

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему «Государственно-правовое регулирование в области охраны
объектов культурного наследия народов РФ»

Студент

Д.Е. Кайнова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., доцент Н.А. Блохина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2020

Аннотация

В нашем огромном мире есть множество разнообразных и неповторимых объектов природного и культурного наследия. В то время как природа создаёт одни, человеком создаются другие. И вне зависимости от этого всем им необходима постоянная и эффективная охрана. Четкое понимание объекта охраны возможно только в рамках разработанной правовой категории. Все уникальные объекты мирового наследия подразделяются на две большие группы: природные и культурные. Если взять во внимание рамки нашей работы, то здесь будут рассмотрены именно объекты культурного мира, мира, созданного человеком.

Переходя непосредственно к сегодняшней ситуации, Государственно-правовое регулирование в данной области - в области охраны объектов культурного наследия народов РФ - является особым в отношении к культурному наследию, которое имеет практическую и теоретическую важность. При том, что юридический аспект данной темы, как и сама сущность культурных ценностей мирового и государственного уровня, требует глубоких и всесторонних исследований по множеству причин.

Культурные вопросы крайне важны, следовательно, решаются не только на государственном, но и мировом уровне. Более того, они очень тесно связаны с формированием толерантности, искоренением дискриминации, национальных конфликтов, посягательств на культурные объекты и ценности, вызванные враждебностью и неприязнью одной культуры к другой.

Касаясь непосредственно охраны объектов культурного наследия, можно сделать вывод о неотъемлемости данной категории правового регулирования, государственного управления, которая, в свою очередь, имеет неисчерпаемое количество нерешённых и актуальных проблем. Обозначенные мероприятия по совершенствованию законов и законодательства, управленческой практики государства и общественного

мышления всего российского населения являются рекомендательными и требуют осмысления законодателем, отдельными органами власти, самим обществом - всё для последующего воплощения этих мер в жизнь.

Цель данной выпускной квалификационной работы – провести полноценный комплексный теоретико-правовой анализ охраны объектов культурного наследия. Определить понятие, сущность, рассмотреть ситуации связанные с сохранностью и классификацией памятников культуры по действующему законодательству РФ.

Структура выпускной квалификационной работы: введение, три главы, шесть параграфов, заключение и список используемых источников.

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1 Нормативно-правовая основа охраны культурного наследия..	10
1.1 Формирование понятий «культурное наследие» и «объект культурного наследия» как юридических категорий.....	10
1.2 Нормы международного и внутригосударственного права об охране культурного наследия	18
1.3 Классификация, виды и характерные признаки объектов культурного наследия.....	29
Глава 2 Деятельность государства в сфере регулирования правоотношений по поводу объектов культурного наследия	35
2.1 Направления деятельности и виды правоотношений, подлежащие государственному регулированию по поводу объектов культурного наследия	35
2.2 Государственные органы охраны культурного наследия, их функции и полномочия.....	48
2.3 Взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества по охране объектов культурного наследия.....	55
Глава 3 Законодательные и административные проблемы в области охраны культурного наследия	67
Заключение	72
Список используемой литературы и используемых источников	74

Введение

Государственно-правовое регулирование в области охраны объектов культурного наследия народов РФ - это особый вопрос об отношении к культурному наследию, имеющий практическую и теоретическую важность, причем юридический аспект данного вопроса, и сущность проводимых политик в мировом и государственном масштабах требуют глубоких и всесторонних исследований по целому ряду причин. Культура имеет важнейшее значение для человека, она служит опорой развития как для отдельной личности, отдельных групп, в том числе малых, этнических, так, и для человечества в целом. Весь обширный культурный пласт складывается из разнородных частиц, представляющих культурные ценности и привнесенных разными цивилизациями, народами, иногда отдельными личностями. Несомненно, культурное наследие каждого отдельно взятого государства представляет для него самую важную ценность. В многонациональных государствах необходима поддержка отдельных групп и образований (народов, религиозных объединений и иных социально-культурных образований). Кроме того, этнокультурная «мозаичность» мира обуславливает целый ряд проблем, в том числе, связанных с охраной и регулированием культурного наследия народов. Культурные вопросы настолько серьезны, что решаются не только на государственном, но и мировом уровне, они тесно связаны с формированием толерантности, искоренения дискриминации, национальных конфликтов, посягательств на культурные объекты и ценности, вызванные враждебностью и неприязнью к другой культуре. В ходе гражданских и религиозных войн уничтожаются памятники архитектуры и многочисленные культурные ценности, с лица земли стираются свидетельства существования народов и государств.

Кроме того, рассматривая данную тему важно уделить внимание соотношению международного и государственного (внутригосударственного) правового регулирования в области культурного

наследия. Соотношение международно-правового регулирования и национально-правового в некоторых случаях решается неоднозначно, о превалировании первого ведется достаточно дискуссий как в его пользу, так и против. Но именно исследуемая нами сфера является той площадкой, на базе которой возможно установление общих целей правового регулирования и достижение социально-полезных результатов, а также создание необходимых условий для сохранения объектов культурного наследия. В рамках охраны культурного наследия на территории Российской Федерации имеются объекты, обеспечиваемые и защитой международного сообщества (например, озеро Байкал в 1996 году внесено в список объектов Всемирного наследия ЮНЕСКО) [1].

Актуальность темы исследования обуславливается теоретическими и практическими проблемами государственного регулирования культурного наследия. Практические проблемы обнаруживаются при регулировании нематериальных объектов культурного наследия РФ (фольклор, обычаи и традиции, другие элементы способа жизни отдельных народов). Нельзя отрицать, на сегодняшний день присутствие сформированных стереотипов, определяющих неуважительное отношение, например, к кавказским народам или народам Севера, достаточно вспомнить анекдоты о кавказцах или чукчах, но эта разрушительная для отношений тенденция имеет прямую и обратную силу. Внутри государства деструктивные отношения могут приводить к напряженности или даже конфликту и не только культурному. Такие отношения сложно регулировать, национальный вопрос является наиболее тонким и деликатным. Должный подход к культурному наследию основа и ресурс национального согласия. Именно поэтому работа является актуальной, поскольку показывает масштабность проблем и необходимость установления взаимосвязей между ними, необходимость поиска путей по совершенствованию их правового регулирования, а первоначально нам видится в вопросах охраны культурного наследия РФ, дальнейшего сохранения

культурно-исторических ценностей, их популяризации, и формировании уважительного к ним отношения.

Теоретические проблемы заключаются в дискуссионном вопросе о классификации объектов культурного наследия. По общему правилу на сегодняшний день существует два основных вида культурного наследия – материальные объекты и нематериальные объекты. На наш взгляд требуется более детальная классификация на основании конкретных установленных критериев, в чем так же видится актуальность темы исследования.

Объектом исследования выступают общественные отношения в широком смысле и административные правоотношения в узком смысле, возникающие в процессе правового регулирования и реализации полномочий государства в сфере культурного наследия.

Предметом исследования являются отраслевые нормы права, регламентирующие государственно-правовое регулирование и полномочия органов по охране объектов культурного наследия в РФ на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы: диалектико-материалистический метод познания, принципы изучения социальных явлений в теоретической взаимосвязи и взаимообусловленности, системный, сравнительно-правовой, исторический, формально-логический, программно-целевой методы, а также анализ, синтез, обобщение, толкование, классификация, индукция и дедукция.

Теоретической основой исследования послужили труды ученых, принадлежащих к различным юридическим направлениям и школам. Это работы: М.В. Алексеевой («Государственное управление в сфере охраны культурного наследия»), Г.Н. Андреевой, М.М. Богуславского («Международная охрана культурных ценностей»), Н.В. Михайловой («Государственно-правовая охрана историко-культурного наследия России во второй половине XX в.»), и др.

Проблемы и организационные формы в области сохранения объектов культурного наследия изучаются разными специалистами, в том числе неюридических специальностей, например в области градостроительства – Ю.В. Алексеев, Г.Ю. Сомов, причем, весьма интересен их подход к теоретическим основам охраны объектов культурного наследия и регенерации исторических мест, а также их анализ отечественного и зарубежного законодательства, правовых мероприятий и внедрения нормативов и специальных методик проектной деятельности, направленных на предотвращение разрушений памятников архитектуры, сохранение исторической среды российских городов при осуществлении современной массовой и индустриальной застройки. Интерес докторов и кандидатов архитектуры, строителей к федеральному и региональному законодательству объясним тем, что все их градостроительные решения находятся в установленном правовом поле. Им, что называется «изнутри» известна практика правоприменения, в связи с чем резонно ставятся проблемные вопросы, требующие своего регулирования и решения на законодательном уровне, например, о принятии градостроительных решений в результате которых искажаются облики ценных зданий, памятников архитектуры, нарушаются архитектурные ансамбли и уникальные культурные ландшафты. Принятие таких решений – не всегда плод непрофессионализма, но и коммерческая или корыстная заинтересованность. На наш взгляд необходимо установление различных видов юридической ответственности за принятие подобных решений.

Согласование мнений различных специалистов необходимо в рамках исследования, что так же указывает и на его обширный междисциплинарный характер. Вопросам культурного наследия посвящены исследования философов, историков, социологов, культурологов, краеведов и многих других специалистов. Значительные исследования во всем их многообразии проводятся базовым российским государственным институтом в области проблем культурного и природного наследия – ФГБ НИУ «Институт

Наследия». Аккумуляция знаний разных научных направлений будет способствовать наиболее полному формированию сложной системы государственного управления в сфере сохранения культурного наследия. Диалог представителей разных направлений науки, образования, туризма, органов исполнительной, законодательной, муниципальной власти, общественных организаций важен и ведет к выработке конструктивных решений при формировании научно-методического обеспечения государственной культурной политики, политики международного взаимодействия, охраны и использования культурного наследия.

Научная новизна исследования определяется как выбором темы, так и подходом к ее исследованию с учетом степени актуальности и разработанности различных ее аспектов.

Выдающийся юрист-международник, профессор М.М. Богуславский отмечал, что сохранение ценностей, составляющее культурное достояние народов, их использование в интересах нынешних и грядущих поколений - основная забота каждого государства, а «главную роль в обеспечении сохранности памятников и в установлении ответственности за их повреждение и разрушение призвано играть законодательство каждой страны».

Глава 1 Нормативно-правовая основа охраны культурного наследия

1.1 Формирование понятий «культурное наследие» и «объект культурного наследия» как юридических категорий

На планете Земля существует большое количество различных и разнообразных объектов природного и культурного наследия, первые созданы самой природой, вторые человеком. Однако и тем и другим необходима эффективная охрана. Четкое понимание объекта охраны возможно в рамках разработанной правовой категории. Все неповторимые объекты мирового наследия образуют две большие группы природные и культурные. В рамках нашей работы будут рассмотрены объекты культурного мира. Список таких объектов непрерывно пополняется и обновляется. Для новых объектов остро стоит вопрос охраны, пересекающийся с проблемой приобретения и оформления их статуса. Наиболее уязвимыми в плане сохранности являются и новые локальные объекты культурного наследия, субкультуры, национальные культуры, регионального значения. В целом уровень сохранности большого массива культурного наследия по стране остается крайне низким. Наибольшее внимание достается только признанным и значимым объектам культуры.

Понятие культурное наследие многоплановое и многомерное, так как используется в различных отраслях. Однако можно выделить общее во всех определениях, и такой мерой для объектов культурного наследия является ценность, почитаемость, идентификация с прошлым.

Под культурным наследием было предложено понимать «...отнесенные к определенному пространству и времени типичные и уникальные образцы многих сторон материальной и духовной деятельности населения»

Так сказать, пристальное научное исследование понятия «культурное наследие» началось в начале 70-х годов XX века, его инициаторами стали политики и специалисты в области международного права. Хотя, как указывает М.М. Богуславский система международно-правового обеспечения

охраны культурного наследия зародилась с подписания Пакта Рериха в Вашингтоне 15 апреля 1935 года, который в дальнейшем стал известен как Вашингтонский договор об охране художественных и научных учреждений и исторических памятников. Это единственное соглашение, принятое до Второй мировой войны, было положено в основу Гаагской «Международной конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» (1954 г.). Но в этих первых важнейших документах отсутствовал термин «культурное наследие». Он появился только в 1972 году в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО.

