

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Жуков Дмитрий Валерьевич

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПО
ОБЕСПЕЧЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ДОСТУП
К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ**

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный
процесс; муниципальное право

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук
Колосова Нина Михайловна

Москва 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	3
Глава I. Конституционное право на доступ к культурным ценностям в законодательстве Российской Федерации: теоретические и правовые подходы...	13
§ 1. Понятие и содержание права на доступ к культурным ценностям в законодательстве Российской Федерации	13
§ 2. Формирование и развитие права на доступ к культурным ценностям в историческом аспекте	31
§ 3. Право на доступ к культурным ценностям в контексте международного права и зарубежного опыта законодательного регулирования.....	51
Глава II. Конституционно-правовые характеристики системы полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению конституционного права на доступ к культурным ценностям.....	66
§ 1. Разграничение полномочий органов публичной власти как форма реализации государственной политики в сфере обеспечения конституционного права на доступ к культурным ценностям	66
§ 2. Система полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации в сфере конституционного права на доступ к культурным ценностям.....	84
§ 3. Система полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере конституционного права на доступ к культурным ценностям.....	98
§ 4. Система полномочий органов местного самоуправления в сфере конституционного права на доступ к культурным ценностям.....	113
Заключение	131
Список использованных источников	136

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Права граждан в области культуры являются неотъемлемой частью системы прав и свобод человека и гражданина. Эти права способствуют духовному развитию человека, предоставляют возможности каждому индивиду быть активным участником политического, социального и культурного процесса. Особую важность приобрели проблемы сохранения и развития российской культуры, защиты права каждого гражданина на участие в культурной жизни общества и пользование учреждениями культуры, доступ к культурным ценностям. Решение данных проблем может быть достигнуто посредством нормативного закрепления соответствующих полномочий за органами публичной власти в сфере культурных прав и, в частности, в рамках конституционного права на доступ к культурным ценностям.

Однако до настоящего времени проблемам, связанным с нормативным обеспечением названной выше группы прав и свобод граждан, не уделялось должного внимания. Требуется преодоление недостатков федерального и регионального законодательства, среди которых: избыточность правового регулирования, несогласованность между собой законодательных актов в сфере культурных прав и с законодательством смежных сфер, архаичность нормативных правовых актов.

В Конституции Российской Федерации используется понятие «культурные ценности». Так в части 2 статьи 44 говорится: «Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям». В части 2 статьи 74 отмечено, что «ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей». Система законодательства Российской Федерации о культуре, состоящая из законодательства Российской Федерации и ее субъектов, формируется на основе указанных положений Конституции Российской Федерации. Кроме того, в сфере

культуры отношения регулируются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

9 октября 1992 года был принят Закон Российской Федерации № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», с которого начинается формирование современного законодательства о культуре. В данном правовом акте законодателем была предусмотрена основополагающая роль культуры в развитии и самореализации личности, гуманизации общества и сохранении национальной самобытности народов, населяющих территорию Российской Федерации. Также дано понятие государственной культурной политики (политики государства в области культурного развития) как совокупности принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, и раскрыты полномочия федеральных органов государственной власти в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, имеющие общий характер.

Ввиду разнообразия областей культурной деятельности на базе Основ законодательства Российской Федерации о культуре было принято множество федеральных законодательных актов, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, регулирующих общественные отношения, возникающих в социально-культурной сфере. В этих нормативных правовых актах отражены различные подходы к рассматриваемой проблеме, в силу этого в российском законодательстве о культуре многие определения и понятия (к примеру, «культурные ценности») носят нечеткий и недостаточно конкретный характер, что приводит к правовой неопределенности в соответствующей практике деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Реализация права на доступ к культурным ценностям как конституционного повышает уровень требований, предъявляемых к процессу его обеспечения со стороны всех органов публичной власти. Недостаточность доктринальной разработанности содержания конституционного права на доступ к культурным

ценностям, соответствующего терминологического инструментария, приемов и методов правового регулирования является одной из причин дисфункций в деятельности органов публичной власти по его обеспечению. Таким образом, требуется научное осмысление содержания конституционных основ компетенции органов публичной власти по вопросам обеспечения конституционного права на доступ к культурным ценностям. Актуальность темы определена востребованностью четких научных ориентиров при решении вышеуказанных проблем.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования осуществления права на доступ к культурным ценностям и реализации полномочий органов публичной власти в сфере обеспечения данного конституционного права.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы права, регулирующие порядок осуществления права на доступ к культурным ценностям и систему полномочий органов публичной власти в сфере обеспечения этого конституционного права.

