиций, способствующих повышению узнаваемости и популярности ОКН – все это также входит в компетенцию органов власти.

Как мы подчеркивали в первой главе выпускной квалификационной работы – необходима реализация комплексного подхода в деле охраны ОКН. Меры по сохранению и защите объектов культуры должны приниматься государственными органами и органами местного самоуправления; гражданское общество тоже при этом не должно оставаться в стороне. Законодатель дает возможность любому гражданину стать частью проекта по сохранению памятников и архитектурных ансамблей, осуществить финансирование работы по их реставрации. Соответственно важным аспектом является и налаживание четкого, отлаженного взаимодействия между гражданами и органами публичной власти в сфере охраны культурного наследия.

Рассмотрев статью 44 Основного закона, мы можем провести градацию деятельности органов публичной власти в отношении ОКН по формам реализации права.

1. Совершение активных действий. Проведение реставрационных и консервационных работ; организация государственного учета и мониторинга состояния объектов; принятие нормативных актов, регулирующих охрану ОКН.

2. Соблюдение ограничений и воздержание от действий. Отказ от вмешательства, способного нанести ущерб ОКН; Соблюдение охранных зон и режимов использования территорий.

3. Информационная деятельность. Обеспечение открытого доступа к данным об ОКН (реестры, документация); консультирование собственников и пользователей объектов; публикация отчетов о состоянии памятников и проведенных работах.

4. Координация и взаимодействие. Согласование действий с правообладателями объектов; взаимодействие с общественными организациями и экспертами; содействие волонтерским инициативам в сфере сохранения наследия.

5. Популяризация культурного наследия. Организация экскурсий, выставок и образовательных программ; поддержка издательских и медиапроектов об объектах культурного наследия.

Согласно Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ», полномочия федеральных органов власти в сфере сохранения, рационального использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия включают в себя целый ряд направлений. Рассмотрим основные из них:

В случае необходимости органы власти накладывают ограничение на использование объектов культурного наследия (например, с целью остановить начавшееся разрушение). Доступ к земельным участкам, на которых находятся археологические памятники, водным объектам так же может быть временно ограничен либо запрещен.

Формированию действенной на практике процедуры защиты объектов культурного наследия способствует принятие единой инвестиционной

стратегии в данной отрасли. Реализация вышеуказанной стратегии относится к полномочиям федеральных органов.

Задачи по сохранению в надлежащем состоянии, использованию, государственной охране и популяризации объектов культурного наследия необходимо четко прописать в федеральных целевых программах. Обусловлено это еще и тем, что объекты, внесенные в федеральную целевую программу, финансируются на порядок лучше и находятся в приоритете у государства.

Полномочия федеральных органов состоят и в установлении единой государственной стратегии в области охраны культурных объектов.

Правительство России утверждает список объектов культурного наследия, признанных федеральными. В отношении таких объектов устанавливается государственная охрана, осуществление которой относится к полномочиям органов власти.

С целью сохранения исторического облика объекты культурного наследия должны содержаться и эксплуатироваться надлежащим образом, соответственно необходимо определить общие критерии такого содержания. Помимо этого, нуждаются в четком определении границы территорий, на которых размещаются ОКН. Это необходимо в свою очередь для создания специальных охранных зон, в рамках которых проведение строительных, реставрационных и иных видов работ осуществляется в соответствии с правовыми дефинициями Федерального закона № 73-ФЗ.

Следующие полномочия федеральных органов власти в сфере охраны ОКН считаем целесообразным рассмотреть блоками.

Блок, посвященный координации и методологическому руководству, включает разработку и утверждение единых стандартов сохранения ОКН; методическое обеспечение деятельности региональных органов охраны; координацию межрегиональных программ по сохранению наследия.

Блок нормативно-правового регулирования представлен установлением общероссийских правил охраны и использования ОКН, определением

критериев отнесения объектов к федеральному значению, регламентацией ведения единого государственного реестра.

Блок управления ключевыми институтами подразумевает под собой организацию работы профильного федерального органа исполнительной власти, осуществление государственного надзора за ОКН федерального значения; утверждение порядка проведения историко-культурной экспертизы.

Следующий блоку, на наш взгляд, можно охарактеризовать как блок принятия стратегических решений. К нему отнесем полномочия по присвоению ОКН статуса объектов федерального значения, исключению объектов из установленного законом реестра, санкционирование особых форм работы с объектами (например, перемещение памятников, воссозданию утраченных объектов, признанию объектов особо ценными).

Блок полномочий финансового обеспечения определяет порядок финансирования мероприятий за счет федерального бюджета, устанавливает механизмы субсидирования региональных программ, осуществляет контроль целевого использования выделенных средств.

Федеральный государственный надзор в сфере охраны объектов культурного наследия, касающийся федеральных объектов, определенных перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации, также относится к компетенции публичных органов власти.

Международное сотрудничество, затрагивающее реализацию международных соглашений, координацию вопросов защиты ОКН на международном уровне, участие в программах ЮНЕСКО бесспорно следует отнести к блоку полномочий именно федеральных органов.

Утверждение порядка создания федеральных историко-культурных заповедников, проведения историко-культурных экспертиз, расчетов стоимости экспертных работ; лицензирование деятельности по сохранению ОКН; аттестация специалистов (кроме археологов) стоит, на наш взгляд,

считать полномочиями, направленными на реализацию регуляторных функций.

Ведение единого государственного реестра ОКН, определение правил использования реестровых данных, подготовка ежегодного государственного отчета – выделяется в блок полномочий по информационному обеспечению деятельности, связанной с культурным наследием.

В отдельную категорию стоит отнести так называемые специальные полномочия. В их числе: выдача разрешений (открытых листов) на археологические работы; определение исторических поселений федерального значения; установление границ исторических поселений, нормативов градостроительной деятельности, перечня охраняемых объектов в поселениях.

С точки зрения организационного аспекта, все указанные полномочия осуществляются специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, если иное не предусмотрено законодательством.

В рамках исследования представим перспективные, по нашему мнению, направления совершенствования правовых дефиниций закона:

- Цифровизация процессов учета и контроля.
- Развитие механизмов государственно-частного партнерства.
- Совершенствование системы подготовки специалистов.

На наш взгляд, Правительство РФ следует считать системообразующим в иерархии органов государственной охраны объектов культурного наследия. Поскольку именно Правительство Российской Федерации утверждает Стратегию государственной культурной политики. Так, Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 2501-р была утверждена Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г.¹

¹Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 2501-р О Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г. [электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/410284259/> (дата обращения 20.03.2025)

Согласно данной стратегии, в целях достижения национальных целей развития Российской Федерации на системной, комплексной основе разработаны и действуют государственные программы, национальные проекты, федеральные проекты, ведомственные и региональные программы и проекты, направленные на обеспечение всех видов культурной деятельности, развитие культуры, укрепление единства российской нации, гармонизацию межнациональных отношений, поддержку российской культуры за рубежом, международное гуманитарное и культурное сотрудничество, развитие образования и гуманитарных наук, просвещение, воспитание и самовоспитание граждан, развитие детского и молодежного движения, формирование медийного и информационного пространства страны, патриотическое воспитание молодежи.

Кроме того, по состоянию на 31 декабря 2023 г. в Российской Федерации находятся 154,2 тыс. объектов культурного наследия, из них объектов федерального значения - 71,6 тыс. (в том числе объектов археологического наследия - 56 тыс.), объектов регионального значения - 78,5 тыс., объектов местного (муниципального) значения - 4 тыс.¹.

В России для повышения доступности и популяризации культурного наследия, произведений культуры и искусства были разработаны мультимедийные порталы и сервисы, среди которых такие ключевые информационные ресурсы, как «Культура.РФ», «История.РФ», «Госкаталог» и «АРТЕФАКТ».

С целью обеспечения максимально оперативного и полного доступа к информации и сбережения национального культурного достояния, хранящегося в библиотеках, была разработана федеральная государственная информационная система под названием «Национальная электронная библиотека». На данный момент в ее состав входит более 5 миллионов документов, а более 15 тысяч электронных читальных залов, размещенных в

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 2501-р О Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г. [электронный ресурс] // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/410284259/> (дата обращения 20.03.2025)

региональных библиотеках, предоставляют доступ к ресурсам Национальной электронной библиотеки (в последние годы количество региональных пользователей выросло на 300%).

Органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия является Министерство культуры Российской Федерации. С 2020 г. структурным подразделением Министерства культуры Российской Федерации (далее - Министерство) и осуществляющим функции Министерства по государственной охране объектов культурного наследия (в том числе археологического наследия), сохранению объектов культурного наследия, лицензированию деятельности по сохранению объектов культурного наследия, формированию и ведению единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, по государственному контролю (надзору) в установленной сфере деятельности Министерства является Департамент государственной охраны культурного наследия (далее - Департамент).

Проанализировав задачи, которые возложены на Департамент Приказом Минкультуры России от 05.10.2020 № 1176¹, считаем целесообразным распределить их по блокам (направлениям) деятельности.

Блок, направленный на формирование государственной политики, включает задачи по разработке стратегических документов и концепций в сфере охраны ОКН и созданию нормативно-правовой базы. Создание правовой базы ограничено пределами компетенции Департамента и направлено на совершенствование регулирования порядка государственного контроля и надзора, механизмов сохранения объектов культуры, процедур учета и мониторинга.

¹Приказ Минкультуры России от 05.10.2020 № 1176 «Об утверждении Положения о Департаменте государственной охраны культурного наследия Министерства культуры Российской Федерации». [Электронный ресурс]. // <https://legalacts.ru/doc/prikaz-minкультуры-rossii-ot-05102020-n-1176-ob-utverzhenii/> (дата обращения: 12.02.2025).

Блок задач по охране объектов федерального значения подразделяется на осуществление специальных защитных мер, контроль за состоянием памятников и организацию реставрационных работ.

В блок задач, направленный на управление историческими поселениями, входит регулирование градостроительной деятельности, координация экономического развития, контроль за соблюдением охранных режимов.

Стоят перед Департаментом и задачи по научно-методическому обеспечению деятельности органов власти в сфере защиты и охраны ОКН. К таковым относятся подготовка аналитических материалов и разработка стандартов сохранения, методик реставрации, рекомендаций по использованию культурных объектов.

К отдельному блоку задач можно отнести полномочия, связанные с ведением реестра объектов культурного наследия. Они направлены на формирование единой базы данных, актуализацию сведений, обеспечение доступа к информации об ОКН.

Департаменту предписаны и задачи по координации территориальных органов. Реализация задачи осуществляется по трем направлениям: контроль деятельности, организация взаимодействия между территориальными органами различных регионов и методическое руководство.

В качестве обособленного направления считаем возможным выделить задачу по реализации государственных программ (Федеральных целевых программ). Данная задача выполняется поэтапно. От планирования мероприятий переходят к распределению финансирования и завершают мониторингом исполнения.

Важная составляющая деятельности, на наш взгляд, – мероприятия административно-правовой направленности. Помимо правовой поддержки, оказываемой территориальным органам и проведения процессуальных действий, в исключительных случаях Департамент государственной охраны

культурного наследия наделен правом самостоятельно возбуждать дела об административных правонарушениях.

В рамках своих функциональных обязанностей Департамент наделен следующими полномочиями:

Проводит выдачу лицензий в рамках деятельности по сохранению объектов культурного наследия, представляющих историческое и культурное значение для народов России.

Занимается разработкой и внедрением научных и методических подходов к сохранению, использованию, популяризации и государственной защите объектов культурного наследия.

Проведение анализа правоприменительной практики и разработка рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовых актов в рамках компетенции Департамента.

Координация и надзор за работой территориальных отделений Министерства культуры России осуществляются централизованно, за исключением вопросов, связанных с вывозом и ввозом культурных ценностей, экспертизой культурных ценностей, передачей культурных ценностей, переданных в судебном порядке в собственность государства, в государственные, муниципальные или религиозные организации РФ, финансовой деятельностью, кадровым обеспечением, информационной политикой, противодействием коррупции, контролем за финансово-хозяйственной деятельностью подведомственных учреждений, а также гражданской обороной, мобилизационной подготовкой и мобилизацией, защитой государственной и служебной тайны.

-Осуществляет выдачу:

а) Лицензий на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

б) Свидетельств об аттестации и присвоении соответствующей квалификационной категории по результатам аттестации специалистов в

области сохранения объектов культурного наследия (за исключением спасательных археологических полевых работ) и в области реставрации иных культурных ценностей;

в) Разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия.

-Осуществляет лицензионный контроль в отношении соискателей лицензий на деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

-Осуществляет координацию работы по выполнению международных обязательств Российской Федерации в отношении объектов культурного наследия федерального значения, внесенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

-Участвует в работе консультативных органов ЮНЕСКО в части выполнения международных обязательств Российской Федерации в отношении объектов всемирного культурного наследия.

-Занимается подготовкой предложений:

а) О внесении изменений в установленный Правительством Российской Федерации перечень отдельных объектов культурного наследия федерального значения, полномочия по государственной охране которых осуществляются Министерством.

б) Об определении границ историко-культурного заповедника федерального значения и режима его содержания.

в) О включении объектов культурного наследия федерального значения в Список всемирного наследия для направления в Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО.

г) Об утверждении границ, режимов использования территорий, а также предметов охраны объектов культурного наследия федерального значения.

д) Об утверждении границ, а также требований к режимам использования земель и градостроительным регламентам зон охраны объекта

культурного наследия федерального значения, признанного особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации или включенного в Список всемирного наследия.

е) Об утверждении перечня исторических поселений, имеющих особое значение для истории и культуры Российской Федерации (далее - исторические поселения федерального значения), предмета охраны исторического поселения федерального значения, границ территории исторического поселения федерального значения, требований к градостроительным регламентам в указанных границах.

ж) По принятию решений о перемещении объектов культурного наследия.

з) О размере общего объема средств, предусмотренных в федеральном бюджете в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных полномочий, определяемых на основе методики, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из количества и категории объектов культурного наследия, полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

-В части работ по ведению Реестра:

а) Осуществление формирования и ведения реестра, а также выдачу сведений из него.

б) Направление в региональный орган охраны объектов культурного наследия заявления о включении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в реестр с приложением сведений о местонахождении объекта (адреса объекта или при его отсутствии описания местоположения объекта) и его историко-культурной ценности.

в) Осуществление подготовки предложений и документов: о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр в качестве объекта культурного наследия федерального значения либо об отказе во включении объекта в реестр; об утверждении границ территории объекта

культурного наследия в составе акта Министерства о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр в качестве объекта культурного наследия федерального значения; об утверждении предметов охраны и границ территорий объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; об изменении категории историко-культурного значения объекта культурного наследия;

-Ведение Государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и его документально-информационный фонд.

-Обеспечение регистрации объектов культурного наследия в реестре.

-Разработка и участие в реализации мер государственной поддержки, направленных на сохранение археологического наследия, включая разработку и участие в выполнении соответствующих ведомственных целевых программ.

-Обеспечение реализации мероприятий в рамках государственной программы «Развитие культуры».

-Взаимодействие в установленном порядке с международными организациями в рамках своей компетенции.

-Занимается согласованием:

а) Проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения, проектов объединенных зон охраны объектов культурного наследия.

б) Проектов генеральных планов, проекты правил землепользования и застройки, а также проектов планировки территорий и проектов межевания территорий в случаях, установленных федеральным законом, подготовленных применительно к территориям исторических поселений федерального значения.

в) Проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых установлен Правительством Российской Федерации.

г) Установки на объектах культурного наследия федерального значения, перечень которых определен Правительством Российской Федерации, информационных надписей и обозначений.

-Осуществляет организацию аттестации:

а) специалистов в области сохранения объектов культурного наследия (за исключением спасательных археологических полевых работ) и в области реставрации иных культурных ценностей.

б) экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы.

-Занимается обеспечением:

а) Подготовки актов Министерства об утверждении охранных обязательств собственника или иного законного владельца объектов культурного наследия, включенных в реестр, в отношении отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации.

б) Проведения государственной историко-культурной экспертизы, необходимой для принятия решений в сфере компетенции Департамента.

в) Подготовки отчета Российской Федерации о состоянии сохранности объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, в части выполнения Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 года в части объектов всемирного культурного наследия.

г) Приемки работ по сохранению отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации.

-Ведение Реестра лицензий на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия, в том числе осуществляет выдачу выписок из реестра лицензий.

