

DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-195-199

УДК 347.2

В. В. Кудряшова**М. А. Ёлкин**

Правовые основы классификации объектов культурного наследия

В статье на основе сравнительно-правового анализа рассматриваются нормативные основы правового режима объектов культурного наследия в Российской Федерации и Германии. Исследуются функции органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, направленные на охрану и защиту объектов культурного наследия, существующая классификация культурных объектов по степени значимости на федеральные, региональные и муниципальные. Выдвигается предложение об изменении основания классификации объектов культурного наследия с целью установления содержательных и терминологических различий между различными культурными объектами. Формулируется вывод о правовой природе термина «объект культурного наследия» и необходимости разработки особого правового режима для иных культурных объектов, не отнесенных к числу объектов культурного наследия.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, классификация объектов культурного наследия.

Объекты культурного наследия являются материальным воплощением достижений человечества и служат для передачи информации из поколения в поколение. Очевидно, что эти объекты нуждаются в особой защите и в первую очередь в правовой, которая на сегодняшний день не лишена недостатков. Это обуславливает необходимость совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере. В частности, следует признать несовершенной легальную классификацию объектов культурного наследия, что затрудняет деятельность по их учету и содержанию. К сожалению, в настоящее время указанная проблема фактически не рассматривается в цивилистической доктрине.

В рамках данной статьи предполагается исследовать понятие «объекты культурного наследия» и нормативные основы

охраны и защиты культурных объектов в России и Германии. Германия выбрана не случайно: это страна с родственной нам романо-германской правовой системой, а следовательно, можно найти много общего в юридической технике, построении законов. В связи с этим не исключено взаимовлияние этих двух правовых систем друг на друга и заимствование различных юридических конструкций.

Нормативно-правовое регулирование режима объектов культурного наследия в России и Германии строится по схожей схеме: в обеих странах действуют международные договоры, которые в основном направлены на защиту всемирного культурного наследия от разрушения и разграбления и на предотвращение нелегального импорта и экспорта охраняемых культурных ценностей; кроме того, имеется достаточно разработанное федераль-

Кудряшова Валерия Владимировна – преподаватель кафедры гражданского права, Российский государственный университет правосудия (г. Хабаровск). *E-mail:* v.kudryashova-rgup@yandex.ru

Ёлкин Михаил Анатольевич – канд. юрид. наук, доцент кафедры публичного и частного права, Дальневосточный институт управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail:* migel34@andex.ru

ное и региональное законодательство, а также локальные нормативные акты.

Центральным законом в сфере регулирования правоотношений, возникающих в сфере охраны и защиты немецкого культурного наследия, является Закон об охране культурного наследия немцев против вывоза за рубеж [Gesetz zum Schutz deutschen Kultur gutes gegen Abwanderung] от 06 августа 1955 г. [3]

Здесь интересно заметить, что в федеральном законодательстве Германии не содержится определения «объект культурного наследия», что приводит к тому, что земли формулируют его самостоятельно. Например, в Законе о защите культурных памятников земли Гессен [Acton the Protection of Cultural Monuments of the Land of Hesse] от 23 сентября 1974 г. [4] закреплено, что охраняемыми памятниками культуры являются предметы, совокупности предметов или часть предметов, в сохранении которых существует общественный интерес, основанный на их художественной, научной, технической, исторической ценности и градостроительных достоинствах.

В нашей стране Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [5] (далее – Закон об объектах культурного наследия) установлено, что к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – объекты культурного наследия) относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетелем эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Конституцией Российской Федерации

[1] в ст. 72 установлено, что охрана памятников истории и культуры находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Здесь необходимо заметить, что в России согласно Закону об объектах культурного наследия выделяется три вида государственных полномочий: полномочия Федерации, полномочия, делегированные Федерацией своим субъектам; полномочия субъектов. Анализ главы II Закона об объектах культурного наследия позволяет сделать вывод о том, что полномочия Федерации в основном направлены на установление общих принципов нормативного регулирования, содержания и сохранения объектов культурного наследия (ст. 9). Такой подход следует оценить положительно, поскольку таким образом создается легальная основа охраны и оборота объектов культурного наследия на территории России.

Однако на практике наблюдается дублирование полномочий Федерации с полномочиями субъектов Российской Федерации. В частности, к полномочиям Федерации, указанным Законом, отнесено (ст. 9):

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности;

- государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

Положения ст. 9. Закона об объектах культурного наследия определяют следующие полномочия субъектов:

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;

- государственная охрана объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия.