Цель и задачи диссертационного исследования. Актуальность темы предопределила цель исследования, которая заключается в выработке теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации, которое регулирует общественные отношения по обеспечению практической реализации конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям, основываясь на анализе содержания системы законодательства Российской Федерации в сфере культуры, зарубежного опыта, а также анализе полномочий публичных органов власти в сфере обеспечения конституционного права на доступ к культурным ценностям.

В соответствии с поставленной целью в диссертационном исследовании предлагается решение следующих задач:

- 1) выявить содержательные характеристики понятия «культурные ценности», его сущностные признаки;

2) обосновать принципы и особенности построения системы полномочий органов публичной власти в процессе реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям;

3) представить оптимальную классификацию полномочий органов публичной власти в сфере реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям;

4) обосновать принципы взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в области культуры, включая реализацию права на доступ к культурным ценностям;

5) выявить наиболее существенные черты правового регулирования права на доступ к культурным ценностям в контексте развития государственной политики и соответствующих законодательных решений на различных исторических этапах;

6) выработать предложения по совершенствованию российского законодательства, регулирующего общественные отношения по обеспечению реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям.

Теоретическая, методологическая и эмпирическая основы исследования. При написании диссертации были использованы следующие методы: диалектический общенаучный метод познания, а также методы, имеющие частнонаучный характер: сравнительно-правовой, системный, формально-юридический, логический, исторический и др.

Теоретическую основу диссертации представляют работы российских ученых в области теории государства и права, конституционного, муниципального права, а также труды тех специалистов, кто занимается вопросами культурных прав, правом на доступ к культурным ценностям, а также вопросами охраны в области культурных ценностей и объектов культурного наследия.

Разнообразные аспекты полномочий федеральных органов публичной власти, субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в сфере конституционного права на доступ к культурным

ценностям рассматриваются в работах С.А. Авакьяна, А.П. Алексеева, С.С. Алексеева, И.А. Алешковой, Л.В. Андриченко, М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, С.А. Боголюбова, Н.А. Бобровой, В.И. Васильева, Л.Н. Васильевой, Н.А. Власенко, Ю.В. Ким, А.И. Казанника, А.Д. Керимова, Г.С. Кнабе, В.Т. Кабышева, О.В. Кобзарь, Н.М. Колосовой, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, Н.Л. Пешина, А.Е. Постникова, А.Е. Помазанского, В.В. Полянского, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, И.Е. Фарбера, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Отдельные аспекты правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере охраны культурных ценностей и объектов культурного наследия, с международно-правовой, уголовно-правовой, гражданско-правовой и административно-правовой точек зрения были отражены в работах А.И. Абрамовой, Э.П. Андриюхиной, М.А. Александровой, О.Н. Астафьевой, М.М. Богуславского, М.А. Бочарниковой, О.А. Быстровой, В.В. Братанова, С.Н. Братановского, Р.Б. Булатова, Д.В. Васильева, Ю.А. Веденина, А.В. Головизнина, И.И. Гильмутдинова, В.А. Есакова, В.Н. Зенкова, В.Н. Дубровина, В.К. Егорова, А.Л. Журова, Д.С. Ивакиной, Г.П. Ивлиева, В.В. Лапаевой, В.Л. Лютцера, И.Э. Мартыненко, Т.Е. Мельника, Н.В. Михайлова, О.О. Миронова, А.Ф. Ноздрачева, А.М. Никитина, В.О. Нешатаевой, А.Н. Панфилова, А.А. Рождествовиной, В.А. Савицкого, М.В. Степановой, А.В. Тарасовой, Е.П. Черновола и других исследователей. Исторические, культурологические и философские аспекты понятия доступа и охраны культурных ценностей и культурного наследия освещены в работах П.В. Боярского, Г. Гроция, Л. Гулиевой, Г.С. Кнабе, И.Г. Кравченко, Н.М. Коркунова, А.М. Кулемзина, А.А. Мазенковой, Н.М. Никольского, П.И. Новгородцева. Вопросы, связанные с охраной, сохранением и использованием культурного и природного наследия отражены в трудах Н.В. Бажановой, С.И. Исачкина, Н.М. Кочиной, Н.Г. Назаровой, С.С. Рындина и др.