-Организация, нормативно-правовое и методические обеспечение и контроль за осуществлением территориальными органами полномочий по государственному контролю (надзору), выявлению, пресечению, предупреждению и профилактике нарушений обязательных требований законодательства в сфере компетенции Министерства, за исключением контроля в сфере авторского права, смежных прав и коллективного управления авторскими и смежными правами, возбуждению дел об административных правонарушениях и ведению по ним производства в установленном законодательством порядке.

- Возбуждение (в исключительных случаях, связанных с неотложным характером и (или) высоким резонансом выявленных нарушений обязательных требований законодательства Российской Федерации) и ведение производства по делам об административных правонарушениях в сфере компетенции Департамента.

-Участвует в формировании и корректировке федеральных, ведомственных (отраслевых) целевых программ.

-Участвует в подготовке и рассмотрении предложений по формированию федерального бюджета в части, относящейся к компетенции Департамента.

-Осуществляет в установленном порядке функции государственного заказчика по государственным контрактам, иным договорам по направлениям деятельности Департамента, включая обеспечение подготовки документации на закупку товаров, работ, услуг, в том числе технических заданий, заключения государственных контрактов (договоров), контроля за ходом исполнения обязательств исполнителем (подрядчиком) по заключенным государственным контрактам (договорам), приемки выполненных работ (услуг), ведение досудебной (претензионной) работы.

-Обеспечивает по направлениям деятельности Департамента заключения соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета (в т.ч. межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации), а также сопровождение указанных соглашений, включая контроль за соблюдением условий, целей и порядка предоставления субсидий, ведение досудебной (претензионной) работы.

-Вносит на рассмотрение руководства Министерства предложений по вопросам, относящимся к компетенции Департамента, участвует в их рассмотрении.

-Осуществляет координацию работы и анализирует деятельность подведомственных Министерству организаций в установленной сфере.

-Осуществляет рассмотрения обращений граждан и организаций в пределах компетенции Департамента.

-Принимает участия в конференциях, совещаниях, съездах и семинарах по вопросам, входящим в компетенцию Департамента.

-Разрабатывает ведомственные акты нормативного и ненормативного характера по оперативным и другим текущим вопросам организации деятельности Министерства, отнесенным к компетенции Департамента.

-Участвует в рамках компетенции Департамента в подготовке материалов к заседаниям Правительства Российской Федерации и комиссий Правительства Российской Федерации.

-Участвует в рамках компетенции Департамента в формировании стратегий, концепций, иных документов стратегического планирования по направлению деятельности Министерства.

-Осуществляет подготовку совместно с другими структурными подразделениями Министерства необходимой статистической, аналитической, справочной информации по вопросам, отнесенным к компетенции Департамента и территориальных органов Министерства.

-Осуществляет иные функции по вопросам, входящим в компетенцию Департамента, если такие функции предусмотрены законодательством

Российской Федерации, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, поручениями Правительства Российской Федерации, приказами, распоряжениями и поручениями руководства Министерства.

Рядом полномочий по утверждению стандартов в сфере сохранения объектов культурного наследия обладает и Росстандарт. Так, своими приказами он вводит следующие обязательные для исполнения ГОСТы:

- Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования. (утверждён приказом Росстандарта №593-ст от 28.08.2013 г.);

- «Порядок организации и ведения инженерно-технических исследований на объектах культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования» (утверждён приказом Росстандарта №665-ст от 28.08.2015 г.);

- «Археологические изыскания в составе работ по реставрации, консервации, ремонту и приспособлению объектов культурного наследия» (утверждён приказом Росстандарта №1138-ст от 09.10.2013 г.);

- «Порядок организации и проведения работ по сохранению объектов культурного наследия. Произведения монументальной живописи. Общие требования» (утверждён приказом Росстандарта №1206-ст от 25.10.2013 г.);

- «Состав и порядок разработки научно-проектной документации на выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия – произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства» (утверждён приказом Росстандарта №2417-ст от 30.12.2013 г.).

Нельзя не отметить деятельность федеральных органов публичной власти по охране ОКН, связанную с изменениями в политической жизни страны. Так, объекты культурного наследия Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области Херсонской области в апреле 2023 года внесены Министерством культуры Российской Федерации в единый государственный реестр объектов культурного наследия

РФ. Предшествовало этому событию принятие Федерального закона от 18.03.2023 № 63-ФЗ «Об Особенности правового регулирования отношений в области культуры в связи с принятием в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской Области и Херсонской Области и образованием в составе Российской Федерации новых субъектов — Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской Области и Херсонской Области».

Был внесен ряд предложений по упорядочению системы охраны ОКН в новых субъектах РФ.

- До 1 января 2026 года провести инвентаризацию и классификацию объектов культурного наследия;

- Установить переходный период для адаптации местного законодательства;

- Разработать поэтапный график передачи объектов под соответствующую охрану.

Ускорение процесса интеграции сферы охраны культурного наследия в российское правовое поле, возможно путем оптимизации процедуры регистрации объектов. На данном этапе целесообразно освободить новые регионы от необходимости проведения обязательной историко-культурной экспертизы.

В России насчитывается более 154 тысяч объектов культурного наследия, и к концу 2025 года эту цифру планируется увеличить, за счет включения объектов Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей. Ежегодно Министерство культуры РФ занимается сохранением более трехсот таких объектов, при этом 16% из них требуют серьезного ремонта и находятся в плачевном состоянии.

Необходимо подчеркнуть, что переход на электронный документооборот в сфере деятельности по сохранению объектов культурного

наследия существенно оптимизировал процесс: сроки сократились вдвое, а количество документов – втрое.

Исходя из состояния дел, Минкультуры России реализует полномочия в сфере сохранения культурного наследия по целому ряду актуальных направлений:

- Сохранение исторических ландшафтов и достопримечательных мест. Министерство культуры систематизирует работу по охране уникальных природно-культурных территорий, включая музеи-заповедники («Поленово», «Ясная Поляна»), культовые исторические комплексы (Соловецкий архипелаг, Херсонес Таврический) и иные достопримечательные места. Надлежащая охрана данных территорий невозможна без законодательно установленных меры защиты. Компетенция Минкультуры относительно мер защиты состоит в установлении границ охранных зон, разработке режимов использования земель, включении в программы культурного туризма.

- Реформа содержания жилых домов-памятников. С 1 сентября 2023 года вступил в силу закон, разрешающий капитальный ремонт в многоквартирных домах, являющихся ОКН. Данное нововведение привело к положительным сдвигам. Так, 8 000 домов по всей России получили возможность сделать ремонт без дополнительных бюрократических барьеров. Экономия бюджетных средств составила по предварительным расчетам более 200 млрд. рублей. Соответственно, принятие закона привело к повышению качества жизни жителей без ущерба историческому облику зданий.

- Пилотный проект по вовлечению малопривлекательных ОКН в экономику. Совместно с АО «ДОМ.РФ» и общественными организациями Минкультуры запускает программу по реставрации заброшенных памятников,

адаптации их под современное использование (отели, коворкинги, культурные центры), привлечению частных инвестиций через льготные условия. В 2024 году проект пока распространяется на пять субъектов

федерации: Забайкальский край, Новгородскую, Тверскую, Смоленскую и Рязанскую области.

В годы последней пятилетки (2020-е) Министерство культуры выступает со следующими законодательными инициативами. Разработаны и внедряются программы сохранения материального культурного наследия.

К таковым относится программа «Консервация объектов культурного наследия». Ее цель – защитить памятники от разрушения и подготовить их к последующей реставрации. Масштаб реализации – ежегодно консервируется 50 объектов. Работы, проводимые в рамках консервации, включают укрепление конструкций аварийных зданий, противоаварийные мероприятия, создание цифровых моделей для мониторинга.

Следующая программа направлена на сохранение памятников деревянного зодчества. Ее главная задача – реставрация уникальных деревянных построек, наиболее уязвимых к разрушению. Масштаб реализации, к сожалению, в настоящее время незначителен. Восстановлению подлежат до пяти объектов в год. Но уже есть положительные примеры. Отреставрированы церкви и часовни Русского Севера, исторические усадьбы в сельской местности.

