

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

**Правовое регулирование объектов культурного наследия в Российской
Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 4 курса 431 группы
направления подготовки 40.03.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Максимовой Виктории Васильевны

Научный руководитель
доцент, канд.филос.наук,
доцент
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

С.В. Стрыгина
инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой
доцент, канд.юрид.наук
должность, уч. степень, уч. звание

подпись, дата

Н.В. Тюменева
инициалы, фамилия

Саратов 2023 год

Введение. Культурное наследие народов Российской Федерации – индикатор общечеловеческой культуры, что является основой сохранения исторической памяти.

Это подтверждает Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, которая закрепляет положение, что в основе сбережения народа страны лежат российские духовно-нравственные идеалы и культурно-исторические ценности¹.

На сегодняшний день в Российской Федерации насчитывается более 151 000 объектов культурного наследия², из них 30 объектов входят в список Всемирного наследия ЮНЕСКО³.

Однако многие из них в настоящее время уничтожаются или подвергаются разрушению не только под влиянием войн и природных катастроф, но и неправильно осуществляемой хозяйственной деятельности человека.

Конституция РФ свидетельствует о праве каждого на доступ к культурным ценностям, и, кроме того, обязанности заботиться об их сохранении, как историческом и культурном наследии⁴.

В связи с этим, особую актуальность и значимость приобретает совершенствование правового регулирования в сфере охраны объектов культурного наследия.

Целью работы является проведение исследования правового регулирования объектов культурного наследия в Российской Федерации.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 №400 // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.

² Сведения из Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации // Официальный сайт Минкультуры России. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn> (дата обращения 01.04.2023).

³ Российские объекты из списка Всемирного наследия ЮНЕСКО. URL: <http://unesco.ru/unescorussia/sites/> (дата обращения 05.05.2023).

⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> (дата обращения 02.11.2022).

Для достижения указанной цели была предпринята попытка решить следующие задачи:

- проанализировать международное и национальное нормативное правовое регулирование объектов культурного наследия;
- изучить и разграничить понятия «культурное наследие», «культурные ценности» и «объекты культурного наследия»;
- определить отличительные признаки, виды и категории объектов культурного наследия;
- исследовать особенности мер, обеспечивающих сохранение объектов культурного наследия;
- определить роль объектов культурного наследия в формировании исторической памяти населения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере правового регулирования сохранения объектов культурного наследия РФ.

Предмет исследования составляют международные и национальные нормативные правовые акты, а также положения стратегических политико-правовых документов, регламентирующих отношения в сфере объектов культурного наследия.

Общетеоретической основой исследования послужили работы правоведов в области теории государства и права, конституционного, гражданского, административного, уголовного и градостроительного права А.В. Малько, Г.Н. Комковой, С.В. Стрыгиной, А.К. Вахитова, А.Л. Джамбатова, М.М. Богуславского, Ю.В. Алексеева, М.А. Александровой, Е.А. Л.В. Кошман, Т.А. Васильевой, Л.Р. Клебанова и др.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, пяти параграфов, заключения и списка использованных источников.

Первая глава работы посвящена общей характеристике объектов культурного наследия.

Основополагающая роль культуры в развитии личности и сохранении национальной самобытности народов обусловила появление среди основных прав человека – «культурные права».

Еще в 1948 г. Всеобщая декларация прав человека включила в систему «культурных прав» – право на доступ к культурным ценностям, культурному наследию⁵, тем самым обозначив необходимость их сохранения.

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к объектам культурного наследия относит – 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. Они представляют ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры. При этом выделяется такой признак, что объекты культурного наследия те, которые являются свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры⁶.

Объемный и комплексный состав объектов культурного значения обуславливает широкое нормативное регулирование в данной сфере, которое представлено на международном и национальном уровне.

Среди международных документов особое значение имеют следующие:

⁵ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1998.

⁶ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73 (ред. от 14.04.2023) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519; СЗ РФ. 2023. № 16. Ст. 2766.

1) Европейская культурная конвенция 1954 года (вступила в силу для Российской Федерации 21 февраля 1991 года) ⁷;

2) Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Принята 16 ноября 1972 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры) ⁸.

3) Венецианская хартия по консервации и реставрации исторических памятников и достопримечательных мест 1964 года ⁹.

В основе нормативного регулирования в нашей стране лежит Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры), Основы законодательства Российской Федерации о культуре ¹⁰, а также кодифицированное законодательство и ряд подзаконных актов.

Объекты культурного наследия как особый вид культурных ценностей имеют отличительные признаки, среди которых были выявлены следующие:

- Недвижимость или материальность;
- Возникновение в результате исторических событий;
- Историко-культурная ценность;
- Свидетельство эпох и цивилизаций;
- Особый правовой статус.