Эмпирическую основу исследования составляют принятые на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне местного самоуправления нормативные правовые акты, которые регулируют различные вопросы, возникающие в сфере правовой охраны культурных ценностей, объектов культурного наследия, а также права на доступ к культурным ценностям. На анализе международных правовых актов, Конституции и законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в области культурных прав, охраны и сохранения объектов культурного наследия, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, федеральных программах, муниципальных и ведомственных нормативных правовых актов, основаны выводы и предложения, содержащиеся в диссертации.

Научная новизна исследования. Научная новизна диссертационного исследования состоит в междисциплинарном подходе к содержанию права на доступ к культурным ценностям и понятию культурные ценности. В диссертации также представлена система полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения права на доступ к культурным ценностям, степень их соответствия современным тенденциям развития государства и гражданского общества.

Кроме того, в диссертации выявлены недостатки и противоречия законодательства, даны рекомендации по его совершенствованию.

На основе анализа законодательства, практики его применения, теоретических положений, исследований в области конституционного и муниципального права диссертант выносит на защиту следующие положения:

1. Обоснованы основные принципы и особенности построения системы полномочий органов публичной власти в сфере реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям. К ним отнесены: принцип полноты законодательного регулирования как на федеральном, так и на региональном уровнях; принцип subsidiarity и принцип материально-финансовой обеспеченности соответствующих полномочий. Делается вывод о дифференциации применения принципа subsidiarity в процессе

разграничения полномочий между субъектами публичной власти применительно к материальным культурным ценностям и нематериальным культурным ценностям.

2. Представлена классификация полномочий органов публичной власти в сфере реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям по вертикали и по горизонтали. Вертикальное деление полномочий осуществляется по принципу разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, согласно которому в совместном ведении могут находиться полномочия, имеющие отношение к общим вопросам культуры. Полномочия по иным вопросам, не относящимся к общим и не связанные с установлением основ федеральной политики и федеральных программ в области культурного развития, могут быть отнесены к ведению субъектов Российской Федерации. На муниципальном уровне такое деление обусловлено решением задач, определенных как федеральными законами, так и законами субъектов Российской Федерации. Горизонтальное деление полномочий определяется в зависимости от особенностей организации системы публичной власти на соответствующем уровне.

Полномочия органов публичной власти в рассматриваемой сфере могут быть следующих видов: полномочия в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны культурных ценностей, полномочия в области контроля и организационно-управленческие полномочия.

3. Для обеспечения закрепленного частью 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации права на доступ к культурным ценностям требуется выработка единых нормативных подходов к понятию «культурные ценности». Это актуально в связи с тем, что в практике законодательного регулирования сложились две основные модели закрепления понятия «культурных ценностей». Первая модель представляет собой определение перечня конкретных объектов, признаваемых «культурными ценностями» независимо от их восприятия таковыми в рамках отдельных территорий Российской Федерации (субъектов

Российской Федерации, муниципальных образований). Вторая модель законодательного регулирования при определении видового перечня «культурных ценностей» учитывает представления о таковых, сложившиеся в рамках соответствующих территорий. Синтез этих двух подходов в направлении установления параметров нормотворчества субъектов Федерации, с учетом двойственной природы права на доступ к культурным ценностям (как к материальным, так и к нематериальным) и включая преодоление имеющихся концептуальных противоречий, позволит более гибко и эффективно решать задачи правового регулирования в рассматриваемой сфере.

