

УДК 93.502.8

## ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИИ

*О.Н. Шматько*

## HISTORICAL AND LEGAL ISSUES OF STATE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OBJECTS IN RUSSIA

*O.N. Shmatko*

**Аннотация.** Главной задачей научной статьи является рассмотрение основных вопросов охраны объектов культурного наследия как собственности Российского государства. Цель исследования – освещение правовых вопросов охраны памятников старины, которые являются духовным и культурным наследием прошлого и источником исследований в современной науке, имеющие невозместимую историческую ценность. Актуальность темы исследования заключается в том, что состояние большого количества памятников истории и культуры России, находящихся под охраной государства, находится в неудовлетворительном состоянии и продолжает ухудшаться. Сделанный автором анализ законодательства и правоприменительной практики позволяет говорить о необходимости выделения специфики и особенностей государственного контроля в области сохранения, использования и охраны государством объектов культурного наследия.

**Abstract.** The main objective of the scientific article is to consider the main issues of protection of cultural heritage objects as property of the Russian state. The purpose of the study is to highlight the legal issues of the protection of ancient monuments, which are the spiritual and cultural heritage of the past and a source of research in modern science, having an irreplaceable historical value. The relevance of the research topic lies in the fact that the condition of a large number of historical and cultural monuments of Russia, which are under state protection, is in an unsatisfactory state and continues to deteriorate. The analysis of legislation and law enforcement practice made by the author suggests the need to highlight the specifics and peculiarities of state control in the field of conservation, use, popularization and state protection of cultural heritage objects.

**Ключевые слова:** культура, историческая память, памятники истории и культуры, государство, законодательство, охрана, старина, ценности.

**Keywords:** culture, historical memory, historical and cultural monuments, state, legislation, protection, antiquity, values.

Опыт охраны объектов культурного наследия в России начинается очень давно. Еще в первых указах Петра Великого наблюдается процесс выявления, фиксации и сохранения российских древностей. В разные периоды истории эта деятельность имела свои особенности и очень сильно зависела от усилий государства и общества.

Вопрос охранительной политики старинных памятников как собственности Российского государства требует особого внимания. Тем более что на современном этапе не выработана объективная оценка стоимости культурного наследия, в «отличие от национального богатства, которое составляет

из основного капитала, материальных активов, домашнего имущества, леса, минерально-сырьевой и топливно-энергетической базы, интеллектуального потенциала». Именно все это с «непоследовательностью правотворческой и правоприменительной практики создает трудности в обретении адекватной ценности» достояния государства. Учитывая чрезвычайность ситуации, были созданы специальные государственные органы охраны памятников.

Вектор государственной охраны культурного достояния направлен не только на охрану, сохранение, но и рациональное использование памятников старины. А потому «включение объектов, составляющих культурное достояние России, в процессы экономического характера создает необходимость четкого законодательного обозначения регулятивных режимов ограничения оборота этих ценностей» [1, с. 250–255]. Расширение же диапазона экономико-правовых регуляторов требует единообразия законодательных терминов, обозначающих объект регулирования данной сферы. Поэтому, важной проблемой реализации правовых режимов культурных ценностей является четкая юридическая определенность и дифференциация юридической терминологии.

В действующем законодательстве употребляются коррелирующие термины: «культурное достояние и культурное наследие», «культурные ценности», «памятники истории и культуры» [2]. Важно, что достояние употребляется параллельно наследию и оба определяются через «ценности», которые могут быть «культурно-историческими», «культурными и научными», «культурными и гуманитарными», «движимыми и недвижимыми».

Анализ законодательства, в том числе действующей статьи 20 Закона РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры», Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», «Основ законодательства о культуре» [3] и других, позволяет сделать вывод о том, что сегодня происходит значительная изменения в формулировке и смысле понятия «памятник истории и культуры».

В то же время понятие «движимые памятники» не имеет четкой определенности в законодательстве и практически выведено базовым законом из-под действия режима государственно-охранительного законодательства. А ведь этот факт прямо противоречит принципам охраны историко-культурного наследия Российского государства.