В объектном составе «культурное наследие» выделяют движимые и недвижимые материальные объекты, а также нематериальные объекты, являющиеся частью духовной культуры, или в сочетании материального и духовного: нравственные и эстетические нормы разных народов, существовавших в разные эпохи истории и в различных условиях географии; установленные особенности речи, нормы и образцы поведения; языки, диалекты и говоры; национальные обычаи и традиции, обусловленные географическими условиями проживания людей; исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла и т.д. Культурное наследие страны –важнейшая составляющая жизнедеятельности каждого народа.

На настоящий момент культурное наследие в РФ регулируется специальным Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ», принят Государственной Думой 24 мая 2002 года и одобрен Советом Федерации 14 июня 2002 года [2], регулирует отношения в области сохранения, использования, пропаганды и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) и направлен на реализацию конституционного права каждого человека на доступ к культурным ценностям, сохранение памятников истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации по сохранению и развитию своей культурной и национальной самобытности, защите, восстановлению и

сохранению историко-культурной среды, защите и сохранению источников информации о происхождении и развитии культуры.

Государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из главных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления [2].

Кроме того, культурное наследие регулируется и международно-правовыми актами и охраняется специальными организациями. Так, существует специальный список, в который внесены объекты, подлежащие охране мировым сообществом совместно с внутренними силами (подразумевается в первую очередь правовыми, но также и иными) государства, на территории которого находится данный объект. Роль ЮНЕСКО – специализированного учреждения Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, по сохранению всемирного наследия является исключительно важной. Данная организация составила список Всемирного наследия ЮНЕСКО, к которым относятся натуральные или созданные человеком объекты, основными задачами по отношению, к которым, по мнению ЮНЕСКО, являются их сохранность и массовая доступность вследствие важной культурной, исторической или экологической значимости. По состоянию на 2019 год в Списке всемирного наследия — 1092 объекта, из которых 845 являются культурными, 209 — природными и 38 — смешанными в 167 странах-членах Конвенции ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия. Каждый объект имеет свой идентификационный номер [1].

Эта организация при участии отобранных экспертов влияет на решение касательно включения объектов в список Всемирного наследия и далее следит за их благосостоянием. Объекты Всемирного наследия находятся под охраной международного права.

«Статус объекта всемирного наследия» предоставляет следующие преимущества (для объектов природного наследия):

- дополнительная гарантия сохранения и сохранности уникальных природных комплексов;
- повышает престиж территорий, на которых расположены объект и его учреждения;
- способствует продвижению перечисленных объектов и развитию альтернативных видов природопользования (прежде всего, экотуризма);
- обеспечивает первостепенное значение в накоплении источников финансирования для сохранения объектов международного или мирового культурного и природного наследия, прежде всего из Фонда всемирного наследия, поддерживает полный контроль над неизменностью и целостностью этих объектов [3]

Страны, которые имеют на своих территориях определенные объекты всемирного наследия, несут ответственность за их всестороннее процветание. На территории России имеется 21 объект в списке Всемирного культурного и природного наследия, сформированном под эгидой ЮНЕСКО. В настоящее время только 754 объекта включены в Список всемирного наследия, из которых 582 являются объектами культурного наследия, 149 являются объектами природного наследия и 23 являются объектами смешанного наследия. Из российских объектов 13 включены в этот список как объекты культурного наследия [1].

Как и в случае с памятниками, в формировании культурного и исторического потенциала Российской нации, культурные ценности, которые хранятся в коллекциях музеев, играют весьма серьезную роль. Более чем 1500 государственных и муниципальных музеев, хранящие около 80 млн. значимых экспонатов, можно найти на территории РФ в наши дни. Приблизительно 40% музеев содержат недвижимые памятники истории и культуры в своей экспозиции.

За последнее время колоссальное внимание мирового сообщества уделяется охране культуры нематериальной, что объясняется введением ЮНЕСКО новой номинации – памятников нематериальной культуры. Во-первых, это могут быть самые разнообразные культурные традиции различных народов – самобытные художественные промыслы, фольклор, бытовые традиции, всевозможные ритуалы и т.д. Из объектов нашего государства в список сверхценных видов наследия нематериального были включены устное народное творчество и культурные традиции старообрядцев Забайкалья. В данный момент это является уникальным объектом подобного вида от России. Так или иначе, для присутствия в этой номинации РФ имеет большой потенциал благодаря акценту на сохранение многих ремесел, фольклорных традиций и иных проявлений живой традиционной культуры в различных уголках нашей страны.

Для сохранности объектов культурного наследия основным является их государственный учет. Только государственный учет может юридически признать тот или иной объект наследия памятником истории и культуры. В ходе включения объекта в соответствующий документ регистрационного учета юридическими последствиями является внесение его в систему мер административного характера, которые направлены на сохранение, и распространение на него ограничений в области обеспечения и использования доступности.

Государственная охрана и ограничение оборота памятников истории и культуры может, осуществляется до их официальной регистрации. Как правило, такие объекты именуются «выявленными». Такие объекты историко-культурного наследия вносятся в список предварительного учета и до момента принятия ими статуса, подлежат охране наравне с памятниками истории и культуры. А также государственная охрана объектов, еще не получивших статус памятника, но в отношении, которых проводятся работы по изучению с целью придания такого статуса, подлежат охране на общих основаниях.

Утверждается представление о том, что памятник - объект, охраняемый законом. Добровольская Э.Д. отмечала: «Любой памятник - архитектуры, живописи, литературы, прикладного искусства, садово-паркового и т.д. - есть памятник культуры, прежде всего» [4].

Правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Основ законодательства Российской Федерации о культуре [5] и осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [2] и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними, в пределах компетенции субъектов Российской Федерации, законами субъектов РФ в области государственной охраны объектов культурного наследия.

С принятием Федерального закона №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 Российская Федерация вышла на новый уровень по охране значимых и ценных объектов истории и культуры, что способствовало увеличению их роли в культурном развитии населения. Иными словами, наше государство приняло международные стандарты по сохранению объектов, которые, так или иначе, отражают развитие человечества (а именно культуры, истории определенных народов, природных явлений и т.д.). Кроме того, обоснован указанный закон не только особой значимостью объектов культурного наследия, но также и развитием реальной социальной и экономической ситуации в России. В основном, финансовая деятельность России направлена на развитие военной структуры, однако согласно ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый 2021 и 2022 годов» [6] на реализацию целевой программы на развитие культуры и туризма выделяется:

«объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию Программы составляет 975826872,1 тыс. рублей, в том числе:

на 2013 год - 100428294,1 тыс. рублей;

на 2014 год - 102264554,2 тыс. рублей;

на 2015 год - 105222822,7 тыс. рублей;

на 2016 год - 101277596,5 тыс. рублей;

на 2017 год - 93347901,5 тыс. рублей;

на 2018 год - 94750983,7 тыс. рублей;

на 2019 год - 128224822,2 тыс. рублей;

на 2020 год - 118445169,1 тыс. рублей;

на 2021 год - 131864728,1 тыс. рублей» [7].

Однако, зная ценность культурного наследия для народов России, государству следует выделять больше бюджетных ассигнований именно на её охрану, поскольку из вышеуказанных сумм, согласно программе, большая часть выделяется на развитие туризма. Также, следует учитывать тот момент, что существует большое количество федеральных целевых программ по развитию отдельных объектов и территорий культурного наследия, что вводит в некоторое заблуждение и не представляет возможным рассчитать общее количество выделяемых средств на развитие государственного обеспечения сохранности и охраны культуры, истории и этноса в России. По неофициальным данным, в последние годы финансирование мероприятий по сохранению культурного наследия, с учетом всех ФЦП, адресно-инвестиционных программ и иных институционных способов составляло около 30 млрд. руб. в год [8]. Данная цифра выведена без учета расходов региональных, местных бюджетов, внебюджетных фондов и иных инвестиций. Вместе с тем, необходимо внести некоторые изменения в государственную политику по сохранению, охране и развитию культурного наследия в РФ следующим образом – подготовить основной проект по реализации гос. политики посредством Государственной программы РФ «Развитие культурного наследия РФ и международного сотрудничества по их

охране, сохранению» [9]. И уже на основании данной программы, которая устанавливала бы основные направления гос. политики в анализируемой области отраслевой деятельности государственного аппарата, подстраивать (или предлагать новые) отдельные программы. Более подробно об указанных предложениях по развитию обеспечения сохранности и охраны культурного наследия России будет рассмотрено в третьей главе настоящей работы.

Кроме того, возвращаясь к закону «Об объектах культурного наследия РФ» можно заметить, что там установлены нормы, выделяющие основные проблемы по сохранению культурного наследия в сформировавшихся условиях. Также законодательство РФ предусматривает соответствующую юридическую ответственность за нарушение норм ФЗ «Об объектах культурного наследия РФ».

Таким образом, культурное наследие признается важнейшей частью жизни каждого человека, проживающего на территории России. То, что останется нашим предкам, без чего невозможно представить культурное развитие, как отдельно взятой личности, так и нации в целом. Более того, десяткам воин, пытавшимся стереть множество признаков культурной составляющей государств не удалось и, как мы понимаем, никогда не удастся полностью уничтожить наиболее значимое и главенствующее в нашем мире - память! Многие поколения явились свидетелями создания, появления на нашей планете подобных уникальных мест. Здесь важно не забывать о том, что уникальность состоит, в первую очередь, в неповторимости. Даже после многочисленных реставраций очевидна невозможность воссоздания оригинала. Таким образом, наследие архитектурное, тем более природное - это объективно и есть наивысшая ценность, которая должна обеспечиваться и защищаться государством, как основа конституционного строя.

1.2 Нормы международного и внутригосударственного права об охране культурного наследия

Охрана культурного наследия имеет обширную нормативно-правовую базу, которая состоит из норм международного и внутригосударственного права.

В частности, внутригосударственное право складывается из различных законов, регулирующих ту или иную сферу общественных отношений, возникающие вследствие охраны объектов культурного наследия. Также к нему относятся соответствующие подзаконные акты, стратегии, программы реализации политики в области культурного наследия РФ.

Первоочередным нормативно-правовым актом в правовой системе РФ выступает – Конституция РФ. Основным закон страны в ч. 2 ст. 44 закрепляет право каждого «принимать участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям» [10]. Но первоочередным положением Конституции – это обеспечение реализации данного права каждому посредством гарантий, то есть «каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом». И для полной комплектации конституционной нормы, устанавливается также обязанность граждан беречь памятники истории и культуры и заботиться о сохранении культурного наследия.

Ст. 44 Конституции РФ коррелирует с другими положениями Основного закона, которые касаются интеллектуальной собственности, защиты от недобросовестной конкуренции, о свободе информации, мысли и слова. Кроме того, Конституция признает нормы международного права в области охраны культурного наследия, в частности на территории РФ ратифицированы следующие международно-правовые нормативные акты:

Всеобщая декларация прав человека. В ч. 1 ст. 27 указанного документа закрепляется, что «каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами» [11]. А ч. 2 ст. 27 устанавливает «право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является» [12]. Интерпретируя указанные нормы, можем выделить два основных его понимания:

Во-первых, международным актом закрепляются и обеспечиваются культурные права человека;

Во-вторых, в декларации сопоставляются авторские права и культурные права. В данном случае, без всякого сомнения, объекты интеллектуальной собственности могут признаваться объектом культурного наследия, который может признаваться как внутри государства, так и в международном сообществе.

В данном случае, необходимо сослаться на устоявшуюся практику применения норм международного права. Критику в реализации культурных прав и сохранение объектов культурного наследия указал в своем исследовании преподаватель школы Брунельского университета Полименопуло Е. «Культурное наследие коренных народов и его художественное выражение: локализация прав интеллектуальной собственности и требования ЮНЕСКО» [12].