4. Необходимым условием реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям является вовлеченность в этот процесс институтов гражданского общества. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, руководствуясь социально-значимыми целями в сфере культуры, осуществляют поддержку деятельности институтов гражданского общества по вопросам, связанным с реализацией права на доступ к культурным ценностям. Для этих целей используются институциональные, организационные, финансовые и правовые способы поддержки. Со своей стороны, институты гражданского общества осуществляют обратную связь в сфере культуры с органами государственной власти и местного самоуправления, влияют на формирование государственной политики в указанной сфере и реализуют функции общественного контроля над соответствующей деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

По мере развития институтов гражданского общества их роль будет возрастать, в первую очередь, для реализации конституционного права на доступ к нематериальным культурным ценностям. Например, составление и изменение реестра нематериальных культурных ценностей требует активного участия институтов гражданского общества.

5. Такие свойства законодательной формы закрепления полномочий органов публичной власти, как ее универсализм в рамках правовой системы, устойчивость (в связи с особым порядком согласования, принятия и отмены),

обуславливают приоритетность ее использования в сфере обеспечения права на доступ к культурным ценностям. При этом оптимальным вариантом законодательного регулирования является систематизация соответствующих полномочий в рамках федерального закона и соответствующих им законов субъектов Российской Федерации. Такой подход способен обеспечить концептуальное единство правового регулирования в рассматриваемой сфере, в том числе в актах органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных подзаконных актах.

6. В рамках существующей в юридической литературе дискуссии опровергается научная позиция, в соответствии с которой культурные права относятся только к социальным правам, так как, по мнению диссертанта, названные права являются особой разновидностью конституционных прав. Это обусловлено характером этих прав, объектом которых являются как материальные, так и духовные ценности, имеющие значение для культурного развития как отдельных индивидов, так и общества в целом. Освоение, воспроизводство и защита этих ценностей способствует развитию единого культурного пространства Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость исследования заключаются в том, что выводы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть учтены в дальнейшей работе по совершенствованию действующего законодательства по охране объектов культурного наследия и культурных ценностей и в деятельности, связанной с практической реализацией права, а также с разграничением полномочий между субъектами публичной власти Российской Федерации, установлением и реализацией полномочий органов местного самоуправления в области конституционного права на доступ к культурным ценностям. Материалы диссертации могут быть использованы также в учебном процессе.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертационное исследование выполнено и обсуждено на заседании отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Результаты исследования апробированы в публикациях автора в научных изданиях, в том числе входящих в перечень изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, а также в работе международных и всероссийских научных и научно-практических конференций, круглых столах. В частности, в мае 2016 года на выступлении с докладом по теме «Реализация права на доступ к культурным ценностям» на круглом столе «Гражданин и самореализация прав» XI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Эффективное правоприменение: доктрина и практика»; в ноябре 2016 года в научной конференции «Коллективная историческая память и «идея памяти» в культуре»; в Институте Наследия Министерства культуры Российской Федерации с докладом по теме: «О конституционно-правовом регулировании защиты историко-культурного наследия в Российской Федерации»; в мае 2017 года на конференции «XII Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Композиция правового пространства: динамика обновления» с докладом на секции «Право на свободу передвижения в формировании правового пространства» по теме «Право доступа к культурным ценностям в условиях свободы передвижения»; в августе 2017 года с докладом на международном круглом столе «Особенности защиты конституционного права на свободу совести и свободу вероисповедания в суде: российский и мировой опыт»; в апреле 2018 года на Седьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Конфликт интересов: право и этика» с темой доклада «Конфликт интересов в области защиты конституционного права на доступ к культурным ценностям» и на IV Международной научно-практической конференции Санкт-Петербургского научного центра РАН «Сакральная география. Аспекты исторического и паломнического туризма» с темой доклада «Значение и роль сакральных объектов в реализации права на доступ к культурным ценностям» и др.

Структура диссертационного исследования. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованных источников.

ГЛАВА I. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА ДОСТУП К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ

§ 1. Понятие и содержание права на доступ к культурным ценностям в законодательстве Российской Федерации

В части 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации закрепляются три блока культурных прав: право на участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культуры и на доступ к культурным ценностям¹. Последнее есть одно из базовых культурных прав, которое было установлено высшим нормативным правовым актом, так как без законодательно гарантированного доступа к культурным ценностям не могут быть реализованы и остальные культурные права.

Свободный доступ каждого к культурным ценностям и участие в культурной жизни взаимосвязаны друг с другом, так как нельзя представить реализацию доступа к культуре без участия в культурной жизни общества. Свободное участие в культурной жизни связано с отечественной политикой развития, направленной на обеспечение экономического роста, социальной справедливости, демократического доступа народных масс к культуре.