В итоге становится очевидным, что в действующих нормативных и индивидуальных правовых актах широко распространенное понятие «памятник» имеет широкий смысловой диапазон, включая движимые предметы (что базовым законом исключается). Это подтверждается и длительной исторической траекторией использования данного понятия, истоки возникновения и употребления которого ведут к законодательству Российской империи, проходя через нормотворческую практику советских времен.

Так, «содержание понятия «памятник истории и культуры» оставалось в Российской империи неточным и обозначалось различными терминами.

Все это осложняло вопрос классификации памятников, подлежащих разным способам охраны и сохранения» [4, с. 428–430].

В начале XVIII века в Указах Петра I употребляются термины «куриозные», «оригинальные», «старые» вещи; в Указах императрицы Анны Иоанновны – «старинные», «уникальные», «примечательные» вещи «чрезвычайной работы». В первой половине XIX века появляется термин «древности», а затем и «памятники древности», «достопамятства», в середине XIX века – «древние памятники», «памятники старины», «памятники истории».

В «настоящее время памятник истории и культуры – понятие, которое имеет свои традиции формирования на протяжении сотен лет, неоправданно «сужается», ограничивая действие устанавливаемого режима охраны» [5, с. 147–153].

Для успешной реализации последнего важным представляется требование унификации тематического законодательства, которое включает использование одинаково (единообразно) определяемых в законодательстве юридических терминов, что обосновано необходимостью соответствия этого законодательства современным социально-экономическим условиям модернизируемого государства, а также потребностью сгладить существующее противоречие между обязательностью сохранения культурно-исторического наследия с хозяйственными и бюджетными интересами, как общества, так и государства.

Между тем, терминологические проблемы вовсе не исчерпывают всего спектра вопросов, «связанных с охраной культурно-исторического наследия нашего Отечества. Интересными представляются полномочия органов государства в памяtnико-охранительной сфере на современном этапе» [6].

Под охраной объектов культурного наследия государством подразумевается «система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия».

Правовой режим охраны памятников истории и культуры предполагает, таким образом, правовую регламентацию отношений, связанных с выявлением, сохранением, использованием, изучением памятников истории и культуры и соответствующим государственным контролем.

Интерес представляет шаг государства в области использования и «государственной охраны объектов историко-культурного наследия, связанный с передачей в 2010 году полномочий РФ» [7, с. 273–289] органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Одна часть передаваемых полномочий касается сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности (на передачу этих полномочий по п. 1. ст. 9.1 наложен мораторий до 2016 года).

Заметим, что общественные отношения, которые являются предметом регулирования Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах

культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», имеют гражданско-правовой характер. В частности, это «отношения, возникающие в области сохранения и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», а также связанные с «особенностями владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации как особым видом недвижимого имущества» (ст. 1). В соответствии со ст. 2 этого закона «имущественные отношения, возникающие при сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, регулируются гражданским законодательством Российской Федерации...».

В соответствии с ст. 71 Конституции РФ «гражданское законодательство отнесено к предмету ведения Российской Федерации». Действительно, в соответствии с п. 7 ст. 23.6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ допускается передача субъектам РФ полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. «При этом не конкретизируется характер и природа передаваемых полномочий» [8, с. 2–7].

Между тем передача полномочий федеральных органов по предмету ведения Российской Федерации, полномочий, связанных с сохранением и использованием объектов культурного наследия, предусматривает и передачу полномочий, связанную соответственно с особенностями владения, пользования и распоряжения, на региональный уровень. В ст. 9.1 ФЗ о памятниках не упоминает, что и рамках передаваемого органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления полномочий в отношении объектов культурного наследия особенности «имущественных отношений» останутся в ведении РФ. В качестве исключений заявлено то, что скорее можно отнести к предмету административного права и сфере административного законодательства «ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия; проведение государственной историко-культурной экспертизы» [9]; согласование проектов зон охраны объектов культурного наследия и градостроительных регламентов; выдачи разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия.