В своей работе автор выделяет проблему превращения культурного наследия в товар в силу тесной взаимосвязи ЮНЕСКО, Всемирной организации интеллектуальной собственности и Всемирной торговой организацией. Исследователь указывает на финансовую выгоду, которую получили коренные американцы, продавая объекты индейского прикладного искусства – глиняную посуду, иглы дикобраза, музыкальные инструменты, украшения и т.д. Вместе с тем, на настоящий момент эта практика в Нью-Мехико приносит многомиллионные доходы. В рамках международно-

правового регулирования, данная практика имеет ограниченную легализацию, поскольку, прежде всего, необходимо запросить у коренных народов «свободное и информированное согласие». В ином случае возникает правонарушение, связанное с незаконным присвоением объектов культурного наследия в частную или интеллектуальную собственность других лиц. В международной правовой науке это именуется как «биопиратство». Также, автор отмечает, что даже если вышеуказанное согласие было получено законным способом, то определенная несправедливость в действии лиц, осуществляющих указанную коммерческую деятельность, существует, поскольку распределение прибыли с учетом реальной стоимости продаваемых предметов, как правило, не соответствует справедливому распределению. И в силу этого, как отмечает, Полименопуло Е. большая часть коренных народов мира живет в крайней бедности, дискуссии по вопросам превращения культурных ценностей коренных народов в товар и по биопиратству были вызваны, прежде всего, коммерциализацией традиционных знаний коренных народов без их согласия и очень часто без соответствующей компенсации [12].

Таким образом, сегодня существует потребность в надлежащем международно-правовом регулировании культурных ценностей.

Следует также учитывать момент исторического развития международно-правовых норм, регулирующих объекты культурного наследия. Так, сегодня популярна конструкция «трех поколений прав человека» Карела Васака [13]. По его модели существует три поколения прав человека – гражданские и политические права; экономические, социальные и культурные права; солидарные или коллективные права. Второе поколение прав человека имеют три группы, где особое место занимают культурные права, поскольку они гарантируют духовное развитие человека. Как отмечает председатель Конституционного Суда РФ Зорькин В.Д. положения о культурных и социальных правах в международное право были внесены, как это парадоксально не звучало, именно благодаря действиям советских

властей [14]. В данном случае, он подразумевает Конституцию СССР 1936 года, которая сыграла большую роль в строительстве концепции прав и свобод человека и гражданина, в частности, в сфере культурного наследия.

И на основе вышеизложенного 16 декабря 1966 году был принят Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Страны, подписавшие указанный акт признают, что «...идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только, если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами» [15].

Указанный документ является фундаментом в регулировании общественных отношений, связанных с охраной культурного наследия.

Вместе с тем, в основу охраны культурного наследия заложена Декларация принципов международного культурного сотрудничества, которая была принята немного раньше 4 ноября 1966 года [16].

Так, Конституция РФ полностью корреспондирует положениям Декларации. Так, например, в ст. 1 Декларации закрепляется фундаментальное положение, которое применяется в ст. 44 Конституции – «каждая культура обладает достоинством и ценностью, которые следует уважать и сохранять» [10].

В Декларации принципов международного культурного сотрудничества закрепляется статус и разновидности объектов культурного наследия и культурные ценности. Статья 5 закрепляет между государствами, признающими данный документ, обязанность соблюдать культурное право каждого человека, народа, государства.

На основании вышеуказанных международных договоров издаются соответствующие конвенции по охране объектов культурного наследия. Наиболее популярной конвенцией выступает – Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 1972 года [17].

В ней прописано, что сфере культуры обеспечивают единую для всего мира основу для международного сотрудничества и составляют комплексную систему управления культурой, основанную на правах человека и общечеловеческих ценностях. Эти международные соглашения призваны защитить и сохранить всемирное культурное и природное наследие, в том числе древние археологические объекты, нематериальное и подводное наследие, музейные коллекции, устные традиции и другие виды наследия. Кроме того, они ставят своей целью поощрение творчества, инноваций и формирование динамичных сфер культуры.

Государство-участник настоящей Конвенции - признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, упоминаемого в статьях 1 и 2, которое расположено на его территории, возлагается, прежде всего, на него. С этой целью оно стремится действовать как путем собственных усилий, максимально использующих наличные ресурсы, так и, в случае необходимости, посредством международной помощи и сотрудничества, которыми оно может пользоваться, в частности, в финансовом, художественном, научных и техническом отношениях (Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972г.)

Проблема сохранения культурного наследия является самой глобальной в мире. Об этом свидетельствуют многочисленные проведенные конференции, научные публикации, существование широких общественных дебатов, формирование общественных движений по защите культурного наследия и принятие нормативных документов на международном уровне.

Современное международное право включает в себя огромное количество международно-правовых актов, регулирующих деятельность государств в области охраны и сохранения памятников культуры. Например, общепринятые нормы защиты культурных ценностей содержатся в Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного

конфликта, принятой на Конференции ЮНЕСКО в 1954 году [18]. Это первое международное соглашение, которое обнищает нормы, предусматривает защиту культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Принятие такого акта является величайшим шагом в развитии международного права в этой области.

Сегодня в мире накоплен колоссальный и бесценный опыт охраны культурного наследия, который основан на исторических традициях отдельных государств. Культурное наследие должно стать достойным отражением силы, мощи и самобытности каждой страны. Оно несет на себе культурные и цивилизационные коды нации; без них общество теряет опору и корни, без которых невозможно никакое развитие [19]/

Итак, мы выявили некоторые особенности международно-правового регулирования охраны культурного наследия в сравнительно-правовом анализе с Конституцией РФ.

Возвращаясь к внутригосударственному праву, реализацию обязанности, закрепленной в ч. 3 ст. 44 Конституции РФ, обеспечивает Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Указанный закон регулирует общественные отношения, которые возникают в области сохранения, законного использования и популяризации объектов культурного наследия, устанавливает особенности права собственности указанными объектами как особым видом имущества, а также формирует общие принципы государственной и гражданской охраны (то есть, взаимодействия институтов гражданского общества и государственного аппарата).

Вместе с тем некоторые вопросы регулируются отдельными кодифицированными актами. Например, гражданское законодательство закрепляет правовой статус объектов культурного наследия как собственности. Согласно ст. 209 и 212 ГК РФ объекты культурного наследия могут находиться в федеральной, муниципальной и частной собственности

[20]. Также этим же законодательством регулируются договорные правоотношения – договоры купли-продажи, договор аренды, договор дарения и т.д. Следует отметить, что существенным условием заключения гражданско-правовых договоров по урегулированию отдельных правоотношений по поводу объектов культурного наследия, является закрепленные в реестре сведения об особенностях того или иного объекта, а также обязательства со стороны к которому передается право собственности по сохранению в соответствии с законом.

Гражданское законодательство помимо регулирования договорных правоотношений, закрепляет особый вид правоотношений – правонарушение. Указанное вытекает из неисполнения предусмотренной ч.3 ст. 44 Конституции обязанности, что влечет наступление неблагоприятных правовых последствий, которые заложены в механизме правового воздействия различных отраслей права. Так, например, согласно ст. 240 Гражданского кодекса РФ, «в случаях, 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, такие ценности по решению суда могут быть изъяты у собственника путем выкупа государством или продажи с публичных торгов».

Нормы ст. 240 ГК, нашедшей достаточно подробное освещение, анализ, критику и предложения по внесению изменений в современной цивилистической литературе и получили законодательное развитие в положениях Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В частности, его ст. 54 предусматривает возможность изъятия объекта культурного наследия, включенного в реестр, у собственника, не выполняющего требований к сохранению объекта культурного наследия или совершающего действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения. Решение об изъятии у собственника,

содержащего данный объект ненадлежащим образом, принимается судом по иску соответствующих органов охраны объектов культурного наследия (федеральных, субъектов РФ, органов местного самоуправления). Однако практика применения данных положений Закона, которые, по сути, содержат все юридически необходимое для сохранения и защиты памятников от вандализма, весьма незначительна.

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:

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

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

3. 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;

4. Проведение археологических полевых работ без разрешения – ст. 7.15 КоАП РФ;

5. Незаконный оборот археологических предметов – ст. 7.15.1 КоАП РФ;

6. Незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесённых к землям историко-культурного назначения – ст. 7.16 КоАП РФ [21].

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

1. ст. 164 УК РФ: «Хищение предметов, имеющих особую ценность»;
2. ст. 243 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»;
3. ст. 243.1 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»;
4. ст. 243.2 УК РФ: «Незаконные поиск и (или) изъятие археологических предметов из мест залегания»;
5. ст. 243.3 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»;
6. ст. 243.4 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» [22].

Существуют также различные подзаконные нормативные акты, которые закрепляют рекомендации по применению законодательства, развитие политики, различные решения по конкретному вопросу и т.д. основополагающим документом является Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года [23]. При её создании были учтены различные концепции и стратегии, касающиеся национальной и социальной политики государства. Стратегия разработана с целью достижения социально значимых целей, в данном случае с целью эффективного развития сферы культуры по всем направлениям, с использованием имеющихся ресурсов. Распоряжением Правительства от 29.02.2016 г. №326-р рекомендуется органам исполнительной власти основываться на положениях 22 Стратегии при разработке государственных программ и принятии управленческих решений [24].

В Стратегии учтены положения из государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы [25]. Ответственным исполнителем программы является Министерство культуры Российской Федерации. Главная цель программы состоит в стратегической реализации культуры как духовно-нравственного основания для формирования гармонично развитой личности. Программа включает в себя несколько подпрограмм, которые позволяют органам более детально и тщательно притворять в жизнь цели и задачи программы.

На основании вышеизложенной нормативно-правовой базы субъекты РФ и муниципальные образования издают свои нормативные акты, регулирующие те или иные общественные отношения в конкретной сфере охраны объектов культурного наследия.

Так, например, на территории Самарской области действуют следующие нормативно-правовые акты:

1. Закон Самарской области от 06.04.2010 №36-ГД (ред.от 13.10.2014, с изм.от 11.12.2014) «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере охраны окружающей

среды» (вместе с «Методикой расчета годового норматива финансовых средств, необходимых органам местного самоуправления для осуществления отдельных государственных полномочий в сфере охраны окружающей среды»);

2. Распоряжение Правительства Самарской области от 11.04.2016 № 247-р «О проведении в 2017 году в Самарской области Года особо охраняемых природных территорий и Года экологии»;

3. Приказ Министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области от 03.02.2015 №27 «Об утверждении порядка представления органами местного самоуправления отчетов о реализации переданных им отдельных государственных полномочий в сфере охраны окружающей среды»;

4. Приказ министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области от 07.12.2011 № 384 «Об утверждении порядка выдачи разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (за исключением объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации), за исключением разрешений на содержание и разведение объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, находящихся на особо охраняемых территориях федерального значения»;

5. Приказ министерства лесного хозяйства, охраны окружающей среды и природопользования Самарской области от 13.04.2016 № 183 «Об утверждении Плана основных мероприятий по проведению в 2017 году в Самарской области Года особо охраняемых природных территорий и Года экологии»;

6. Постановление Правительства Самарской области от 26. 07.2019 №514 «Об утверждении государственной программы Самарской области «Оздоровление Волги. Строительство и реконструкция (модернизация)

очистных сооружений централизованных систем водоотведения» на 2019 – 2024 годы»;

7. Постановление Администрации Самарской области от 8 июля 1993 №208 «Об основных направлениях охраны окружающей природной среды и рационального использования природных ресурсов на территории Самарской области».

1.3 Классификация, виды и характерные признаки объектов культурного наследия

Объекты культурного наследия в соответствии с Федеральным Законом N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» подразделяются на следующие виды:

- 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, 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 места.)» [2].

Также в анализируемом законе выделяется и общая классификация культурного наследия. Данные виды охватывают свойственные тем или иным объектам признаки и подразделяются на:

- Археологические — городища, курганы, остатки древних поселений, стоянок, укреплений, военных лагерей, производств, ирригационных сооружений, путей, могильщики, культовые места и сооружения, мегалиты, наскальные изображения, участки исторического культурного слоя, поля давних битв, остатки жизнедеятельности первобытных и древних людей;

- Исторические — дома, сооружения, их комплексы (ансамбли), отдельные захоронения и некрополи, выдающиеся места, связанные с важными историческими событиями, с жизнью и деятельностью известных лиц, культурой и бытом народов;

- Монументального искусства — произведения изобразительного искусства, как самостоятельные (отдельные), так и те, которые связаны с архитектурными, археологическими или другими достопримечательностями, или с образуемыми ими комплексами (ансамблями);

- Архитектуры и градостроительства — исторические центры, улицы, кварталы, площади, архитектурные ансамбли, остатки давнего планирования и застройки, отдельные архитектурные сооружения, а также связанные с ними произведения монументального, декоративного и изобразительного искусства. Объекты индустриального наследия также рассматриваются, как часть данного раздела классификации;

- Садово-паркового искусства — сочетания паркового строительства с естественными или созданными человеком ландшафтами;

- Ландшафтные — естественные территории, которые имеют историческую ценность [2].