В октябре 2022 года принят ФЗ «О нематериальном этнокультурном достоянии РФ» – ключевая инициатива Года культурного наследия народов России, объявленного Президентом Владимиром Путиным.

Одна из основополагающих дефиниций закона: создание федерального реестра – единой базы данных объектов нематериального этнокультурного наследия.

К объектам нематериального этнокультурного достояния отнесены: традиционное исполнительство (пение, музыка, танцы), устное творчество (сказки, былины, эпические сюжеты), обычаи, обряды, праздники и др. Механизм работы с реестром, следующий: экспертный совет при Министерстве культуры оценивает и одобряет либо не одобряет объекты, претендующие на включение в реестр. Состав совета не ограничивается

представителями органов публичной власти, к его работе привлекают и представителей общественности и экспертного сообщества.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным выделить предложения по совершенствованию механизмов с сфере реализации органами публичной власти полномочий, относящихся к ОКН.

- Более широкое внедрение цифровых технологий при работе с культурным наследием. Предполагает цифровизацию реестра ОКН, 3D-каталогизацию, 3D-сканирование памятников и создание виртуальных музеев.

- Расширение мер поддержки для частных владельцев памятников (в случае если это материальный объект) и поддержка грантами для этнокультурных проектов (если дело касается нематериального объекта).

- Оптимизация процедур согласования работ по приведению объектов в надлежащее состояние.

2.2 Полномочия органов публичной власти субъектов федерации и местного самоуправления по охране объектов культурного наследия

Региональное законодательство в регулировании полномочий органов публичной власти по охране объектов культурного наследия условно делятся на две группы.

Акты, регулирующие сферу культуры – законы об охране ОКН субъекта РФ. (например, Закон г. Москвы от 14.07.2000 № 26 «О сохранении и использовании памятников истории и культуры»)

Акты, устанавливающие принципы организации власти – законы о разграничении полномочий субъектов федерации и местного самоуправления.

Регулирование правовых аспектов данного вопроса на территории субъектов РФ должно соответствовать Конституции РФ и федеральным законам, принятым по компетенции совместного ведения РФ и субъектов РФ (п. 2 ст. 76 Конституции РФ).

В Федеральное законодательство по вопросу разделения полномочий, в том числе в сфере охраны культуры, на регулярной основе вводятся новые положения. Как следствие региональные власти не всегда могут оперативно прийти к унификации нормативной базы с федеральным центром.

Хронологию решения проблемы уместно разделить на два этапа. Этап 1993-2002 гг. (можно охарактеризовать как – период правовой неопределенности). Этап с 2002 г. по настоящее время (период систематизации). Различия в данных этапах представим в виде сравнительной таблицы ключевых характеристик.

Критерий	1993-2002 гг.	2002 г. - н.в.
Правовая база	Фрагментарная	Систематизированная
Учет объектов	Разрозненный	Единый государственный реестр
Финансирование	По остаточному принципу	Программно-целевое
Участие муниципалитетов	Минимальное	Постепенное расширение
Общественный контроль	Отсутствует	Развивающийся институт

Раскроем содержание таблицы более подробно. В декабре 1993 года начался первый этап формирования правовой базы для охраны культурного наследия. Конституция РФ, утвержденная всенародным голосованием, в статье 72 определила в совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ таких важных сфер, как защита памятников истории и культуры и организация местного самоуправления. Подробности о том, что именно подразумевается под «предметом совместного ведения», были изложены в статье 2 утратившего силу Федерального закона № 119-ФЗ.¹

¹Российская Федерация. Законы. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ (в ред. от 20.05.2002) // Российская газета. - 1999. - 30 июня.

Совместное ведение означает сферу общественных отношений, регулирование которых по умолчанию возложено на федеральный уровень и субъекты РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации. В рамках совместного ведения разрабатываются федеральные законы, а также законы и другие нормативно-правовые акты субъектов РФ, принимаемые на их основе. Согласно статье 12 Федерального закона № 119-ФЗ, которая опирается на статью 76 Основного закона, субъекты Российской Федерации имели право на самостоятельное правовое регулирование в вопросах, относящихся к совместному ведению, до момента принятия федеральных законов по этим темам. После утверждения федерального закона нормативно-правовые акты субъектов РФ должны быть приведены в соответствие с его положениями.

В некоторых регионах России приняты законы, которые четко разграничивают полномочия органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере охраны культурного наследия. Так, статьей 4 закона Вологодской области «О полномочиях органов государственной власти области и органов местного самоуправления в сфере охраны и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории Вологодской области»¹ на органы местного самоуправления возложено осуществление полномочий по охране объектов культурного наследия местного (муниципального) значения.

Внедрение совместного управления объектами культурного и исторического наследия между Российской Федерацией и ее субъектами стало мощным толчком к созданию и совершенствованию региональных правовых актов в области охраны памятников. Отсутствие единого федерального закона, определяющего правила работы с объектами культурного наследия, привело к тому, что субъекты федерации начали

¹ «О полномочиях органов государственной власти области и органов местного самоуправления в сфере охраны и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории Вологодской области». [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>). (дата обращения 29.04.2025).

самостоятельно разрабатывать соответствующие нормативно-правовые акты. В результате в регионах были приняты как общие законы о культуре, так и специализированные законы, направленные на охрану памятников.

Внекоторых регионах Российской Федерации вопросы охраны объектов культурного наследия были регламентированы нормативными актами, подчиненными основным законам. К примеру, в Белгородской области на стыке XX и XXI веков действовали Временные правила охраны и использования памятников истории и культуры, утвержденные распоряжением главы администрации Белгородской области от 14 сентября 2000 года под номером 582¹. Парадоксальным образом, указанные Временные правила, помимо определения полномочий органов местного самоуправления в области охраны памятников, также, в противоречие с статьей 12 Конституции РФ, определили конкретные структуры этих органов, по сути, интегрировав их в систему органов государственной власти.

Интерес представляет и действовавшее в Липецкой области до 10 июля 2003 г. Временное положение об охране, реставрации и использовании памятников истории и культуры Липецкой области, утвержденное постановлением Липецкого областного Собрания депутатов от 12 октября 1995 г. № 357-пс.²

В соответствии с пунктами 2.1 и 2.3 Временного положения органы местного самоуправления осуществляют государственный контроль «за охраной памятников культуры», а также «несут всю полноту ответственности

¹ Белгородская область. Глава администрации. Временные правила охраны и использования памятников истории и культуры на территории Белгородской области: постановление Главы администрации Белгородской области от 14 сентября 2000 г. № 582. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

² Липецкая область. Липецкое областное Собрание депутатов. О Временном положении «Об охране, реставрации и использовании памятников истории и культуры Липецкой области»: постановление Липецкого областного Собрания депутатов от 12 октября 1995 г. № 357-пс // [Электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс: Липецкая область. Утратил силу в связи с принятием постановления Липецкого областного Собрания депутатов от 10 июля 2003 г. № 289-пс.

перед народом и мировым сообществом за сохранение памятников культуры в пределах территорий, на которые распространяется ее компетенция».

Крайне интересным в период до 2002 г. является факт закрепления за органами местного самоуправления полномочий в области охраны памятников, что фактически означало предоставление им государственных полномочий. Примечательно, что в законах не было предусмотрено выделения субвенций из бюджетов субъектов РФ для выполнения этих государственных функций.

В качестве примера, пункт 1 статьи 11 Закона Республики Адыгея «О государственной охране памятников истории и культуры» возлагает на органы местного самоуправления обязанность по охране и использованию памятников культуры, расположенных на их территории и под их юрисдикцией¹.

В соответствии с указанной статьей, полномочия органов местного самоуправления определены как:

- решение вопросов охраны и использования памятников культуры; осуществление контроля за соответствием деятельности законодательству Республики Адыгея «О государственной охране памятников истории и культуры»;

- создание необходимой организационной, правовой и финансовой базы для защиты и рационального использования объектов культурного наследия;

- участие в установлении, популяризации и осуществлении защиты памятников культуры, расположенных на территории соответствующего муниципального образования.

Утративший силу Закон Краснодарского края «Об охране и использовании памятников истории и культуры на территории

¹ Республика Адыгея. Законы. О государственной охране памятников истории и культуры: Закон Республики Адыгея от 27 апреля 1999 г. № 121 (в ред. Закона Республики Адыгея от 27.02.2003 № 115) / [Электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (дата обращения 25.03.2025.)