Вхождение права на доступ к культурным ценностям в систему конституционных прав очевидно. Однако до настоящего времени правовые характеристики данного права, позволяющие определить его как самостоятельный вид конституционных прав, остаются дискуссионными². Следует обратить внимание на то, что одни правоведы относят конституционное

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014 № 31. Ст. 4398.

² Более обстоятельно данная проблема будет рассмотрена в 3 параграфе 1 главы.

право на доступ к культурным ценностям к социальным правам, а другие с такой позицией не согласны.

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 года № 186 «О федеральной целевой программе «Культура России (2012 - 2018 гг.)» указывается, что культурная среда сегодня становится ключевым понятием современного общества и представляет собой не отдельную область государственного регулирования, а сложную и многоуровневую систему, внутри которой решение проблем может быть только комплексным, учитывающим множество смежных факторов и соединяющим усилия разных ведомств, общественных институтов и бизнеса³.

В статье 12 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»⁴ (далее – Закон Российской Федерации № 3612-1) закреплены конституционные права каждого на доступ и приобщение к культурным ценностям при соблюдении соответствующих ограничений (секретность, особый режим), предусмотренных федеральным законодательством.

Согласно пункту 56 Положения об охране и использовании памятников истории и культуры № 865⁵, статье 12 Закона Российской Федерации № 3612-1, а также статье 7 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁶ (далее – Федеральный закон № 73-ФЗ) Россия официально взяла на себя обязательство по обеспечению защиты и сохранности объектов культурного наследия, а также по принятию соответствующих мер в части предоставления возможностей использовать памятники истории и культуры в культурно-просветительских целях, что, в свою очередь, должно осуществляться путем создания и поддержания множества библиотек, музеев и т.д. В законодательстве

³ Опубликовано на официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата доступа 04.08.2017).

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

⁵ Постановление Совмина СССР от 16.09.1982 № 865 (ред. от 29.12.1989, с изм. от 25.06.2002) «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры» // СП СССР. № 26. 1982. Ст. 133.

⁶ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

особо отмечается, что такое использование может производиться только в том объеме, который может обеспечить сохранность памятников, территорий, на которых они находятся, а также окружающей их градостроительной, или какой-либо иной среды⁷.

Одной из форм популяризации объекта культурного наследия является доступ к нему. Эта форма представляет собой возможность для общества иметь свободный доступ для восприятия того или иного объекта культурного наследия.

Многие отечественные ученые не без оснований отмечают, что популяризация объектов культурного наследия в рамках отмеченного Федерального закона № 73-ФЗ, предусматривает создание условий для доступности с точки зрения общества объектов культурного наследия его пользователями и собственниками; деятельность в сфере туризма по отношению к объекту культурного наследия, а также территорий, где он находится, исторических территорий и историко-культурных заповедников⁸.

Вместе с тем, полагаем, что сама реализация конституционного права на доступ к культурным ценностям может быть осуществлена в полной мере только в том случае, если в отечественном нормативном правовом регулировании законодательстве на федеральном уровне будет закреплено, что собственно составляет содержание культурных ценностей.

В статье «Культурные ценности в международном и конституционно-правовом измерении» Д.С. Ивакина рассматривает «культурные ценности» как «категорию»⁹. Значение того, рассматривать ли «культурные ценности» как «понятие» либо как «категорию» станет очевидным при дальнейшем анализе законодательства Российской Федерации, регулирующего культурные права граждан. Отметим лишь, что традиционно под категориями в словарях значатся «наиболее общие понятия, отражающие основные свойства и закономерности явлений объективной реальности и определяющие характер научно-

⁷ СП СССР. № 26. 1982. ст. 133.

⁸ Рождествина А.А., Братановский С.Н. Комментарий к Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата доступа: 17.05.2018).

⁹ Ивакина Д.С. Культурные ценности в международном и конституционно-правовом измерении // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 1. С. 13.

теоретического мышления эпохи»¹⁰. Как отмечает Н.А. Богданова, спецификой конституционно-правовых понятий и категорий является «совмещение в них теоретической, формально-юридической и политико-социальной характеристик изучаемых явлений, что отражается в их определениях»¹¹.