Кроме того, следует отметить, что государственной охраной облагаются не только памятники истории и культуры, но и конкретные территории, на которых сохранились культурно-исторические и природные комплексы наследия, уникальные культурные и природные ландшафты. В настоящее время в России существуют более 120 музеев-заповедников и музеев-усадб. Они организованы на базе достопримечательных мест, связанных с историческими поселениями, историческими событиями, жизнью выдающихся личностей. Большая их часть сконцентрирована на территории Европейской части России.

На сегодняшний день создано уже 35 национальных парков в пределах РФ, и практически во всех прослеживается не только природное наследие государства, но и неповторимые историко-культурные объекты. Стоит отметить, в первую очередь, такие национальные парки, как «Кенозерский» (Архангельская область), «Русский Север» (Вологодская область), «Плещеево озеро» (Ярославская область), «Валдайский» (Новгородская область), «Мещерский» (Рязанская область), «Угра» (Калужская область), «Сочинский» (Краснодарский край), «Самарская Лука» (Самарская область), «Прибайкальский» (Иркутская область), посещаемые одним миллионом человек ежегодно. В национальных парках существуют не только отдельные памятники, но и вся природная и историко-культурная среда, что не всегда

характерно для музеев под открытым небом. Рассмотрим, к примеру, национальный парк «Кенозерский», где можно увидеть не только красивейшие озера и заповедные леса, но и локации с сохранившимися деревянными часовнями и церквями, где можно найти обетные кресты, священные рощи и деревни с живой культурой и традициями [26].

Более половины всех памятников наследия ЮНЕСКО находится в Европе. Это говорит о большом вкладе европейской культуры в мировую цивилизацию. Среди европейских стран больше всего объектов наследия в Италии, Франции, Испании и Германии. Почти четверть памятников принадлежит древним и средневековым цивилизациям Азии. Велико число культурных и природных объектов в Южной Америке и Африке. Значительная их часть связана с историей коренных народов. В нашей стране на 2020 год зарегистрировано 24 объекта. 15 из них — объекты культуры и 9 — природные объекты.

Объектами наследия становятся и культурные ландшафты, показывающие деятельность человека по преобразованию природы. Например, это рисовые террасы на Филиппинах, соляные разработки в Австрии и многие другие. Взаимосвязь природы и культуры наглядно отражена в эмблеме Центра Всемирного наследия ЮНЕСКО. Круг — символ природы Земли, квадрат в центре обозначает то, что создано людьми. Они неразрывно связаны друг с другом.

Что угрожает объектам Всемирного наследия? Природное и культурное наследие мира постоянно находится под угрозой полного или частичного уничтожения. В периоды мировых войн и революций в 20 веке многие объекты были разрушены, целому ряду памятников был нанесён непоправимый урон. Серьёзную угрозу сохранению объектов наследия несут стихийные бедствия и ухудшение состояния окружающей среды. Чудом сохранившиеся уголки первозданных лесов исчезают во время лесных пожаров вместе с их уникальными обитателями. Заповедные степи и саванны

распахиваются и превращаются в поля. Быстрый рост городов зачастую приводит к исчезновению исторических кварталов.

В крупных городах уникальные памятники страдают от «кислотных дождей» и автомобильных выхлопов. Рост массового туризма, принося большие доходы, одновременно приводит к ухудшению состояния памятников наследия.

Итак, под культурным наследием понимаются движимые или недвижимые материальные и нематериальные объекты, имеющие особые свойственные признаки, которые являются ценными для человечества. Каждое государство и мировое сообщество в целом направляет большие ресурсы по обеспечению сохранности указанных объектов, их охране. Исходя из этого, существенным образом развиваются международные отношения, государственная политика каждого отдельного государства (поскольку политика по сохранению и охране культурного наследия основывается на международных стандартах, следовательно, при возникновении каких-либо новшеств по развитию, по сохранению, охране и т.д. указанных объектов, любое государство будет заимствовать соответствующие направления для применения их внутри государства).

Существует множество различных видов объектов культурного наследия. В рамках Российской Федерации они закреплены в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 N 73-ФЗ в ст. 3. Рассматривая же на мировом уровне, то существует специальная организация, которая осуществляет деятельность по соответствующему направлению при ООН – ЮНЕСКО. Существуют и иные организации, но именно указанная составила список по всемирному культурному наследию, в который отнесены особо важные объекты деятельности человечества и явления природы.

В российском государственном аппарате в рамках отраслевого государственно-правового регулирования деятельность по охране, развитию государственной политику и обеспечению сохранности культурного

наследия в России занимается Министерство культуры и иные организации в соответствии с законодательством РФ. Однако в рамках государственных программ в анализируемом направлении деятельности государства существует ряд пробелов, что требует особого внимания и не отложенных действий.

Глава 2 Деятельность государства в сфере регулирования правоотношений по поводу объектов культурного наследия

2.1 Направления деятельности и виды правоотношений, подлежащие государственному регулированию по поводу объектов культурного наследия

В соответствии с положением «О федеральном государственном надзоре за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» [27] Федеральный государственный надзор осуществляется Министерством культуры Российской Федерации, его территориальными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо структурными подразделениями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (далее - региональные органы охраны объектов культурного наследия), которым переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия.

Сегодня в мире накоплен колоссальный и бесценный опыт охраны культурного наследия, который основан на исторических традициях отдельных государств.

Итак, в зависимости от сферы общественных отношений, правоотношения подразделяются на:

- правоотношения, возникающие вследствие выявленных нарушений законодательства.
- правоотношения, возникающие вследствие реализации функций исполнительной власти;

- международные правоотношения в области охраны объектов культурного наследия.

Итак, первый вид правоотношений является наиболее широким, поскольку существует определенный плюрализм правоотношений при совершении соответствующих правонарушений. Это обусловлено тем, что они регулируются разными отраслями отечественного законодательства - уголовным, административным и гражданско-правовым.

1. Уголовное законодательство.

Прежде чем анализировать указанное законодательство необходимо отметить, что основой для ниже указанных нормативно-правовых актов выступает Конституция РФ, которая в ст. 44 закрепляет обязанность каждого человека и гражданина заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

В рамках разновидностей юридической ответственности именно уголовная ответственность является самой строгой по отношению к правонарушителю. Уголовное законодательство закрепляет наиболее серьезные по суровости наказания, если сравнивать с административным законодательством. Это связано, прежде всего, с таким видом наказания, как лишение свободы.

Итак, исходя из общего положения об объектах культурного наследия и экологического законодательства, преступлениями в анализируемой сфере являются – предусмотренные уголовным законом общественно опасные деяния (действия или бездействия), посягающие на общественные отношения по сохранению объектов культурного наследия, а также их экологическую безопасность.

Преступления против объектов культурного наследия имеют особую специфику в рамках субъективных и объективных признаков состава.

Первый состав, который мы проанализируем относится к группе преступлений против собственности, а именно ст. 164 УК РФ, устанавливающая ответственность за хищение предметов, имеющих особую ценность.

Для выделения указанной нормы законодатель основывался спецификой предмета преступления, то есть непосредственный объект материального мира, который подвергается противоправным воздействиям.

Объектом преступления выступают общественные отношения в сфере собственности. Исходя из вышеизложенного, предметом преступления являются:

- Объекты материального мира, обладающие признаками объекта культурного наследия – предметы, обладающие научной, исторической, художественной, культурной или религиозной ценностью для того или иного народа в РФ и в мире;

- Соответствующие документы, имеющие вышеуказанные признаки.

При квалификации указанного преступления особого внимания требует экспертное заключение, на основании которого подтверждается научная, историческая и культурная ценность похищенных предметов или документов. В данном заключении в первую очередь учитывается значимость и ценность предмета преступления для народа, культуры, науки, истории или религии. Однако, для правильной квалификации (для отграничения уголовной и административной ответственности) необходимо также учитывать и стоимость в денежном выражении [28].

Также, вышеуказанное преступление может совершаться практически всеми видами хищения чужого имущества – кража, мошенничество, присвоение, растрата, грабеж или разбой.

Таким образом, объективная сторона заключается в хищении предметов и документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность независимо от способа хищения.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом и корыстной целью. Содержанием умысла должно охватываться осознание виновным того факта, что предмет хищения имеет особую ценность.

Субъектом преступления выступает вменяемое физическое лицо, достигшее на момент совершения преступления возраста уголовной ответственности – 16-ти лет [29, с.421].

Квалифицирующие признаки закреплены в ч. 2 ст. 164 УК РФ.

П. «а» предусматривается уголовная ответственность за хищение предметом или документов, имеющих особую историческую, научную, художественную или культурную ценность, независимо от способа хищения, совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

П. «б» ч. 2 ст. 164 УК РФ имеет особый квалифицирующий признак – уничтожение, порча или разрушение предметов, или документов, указанных в ч. 1 ст. 164 УК РФ. В данном случае, при квалификации следует учитывать факт того, что указанные последствия явились результатом совершения хищения чужого имущества.

Также особенность указанного квалифицирующего признака заключается в двухуровневой системе последствий в результате совершения преступления. Первый уровень охватывается любой формой хищения – это причинение имущественного ущерба собственнику или иному законному владельцу в результате изъятия предмета хищения виновным и его обращения в свою пользу или пользу других лиц. А второй уровень выявляет специфику анализируемого состава, что выражается в безвозвратной утере предмета преступления или причинении ему ущерба [30, с. 205].

Преступление, предусмотренное ст. 164 УК РФ, считается оконченным с момента, когда виновный завладел этими предметами и получил возможность распорядиться ими по своему усмотрению. Данный признак относится к ненасильственным формам хищения (ненасильственный грабеж, кража, мошенничество и т.д.), а вот похищение предметов и документов, имеющих признаки культурного наследия, совершенное посредством разбоя, считается оконченным с момента нападения.

Таким образом, объекты культурного наследия как предмет возникновения правоотношений, связанных с совершением преступлений против собственности, порождают специфичный вид возникающих общественных отношений, которые в уголовном праве и квалификации преступлений требуют особого внимания, в частности, в группе преступлений против собственности. Это подтверждается необходимостью проведения экспертизы и некоторыми вышеуказанными отличительными признаками. На основании этого законодатель и выявил ст. 164 УК РФ в отдельный состав преступления.

Следующий состав уголовного преступления закреплен в ст. 243 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».

Как отмечает Дуюнов В.К. указанное преступление относится к преступлениям против здоровья населения и общественной нравственности – это запрещенные нормами гл. 25 УК РФ общественно опасные деяния, в результате совершения которых страдает здоровье неограниченного круга людей (здоровье нации) или подрываются нравственные устои общества [29, с.611].

Таким образом, объектом преступления выступают нравственные устои общества – совокупность общественных отношений, обеспечивающих соблюдение норм и правил поведения, представлений об общечеловеческих ценностях, сложившихся в обществе в совокупности с историческими событиями и объектами культурного наследия [31].

Общественная опасность указанного преступления заключается в том, что в результате его совершения причиняется невосполнимый ущерб национальному и общечеловеческому культурному наследию, который

выражается в утрате составляющих его уникальных, обладающих исключительными свойствами предметов.

Предмет преступления является любой объект культурного наследия, закрепленный в Федеральном законе «Об охране культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ».

Объективная сторона заключается в совершении противоправного действия по отношению к объектам культурного наследия, а именно его уничтожение или повреждение.

Субъективная сторона характеризуется умышленной и неосторожной формой вины.

Субъект преступления является физическое вменяемое лицо, достигшее на момент совершения преступления 16 лет.

Следующим видом юридической ответственности является административная. Сегодня Кодекс об административных правонарушениях закрепляет 14 составов административных правонарушений (ст. 7.13-7.16, 7.33), которые имеют единый объект – общественные отношения, возникающие в связи с сохранением, использованием, популяризацией и охраной объектов культурного наследия. В соответствии с положениями КоАП РФ.