Краснодарского края» от 1 апреля 1997 г. № 75-КЗ¹, в частности, возлагал на органы публичной власти субъекта следующие полномочия:

- обязанность «обеспечивать условия выявления и обследования историко-культурного наследия» (ст. 13);
- установление охранных досок на памятниках истории и культуры, принятых на государственную охрану, финансирование их изготовления (ст. 16);
- регистрация открытых листов.

В Республике Хакасия к полномочиям органов власти субъектов и местного самоуправления были отнесены:

- выявление объектов культурного наследия, внесение предложений по включению выявленных объектов в «Реестр объектов культурного достояния народов Республики Хакасия»;
- осуществление охраны и организация использования объектов культурного наследия, расположенных на соответствующей территории².

Законом Белгородской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Белгородской области»³ к полномочиям органов публичной власти отнесено обеспечение контроля за соблюдением правил охраны и использования объектов культурного наследия, расположенных на соответствующей территории.

Таким образом, характерными особенностями нормативного регулирования полномочий по охране ОКН в региональном законодательстве этапа 1993-2002 гг. были:

- Декларативное дублирование. В большинстве нормативных актов субъектов механическое воспроизвели положения статьи 35 Основ

¹ «Об охране и использовании памятников истории и культуры на территории Краснодарского края» от 1 апреля 1997 г. № 75-КЗ [Электронный ресурс] http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=140003260&page=1&rdk=1#I0 (дата обращения 25.03.2025.)

² Республика Хакасия. Законы. Об историко-культурном наследии народов Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 20 июня 2000 г. № 115 // Вестник Хакасии. – 2000. - № 36 – 37.

³ Белгородская область. Законы. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Белгородской области: Закон Белгородской области от 13 ноября 2003 г. № 97 // Белгородские известия. – 2003. - № 188. – 19 ноября.

законодательства о культуре. При этом не прописав конкретные механизмы реализации полномочий.

Смещение понятий. Неразличение «охраны» (превентивные меры) и «сохранения» (практические действия). Путаница в терминологии в законодательных актах субъектов приводила к неопределенности ответственности за нарушения в сфере культурного наследия.

-Наследие советского законодательства. Фактическое применение норм Закона РСФСР 1978 г. и сохранение устаревших классификаций памятников, по сути, приводили конфликту с новыми экономическими реалиями.

Данные особенности привели к следующим правовым коллизиям. Так называемый конституционный парадокс: ст. 72 Конституции игнорировалась в целом ряде региональных актов. Финансовая необеспеченность – передача функций по охране ОКН без компенсации расходов. Юридическая неопределенность – значительное число правовых актов субъектов не содержали четких критериев отнесения ОКН к определенной категории. На практике это вело к невозможности определить какой правовой статус придать конкретному зданию статус особо ценного объекта, объекта культурного наследия регионального значения или вообще статус архитектурного ансамбля.

Принятие Федерального закона №73-ФЗ вкупе с не утратившими юридической значимости положениями Закона РФ «О местном самоуправлении в Российской Федерации» на первых порах создал новые проблемы вместо системного решения. На органы местного самоуправления могли быть возложены функции государственных органов. Но возможность возмещения расходов для осуществления таких полномочий отсутствовала. Возникал так называемый муниципальный тупик: ситуация, когда часть полномочий не закрывается финансированием.

Но, несмотря на определенные шероховатости, принятие Федерального закона № 73-ФЗ в 2002 году стало ключевым событием второго этапа правового регулирования полномочий публичных органов власти в сфере

охраны объектов культурного наследия на территории субъектов РФ. Этот закон заложил основу для современной системы понятий в области охраны ОКН и его новации оказали значительное влияние на развитие регионального законодательства.

В правовом регулировании полномочий органов власти по защите объектов культурного наследия в регионах России существенное значение имело принятие в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ, положившего начало масштабной реорганизации местного самоуправления по всей стране.

Согласно четвёртому пункту статьи 85 Федерального закона № 131-ФЗ, на органы власти субъектов России возлагалась задача:

До 1 января 2006 года все законы и нормативные акты регионов России должны были быть доработаны в соответствии с требованиями данного Федерального закона.

Этот пункт имел особую важность. Нормативные документы регионов, касающиеся защиты культурного наследия и утвержденные до проведения муниципальной реформы, нередко содержали разночтения с федеральными законами.

Руководство страны следовало путем последовательного уточнения границ компетенции органов публичной власти, осуществляемое путем принятия так называемых «поправочных» федеральных законов. Эти меры привели в итоге к формированию четкого механизма определения соотношения полномочий по защите ОКН с имеющимися в структуре государства органами власти.

Так, действующее Постановление правительства Пензенской области от 3 марта 2023 года N 131-пП «Об утверждении Положения о Министерстве по охране памятников истории и культуры Пензенской области»¹ содержит достаточно подробное и четкое изложение полномочий данного министерства, являющегося исполнительным органом, уполномоченным в

¹Постановление Правительства Пензенской области от 3 марта 2023 года №131-пП «Об утверждении Положения о Министерстве по охране памятников истории и культуры Пензенской области». // [Электронный ресурс] <https://docs.cntd.ru/document/406548083>. (дата обращения 31.03.2025)

области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия на территории Пензенской области.

К компетенции Министерства, возглавляемого на текущий момент А.А. Понякиным, отнесены следующие полномочия:

Обеспечивает выполнение законодательства Российской Федерации и Пензенской области, направленного на использование, сохранение, государственную охрану и популяризацию объектов культурного наследия в Пензенской области.

Содействует муниципальным образованиям Пензенского региона в сохранении, грамотном использовании и популяризации культурных ценностей регионального и местного значения, а также в обеспечении их государственной охраны.

Реализует и продвигает государственные программы, призванные защищать, рационально использовать, популяризировать и обеспечивать охрану объектов исторического и культурного значения.

Устанавливает правила охраны объектов культурного наследия, вне зависимости от уровня их значимости - будь то федеральное, региональное или местное достояние. Также устанавливает правила по содержанию и использованию объектов федерального значения, а также требования к обеспечению свободного доступа к ним.

Разрабатывает и утверждает охранные обязательства, которые должны соблюдать собственники или законные владельцы объектов культурного наследия, а также земельных участков, на которых находятся археологические памятники.

На территории Пензенской области имеются исторические поселения, обладающие особой значимостью для истории и культуры региона. Установление как самого перечня поселений, так и границ их территорий относится к компетенции Министерства под руководством А.А. Понякина. Данный орган власти также предъявляет требования к градостроительной деятельности в рамках обозначенных границ.

Объекты культурного наследия, расположенные на территории Пензенского региона, нуждаются в государственной защите и охране. Министерство, в рамках имеющегося правового инструментария, обеспечивает необходимую ОКН защиту.

Реализует полномочия по Федеральному государственному контролю (надзору). Данные полномочия распространяется на объекты культурного наследия всех уровней – федерального, регионального и местного – и охватывает все аспекты их существования: состояние, содержание, сохранность, использование, популяризацию и государственную охрану. Исключение составляют отдельные объекты, перечень которых определяет Правительство Российской Федерации.

В случае нарушения федеральных и региональных (Пензенской области) законов, регулирующих сохранение, использование, популяризацию и государственную охрану объектов культурного наследия федерального значения, Министерством в суд подаются соответствующие иски.

Устанавливает порядок внесения объектов культурного наследия, имеющих региональное или местное (муниципальное) значение, в единый государственный реестр памятников истории и культуры России.

Наружная реклама (разного рода баннеры и плакаты) не способствует сохранению исторического облика здания. Как следствие Министерство по охране памятников наделено правом устанавливать запрет или ограничение на размещение рекламы такого рода на объектах со статусом культурного наследия.

Регулирует установление, изменение и отмену зон охраны объектов культурного наследия, включая объединенные зоны охраны объектов культурного наследия федерального значения.

Установление таких зон осуществляется в тесной координации с соответствующим федеральным органом, ответственным за охрану объектов культурного наследия, а также объектов регионального значения.

Полномочия по внесению в реестр выявленных объектов культурного наследия Пензенской области новых объектов, соответствующие установленным критериям соответственно отнесены к компетенции Министерства.