Данная проблема охраны историко-культурного наследия коррелирует с общими проблемами ограничения административного права от гражданского, рассматриваемыми в современной науке и судебной практике высших инстанций, когда возникают вопросы о том, являются ли правоотношение, регулируемые оспариваемыми в суде актами, гражданско-правовыми или административно-правовыми.

Высока вероятность того, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации не будут выходить за рамки своей компетенции.

Соответственно реализация переданных на региональный уровень федеральных полномочий по сохранению и использованию объектов культурного наследия будет осуществляться в ходе принятия индивидуальных административных актов на основе действующего федерального законодательства. Законодательная деятельность в субъектах РФ и регулятивное ведомственное нормотворчество как необходимый элемент государственного управления останутся вне рамок переданных полномочий, что нарушит системность в памятнико-охранительной деятельности государственных органов и снизит ее эффективность [10, с. 114–119].

Заметим также, что передача полномочий в сфере охраны культурного наследия с федерального на региональный уровень прививает определенный «вкус» регионов к самостоятельности в деле охраны памятников, стремление продолжать обозначенный в духе действующего закона о памятниках вектор.

Особого внимания заслуживает функция контроля государства в области сохранения и использования, государственной охраны объектов культурного наследия. Он осуществляется в соответствии с федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации говорится в контексте проведения внеплановых проверок деятельности проверяемых субъектов (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей). Здесь, следует заметить, что на практике цель и задача проверочных мероприятий по объектам культурного наследия, которые проводятся уполномоченными органами государственной власти, связана прежде всего с выяснением их технического состояния, а не с проверкой хозяйственной деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, в сферу которой памятники истории и культуры включены. Предмет, формы и методы проведения государственного контроля и области сохранения и использования, государственной охраны объектов культурного наследия обладают важнейшими характеристиками, которые определяет ряд важных особенностей, подчеркивая необходимость учета особого правового регулирования данной сферы специализированными нормативными правовыми актами.

Анализ законодательства и правоприменительной практики позволяет говорить о необходимости выделения специфики и особенностей государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. При этом, учитывая цели и особенности его проведения, рационально вывести данный вид контроля из сферы действия закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Этот контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия можно включить в перечень видов контроля (или сфер его реализации), который содержится в Федеральном законе № 248-ФЗ.

Государство играет ведущую роль в правовой регламентации общественных отношений, имея большой исторический опыт законодательства и подзаконного нормотворчества. Между тем особенности и, пожалуй, прежде всего, недостатки, функциональной деятельности органов государственной власти (как законодательной, так и исполнительной) в ходе правовой регламентации охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия России предопределяют большой простор для совершенствования механизма правового регулирования этой сферы общественных отношений.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Михеева, И. В. Режим перемещения культурных ценностей в ЕАЭС / И. В. Михеева, А. С. Логинова, Н. В. Пронина. – Текст : непосредственный // Вестник Томского государственного университета. – 2020. – № 458. – С. 250–260.
2. Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 21.12.2021). – Текст : электронный // Консультант Плюс. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37318/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/) (дата обращения: 28.08.2022).
3. Закон РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» от 05.12.1978 (с изм. с 25.06.2002). – Текст : электронный // Кодекс. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/9005909> (дата обращения: 28.08.2022).
4. Михеева, И. В. Охрана памятников в Российской империи: проблемы правового регулирования (историко-правовой аспект) / И. В. Михеева. – Текст : непосредственный // Проблемы в российском законодательстве. – 2008. – № 1. – С. 428–430.
5. Михеева, И. В. Культурные памятники: к вопросу законодательного определения (историко-правовой аспект) / И. В. Михеева. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2007. – № 1. – С. 147–153.
6. Innovative Policies for Heritage Safeguarding and Cultural Tourism Development: I64 Proceedings of the International Conference / Moscow, 25–27 November 2005. – М.: Publ. house of SU – HSE, 2006. – 152 p.
7. Иванова, Л. В. Историко-архитектурные памятники Российской Федерации / Л. В. Иванова. – Тюмень : ТГУ, 2011. – 399 с. – Текст : непосредственный.
8. Ивлиев, Г. П. Законодательство РФ о разграничении полномочий в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия: история становления, современное состояние и проблемы реализации / Г. П. Ивлиев. – Текст : непосредственный // Культура: управление, экономика, право. – 2010. – № 2. – С. 2–7.
9. Калинина, Л. Е. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (постатейный) : сборник научных трудов / Л. Е. Калинина. – М. : Юстицинформ, 2010. – 376 с. – URL: <https://e.lanbook.com/book/10573> (дата обращения: 28.08.2022). – Текст : электронный.
10. Философские и исторические аспекты развития российского общества : монография / С. П. Золотарев, И. И. Гуляк, С. В. Януш [и др.]. – Ставрополь : АГРУС, 2018. – 224 с. – Текст : непосредственный.