Статья	Правонарушение	Наказание
ст. 7.13 часть 1	Нарушение требований сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, за исключением выявленных объектов культурного наследия, нарушение режима использования земель в границах территорий объектов культурного наследия, за исключением выявленных объектов культурного наследия, либо несоблюдение ограничений, установленных в границах зон охраны объектов культурного наследия, за исключением выявленных объектов культурного наследия	административный штраф на граждан в размере от пятнадцати тысяч до двухсот тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до четырехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до пяти миллионов рублей
ст. 7.13	Действия (бездействие),	административный штраф на

часть 2	предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия, на территориях указанных объектов, на территориях историко-культурных заповедников (музеев-заповедников) либо в их зонах охраны	граждан в размере от двадцати тысяч до трехсот тысяч рублей; на должностных лиц - от пятидесяти тысяч до пятисот тысяч рублей; на юридических лиц - от одного миллиона до двадцати миллионов рублей
ст. 7.13 часть 3	Действия (бездействие), предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные в отношении выявленных объектов культурного наследия или на их территориях	административный штраф на граждан в размере от пятнадцати тысяч до ста тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до одного миллиона рублей
ст. 7.14	Организация или проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия в случаях, если такое разрешение обязательно	административный штраф на граждан в размере от пятнадцати тысяч до ста тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до трехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до одного миллиона рублей
ст. 7.14.1 часть 1	Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, в том числе выявленных объектов культурного наследия	административный штраф на юридических лиц в размере от пятисот тысяч до двадцати миллионов рублей
ст. 7.14.1 часть 2	Действия (бездействие), предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации либо объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия	административный штраф на юридических лиц в размере от одного миллиона до шестидесяти миллионов рублей
ст. 7.14.1 часть 3	Уничтожение или повреждение объектов, составляющих предмет охраны исторического поселения	административный штраф на граждан в размере от пятнадцати тысяч до двухсот тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до четырехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до пяти миллионов рублей
ст. 7.14.2	Неисполнение заказчиком и (или)	административный штраф на

	лицом, проводящим земляные, строительные, дорожные или иные работы, обязанности по приостановлению указанных работ в случае обнаружения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия в соответствии с законодательством об охране объектов культурного наследия, в том числе объекта археологического наследия, или работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия либо нарушить его целостность и сохранность, после получения письменного предписания государственного органа охраны объектов культурного наследия	граждан в размере от пятнадцати тысяч до трехсот тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до четырехсот тысяч рублей; на юридических лиц - от двухсот тысяч до пяти миллионов рублей
ст. 7.15 часть 1	Ведение археологических разведок или раскопок без полученного в установленном порядке разрешения (открытого листа), если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (открытым листом)	административный штраф на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок; на должностных лиц - от четырех тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок; на юридических лиц - от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок
ст. 7.15 часть 2	Действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, повлекшие по неосторожности повреждение или уничтожение объекта археологического наследия, выявленного объекта археологического наследия	административный штраф на граждан в размере от пятнадцати тысяч до трехсот тысяч рублей с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок; на должностных лиц - от пятидесяти тысяч до шестисот тысяч рублей с

		конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок; на юридических лиц - от одного миллиона до десяти миллионов рублей с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок
ст. 7.15 часть 3	Действия, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные с использованием специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин	административный штраф на граждан в размере от двух тысяч до двух тысяч пятисот рублей с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок, и специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин; на должностных лиц - от четырех тысяч пятисот до пяти тысяч рублей с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок, и специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей с конфискацией предметов, добытых в результате раскопок, а также инструментов и оборудования, использованных для разведок или раскопок, и специальных технических средств поиска и (или) землеройных машин
ст. 7.15.1	Незаконный оборот археологических предметов. Совершение сделок с археологическими предметами в нарушение требований, установленных законодательством Российской Федерации	административный штраф на граждан в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей с конфискацией археологических предметов; на должностных лиц - от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей с

		конфискацией археологических предметов; на юридических лиц - от трехсот тысяч до восьмисот тысяч рублей с конфискацией археологических предметов
ст. 7.16	Незаконное изменение правового режима земельных участков, отнесенных к землям историко-культурного назначения	административный штраф на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до четырехсот тысяч рублей
ст. 7.33	Уклонение исполнителя земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных или иных работ либо археологических полевых работ, осуществляемых на основании разрешения (открытого листа), от обязательной передачи государству в соответствии с законодательством Российской Федерации культурных ценностей, обнаруженных в результате проведения таких работ, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния	влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей

Таблица 1 – виды административных правонарушений, посягающих на объекты культурного наследия.

Административные дела об указанных выше правонарушениях рассматриваются преимущественно судьями, поскольку они относятся наиболее вредоносным, что подтверждается повышенным размером административного штрафа.

Однако, в соответствии со ст. 23.57 КоАП РФ, предусматривающая административно-юрисдикционную компетенцию органов, осуществляющих контрольно-надзорную функцию в области охраны и регулирования объектов культурного наследия.

Государственный контроль за использованием и охраной объектов культуры регулируется многими нормативно-правовыми актами. Одним из важных нормативно-правовых актов является Конституция РФ, где согласно статье 44: «Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры» [10].

На примере из судебной практики об Апелляционных определениях за № 11-АЛЛ 6-9, от 25 мая 2016 года:

После рассмотрения в открытом судебном заседании административного дела по апелляционной жалобе Железнова-Липц А.А. на решение Верховного Суда РФ Республики Татарстан, от 17 февраля 2016 года об удовлетворении административного иска о признании постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 ноября 2015 года № 846 «О признании постановления Совета Министров Татарской АССР» от 23 сентября 1988 года № 334 «Об утверждении проектов зон охраны памятников истории и культуры города Казань», судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего судьи Калинина Л.А., судей: Корчашкина Т.Е. и Зинченко И.Н., указанное постановление Совета Министров Татарской АССР было признано недействительным.

Как известно из материалов дела, истец обратился в Верховный суд с административным иском об оспаривании данного постановления, посчитав, что оно противоречит части 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации, пункту 1 статьи 34, пункту 2 статьи 64 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ, указа Президента РФ от 20 февраля 1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов историко-культурного наследия», пункты 21 и 23 постановления Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972 «Об утверждении Положения о зонах охраны» объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, статья 14 Закона Республики Татарстан от 1 апреля 2005 г. № 60-ЗРТ «Об объектах культурного наследия Республики Татарстан».

Мотивация по данному заявлению сводится к тому что, оспариваемое правовое регулирование привело к значительному изменению параметров зоны охраны объектов культурного наследия города Казань без согласия Министерства культуры Российской Федерации и без проведения государственной исторической и культурной экспертизы. Однако это не

означает их исключение из реестра, но новый проект их охранных зон не утвержден, что сильно нарушает его права на доступ к культурным ценностям и сохранение объектов культурного наследия, расположенных в городе Казань.

После детального рассмотрения всех доводов, апелляционных жалоб, возражений, изучив все материалы дела, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда первой инстанции не подлежащим отмене.

Согласно частям 2 и 3 статьи 44, пункту «д» части 1 статьи 72 Конституции РФ и в силу статей №6, 33, 34, 35.1, 36, 38 Федерального закона № 73-ФЗ, государственная охрана объектов культурного наследия представляет собой систему правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных мер, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации, органами местного самоуправления, мерами, направленными на предотвращение уничтожения объектов культурного наследия, контроль за сохранением и использованием культурного наследия, а также причинение им вреда. Такие меры включают создание объекта культурного наследия в его исторической среде на связанной с ней территории его охранных зон с целью сохранений объекта. В свою очередь, основным документом, устанавливающим режимы землепользования и градостроительные регламенты на территориях, связанных с объектами культурного наследия, является проект охранных зон. Этот проект представлял собой единую зону культурного наследия всего города Казани, в которой находилось 456 памятников истории и культуры.

Полномочия государственной охраны этих объектов в соответствии со статьей 9.1 Федерального закона № 73-ФЗ были переданы в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Постановление Совета Министров Татарской АССР от 23 сентября 1988 года № 334 признано недействительным, поскольку признало недействующим режим государственной охраны объектов культурного

наследия города Казань. Поскольку отсутствие особых охранных зон представляет реальную угрозу сохранности объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), не входящих в границы объектов культурного наследия федерального значения и на основании этого суд справедливо пришел к решению.

В связи с изложенным и руководствуясь статьями 307, 309, 310 и 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, определены:

Решение Верховного Суда Республики Татарстан от 17 февраля 2016 года об изменении, признании противоречащим федеральному законодательству и недействительным постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 12 ноября 2015 года № 846 «О признании постановления Совета Министров Татарской АССР от 23 сентября 1988 года № 334, решение Верховного Суда Республики Татарстан от 17 февраля 2016 года оставить без изменений апелляцияльные жалобы Кабинета Министров Республики Татарстан, г. Казань - без удовлетворения. Дело передано в архив [32].

Как можно увидеть из практики, вне зависимости от полноценно изученных материалов и всех подтверждающих доводов, невозможно в полной мере удовлетворить любые спорные ситуации и вынести стопроцентные объективные решения по каждому из прецедентов. Статистика показывает и крайне парадоксальные случаи, где при всей очевидности дела, обе стороны могут остаться без удовлетворительного решения по причине неоднозначности трактовок закона или же срока давности, внесённых поправок в действующее законодательство, иной федеральный закон Российской Федерации.

Также, общественные отношения, связанные с объектами культурного наследия, регулируются и нормами гражданско-правового законодательства.

Права собственности по отношению к объектам культурного наследия подробно прописываются механизм правового регулирования в новом действующем законе.

Закон отражает вопросы, связанные с реставрацией памятников. В статье предусматривается, что восстановление объектов культурного наследия осуществляется в исключительных случаях с учетом особенностей исторического, научного, архитектурного, градостроительного, эстетического, художественного или иного значения объектов и с полным набором научных данных, необходимых для его реконструкции.

Решение о воссоздании утраченного памятника истории и культуры за счет средств федерального бюджета принимается Правительством Российской Федерации на основании историко-культурной экспертизы по официальному заключению федерального органа охраны культурного наследия, согласованному с органом государственной власти, а также с учетом общественного мнения или мнения религиозных организаций, в случае воссоздания памятника или ансамбля религиозного назначения.

Закон выявил наиболее острые проблемы сохранения культурного наследия в новых социально-политических и экономических условиях. Для реализации подобного закона необходимы четкие и конкретные подзаконные акты, в которых следует доработать сохранение и использование памятников культурного наследия, чтобы разорвать отношения новых владельцев памятников и государственных учреждений для их защиты.

2.2 Государственные органы охраны культурного наследия, их функции и полномочия

Одним из главных направлений государственной политики во всех государствах в сфере культуры является государственная охрана культурного и исторического наследия, памятников культуры и истории. В общих законах о культуре закрепляются определенные нормы.