На рассмотренном примере видно, что отдельные полномочия различаются не по содержательному характеру, а по категориям объектов, в отношении которых они осуществляются. Устанавливается не разграничение полномочий, а скорее определяются различные категории объектов культурного наследия. Получается,

что существует три категории объектов: федеральные, региональные и местные. Также существует определенный перечень полномочий, который реализуется государственными органами, действующими в сфере защиты и охраны объектов культурного наследия. То есть одни и те же по содержательным характеристикам полномочия реализуются различными органами. Так, например, охрану федеральных объектов культурного наследия осуществляет Министерство культуры Российской Федерации, а охрану объектов культурного наследия Хабаровского края – Управление государственной охраны объектов культурного наследия Правительства Хабаровского края.

Конечно, такое разделение объектов на категории обосновано тем, что Россия – самое большое по площади государство мира, безусловно, объектов культурного наследия на ее территории огромное множество, и такое разделение на категории позволяет осуществлять их охрану более эффективно.

Однако такая ситуация существует не во всех странах. Например, в Германии такого разделения нет, все объекты имеют статус национального значения и аналогичный правовой режим.

Полагаем, было бы разумно российскому законодателю уравнивать статус всех объектов культурного наследия. Иначе может возникнуть мнение, что, разделяя таким образом объекты культурного наследия, законодатель как бы возвышает одни над другими, говоря, что значение одних (объекты федерального значения) несколько выше значения других (объекты местного значения). Кроме того, такой подход законодателя размывает сущность термина «объект культурного значения».

Представляется, что термин «объект культурного наследия» должен обозначать объект, представляющий исключительную важность с исторической и культурной точек зрения, в связи с чем выделение различных категорий (по значимости, масштабности, возрасту и т. п.) приводит к потере данным термином значения исключительной важности и уникальности. Данный терминологический вопрос имеет не только теоретическое значение, но и прикладное. Ника-

кие, даже самые совершенные правовые инструменты, призванные охранять объекты культурного наследия, не приведут к ожидаемому результату, если люди не будут понимать смысла и значения объектов культурного наследия. Поэтому, называя каждый предмет, представляющий хотя бы незначительную культурную ценность «объектом культурного наследия», мы как бы уравниваем все объекты, что приводит к утрате людьми ощущения уникальности и огромной ценности объекта культурного наследия.

Таким образом, ст. 4 Закона об объектах культурного наследия должна быть концептуально пересмотрена. Для начала из нее должно быть изъято разделение объектов культурного наследия на федеральные, региональные и местные объекты.

Однако это не полностью решит существующую проблему. Так, если мы исключим деление объектов культурного наследия на категории, это может привести к двум последствиям. Существующий объём памятников истории и культуры, подлежащих государственной охране, составляет в настоящее время около 140 тысяч объектов, 25 тысяч из которых памятники истории и культуры федерального значения, остальные – памятники истории и культуры регионального и местного (муниципального) значения [6]. Очевидно, что Министерство культуры Российской Федерации не справится с таким количеством объектов и не сможет следить за поддержанием их состояния в рамках территории всей страны. Получается, что просто исключить из реестра код, характеризующий категорию историко-культурного значения объекта культурного наследия, будет неразумно и экономически невыгодно. Неразумность будет заключаться в том, что не все объекты, находящиеся в реестре на данный момент, нуждаются в федеральной охране и представляют историко-культурное значение в рамках всей страны. Но в то же время просто исключить культурные объекты регионального и местного значения из реестра невозможно, так как это приведет к утрате ими культурного значения, а значит наша страна потеряет большое количество важных памятников исто-

рии и культуры. Этого тоже нельзя допустить.

Исходя из вышесказанного, считаем, что после устранения категоричности объектов культурного наследия необходимо в ст. 4 Закона об объектах культурного наследия закрепить несколько дефиниций, которые будут отражать степень значимости культурных объектов.

Таким образом, будут созданы объекты, которые по своему правовому режиму будут отличными от «объекта культурного наследия». Это необходимо и обусловлено потребностями практики. У государства нет объективной возможности, а иногда это просто незачем, выявлять все культурные ценности и придавать им статус объектов культурного наследия. Но это совсем не свидетельствует о том, что они не имеют значения для общества.