### REFERENCES

1. Mikheeva I. V., Loginova A. S., Pronina N. V. The regime of movement of cultural values in the EAEU / I. V. Mikheeva // Bulletin of Tomsk State University. – 2020. – № 458. – Pp. 250–260.
2. Federal Law "On objects of cultural heritage (monuments of history and culture) of the peoples of the Russian Federation" dated 25.06.2002 № 73–FZ (ed. dated 21.12.2021) [Electronic resource] // Consultant Plus. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37318/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/) (accessed 28.08.2022).
3. The Law of the RSFSR "On the protection and use of historical and cultural monuments" dated 05.12.1978 (as amended from 25.06.2002) [Electronic resource] // Code. Electronic Fund of legal and regulatory and technical documentation. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9005909> (accessed 28.08.2022).
4. Mikheeva I. V. Protection of monuments in the Russian Empire: problems of legal regulation (historical and legal aspect) / I. V. Mikheeva // Problems in Russian legislation. – 2008. – № 1. – Pp. 428–430.
5. Mikheeva I. V. Cult monuments: on the issue of legislative definition (historical and legal aspect) / I. V. Mikheeva // Legal technique. – 2007. – № 1. – Pp. 147–153.
6. Innovative Policies for Heritage Safeguarding and Cultural Tourism Development: I64 Proceedings of the International Conference / Moscow, 25–27 November 2005. – M.: Publ. house of SU – HSE, 2006. – 152 p.
7. Ivanova L. V. Historical and architectural monuments of the Russian Federation / L.V. Ivanova. – Tyumen : TSU, 2011. – 399 p.
8. Ivliev G. P. Legislation of the Russian Federation on the delimitation of powers in the field of preservation, use, popularization and state protection of cultural heritage objects: the history of formation, current state and problems of implementation / G. P. Ivliev // Culture: management, economics, law. – 2010. – № 2. – Pp. 2–7.
9. Kalinina L. E. Commentary to Federal Law № 178-FZ of December 21, 2001 "On Privatization of State and Municipal Property" (article by article): collection of scientific papers / L. E. Kalinina. – Moscow : Justicinform, 2010. – 376 p. [Electronic resource] // Lan : electronic library system. – URL: <https://e.lanbook.com/book/10573> (accessed 28.08.2022).
10. Philosophical and historical aspects of the development of Russian society: monograph / S. P. Zolotarev, I. I. Gulyak, S. V. Yanush et al. – Stavropol: AGRUS of Stavropol State Agrarian University, 2018. 224 p.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Шматько, О. Н. Историко-правовые вопросы государственной охраны объектов культурного наследия в России / О. Н. Шматько. – Текст : непосредственный // Вестник Армавирского государственного педагогического университета. – 2022. – № 4. – С. 148–154.

#### BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Shmatko O. N. Historical and Legal Issues of State Protection of Cultural Heritage Objects in Russia / O. N. Shmatko // The Bulletin of Armavir State Pedagogical University, 2022, No. 4, pp. 148–154. (In Russian).