Помимо вышеперечисленного, Министерство утверждает задания и разрешения на проведение работ по защите и восстановлению объектов, имеющих статус культурного наследия федерального или регионального уровня, внесенных в единый государственный реестр, и объектов, признанных выявленными. Координирует согласование проектных документов, необходимых для проведения реставрационных работ по объектам культурного наследия, как федерального, так и регионального значения, занесенным в единый реестр России, а также для объектов, которые еще только проходят процесс выявления и признания как культурного наследия. Также занимается утверждением отчётных документов, подтверждающих надлежащее выполнение работ по сохранению состояния объектов культурного наследия. Разрабатывает и утверждает проекты информационных текстов и указателей, предназначенных для установки на объектах культурного наследия.

Так, даже установка на здание, являющееся ОКН табличек с режимом работы, выполненные шрифтом Брайля, требуют согласования с Министерством. Хотя установка данных табличек способствует повышению уровня доступности данного объекта для маломобильных групп населения, и в данном случае не обходится без прохождения дополнительных (на наш взгляд, излишних), установленных законом процедур.

Добавляет объект, отвечающий критериям объекта культурного наследия, в список выявленных объектов культурного наследия Пензенской области.

Осуществляет установку надписей и указателей на воинские захоронения и памятники, посвященные Великой Отечественной войне, находящиеся в ведении Министерства;

Выносит решение о классификации объектов культурного наследия, имеющих федеральное, региональное и муниципальное значение, как находящихся в неудовлетворительном состоянии.

Таким образом, мы рассмотрели полномочия региональных органов публичной власти на примере Министерства по охране памятников истории и культуры Пензенской области. Исходя из вышеизложенного, его деятельность характеризуется системным подходом, сочетающим нормативное регулирование, практическую работу с муниципалитетами и инновационные проекты. Для повышения эффективности требуется усиление межведомственного взаимодействия и привлечение внебюджетных источников финансирования; поскольку главной проблемой, на наш взгляд, является потребность в огромных финансовых вложениях.

Несмотря на реставрацию, ОКН могут всё ещё быть подвержены повреждениям. Как же можно свести к минимуму риск повреждения объектов культурного наследия?

Ответственность за сохранность культурных памятников должна лежать на каждом. Ни одна реставрация не сможет заменить бережного отношения к объектам культурного наследия, ведь без этого они неизбежно будут страдать.

Кроме того, крайне важна грамотная организация реставрационных процессов.

Для предотвращения новых повреждений реставрационные работы должны выполняться с безупречным соблюдением всех установленных норм и правил. Кроме того, необходимо увеличение бюджетных ассигнований на проведение реставрации. Среди перспективных направлений сохранения объектов культурного наследия стоит отметить их интеграцию в туристическую сферу.

Древние памятники и культурные достопримечательности привлекают путешественников своей уникальной исторической и культурной атмосферой. Задача органов власти заключается в создании условий,

способствующих популяризации российского культурного наследия в сфере туризма.

Для достижения этой цели необходимо глубоко понимать потребности и предпочтения туристов, выявить самые привлекательные объекты культурного наследия и разработать эффективные экскурсионные программы и маршруты. Практика демонстрирует, что для успешного развития туризма, основанного на культурном наследии, необходим комплексный подход.

Для успешного сохранения ОКН необходимо привлекать бизнес-сектор, охватывающего широкий спектр сфер, от отелей и ресторанов до транспортных услуг. Важно отметить, что, хотя развитие туризма часто способствует сохранению культурного наследия, в отдельных ситуациях оно может и противостоять этой цели.

Популяризация объектов несет двойственные последствия. Положительный эффект роста туристического потока заключается в привлечении дополнительных финансовых средств, что в свою очередь стимулирует реставрационные работы (например пожертвования паломников помогают сохранить в надлежащем виде архитектурный ансамбль объекта культурного наследия федерального значения Троице-Сканов монастырь в с. Наровчат Пензенской области).

Примерами негативного воздействия является провоцирование массовым туризмом физического износа объектов. Так, в Санкт-Петербурге ритуальные практики (тактильный контакт со скульптурами львов) угрожают их сохранности, а в Воронежской области интенсивная эксплуатация скального комплекса «Малые Дивы» привела к частичному разрушению архитектурного памятника.

Тем не менее, сохранение и популяризация региональными властями традиций своего края через фестивали, выставки, постановки, продемонстрировавшие разнообразие и самобытность культуры, способствуют расширению культурного горизонта. Ограниченность ресурсов и возможностей региональных и муниципальных органов в обеспечении

надлежащей охраны и эксплуатации объектов культурного наследия обусловила необходимость в разработке новых, более эффективных инструментов.

Так, А.С. Чернявский предлагает не традиционные способы сохранения ОКН: государственно-частное партнерство (концессия, доверительное управление, совместные предприятия)¹. Актуальным механизмом привлечения внебюджетных средств выступает фандрайзинг, предполагающий сотрудничество публичных органов власти с коммерческими организациями, благотворительными фондами и физическими лицами. Данный подход решает две ключевые задачи:

-финансовую – недостающие средства для проведения реставрационных работ вносятся за счет негосударственных образований либо частных лиц;

-социальную - формируется общественный запрос на сохранение культурных объектов.

Регулирует данную сферу отношений следует через Федеральный закон № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», устанавливающий правовые основы взаимодействия государства и некоммерческого сектора и Федеральный закон № 327-ФЗ «О меценатской деятельности», закрепляющий статус меценатства как инструмента поддержки культуры, в том числе сохранения исторического наследия.

С точки зрения историко-культурного контекста значимость меценатства подчеркивает тот факт, что со времен Древнего Рима меценаты способствуют возрождению памятников архитектуры и истории. В России этот подход тоже находит применение в сфере охраны культурных ценностей.

¹Чернявский А.С. Управление сохранением и развитием объектов недвижимости культурного наследия: дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / А.С. Чернявский. – Москва, 2011. – 158 с.

Так, в своей статье Усманова Р.М. в качестве примера приводит следующие данные: «ВТБ в 2019 году выделил 100 миллионов рублей на реставрацию и защиту культурных памятников России. Эти средства были направлены на восстановление Архангельского собора в Вологде и храма Владимирской иконы Божией Матери в Нижнем Новгороде»¹.

Подобные инициативы крайне важны, поскольку они позволяют сохранить для будущих поколений исторические памятники. Стоит отметить, что главным фактором, стимулирующим развитие фандрайзинговой деятельности, являются налоговые льготы для благотворителей.

Краудфандинг стал эффективным инструментом привлечения инвестиций, способствующим сохранению культурного наследия: например, в Италии действует программа, позволяющая частным лицам напрямую участвовать в финансировании реставрации отдельных объектов культурного наследия через пожертвования.

В Японии существует программа, которая предоставляет финансирование проектам по сохранению замков и дворцов, в том числе и за рубежом.

В России имеется нормативная база для этого механизма – Федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Отличительной особенностью этого подхода является возможность для государственных органов создавать специальные проекты на платформах краудфандинга, где каждый желающий может принять участие в финансировании сохранения и реставрации отдельных культурных памятников.

В России действует множество фондов, которые сосредоточены на сборе средств для восстановления и ремонта объектов культурного наследия (ОКН). Одним из таких фондов является благотворительный Фонд сохранения

¹ Усманова Р.М. Полномочия органов публичной власти по сохранению культурного наследия в России / Р.М. Усманова. // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 2. – С. 71–79.

исторического наследия в России. Благодаря его инициативам удалось осуществить реставрацию знаменитого памятника Кузьме Минину и князю Дмитрию Пожарскому.

Однако, Государство остается ключевым субъектом финансирования мероприятий по сохранению объектов культурного наследия (ОКН). В России бюджетные ассигнования распределяются на федеральном и региональном уровнях, однако их недостаточность и неэффективное использование приводят к системным проблемам.

Требуется особое внимание в рамках государственной культурной политики и нематериальное наследие (языки, ремёсла, обряды). Правовой базой, регулирующей отношения в сфере выявления, сохранения и популяризации объектов нематериального наследия выступает Федеральный закон № 402-ФЗ «О нематериальном этнокультурном достоянии Российской Федерации».

В законе представлены практические меры по охране нематериального наследия, включающие в себя поддержку языковых программ (проведение фестивалей, работу языковых лагерей) и сохранение ремёсел (белорусская вышивка, башкирский кожевенный промысел) как основы этнической идентичности и экономики локальных сообществ.