⁷ Европейская культурная конвенция (ETS N 18) (заключена в г. Париже 19.12.1954). Вступила в силу для СССР 21 февраля 1991 года // Сборник международных договоров СССР, М., 1994. Выпуск XLVII. 412 с

⁸ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (принята 16 ноября 1972 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Ратифицирована Указом Президиума ВС СССР от 09.03.1988 № 8595-XI // Ведомости ВС СССР. 1988. № 11. Ст.171.

⁹ Международная хартия по консервации и реставрации памятников и достопримечательных мест (Венецианская хартия) от 31 мая 1964 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901756982> (дата обращения 28.02.2023).

¹⁰ Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 14.04.2023) // Ведомости СНД и ВС РФ.1992. № 46. Ст. 2615; СЗ РФ. 2023. № 16. Ст. 2766.

Многообразие форм, в которых могут выражаться объекты культурного наследия, обусловило следующие виды данных объектов, выделенные законодателем:

- памятники;
- ансамбли;
- достопримечательные места.

Кроме видов, объекты культурного наследия делятся на категории историко-культурного значения, сформированные в зависимости от уровня объекта. К ним относятся:

1. На федеральном уровне: объекты, которые имеют особое значение для культуры и истории всей страны;
2. На региональном уровне: объекты, представляющие особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации;
3. На местном уровне: объекты муниципального значения, имеющие особое значение для истории и культуры данного субъекта федерации;

Вторая глава работы посвящена: проблемам реализации принципа сохранения объектов культурного наследия в градостроительной деятельности, недостаткам правового регулирования в обеспечении сохранения объектов культурного наследия, а также роли объектов культурного наследия в формировании исторической памяти населения.

Двадцать первый век характеризуется тенденцией застройки городов многоэтажными домами, торговыми, развлекательными центрами. Поэтому в настоящее время архитектурные памятники уничтожаются или полностью меняют свой облик в результате неправильного зонирования территорий, архитектурно-строительного проектирования, капитального ремонта, реконструкции, эксплуатации зданий и сооружений.

Все эти процессы составляют градостроительную деятельность, одним из принципов которой является положение о том, что она должна

осуществляться с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия ¹¹.

В декабре 2022 года завершилось судебное разбирательство по делу «Доходного дома В. А. Яхимовича 1910-1912 гг.» на улице Советской г. Саратова.

Вблизи данного объекта культурного наследия несколько лет ответчиками осуществлялось строительство административно-офисного здания с предприятиями обслуживания и многоквартирного жилого дома с подземной автостоянкой. По этому объекту не были реализованы те меры, которые предусмотрены законом в условиях строительной деятельности. В итоге такого строительства известному объекту культурного наследия был причинен значительный вред, что подтверждается различными экспертизами, проводимыми в рамках данного дела ¹².

А.Я. Рыженков отмечает, что для охраны объектов культурного наследия в ГК РФ предусмотрена специальная конструкция – зоны с особыми условиями использования территорий, в состав которых входят в том числе зоны охраны объектов культурного наследия, а также их защитные зоны ¹³.

Защитные зоны объектов культурного наследия представляют собой территории, прилегающие к включенным в реестр памятникам и ансамблям, в границах которых запрещаются строительство объектов капитального строительства и их реконструкция, связанная с изменением их параметров.

Исключение составляют лишь строительство и реконструкция линейных объектов, то есть непосредственно связанных с инфраструктурой.

¹¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190 (ред. от 28.04.2023) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст.16; СЗ РФ. 2023. № 18. Ст. 3227.

¹² Решение Арбитражного суда Саратовской области от 30.12.2022 года по делу № А57-7409/2021 // URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/79784a07-3d98-4626-a932-a3681fab7e82/30e71204-b661-4b66-a462-4cdd287aabe5/A57-7409-2021_20221230_Reshenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения 08.02.2023).

¹³ Рыженков А.Я. О принципе осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий и механизме его реализации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2018. № 29. С. 175.

Для сохранения объектов культурного наследия имеет большое значение выработка и реализация мер, нацеленных на обеспечение их как физической, так и культурно- исторической ценности.

К мерам, обеспечивающим сохранение объектов культурного наследия, относятся: консервация объекта культурного наследия; ремонт памятника; реставрация памятника или ансамбля; приспособление объекта культурного наследия для современного использования; спасательные археологические полевые работы.

Однако закон дает лишь общие определения для вышеперечисленных мер, используя формулировки «научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы», по которым сложно отличить меры друг от друга.

Сегодня и в научной литературе, и на практике отсутствует четкое понимание того, какие фактические действия могут быть осуществлены в ходе производственных работ для каждой меры по сохранению объектов культурного наследия.

Политика государства, направленная на сохранение объектов культурного наследия, ставит своей целью – формирование у населения исторической памяти.