Полномочия федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в соответствии с ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ», относятся:

1) установление в случаях, определенных настоящим Федеральным законом, ограничений при пользовании объектами культурного наследия и земельными участками или водными объектами, в границах которых располагаются объекты археологического наследия;

2) проведение единой инвестиционной политики в области государственной охраны объектов культурного наследия;

3) утверждение федеральных целевых программ сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

4) определение политики в области государственной охраны объектов культурного наследия;

5) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в РФ;

6) государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

7) организация и определение порядка деятельности федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

8) установление общих принципов содержания объектов культурного наследия и установления границ территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, проведения строительных, ремонтных и иных работ на территориях объектов культурного наследия и в зонах их охраны;

9) установление общих принципов сохранения объектов культурного наследия;

10) формирование совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ведение в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

11) принятие решений о включении объекта культурного наследия в единый государственный реестр РФ в качестве объекта культурного наследия федерального значения или об отказе во включении объекта культурного наследия в указанный реестр, об изменении категории историко-культурного значения объекта культурного наследия в случаях и порядке, установленных пунктом 1 статьи 22 настоящего Федерального закона, об исключении объекта культурного наследия из указанного реестра, о перемещении объекта культурного наследия или о воссоздании утраченного объекта культурного наследия за счет средств федерального бюджета;

12) установление порядка организации и осуществления федерального государственного надзора за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения (далее – федеральный государственный надзор в области охраны объектов культурного наследия);

13) осуществление федерального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия в отношении отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации;

14) отнесение объектов культурного наследия к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации;

15) формирование перечня не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности;

16) утверждение границ зон охраны объектов культурного наследия, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия, особых режимов использования земель в границах территорий данных зон и требований к градостроительным регламентам в границах территорий данных зон;

17) отнесение объектов культурного наследия к историко-культурным заповедникам федерального значения;

18) установление порядка проведения государственно историко-культурной экспертизы;

19) осуществление Российской Федерацией международного сотрудничества в области охраны объектов культурного наследия;

20) заключение и организация выполнения международных договоров Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия;

21) установление порядка проведения статистического учета в области охраны объектов культурного наследия;

22) установление порядка использования информации, содержащейся в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, при формировании иных государственных реестров и подготовке нормативных правовых актов;

23) научно-методическое обеспечение в области сохранения и использования объектов культурного наследия, установление основ научно методического обеспечения в области государственной охраны и популяризации объектов культурного наследия;

24) определение порядка организации историко-культурного заповедника федерального значения;

25) установление порядка определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы объектов культурного наследия федерального значения;

26) установление требований к сохранению отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, требований к содержанию и использованию указанных объектов культурного наследия в соответствии с пунктом 4 статьи 47.3 настоящего Федерального закона;

27) участие в подготовке и распространении ежегодного государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации в части информации о состоянии и государственной охране объектов культурного наследия;

28) осуществление лицензирования деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

29) установление порядка аттестации специалистов в области сохранения объектов культурного наследия (за исключением спасательных археологических полевых работ), в области реставрации иных культурных ценностей, аттестация специалистов в соответствии с таким порядком;

30) выдача разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия;

31) утверждение 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; (в ред. Федерального закона от 30.12.2015 N 459-ФЗ)

32) установление критериев отнесения объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации,

к объектам культурного наследия, находящимся в неудовлетворительном состоянии (пункт 4 статьи 50.1 настоящего Федерального закона);

Полномочия федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренные настоящим Федеральным законом, осуществляются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, если иное не установлено федеральными законами» [2].

Закон определяет государственную охрану наследия, как систему правовых, организационных, финансовых, материальных и иных мер, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации, направленных на учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием.

В законе указаны задачи государственных органов по охране памятников, такие как:

- контроль за соблюдением законодательства в области охраны;
- установление ответственности за порчу или разрушение памятников;
- разработка проектов охранных зон наследия;
- выдача разрешений на проведение землеустроительных и хозяйственных работ на их территории;
- контроль за состоянием объектов культурного наследия.

Главенствующим органом в иерархии органов государственного регулирования охраны объектов культурного наследия является Правительство РФ. Его компетенция в исследуемой сфере выражается в следующем:

- 1) реализация государственной экологической политики и обеспечение экологической безопасности;

- 2) подготовка ежегодного доклада о состоянии охраны окружающей природной среды;
- 3) координация деятельности подотчетных ему министерств и ведомств;
- 4) утверждение соответствующих нормативов выбросов загрязняющих веществ;
- 5) принятие решений о прекращении деятельности предприятий независимо от форм собственности;
- 6) принятие мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, а также обеспечение населения необходимой экологической информацией;
- 7) обеспечение организации экологической службы;
- 8) координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Правительство РФ осуществляет координацию деятельности следующих органов:

- 1) Министерство природных ресурсов РФ;
- 2) Министерство сельского хозяйства РФ;
- 3) Федеральное агентство по рыболовству РФ;
- 4) Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование);
- 5) Федеральная служба земельного кадастра РФ;
- 6) Федеральная служба России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;
- 7) Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор России);
- 8) Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России);

9) Министерство здравоохранения РФ, в состав которого входит Санитарно-эпидемиологическая служба РФ, утверждающая санитарные правила, нормы, гигиенические нормативы;

10) Органы исполнительной власти субъектов РФ;

11) Органы местного самоуправления.

На основании вышесказанного выделяются три уровня правового регулирования в области охраны окружающей среды в РФ: федеральный, региональный, местный (муниципальный).

2.3 Взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества по охране объектов культурного наследия

В соответствии с ФЗ «О федеральном государственном надзоре за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» государственный надзор осуществляется Министерством культуры Российской Федерации, его территориальными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо структурными подразделениями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (далее - региональные органы охраны объектов культурного наследия), которым переданы полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия.

Главная задача Общества и государственной власти осталась неизменной - охрана, восстановление и популяризация объектов культурного наследия народов России.

В настоящий момент существуют специализированные ведомства, регулирующие процессы охраны культурного наследия регионов РФ. Так,

например, в Самарской области (регион 63 РФ) находится и ведёт деятельность Инспекция по охране памятников и объектов культуры «Управление государственной охраны объектов культурного наследия Самарской области».

Памятники, традиции и народный фольклор играют важную роль в воспитании подрастающих поколений. Сохранение и популяризация этого наследия - залог туристической привлекательности России.

Памятники истории делятся на виды памятников государственного общественного устройства, производственной и научной деятельности, военной истории. В соответствии с этой классификацией исторические памятники включают здания, в которых происходили важные исторические события, дома, в которых жили известные государственные общественные деятели, революционеры, представители науки и культуры; промышленные здания и технические средства. А также исторические памятники включают места выдающихся событий, которые сохраняют исторический облик, например, площадь в городе места боёв с воронками и котлованами, нередко такие памятники места отмечены памятным знаком - мемориальной доской. Среди всех памятников в удачном положении находятся памятники архитектуры искусства так как, это красивое здание или монумент привлекательны сами по себе, что в большой мере упрощает вопросы их охраны. В более сложном положении оказываются памятники археологии - они нередко расхищаются самозваными «археологами», да и научные раскопки иногда почти полностью уничтожают археологический памятник, так как нарушается порядок расположения объектов их фактуры. Нередко сами они рассыпаются в руках [33].

Культура России – явление многостороннее и неординарное, корнями уходящее глубоко в историю. Зачастую даже не замечая, мы ежедневно сталкиваемся с самыми разными проявлениями культуры в нашей повседневности: слушаем музыку, смотрим кино, ходим в библиотеки. Всё

это – неотъемлемая часть нашей жизни, то, без чего мы не можем её представить.

Министерство культуры Российской Федерации – это федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный заниматься вопросами культуры и искусства. Департамент культурного наследия включает в себя следующие подведомства:

- Отдел музеев
- Отдел Музейного фонда Российской Федерации
- Отдел археологии
- Отдел государственного контроля за вывозом и ввозом культурных ценностей

Стоит отметить, что в разных уголках России создаются общественные объединения, которые способствуют сохранению историко-культурного наследия, в том числе памятников архитектуры. Самым известным в этом ряду является движение «Архнадзор» — добровольное некоммерческое объединение граждан, желающих способствовать сохранению исторических памятников, ландшафтов и видов Москвы. Движение образовано 7 февраля 2009 года представителями общественных организаций и проектов, действующих в сфере охраны культурно-исторических памятников: Московское общество охраны архитектурного наследия (МАПС), «Москва, которой нет», «Архнадзор», «Против лома», «Соварх», Архи.ру.

В Санкт-Петербурге 1 ноября 2006 года было создано Гражданское движение «Живой город» за сохранение культурного наследия. Своей целью активисты движения ставят сохранение уникального архитектурного облика города, его исторической и архитектурной среды. В качестве методов работы используются средства массовой информации, митинги, пикеты, шествия, письма международным организациям и органам власти, сбор подписей, оперативный сбор информации о разрушении культурного наследия города, фотовыставки, экскурсии, спектакли, маскарады, концерты. Живой Город собирает реестр - список объектов культурного наследия, разрушенных в

Санкт-Петербурге или находящихся под угрозой. Скоро этот архив будет доступен всем на сайте общественной организации. В июле 2007 года активисты движения «Живой город» собрали почти 11 000 подписей против строительства небоскреба «Охта центр» напротив Смольного собора.

Самая известная международная организация ЮНЕСКО — специализированное учреждение Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры.

Цели, декларируемые организацией, — содействие укреплению мира и безопасности, науки и культуры; обеспечение справедливости и соблюдения законности, всеобщего уважения прав и основных свобод человека, провозглашённых в Уставе Организации Объединённых Наций, для всех народов, без различия расы, пола, языка, ориентации или религии.

В современном мире, всё взаимосвязано, становится очевидна способность культуры преобразовывать общество. Различные проявления культуры, будь то ценные исторические памятники, музеи, обычаи или современные виды искусства, обогащают нашу повседневную жизнь самыми различными способами. Наследие представляет собой неистошимый источник самобытности и содействует сплоченности общин, разрозненных в результате ошеломляющих перемен и экономической нестабильности. Творчество, в свою очередь, способствует построению открытых, эксклюзивных и плюралистических обществ. Совместно наследие и творчество закладывают основы для динамичных, инновационных и процветающих обществ знаний.

ЮНЕСКО убеждена, что развитие может быть только при высоком уровне культуры. Добиться долгосрочных результатов, эксклюзивности и справедливости в развитии можно только с использованием подхода, основанного на соблюдении прав человека, взаимоуважении и открытом диалоге между культурами. Однако, несмотря на свою важность, до недавнего времени культурный компонент при рассмотрении развития не

учитывался. Широко известные конвенции ЮНЕСКО, например, Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.)

Каждое государство - сторона настоящей Конвенции - признает, что обязательство обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного и природного наследия, упоминаемого в статьях 1 и 2, которое расположено на его территории, возлагается, прежде всего, на него. С этой целью оно стремится действовать как путем собственных усилий, максимально использующих наличные ресурсы, так и, в случае необходимости, посредством международной помощи и сотрудничества, которыми оно может пользоваться, в частности, в финансовом, художественном, научных и техническом отношениях (Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (1972г.)

В статье 5 сказано, что государства - стороны Конвенции стремятся обеспечить, возможно, более эффективную охрану и сохранение, и возможно более активную популяризацию культурного и природного наследия, расположенного на их территории, в условиях, свойственных каждой стране:

- проводить общую политику, направленную на придание культурному и природному наследию определенных функций;
- учреждать, одну или несколько служб по охране, сохранению и популяризации культурного и природного наследия;
- развивать научные и технические разработки и исследования и совершенствовать методы работы;
- принимать соответствующие юридические, научные, технические, административные и финансовые меры для выявления, охраны, сохранения, популяризации и восстановления этого наследия;
- содействовать созданию или развитию национальных, или региональных центров подготовки в области охраны.

Проблема сохранения культурного наследия является глобальной. Многие историко-культурные памятники становятся своеобразным символом

своей страны, своеобразной визитной карточкой: например, пирамиды - Египет. Эксперт в области неполитического брендинга Саймон Анхольт показывает глобальное восприятие наследия каждой страны и включает оценку уровня ее современной культуры и развития. Объекты культурного наследия также выполняют хозяйственную функцию, являясь значимым фактором, прибитым в стране. Большинство стран эффективно используют свое культурное наследие для привлечения не только туристов, но и специалистов в области защиты и восстановления с целью укрепления сотрудничества. Такое международное сотрудничество позволяет нам формулировать универсальные критерии, внедрять их в практику развитых стран и оказывать помощь развивающимся странам. Это развитие может быть связано с новыми технологиями. Основные угрозы включают вандализм, активное коммерческое и частное строительство, отсутствие научного подхода к реставрации памятников культуры.

Сохранение объектов культурного наследия в современных условиях, вот главная задача общества. Происходят кардинальные перемены в социально-экономической сфере, появляются новые угрозы антропогенного, экологического, технического характера.

За последние 10 лет в нашей стране погибло более 2,5 тысяч памятников культуры. 150–200 памятников исчезают без следа. Кроме того, 155 археологических памятников были потеряны. В том числе:

17 - из-за гидротехники;

8 - промышленное и дорожное строительство;

55 - из-за различных видов антропогенных помех;

3,3 тыс. - за счет гидротехнических сооружений;

8,7 тыс. - в результате вспашки;

0,8 тыс. - промышленное и дорожное строительство;

2,3 тыс. - в результате других видов антропогенного вмешательства;

2 тысячи - под воздействием природных процессов.

Основные факторы разрушения и повреждения памятников культуры:

-подтопление паводковыми водами. Например, по этой причине в Курской области, г. Рыльск вследствие нарушения естественного стока произошла просадка фундамента колокольни Успенского собора, в результате чего она отклонилась от вертикальной оси на 67 см.