Такое терминологическое разграничение приведет к исключению путаницы в законодательстве. Объектом культурного наследия будет являться только тот объект, который имеет ценность в рамках всей страны, а иными культурными объектами будут признаваться объекты, известные и ценные лишь в рамках определенной территории. Как следствие, государство никоим образом не будет вмешиваться в деятельность своих субъектов в отношении их культурных ценностей, а

субъекты не будут вмешиваться в аналогичную деятельность муниципалитетов.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародн. голосованием 12 дек. 1993 г. [в ред. федер. конст. закона от 21 июля 2014 г. № 11-ФЗ] // Собрание законодательства. 2014. № 31. ст. 4398.

2. Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 г. [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland] URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>

3. О защите немецкого культурного достояния от вывоза за границу: Закон Германии от 06 авг. 1955 г. URL: http://www.voopik.ru/doc/practice/international-law/01_germany.pdf

4. Закон земли Гессен [Act on the Protection of Cultural Monuments of the Land of Hesse] от 23 сент. 1974 г. URL: http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/.../HE_DSchG.pdf?__blob=publicationFile

5. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федер. закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ : [в ред. федер. закона от 29 июля 2017 г. № 222-ФЗ] // Российская газета. 2002. № 116-117.

6. Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации. URL: <http://mkrf.ru/ais-egrkn/>

Библиографическое описание статьи

Кудряшова В. В., Ёлкин М. А. Правовые основы классификации объектов культурного наследия // Власть и управление на Востоке России. 2017. № 4 (81). С. 195–199. DOI 10.22394/1818-4049-2017-81-4-195-199

V. V. Kudryashova
M. A. Elkin

Legal basis for classification of the cultural heritage sites

This research paper performs a profound rather-legal analysis of legal status of the cultural heritage sites in the Russian Federation and Germany. Bodies of the state power of a subject of the Russian Federation and it's subject's functions were explored. The existing

Kudryashova Valeriya Vladimirovna – lecturer at the chair of civil law, the Far-Eastern branch of the Federal State Budget-Funded Educational Institution of Higher Education (Khabarovsk). *E-mail: v.kudryashova-rgup@yandex.ru*

Elkin Mikhail Anatolyevich – Candidate of Jurisprudence, associate professor of the chair of public and private law, the Far-Eastern institute of management –branch of RANEPА (Khabarovsk). *E-mail: migel34@andex.ru*

classification of cultural objects on the federal, regional and municipal levels was also explored. The conclusion of «the objects of cultural heritage» legal nature and special legal status for the other cultural objects development need was drawn.

Keywords: the objects of cultural heritage, historical and cultural monuments, classification of cultural heritage objects.

References:

1. Konstituciya Rossijskoj Federacii: prinyata vsenarodn. golosovaniem 12 dek. 1993 g. [v red. feder. konst. zakona ot 21 iyulya 2014 g. № 11-FZ] // Sobranie zakonodatel'stva. 2014. № 31. st. 4398.
2. Osnovnoj zakon FRG ot 23 maya 1949 g. [Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland]. URL: <http://vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/BRD.HTM>
3. Ozashchite nemeckogo kul'turnogo dostoyaniya ot vyvoza za granicu: Zakon Germanii ot 06 avg. 1955 g. URL: http://www.voopik.ru/doc/practice/international-law/01_germany.pdf
4. ZakonzemliGessen [Act on the Protection of Cultural Monuments of the Land of Hesse] ot 23 sent. 1974 g. URL: http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/.../HE_DSchG.pdf?__blob=publicationFile
5. Ob ob'ektah kul'turnogo naslediya (pamyatnikah istorii i kul'tury) narodov Rossijskoj Federacii :feder. zakon ot 25 iyunya 2002 g. № 73-FZ : [v red. feder. zakona ot 29 iyulya 2017 g. № 222-FZ] // Rossijskaya gazeta. 2002. № 116-117.
6. Oficial'nyj sajt Ministerstva kul'tury Rossijskoj Federacii. URL: <http://mkrf.ru/ais-egrkn/>

Reference to the article

Kudryashova V. V., Elkin M. A. Legal basis for classification of the cultural heritage sites // Power and Administration in the East of Russia. 2017. No. 4 (81). PP. 195–199. DOI: 10.22394/1818-4049-2017-81-4-195-199