Существенную роль в сохранении наследия играет такой институт власти, как Президент Российской Федерации. Так, Указ Владимира Путина от 25.01.2023 г. закрепляет меры по сохранению кинематографического наследия, поддержке русского языка, образовательных программ.

В качестве решения системных проблем, накопившихся в сфере сохранения культурного наследия предлагаем реализацию следующих процедур. Создание культурно-туристических кластеров и исторических кварталов, как инструментов устойчивого развития ОКН. Данную работу необходимо осуществлять поэтапно.

-Зонирование. На данном этапе определяются границы кварталов с высокой концентрацией ОКН.

-Следующим этапом необходимо провести нормативное регулирование работ. В частности, принять соответствующие Положения об ограничении застройки и требованиях к реставрации в границах кварталов.

-Непременным этапом выступает поиск необходимого финансирования. Здесь рекомендуется сочетать бюджетные ассигнования с привлечением инвестиций частного характера через готовые проекты.

-Этап юридического оформления управленческого механизма, подразумевает создание координационного органа для комплексного развития кластеров.

Важным шагом для повышения прозрачности финансирования объектов культуры может стать использование блокчейн-технологий. Следовательно реализация на практике такого рода инновационных методов контроля требует совершенствования нормативной базы и формулировки четких правовых дефиниций в данной отрасли.

В дополнение к вышесказанному, на региональном уровне рекомендуется утвердить положение (инструкцию) по определению объектов, подлежащих охране, аналогично тому, как это было реализовано Приказом Департамента культурного наследия города Москвы¹. В этот нормативный акт необходимо внести конкретные и более подробные требования и критерии для определения объектов охраны, а также порядок и список необходимых документов для подачи заявки на утверждение объекта охраны.

Рекомендуется включить в приложение к стандарту (инструкции) все необходимые документы. В каждом субъекте РФ целесообразно разработать региональные методические указания по определению объектов, подлежащих охране как объектов культурного наследия, которые будут соответствовать действующему Порядку выявления объектов с признаками объекта культурного наследия и их государственной регистрации.

¹ Приказ Департамента культурного наследия города Москвы № 204 от 14 июня 2022 г. «Об утверждении инструкции по утверждению предмета охраны объектов культурного наследия». [электронный ресурс] // <https://www.mos.ru/dkn/documents/normativnye-pravovye-akty/view/270860220/>(дата обращения 25.04.2025)

Ввиду того, что предмет охраны является неотъемлемой частью объекта культурного наследия, без которой любые реставрационные и ремонтные действия недопустимы, разработка единой формы и методической базы на региональном масштабе ускорит выполнение обязательств по его сохранению как со стороны государственного органа, так и со стороны собственника. Необходимо также отдельно определить критерии классификации объектов, обладающих признаками ОКН, как вновь выявленных объектов культурного наследия.

В субъектах Российской Федерации предлагается создать систему критериев, определяющих историко-культурную ценность, для выявления новых объектов культурного наследия и регулярного контроля за состоянием объектов, уже внесенных в государственный реестр ОКН. Создание и обсуждение новой методики станет важным шагом в развитии региональной политики сохранения культурного наследия и объединении усилий всех заинтересованных участников.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Охрана объектов культурного наследия в современной России относится к тем областям общественных отношений, в которых тесно переплетаются интересы всех трех уровней органов публичной власти.

Развитие правовой системы Российской Федерации привело к реформам государственного и местного управления целью которых было структурирование и разграничение полномочий во взаимоотношениях между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в том числе и в вопросах охраны объектов культурного наследия.

Характеризуя понятийный аппарат исследования, его сущностные признаки отметим следующее. Проблема правовой защиты объектов культурного наследия нуждается в более глубоком теоретическом осмыслении. Несмотря на то, что существуют правовые определения понятий «культурные ценности», «культурное наследие», «культурное достояние» и «объекты культурного наследия», они, будучи близкими по содержанию, нуждаются в стандартизации и более четкой формулировке для обеспечения точности и единообразия в правоприменительной практике.

Объекты культурного наследия, рожденные творческим потенциалом человечества, несут в себе уникальные качества и играют важную социальную роль, становясь тем самым мощным стимулом для развития каждого человека.

Данный тезис должен быть определяющим при создании законов, планов развития регионов и принятии любых управленческих решений в сфере сохранения культурного наследия.

Законодательная база Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, устанавливающая полномочия органов публичной власти в области охраны объектов культурного наследия имеет сложную (но при этом типичную для системы права РФ) иерархическую структуру: состоит из федеральных законов, законов субъектов РФ и подзаконных нормативных

правовых актов (акты Президента РФ и Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти субъектов РФ). Также одним из существенных элементов механизма правового регулирования общественных отношений являются муниципальные правовые акты, входящие в правовую систему нашей страны.

Базовым законодательным актом, регулирующим общественные отношения в области государственной охраны, сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия на наш взгляд является Федеральный закон № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Особая роль в охране объектов культурного наследия (ОКН) принадлежит нормам Кодекса об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ и Уголовного кодекса от 13.06.1996 № 63-ФЗ. Указанные акты закрепляют меры ответственности за нарушения в сфере защиты ОКН, создавая правовую основу для применения принудительных механизмов государственными органами в целях пресечения противоправных действий.

Хотя российское правительство занимается вопросами сохранения культурного наследия, подтверждением чему служит включение их в стратегические документы, такие как Стратегия государственной национальной политики РФ, сохраняются актуальные проблемы в этой сфере.. Как демонстрируют материалы исследования, ключевой проблемой выступает дефицит финансирования культурных инициатив. Ограниченность бюджетных ассигнований препятствует реализации мер по сохранению и реставрации ОКН, а также их адаптации для массового посещения. Следствием этого становится прогрессирующая деградация памятников культуры, часть из которых переходит в аварийное состояние или полностью утрачивается.

Недостаточность финансирования не дает возможности и полноценно внедрить цифровые технологии в деятельность органов власти по защите и

сохранению ОКН. Реализацию мероприятий по цифровизации реестра, 3D-каталогизации, 3D-сканированию памятников архитектуры и созданию виртуальных музеев, применение блокчейн-технологии можно представить разве что в крупнейших городах.

Помимо этого, проблемой, на наш взгляд, является излишняя бюрократизированность в отношении ОКН. Так, процедуры согласования с уполномоченным органом требуются в отношении любых, даже самых незначительных действий в отношении ОКН. К примеру, установка таблички режима работы объекта с шрифтом брайля для повышения доступности ОКН для маломобильных групп населения также требует процедуры согласования с соответствующим органом. Бывают случаи, что для заделки мелкой трещины в стене необходимо проходить длительную процедуру согласования проектной документации в органе охраны, получения разрешений, историко-культурных экспертиз и так далее. Соответственно, на деле это зачастую ведет к большему разрушению ОКН из-за не принятых вследствие долгих процедур согласования необходимых мер по сохранению ОКН.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [электронный ресурс] <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013>.
2. Федеральный закон № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» от 17.11.1995 г. [электронный ресурс] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102038230>
3. Уголовный кодекс Российской Федерации № 63-ФЗ от 13.06.1996 г., [электронный ресурс] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102041891>
4. Федеральный закон № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24.06.1999 г. // Российская газета. - 1999. - 30 июня.
5. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», [электронный ресурс] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&Nd=102147413>
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ [электронный ресурс] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184>
7. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [электронный ресурс] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102074022&intelsearch>
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. [электронный ресурс] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102074277>
9. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076756>

10. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102090643>

11. Федеральный закон от 23.07.2013 № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии» [электронный ресурс] <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102167056>

12. Федеральный закон от 22.10.2014 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [электронный ресурс] http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=3&nd=102385953

13. «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) (ред. от 25.12.2023) [электронный ресурс] <http://ips.pravo.gov.ru/?docbody=&prevDoc=102856283&backlink=1&&nd=102018866>

14. Указ Президента Российской Федерации от 30.11.1992 г. № 1487. «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации». // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102025429&backlink=1&&nd=102020034>

15. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102161949>

16. Указ Президента РФ от 25 января 2023 г. № 35 «О внесении изменений в Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808» [электронный ресурс] // <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202301250004>

17. Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2008 г. N 315 "Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации". // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102378610&intelsearch=972+12.09.2015>

18. Постановление Правительства РФ от 15.07.2009 N 569 (ред. от 25.04.2024) "Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе" // <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202404270027>

19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2024 г. № 2501-р О Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102391450&backlink=1&&nd=607439407>.