-подтопление в грунтовые и техногенные воды. Так в городе Козьмодемьянске происходит ускоренное разрушение деревянных памятников с ажурной резьбой. В селе по той же причине ущерб нанесен имуществу Шереметевых.

-повсеместно растет уровень вибрации, обусловленный снижением несущей способности грунтов.

-приоритетным фактором экологического риска для памятников деревянного зодчества являются биопоражения, грибковые заражения.

-оползневые процессы. Наиболее остро эти процессы заявили о себе в Чувашии, где в течение последних 12 лет превратились в руины Духов монастырь, а также Собор Иоанна Предтечи на берегу р. Сура в г. Алатырь и ряд других памятников.

Загрязнение воздушного бассейна производственными объектами, автомобильным транспортом и коммунальными услугами способствует формированию химически агрессивной среды, что приводит к деградации памятников деревянного зодчества, кирпичной кладки, слоев краски, штукатурки, декора.

Транспортная вибрация вызывает разрушение ряда памятников истории и культуры.

Неконтролируемое наращивание культурного слоя в городах часто приводит к нарушению температурно-влажностного режима памятников, ослаблению фундаментов и стен памятников. Эта проблемная ситуация зафиксирована во многих исторических городах страны.

Распашка территории памятников для различных хозяйственных целей остается острой проблемой для памятников ландшафтной архитектуры.

Бесхозность памятников, отсутствие пользователей становятся следствием обезлюдения сельских поселений. Вандализм - это агрессивное проявление к любому имуществу с последующим осквернением или разрушением его. Часто объектами осквернения становятся памятники архитектуры и другие объекты, обладающие ценностью. Например, в начале 2009 г. в Санкт-Петербурге на знаменитом Медном Всаднике появились граффити. На брюхе лошади располагалась небольшая надпись черного цвета. От рук любителей граффити пострадали исторические памятники Соликамска – Соборная колокольня и Дом воеводы.

Вандализм был в городах нашей страны, где замечены многократные разборки исторических зданий, а также освобождение территории под новое строительство. Визуальное нарушение ландшафтов и нерегламентированные застройки. Нередко местные органы охраны памятников интерпретируют эту ситуацию как распространяющееся пренебрежение к духовным ценностям.

Также можно еще привести пример из практики: тщательно изучив материалы из практики и рассмотрев их можно сделать вывод о том, что в преобладающем ряде случаев появляются проблемы, когда возникает вопрос о приобретении в собственность территории или здания, о строительстве новых зданий, либо о размещении рекламных объектов на фасадах или на территориях культурного наследия.

Как показывает практика из рассмотренных дел, суд принимает позицию поддержки стороны охраны архитектурных объектов и соблюдение Федерального закона №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)», но встречаются и противоположные ситуации, как, например, в деле № А43-3425/2010, где суд даже не принимает во внимание нарушение вышеупомянутого закона и обосновывает свое решение Законом «О рекламе», Арбитражным процессуальным кодексом и иными нормативно-правовыми актами, абсолютно не касающихся вопросов, связанных с архитектурными объектами. И таким образом, изначальная суть дела изменена совершенно [34].

Несмотря на явный человеческий интерес к зданиям, сооружениям и местам с богатым историческим прошлым, их судьба часто зависит от коммерческой составляющей, в связи с тем, что данные объекты можно использовать в иных целях. Как вариант, снос, демонтаж и так далее.

Например, архитектура становится беззащитной в результате сделок с недвижимостью, которые не учитывают ее статус культурного объекта. Проблема защиты археологических памятников заключается в отсутствии четкого законодательства в этом отношении.

В особых случаях трудности в охране памятников культуры объясняются:

1. соблюдение закона и несоблюдение законов собственниками,
2. отсутствие налаженного взаимодействия между различными организациями, государственными органами,
3. отсутствие финансирования для реабилитации и профилактической работы,
4. отсутствие сильного, сформированного интереса со стороны государства и общественности.

Неэффективная работа органов охраны памятников. Нередко, наряду с участком земли, памятники передаются небрежным владельцам, начинается несанкционированное строительство. Отсутствие нормативно-правовой базы для защиты и использования археологического наследия остается основной причиной плохого состояния археологического наследия.

В нашей стране осуществляются следующие действия:

- выявление, нахождение, описание памятников забытых или открытых во время экспедиций, а также включение выдающихся памятников истории и культуры в специальные списки, реестры;

- разработка нормативных актов, законов, которые регулируют не только процесс сохранения памятников истории и культуры на территории России, но и предусматривают ответственность за нарушение принципов их охраны;

- реставрация поврежденных объектов с целью донести до следующих поколений первоначальный образ уникальных фрагментов памяти людей, а также реконструкция сооружений;

- обеспечение сохранности ценных объектов с помощью их обработки специальными составами; создание таких условий, которые бы защитили памятник от разрушения, от вредных воздействий природной среды на длительный срок;

- обеспечение сохранности исторических видов;

- охрана от посягательств с различных сторон;

- переход к защите нематериального наследия, включающего в себя традиции, жизненный уклад и соседства, сложившиеся в том или ином историческом месте;

- активное участие общества, прежде всего местных жителей, в сохранении культурного наследия и его интеграцию в социальную и экономическую жизнь;

- интеграция наследия в повседневную жизнь города и превращение её в неотъемлемый и обязательный элемент городского ландшафта.

Научные деятели подчеркивают социальную значимость объектов культурного наследия и необходимость участия общества в его сохранении. Индонезийский исследователь Fendy Firmansyah в статье «Improvement of Involvement Society in the Context of Smart Community for Cultural Heritage Preservation in Singosari» говорит о необходимости принятия ряда действий, чтобы убедить общественность в важности сохранения наследия. Например, пропагандистская деятельность, связанная со строительством уникальных зданий и сооружений, сохранения памятников культурного наследия, а также проведение мероприятий по социализации городского наследия инновационных мероприятий, которые предусматривают участие общества в сохранении и продвижении [35].

Следует отметить, что далеко не всегда все законы, нормативные акты исполняются так, как следовало бы ожидать, Такой вывод можно сделать

исходя из значения культурного наследия, доставшегося нашему поколению на сегодняшний день.

Подчеркнем что: ни одна страна мира не способна на свои средства сохранить все наследие, которое ей досталось. И именно поэтому статус средств, привлекаемых к сохранению культурного наследия, со временем меняется от «благотворительности», «средств мизантропов» до «целевых вложений в исторический ресурс». Этот процесс введения получил название «витализации» - что в переводе с латыни – «оживление». На сегодняшний день в мире наиболее распространены четыре основных способа такой витализации.

1. Приватизация памятников с наложением обременения на частных собственников;

2. Девелопмент объектов наследия;

3. Развитие туризма и создание на базе объектов наследия туристических продуктов и брендов;

4. Продажа «ауры» исторического наследия, когда привлекательность исторических городов и отдельных исторических районов используется для увеличения стоимости недвижимости.

Приватизация – самый распространенный и быстрый способ капитализации историко-культурного наследия. Во Франции, наконец, 2010 года в частной собственности находилось около 50% зданий, находящихся под охраной государства. Основной задачей приватизации является освобождение государства реставрации, содержания памятников и передача соответствующих обязательств частным владельцам. К сведению реставрация во всем мире обходится в разы дороже нового строительства. Для этого используется целый ряд инструментов экономического стимулирования – субсидии, льготы, целевые фонды. Субсидирование всегда связано с дополнительными обязанностями владельца – наиболее распространенной является предоставление права свободного доступа желающих на территорию охраняемого исторического памятника.

Стимулирование – льготы по налогу на недвижимость, предоставление оплаты за услуги архитекторов, маркетологов, реставраторов.

Девелопмент на сегодняшний день наиболее распространен в сфере промышленной застройки - когда бывшие большие промышленные комплексы переоборудуют под различного рода культурные или туристические объекты.

Для того чтобы человек понимал значимость утраченных памятников необходимо говорить, писать, рассказывать о нем, передавать особо ценную информацию о данном фрагменте.

Для сохранности и памяти рассказы включаются в школьные учебники, творческие работы. В них говорится о смысле памятников, устаревших традиций, фольклора и передают его другим поколениям. Сюда же можно отнести кинематограф, открытые лекции, творчество, все то, что говорит нам о значении того или иного наследия.

Глава 3 Законодательные и административные проблемы в области охраны культурного наследия

Охрана культурного наследия является одним из важнейших направлений деятельности государства. Даже рассматривая общее направление – охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности – охрана и обеспечение культурного наследия имеет некое обособление в рамках общего представления государственной политики в области защиты, обеспечения нормального функционирования природы на территории страны, а также международного сотрудничества.

Помимо всего прочего, существуют некоторые проблемы в рамках правового регулирования и государственного управления названной выше категории.

Прежде всего, политика государства реализуется ненадлежащим образом и количество финансов, выделяемых из государственного бюджета недостаточны для надлежащего исполнения функций не только федеральных органов власти, но и региональных, местных органов, которые реализуют политику в области охраны культурного наследия в РФ. В связи с этим, можно выделить основные проблемы:

1. Естественное физическое старение и разрушение материальных объектов культурного наследия;
2. Насильственное разрушение культурного наследия в результате террористических актов и иных преступных посягательств;
3. Политические, межнациональные и межкультурные конфликты, приводящие к этническим чисткам, а, следовательно, к уничтожению этнической культуры отдельных народов;
4. Отсутствие необходимых норм в законодательстве, устанавливающие конкретную меру ответственности за совершение противоправных действий по отношению к объектам культурного наследия;

5. Рост массового туризма с резким повышением нагрузки на объекты культурного наследия ввиду роста их посещаемости;

6. Развитие туристической инфраструктуры и материальной базы на территориях культурного наследия, что приводит к их износу;

7. Насильственное разрушение объектов культурного наследия в результате туристского вандализма;

8. Коммерциализация культурного наследия вследствие развития международного туризма и роста спроса на различные объекты и явления культуры в составе культурного туристического продукта.

Указанные проблемы будут актуальными до тех пор, пока государство не направит свои силы на культурно-духовное развитие населения. Но как мы видим на практике, государство обеспокоено больше военно-промышленным делом, на что выделяется значительная часть бюджета.

В связи с вышеуказанными проблемами, государству необходимо провести поэтапную реформу государственного управления и законодательства в области охраны и развития окружающей среды. Данные мероприятия должны формироваться по следующему плану:

Во-первых, исходя из практики реализации государственной политики за прошедший период, а именно признание 2017 года – годом экологии, можно выделить некоторые положительные черты именно на общей картине охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Но в силу того, что средства, выделенные из бюджета, были недостаточны для реализации политики, деятельность по охране объектов культурного наследия оставляет желать лучшего. Для развития политики в области государственного управления культурного наследия необходимо взять за основу вышеуказанный период, где действительно предпринимались меры и установить следующие основные направления:

1. Произвести реставрацию, а также незначительный ремонт материальных объектов культурного наследия. Это обеспечит устранить некоторые проблемы износа материальных объектов культурного наследия

от туристической деятельности, а также позволит восстановить потерпевшие объекты от насильственных действий туристов по отношению к ним.

2. Проводить периодичную проверку состояния материальных объектов культурного наследия. Это позволит проводить меньше работ или планировать последующую деятельность органов власти по вышеуказанному направлению.

3. Сформировать специализированный орган, или наделить соответствующими полномочиями должностного лица, или обеспечить средствами деятельность общественных организаций, целью деятельности которых заключается в охране и развитии объектов культурного наследия.

4. Региональным органам власти и органам местного самоуправления обязать вести реестр об объектах культурного наследия. В данном случае, подразумевается составление небольшого отчета о состоянии данного объекта, местоположения и мер, направленных на его обеспечение и развитие.

Во-вторых, законодательное регулирование объектов культурного наследия также следует реформировать, поскольку до сих пор не определена мера ответственности лиц, совершивших противоправное деяние в отношении объекта культурного наследия. В связи с этим, предлагаем:

1. Провести категорическую реформу по ужесточению наказания за совершение правонарушений против объектов культурного наследия. Прежде всего, необходимо увеличить штрафы и дать уголовно-правовому регулированию приоритет при квалификации умышленного противоправного деяния. Иными словами, минимизировать административную ответственность, использовать её только если данное правонарушение совершается в первые, либо по неосторожности и по некоторым другим причинам, и активизировать уголовную ответственность. Это необходимость возникла в связи с тем, что объекты культурного наследия – это есть ценность общества, отдельной нации и, следовательно, государства на уровне с демократическими началами.