Проблема соотношения понятий и категорий в отечественном конституционном праве впервые была обоснована еще И.Е. Фарбером, который отмечал, что понятия являются теми «кирпичиками», из которых выстраивается здание самой науки государственного права, а именно: складываются ее концепции, теории, принципы и другие сложные элементы. Кроме того, им особо подчеркивалось, что овладение наукой означает овладение ее основными категориями, так как категории есть «наиболее общие понятия»¹².

В теории права к понятиям права предъявляются соответствующие требования, в том числе и такое, что в дефинициях должны быть закреплены только понятия, образующие важнейшие признаки того или иного явления¹³.

В законодательстве Российской Федерации единого понятия культурных ценностей не содержится, что, по нашему мнению, связано со спецификой данной правовой категории. Вместе с тем, законодательство о культурных ценностях рассматривает их чаще всего как материальные объекты. В соответствии со статьей 128 Гражданского кодекса Российской Федерации, культурные ценности, как объекты гражданских прав, могут воплощаться в вещах, различных нематериальных благах, результатах работ, интеллектуальной деятельности и др.

Перечень различных видов культурных ценностей непосредственно закреплен статьей 6 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 года № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей»¹⁴ (далее – Закон Российской Федерации № 4804-1). При этом в зависимости от своих целей, культурными

¹⁰ Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. М., 2008. С. 238.

¹¹ Богданова Н.А. Система науки конституционного права: дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 154.

¹² Советское государственное право / Под общ. Ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 17-21.

¹³ Власенко Н.А. Язык права: Монография. Иркутск, 1997. С. 157; Его же. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила): Учебное пособие. Иркутск, 2001. С. 41.

¹⁴ Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 28.12.2017) «О вывозе и ввозе культурных ценностей» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

ценностями, согласно данному Закону, являются только движимые предметы материального мира, находящиеся на территории Российской Федерации.

Совершенно не учитывается тот факт, что культурные ценности могут рассматриваться в различных своих видах в одно и то же время. Например, старинную рукопись или книгу можно рассматривать одновременно и как конкретный материальный объект, представляющий определенную ценность, и как информацию, которую содержит текст данной рукописи или книги. Таким образом, сама специфика культурных ценностей может заключаться в нераздельной связи конкретной формы, в которую они воплощены, и ее духовного наполнения. Понятие «культурные ценности» как правовую категорию стоит различать в двух ипостасях. Первое – в том понимании, как оно зафиксировано в законодательстве, то есть как исключительно материальный объект; и второе – в более широком, по которому к данной категории относятся все виды форм культурных ценностей¹⁵.

Аналогичный подход прослеживается и в специальной литературе. Так, например, С.Г. Долгов под культурными ценностями понимает вещественные произведения уникального характера, имеющие отношение либо к религиозной, либо к светской категории, являющиеся результатом самовыражения человека или в прошлом или в настоящем, представляющие художественную, историческую, научную либо иную ценность для общества, при этом выступая неким соединяющим звеном между разными поколениями людей¹⁶.

Несколько неопределенное, но тоже с акцентом на их вещественный характер дает определение культурным ценностям в своей работе Р.Б. Булатов, понимающий под ними особо охраняемые законодательством вещественные результаты деятельности человека, обладающие уникальным характером, являющиеся результатом всеобщего труда, имеющие значимое научное, историческое и иное культурное значение, выполняющие роль своеобразного

¹⁵ Чорновол Е.П., Головизнин А.В. Законодательные и доктринальные аспекты определения правовой дефиниции «культурные ценности» // Культура: управление, экономика, право. 2015. № 4. С. 3-9.

¹⁶ Долгов С.Г. Культурные ценности как объекты гражданских прав и их защита: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 9-10.

связующего звена между различными поколениями людей¹⁷. Таким образом, в определениях понятия «культурные ценности» основной акцент делается на их вещественную, материальную составляющую, что и понятно, поскольку огромное количество материальных культурных ценностей либо уничтожается в ходе региональных конфликтов, либо вывозится из тех стран, в которых они составляют национальное достояние народов, их населяющих. Такое положение всегда являлось существенной проблемой и продолжает ею оставаться до настоящего времени.