20. Приказ Минкультуры России от 26.08.2010 N 563 (ред. от 28.07.2023) "Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы" [электронный ресурс] // <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202504300022>

21. Белгородская область. Глава администрации. Временные правила охраны и использования памятников истории и культуры на территории Белгородской области: постановление Главы администрации Белгородской области от 14 сентября 2000 г. № 582. [электронный ресурс] // <http://publication.pravo.gov.ru/document/3100202306080010>

22. Белгородская область. Законы. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Белгородской области: Закон Белгородской области от 13 ноября 2003 г. № 97 [электронный ресурс] // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=103024576&backlink=1&&nd=103015760>

23. Кировская область. Законодательное Собрание Кировской области. Об обращении Законодательного Собрания Кировской области к Председателю Правительства Российской Федерации В.В. Путину по вопросу реализации Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: постановление Законодательного Собрания Кировской области от 24 июля 2008 г. № 27/174. [электронный ресурс] //

http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&nd=151027466&page=1&rdk=0&intelsearch

24. Липецкая область. Липецкое областное Собрание депутатов. О Временном положении «Об охране, реставрации и использовании памятников истории и культуры Липецкой области»: постановление Липецкого областного Собрания депутатов от 12 октября 1995 г. № 357-пс //

http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=111013827&page=1&rdk=1#I0

25. Постановление Законодательного Собрания Республики Карелия от 22 февраля 2008 г. № 789-IV ЗС. [электронный ресурс]

26. Постановление Правительства Пензенской области от 3 марта 2023 года №131-пП «Об утверждении Положения о Министерстве по охране памятников истории и культуры Пензенской области». //

http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=154327219&page=1&rdk=3

27. Республика Адыгея. Законы. О государственной охране памятников истории и культуры: Закон Республики Адыгея от 27 апреля 1999 г. № 121 (в ред. Закона Республики Адыгея от 27.02.2003 № 115) /[Электронный ресурс]

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=132009835&backlink=1&&nd=132020931>

28. Республика Хакасия. Законы. Об историко-культурном наследии народов Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 20 июня 2000 г. № 115 // Вестник Хакасии. – 2000. - № 36 – 37.

29. ГОСТ Р 55528-2013 «Состав и содержание научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования», утвержден приказом Росстандарта № 593-ст. от 28.08.2013. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

30. ГОСТ Р 55567-2013 «Порядок организации и ведения инженерно-технических исследований на объектах культурного наследия. Памятники истории и культуры. Общие требования», утвержден приказом Росстандарта № 665-ст. от 28.08.2015. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

31. ГОСТ Р 55627-2013 «Археологические изыскания в составе работ по реставрации, консервации, ремонту и приспособлению объектов культурного наследия», утвержден приказом Росстандарта № 1138-ст. от 09.10.2013. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

32. ГОСТ Р 55653-2013 «Порядок организации и проведения работ по сохранению объектов культурного наследия. Произведения монументальной живописи. Общие требования», утвержден приказом Росстандарта № 1206-ст. от 25.10.2013. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

33. ГОСТ Р 55935-2013 «Состав и порядок разработки научно-проектной документации на выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия – произведений ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства», утвержден приказом Росстандарта № 2417-ст. от 30.12.2013. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

34. ГОСТ Р 55945-2014 «Общие требования к инженерно-геологическим изысканиям и исследованиям для сохранения объектов культурного наследия», утвержден приказом Росстандарта № 16-ст. от

06.02.2014. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

35. ГОСТ Р 56198-2014 «Мониторинг технического состояния объектов культурного наследия. Недвижимые памятники. Общие требования», утвержден приказом Росстандарта № 1458-ст. от 30.10.2014 г. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

36. ГОСТ Р 56200-2014 «Научное руководство и авторский надзор при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия. Основные положения», утвержден приказом Росстандарта №1460-ст. от 30.10.2014. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

37. ГОСТ Р 56254-2014 «Технический надзор на объектах культурного наследия. Основные положения», утвержден приказом Росстандарта № 1803-ст. от 26.11.2014. [электронный ресурс] СПС КонсультантПлюс (либо <http://www.consultant.ru/>).

Научная и учебная литература

38. Алексеева М. В. Государственное управление в сфере охраны культурного наследия: монография. Ростов-на-Дону: Российская таможенная акад., 2009.

39. Андреева В.А. Взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества в сфере сохранения культурного наследия: диссертация... кандидата социологических наук: 23.00.02. Санкт-Петербург, 2006.

40. Богуславский М.М. «Международная охрана культурных ценностей» Москва: Международные отношения, 1979.

41. Вахитов, А.К. Административно-правовая охрана объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Вахитов Амир Канафиевич. – М., 2007. – 170 с. [электронный ресурс] // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/217342.html> (дата обращения: 14.03.2025)

42. Джамбатов А.А. Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Джамбатов Александр Александрович. – Ставрополь, 2005. – 199 с. [электронный ресурс] // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/222375.html> (дата обращения: 12.03.2025).

43. Копсергенова А.А. Культурное наследие: философские аспекты анализа: Дис. канд. философ. наук: 09.00.13. Ставрополь - 2008.

44. Лачина Е.А. Уголовно-правовая охрана памятников природы, истории и культуры: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Лачина Елена Анатольевна. – Рязань, 2005. – 168 с. [электронный ресурс] // URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/218106.html> (дата обращения: 12.03.2025).

45. Мазенкова А.А. Культурное наследие как самоорганизующаяся система: Автореф. дис. канд. философ. наук: 24.00.01. Тюмень - 2009., С. 12.

46. О выходе России из Совета Европы (справочный материал) [электронный ресурс] // URL: http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/1834254/.html (дата обращения: 15.03.2025)

47. Редчиц М. А. Уголовно-правовая охрана объектов культурного наследия: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.08. Москва, 2018.

48. Рыбак К.Е. «Музей в нормативной системе (Историко-культурный анализ)» Автореф. Дис. Доктора культ. Наук., 24.00.03, Москва - 2006., С 3.

49. Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева и др.; под ред. Ю.А. Тихомирова, В.Н. Зенкова. – «КОНТРАКТ»: «ИНФРА-М»; 2005. – С. 144.

50. Чернявский А.С. Управление сохранением и развитием объектов недвижимости культурного наследия: дисс. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / А.С. Чернявский. – Москва, 2011. – 158 с.

Публикации в научных журналах, сборниках и СМИ

51. Авакьян, С.А. Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. – 2007. - № 8. - С. 3, 5 – 10

52. Драпеко, Е. Деятельность Государственной Думы по совершенствованию законодательства в сфере культуры / Е. Драпеко // Инновационная политика в сфере сохранения культурного наследия и развития культурно познавательного туризма: Материалы международной конференции. Москва, 25-27 ноября 2005 г. – М., 2006. – С. 30.

53. Мартыненко И.Э. «Государственная охрана объектов культурного наследия: особенности применения белорусского и российского законодательства в изменившихся условиях, обусловленных распространением пандемии коронавируса». // Наследие и современность. – 2021. – С. 383-403.

54. Медведев Е.В. «Культурные ценности как предмет государственно-правового регулирования» // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК» - 2004., С. 128-139.

55. Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий (часть 1) // Право и политика, №2 – 2011.

56. Соловьев А.П., Кирилова А.В. «Основные направления государственной системы сохранения, использования и охраны недвижимого материального культурного наследия России»// Современные исследования культурных процессов. – 2023. – С.10-17.

57. Трещетенкова Н.Ю. Охрана памятников истории и культуры в Польше / Н.Ю. Трещетенкова // Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах: сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 2005. - С. 85.

58. Усманова Р.М. Полномочия органов публичной власти по сохранению культурного наследия в России / Р.М. Усманова. // Правовое государство: теория и практика. – 2023. – № 2. – С. 71–79.

59. Усманова Р.М. К вопросу о конституционном праве граждан на объекты культурного наследия. / Р.М. Усманова. // Мир науки и мысли. The World of Science and Ideas. – 2023. – № 3. – С.117-120