2. Необходимо выделить новый состав правонарушения в КоАП РФ и УК РФ – уничтожение или повреждение объекта культурного наследия туристами. Данная норма должна иметь определённую правовую базу в области международного права. Иными словами, прежде чем закрепить ответственность туристов необходимо заключить международный договор, где будут указаны также мера ответственности и санкции, которые можно наложить на правонарушителя в рамках внутригосударственного механизма защиты.

В-третьих, на международной арене Российской Федерации необходимо активизироваться для совместного восстановления и обеспечения охраны объектов мирового культурного наследия. Позволять международным организациям осуществлять деятельность на территории РФ в данном направлении в более упрощённом порядке. Это позволит также упростить работу государственных, региональных органов власти и органов местного самоуправления в рамках реализации политики, направленной на охрану культурного наследия. Помимо того, такие международные правоотношения позволят наладить некоторые проблемные аспекты взаимоотношения некоторых государств, в частности – России и Украины, России и США. Так, представляется, если Российская Федерация и США будут осуществлять совместную работу по восстановлению культурных объектов в Сирии, то некоторые политические неурядицы также будут в последствие разрешены.

В-четвертых, помимо всего вышеперечисленного, хотелось бы обратить внимание на российский менталитет. Российскому обществу следует также провести реформу в своём сознании. Населению следует в первую очередь относиться с уважением к объектам культурного наследия и осуществлять все необходимые меры по их охране. Несомненно, ни государство, никто другой не вправе обязывать личность осуществлять данную деятельность, но даже достаточно обыкновенного бездействия по отношению к объектам культурного наследия (то есть, не причинять им вред)

уже будет достаточно для обеспечения их охраны. Вместе с тем, в общественном мышлении российского общества охрана объектов культурного наследия и окружающей среды в целом должны пониматься как долг, который необходимо отдать Родине, истории. Но пока на сегодняшний день основным долгом Родине многие считают службу в армии.

Таким образом, охрана объектов культурного наследия является неотъемлемой категории правового регулирования, государственного управления, которая имеет множество нерешённых проблем на сегодняшний день. Указанные мероприятия по совершенствованию законодательства, управленческой практики государства и общественного мышления российского населения являются рекомендательными и требуют осмысления законодателем, отдельными органами власти, обществом для последующего воплощения их в жизнь.

Заключение

В течение всей своей истории человечество создавало и охраняло ценные материальные и не материальные объекты культуры как следы нашей общей памяти. История напоминает нам о событиях, которые уничтожили все то, чем жили предки. Войны, катастрофы, революции, смена режимов, природные катаклизмы – все это наносило вред не только памятникам. Многие памятники безвозвратно утеряны или серьезно повреждены. На сегодняшний день мы видим, как мало нам удалось сохранить и как много было разграблено, уничтожено и забыто.

Существует три основные функции сохранности и процветания данной области:

1. Это просвещение и любовь к отечественной истории, искусству, культуре, а также вселение в умы людей идеи важности и необходимости сохранения исторического и культурного наследия.

2. Памятники архитектуры содержат мировую историю, опыт предыдущих поколений, который необходим современному обществу. Эта функция может быть реализована с использованием образовательных программ для разных возрастных категорий. Например, для детей младшего возраста организация игровых реконструкций с погружением в прошлые события и историю. Для людей среднего и старшего возраста можно проводить тематические семинары, тренинги, музыкальные вечера, инсценировки, исторические события. И все это происходит в пропитанных историей стенах, которые погружают посетителей в тайны прошлого.

3. Объекты культурного наследия имеют эстетическую привлекательность и являются свидетелями давно минувших эпох, что делает их притягательными для общества. Таким образом, это служит толчком для развития туризма и получения материальных выгод.

Именно благодаря культуре и наследию многим народам удавалось сохранить собственную самобытность. Разрушительная сила войн сметала

сёла и города, но при этом традиции продолжали жить и помогали людям адаптироваться к новой реальности.

Невероятно много событий прошлого определяют и наше сознание. Человеческий род должен знать свою историю, своё место в этой истории. Духовное наследие на сегодняшний день уже определило позиции Европейских государств на мировой арене во многом благодаря из архитектурного и культурного наследия. Отношение к странам с развитой экономикой базируется на качестве работы законов и иных гарантов человеческих прав и свобод, одним из которых и является возможность познания и погружения в историю своей страны, посещение достопримечательностей, отработав при этом на практике правильное отношение к данным местам и объектам. Всё вышесказанное регулируется законами, органами контроля, на что выделяется колоссальный бюджет из государственного резерва, что является лучшим показателем отношения к истории и к обществу в целом.

С историческими памятниками связаны многовековые события, они хранят в себе дух и настроения людей того времени. Осознание культурного наследия делает человека более развитым и богатым духовно. Оно подвигает сердца людей к поиску истины и духовному обогащению. Доказано что, важно чувствовать связь с предыдущими поколениями. Многие произведения искусства, мысли, танцы и достижения актуальны до сих пор, что просто поражает и вдохновляет.

Охрана объектов культурного наследия является неотъемлемой категории правового регулирования, государственного управления, которая имеет множество нерешённых проблем на сегодняшний день. Указанные мероприятия по совершенствованию законодательства, управленческой практики государства и общественного мышления российского населения являются рекомендательными и требуют осмысления законодателем, отдельными органами власти, обществом для последующего воплощения их в жизнь.

Список используемой литературы и используемых источников

1. ЮНЕСКО: официальный сайт – URL: whc.unesco.org (дата обращения 19.11.2019).

2. Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25.06.2002 №73-ФЗ (посл. ред.) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/ (дата обращения 19.11.2019).

3. Филатова Н.В., Бузина Д.М., Айтуганова Н.Л. Влияние статуса объекта всемирного наследия на сам объект и его непосредственное окружение // Журнал Института Наследия. 2019. №2 (17). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-statusa-obekta-vsemirnogo-naslediya-na-sam-obekt-i-ego-neposredstvennoe-okruzhenie> (дата обращения: 19.11.2019).

4. Добровольская Э.Д. Музеефикация памятников архитектуры: теория и практика (80-е годы). // Музейное дело и охрана памятников: Обзор информации / НИО: «Информакультура». – Вып. I. - М., 1989, - 45 с.

5. Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) (посл. ред.) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1870/ (дата обращения 19.11.2019).

6. Проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» (подготовлен Минфином России, ID проекта 04/13/09-19/00095294) (ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.09.2019) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 25.09.2019. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=189284#010885845736846433> (дата обращения 19.11.2019).

7. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 317 (ред. от 17.08.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Образование»

Федерации «Развитие культуры и туризма» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/499091763> (дата обращения 19.11.2019).

8. Информационный интернет-портал «Хранители наследия». URL: <http://hraniteli-nasledia.com/articles/proekty/chto-sulit-pamyatnikam-gosbyudzheta-2017-2019/> (дата обращения 21.11.2019).

9. Государственная программа РФ «Развитие культурного наследия РФ и международного сотрудничества по их охране, сохранению». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102444487&backlink=1&&nd=102349848> (дата обращения 21.11.2019).

10. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 19.11.2019).

11. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ (дата обращения 19.11.2019).

12. Полименопуло Е. Культурное наследие коренных народов и его художественное выражение: «Локализация» прав интеллектуальной собственности и требования ЮНЕСКО // Право будущего: Интеллектуальная собственность, инновации, Интернет. 2018. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kulturnoe-nasledie-korennyh-narodov-i-ego-hudozhestvennoe-vyrazhenie-lokalizatsiya-prav-intellektualnoy-sobstvennosti-i-trebovaniya> (дата обращения: 11.03.2020).

13. Karel Vasak's Generations of Rights and the Contemporary Human Rights Discourse / Spasimir Domaradzki, Margaryta Khvostova, David Pupovac - №20, 2019. - с. 423-443. URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12142-019-00565-x> (дата обращения 11.03.2020).

14. Лекция В.Д. Зорькина о Конституции и правосудии Государственной Думе от 22 марта 2013 г. URL: <http://www.duma.gov.ru/about/gdfsrf20/> (дата обращения 25.11.2019).

15. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5429/ (дата обращения 25.11.2019).

16. Декларация принципов международного культурного сотрудничества от 4 ноября 1966 года. Принята Генеральной конференцией ООН по вопросам образования, науки и культуры на ее 14 сессии. // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/culture.shtml (дата обращения 25.11.2019).

17. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Заключена в г. Париже 16.11.1972) // URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/heritage.shtml (дата обращения 25.11.2019).

18. Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Исполнительный Регламент и Протокол (рус., англ.). Дата сдачи ратификационной грамоты СССР - 4 января 1957 года. Конвенция и Протокол к ней вступили в силу для СССР 4 апреля 1957 года. // URL: <http://docs.cntd.ru/document/1900810> (дата обращения 26.11.2019).

19. Боголюбова Н.М., Николаева Ю.В. Охрана культурного наследия: международный и российский опыт // Вестник СПбГУК. 2014. №4 (21). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ohrana-kulturnogo-naslediya-mezhdunarodnyy-i-rossiyskiy-opyt> (дата обращения: 29.11.2019).

20. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/ (дата обращения: 29.11.2019).

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 18.02.2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 29.11.2019).

22. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 18.02.2020) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 29.11.2019).

23. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года // URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-29022016-n-326-r/> (дата обращения 30.11.2019).

24. Распоряжение Правительства РФ от 29.02.2016 N 326-р (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-29022016-n-326-r/> (дата обращения 30.11.2019).

25. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» (с изменениями на 19 декабря 2019 года) (редакция, действующая с 1 января 2020 года) // URL: <http://docs.cntd.ru/document/499091763> (дата обращения 30.11.2019)

26. Курашов Ю.Ю. Критерии оценки объектов культурного наследия: культурно-исторический аспект и правовое решение // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2017. №4 (35). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-otsenki-obektov-kulturnogo-naslediya-kulturno-istoricheskiy-aspekt-i-pravovoe-reshenie> (дата обращения 01.12.2019)

27. Постановление Правительства РФ «О федеральном государственном надзоре за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» от 23 июля 2015 г. № 740 // URL:

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102126836&backlink=1&nd=102376511> (дата обращения 01.12.2019).

28. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. N 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» // URL: <http://base.garant.ru/1352873/> (дата обращения 01.12.2019).

29. Дуюнов, В. К. Уголовное право России. Общая и Особенная части: учебник / Под ред. д-ра юрид. наук, профессора В.К. Дуюнова. — 6-е изд. — М.: РИОР: ИНФРА-М, 2020. — 784 с.

30. Клебанов Л. Р. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей / под науч. Ред. Наумова А. В.; Ин-т государства и права РАН. - М.: Инфра-М, 2011. – 351 с. – библиогр. – С. 321-349 // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4, Государство и право: Реферативный журнал. 2012. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/2012-01-040-klebanov-l-r-ugolovno-pravovaya-ohrana-kulturnyh-tsennostey-pod-nauch-red-naumova-a-v-in-t-gosudarstva-i-prava-ran-m-norma-infra-m-2011> (дата обращения: 02.12.2019)

31. Миллеров Е.В. Уголовно-правовая охрана нравственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. // Ростов н/д, 2006. – 47 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/ugolovno-pravovaya-okhrana-nravstvennosti> (дата обращения 02.12.2019).

32. Апелляционное определение за № 11-АЛЛ 6-9, от 25 мая 2016 года // URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=1451710 (дата обращения 02.12.2019).

33. Никольская Т. М. Охрана памятников искусства. История и перспективы развития // Аналитика культурологии. 2010. №17. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ohrana-pamyatnikov-iskusstva-istoriya-i-perspektivu-razvitiya> (дата обращения: 03.12.2019).

34. Постановление от 17 января 2012 года № А43-3425/2010 // URL: <https://resheniya-sudov9.ru/4/188872/>, дата обращения 03.12.2019)

35. Fendy Firmansyah Improvement of Involvement Society in the Context of Smart Community for Cultural Heritage Preservation in Singosari / 2016 - 503-506 с. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.06.107> (дата обращения 03.12.2019).