Как пишет С.В. Стрыгина: «Сохранение культурного наследия – определяющее направление Российского государства, поскольку это основа исторической памяти народа, развития всей нации, воспитания нынешнего и будущих поколений»¹⁴.

Значение объектов культурного наследия в формировании исторической памяти населения выражается в следующем:

¹⁴ Стрыгина С.В. Формы и методы деятельности органов прокуратуры в сохранении культурного и исторического наследия в области градостроительства // Новые юридические исследования. Сборник статей III Международной научно-практической конференции. – Пенза. Издательство: «Наука и Просвещение». 2020. С. 20.

1) Объекты культурного наследия определяют национальную самобытность народа Российской Федерации и отдельных регионов, которая складывается на протяжении сотен лет.

2) Объекты культурного наследия обеспечивают связь поколений как основу непрерывности истории и культуры, как процесс преемственности в развитии человеческого рода.

3) Объекты культурного наследия позволяют сохранить исторический облик городов, ведь они отражают образ той эпохи, когда были созданы.

Проблема сохранения исторического облика города или его исторической среды в последние годы является особенно острой.

Исторические городские центры – ядро характеристик городов, представленных в комплексе физических и духовных элементов, которые формируют образ и уникальную архитектуру городской среды, состоящую из уличной сети, исторических и современных зданий и связанных с ними отношений.

Сегодня гармоничное соотношение новых зданий и исторической застройки города – одна из приоритетных задач современного градостроительства и архитектурной деятельности.

Особое место среди объектов культурного наследия занимают памятники военной истории. В настоящее время на территории Российской Федерации еще имеются военно-мемориальные объекты, воинские захоронения, требующие восстановления.

Особенно это актуально для территорий, где во время Великой Отечественной войны велись бои, а в связи с расширением границ городов, захоронения оказываются в городской зоне.

Однако, многие застройщики в случае обнаружения костных останков на той или иной территории скрывают данный факт и не несут никакой ответственности.

Заключение. В результате проведенного исследования в сфере правового регулирования объектов культурного наследия РФ были сделаны следующие выводы.

Объекты культурного наследия – это совокупность созданных человеком или подвергнутых его целенаправленному воздействию в прошлом недвижимых культурных ценностей, взятых под охрану государства в установленном законом порядке.

На современном этапе развития общества историческая ценность культурного наследия настолько велика, что его сохранение стоит в одном ряду с другими приоритетными задачами государств.

Существует ряд проблем в правовом регулировании, которые являются препятствием в обеспечении сохранности объектов культурного наследия.

1. Нормативно не закреплено требование к внешнему виду новых зданий, которые должны соответствовать историческому облику и ландшафту города. Это представляет большую важность, поскольку они составляют часть исторической памяти населения.

2. В ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» отсутствуют определения научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ, проводимых в рамках консервации, ремонта памятника, реставрации, а также приспособления объекта культурного наследия для современного использования.

3. В указанном законе не содержится конкретного перечня действий, осуществляемых в процессе научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ.

4. Отсутствует закрепление конкретных пределов осуществления научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ.

5. Отсутствует ответственность в отношении застройщиков, обнаруживших костные останки и не допускающих для их проверки на территорию объекта уполномоченных органов.

На наш взгляд, для решения существующих проблем, необходимо:

– закрепить дополнительный объёмно-пространственный критерий для новых зданий, строящихся в исторических центрах городов России в целях недопущения искажения их архитектурного облика;

– дополнить статьи 41, 42, 43, 44 «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» определениями научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ, проводимых в рамках консервации, ремонта памятника, реставрации, а также приспособления объекта культурного наследия для современного использования, которые позволят отличать работы друг от друга;

– дополнить в указанном законе статьи 41, 42, 43, 44 конкретным перечнем действий, осуществляемых в процессе научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ, проводимых в рамках консервации, ремонта памятника, реставрации, а также приспособления объекта культурного наследия для современного использования;

– установить конкретные пределы осуществления научно-исследовательских, изыскательских, проектных и производственных работ, проводимых в рамках консервации, ремонта памятника, реставрации, а также приспособления объекта культурного наследия для современного использования;

– установить в КоАП РФ ответственность в виде штрафа за сокрытие информации о фактах обнаружении на территории костных останков и случаев недопущения для их обследования уполномоченных органов.

Таким образом, реализация предложенных нами решений будет способствовать более эффективному правовому регулированию в области сохранения объектов культурного наследия.

Политика государства, направленная на сохранение объектов культурного наследия, ставит своей целью – формирование у населения исторической памяти, так как именно культурное наследие определяет национальную самобытность народа Российской Федерации и ее регионов, обеспечивает связь поколений и позволяет сохранить исторический облик городов.