В этой связи А.Н. Панфилов полагает, что на данный момент в нормативных правовых актах в области охраны объектов культурного наследия, а также ввоза и вывоза культурных ценностей существующая проблема по необходимости унификации отмеченного понятия не решена в полной мере, что обосновывается непрерывным развитием федерального законодательства в отмеченной сфере (так, например, в последние годы активно разрабатывается новый проект федерального закона о культуре), а также со сложностями в правоприменительной практике¹⁸.

Разделяя позицию авторов, считающих, что охрана культурных ценностей связана с необходимостью сохранения культурной идентичности, и что в национальном законодательстве целесообразно установить понятие «культурные ценности», которое должно быть закреплено в базовом действующем Законе о культуре с учетом определений и рекомендаций, представленных в международных актах¹⁹, в то же время представляется, что под «культурными ценностями» должна пониматься не только их материальная составляющая, но также и нематериальная, в которой отображается духовный аспект «культурных ценностей».

Можно согласиться с мнением, согласно которому при определении культурной ценности того или иного объекта материального мира следует

¹⁷ Булатов Р.Б. Культурные ценности: правовая регламентация и юридическая защита: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1995. С. 55.

¹⁸ Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий // Право и политика. 2011. № 2.

¹⁹ Ивакина Д.С. Культурные ценности в международном и конституционно-правовом измерении // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 1. С. 11-16.

понимать, что его главное его назначение – удовлетворение духовных и эстетических потребностей человека, учитывая то, что совпадение свойств культурной ценности с материальной порой отсутствует (например, эпос, фольклор)²⁰.

Анализируя федеральное и региональное законодательство Российской Федерации, необходимо выделить два сложившихся основных подхода к пониманию и содержанию категории «культурные ценности».

I. В основе первого из них лежит принцип признания отдельных объектов культуры культурными ценностями. Данный подход мы видим в Законе Российской Федерации № 3612-1.

В соответствии со статье 3 указанного Закона, под культурными ценностями понимаются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты²¹.

Рассматривая вышеперечисленные характеристики понятия «культурные ценности», надо отметить, что каждый из указанных объектов, перечисленных в Законе Российской Федерации № 3612-1, сам по себе является культурной ценностью.

Некоторые отечественные ученые предлагают рассматривать Закон Российской Федерации № 3612-1 в качестве некой общей части законодательства России о культуре. Основные положения, зафиксированные в них, должны в дальнейшем найти свое развитие в законах, фиксирующих те или иные направления культурной деятельности²².

²⁰ См., например: Братанов В.В. Законодательная регламентация понятия культурных ценностей // Культура: управление, экономика, право. 2007. № 2. С. 35.

²¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

²² Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева и др.; Под ред. Ю.А. Тихомирова, В.Н. Зенкова. М., 2005. С. 144.

Вместе с тем, стоит согласиться с позицией исследователей данного вопроса, что определения, данные в статье 3 Закона Российской Федерации № 3612-1, не носят четкого и конкретного характера, что приводит к проблемам его понимания, нечеткости, а также объективной необходимости изменения рассматриваемого понятия в целях его развития и актуализации²³.

При этом можно предположить, что может быть вопрос о формулировании исчерпывающего понятия «культурные ценности» в свое время законодатель не счел верным, полагая, что в Законе Российской Федерации № 3612-1 должны закрепляться лишь его некоторые общие характеристики. Конкретизация же данного понятия возможно должна была закрепляться в отдельных специальных законодательных актах.

Например, в статье 6 Закона Российской Федерации № 4804-1, дан конкретный перечень видов культурных ценностей. В данной статье также указано, что для целей рассматриваемого Закона под культурными ценностями понимаются «движимые предметы материального мира, находящиеся на территории Российской Федерации»²⁴. В статье 7 отмеченного Закона указанные предметы раскрыты в следующих категориях:

- ценности исторического характера, которые имеют прямое отношение к различным историческим событиям, происходящим в жизни народов, связанным с развитием общества и государства, историей науки и техники, относящиеся к жизни и деятельности различных выдающихся государственных, политических, общественных деятелей, мыслителей, деятелей науки, литературы, искусства;

- какие-либо археологические предметы в соответствии со статьей 3 Федерального закона № 73-ФЗ;

- художественные ценности, которые включают:

²³ Сергеев А.П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. Л., 1990. С. 5; Александрова М.А. Гражданско-правовой режим культурных ценностей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Санкт-Петербург, 2007. С. 9; Васильев Д.В. Контрабанда культурных ценностей: Криминологическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14; Назарова М.Г. Проблемы охраны культурных ценностей в России и за рубежом // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 3 (12). С. 109; Мельник Т.Е. Право на доступ к материальным культурным ценностям // Журнал российского права. 2006. № 4. С. 35.

²⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

а) картины и рисунки исключительно ручной работы на любой основе и из любых материалов;

б) оригинальные скульптурные произведения из любых материалов, в том числе рельефы;

в) оригинальные художественные композиции и монтажи из любых материалов и др.²⁵.

Понятие «культурные ценности» получило любопытное определение в Федеральном законе от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 54-ФЗ), в котором закреплено, что под культурными ценностями необходимо понимать предметы светского или религиозного характера, которые имеют высокую значимость для культуры и истории, и связаны с соответствующими положениями Закона Российской Федерации № 4804-1²⁶.

В пункте 1 статьи 4 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 64-ФЗ) под культурными ценностями понимаются «имущественные ценности религиозного или светского характера, имеющие историческое, художественное, научное или иное культурное значение: произведения искусства, книги, рукописи, инкунабулы, архивные материалы, составные части и фрагменты архитектурных, исторических, художественных памятников, памятников монументального искусства»²⁷, а также другие категории предметов, закрепленные в статье 7 Закона Российской Федерации № 4804-1.

Кроме того, необходимо отметить тот факт, что в федеральном законодательстве установлено деление культурных ценностей на материальные и культурные.

²⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

²⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

²⁷ Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1799.

Так, в соответствии с подпунктом «к» пункта 1 статьи 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» среди мер и ограничений, имеющих временный характер, которые могут быть использованы при введении чрезвычайного положения, является эвакуация культурных и материальных ценностей в безопасные районы в том случае, если существует непосредственная угроза их похищения, повреждения или уничтожения²⁸.

Кроме того, в числе основных задач в области гражданской обороны, согласно статье 2 Федерального закона от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне», называется «эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы»²⁹.

Аналогичное деление ценностей на материальные и культурные встречается в статье 1 Федерального закона от 22 августа 1995 года № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»³⁰.

Таким образом, в указанных законодательных актах культурные ценности отождествляются с нематериальными объектами, что входит в противоречие с Законом Российской Федерации № 3612-1, где к культурным ценностям относятся и материальные объекты, в частности, здания, сооружения, предметы. Можно согласиться с Е.В. Сазонниковой, считающей, что такое деление на ценности «материальные» и «культурные» приводит к наличию негативной ситуации в российском законодательстве, а также к правовой неопределенности в указанном вопросе³¹.

Необходимо обратить внимание и на иные аспекты понятия «культурные ценности» в законодательстве Российской Федерации.

Отсутствие общего определения понятия «культурные ценности», ставшее проблемой на федеральном уровне, усугубилось в региональном законодательстве. Здесь можно выделить несколько тенденций.

²⁸ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

²⁹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 799.

³⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

³¹ Сазонникова Е.В. Культурные ценности как объект правового регулирования в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия Гуманитарные науки. 2005. № 2. С. 173-184.

В качестве одной из них стоит отметить дублирование определения понятия «культурные ценности», данное в Законе Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 и в региональных законодательных актах. Так, например, в пункте 2 статьи 1 Закона Республики Алтай от 25 июня 2014 года «О культуре в Республике Алтай» указано, что термины и понятия, которые используются в данном правовом акте, должны применяться в тех значениях, которые определены в Законе Российской Федерации № 3612-1.

Аналогичные по содержанию положения сдержатся в законодательных актах о культуре Республики Татарстан³², Республики Адыгея³³, Чувашской Республики - Чувашия³⁴ и др.

Еще одной тенденцией можно считать внесение изменений некоторыми регионами в собственный перечень культурных ценностей, при этом общий перечень закреплен в Законе Российской Федерации № 3612-1. Так, например, в Республике Тыва в перечень к определению «культурные ценности» добавлена религия (Закон Республики Тыва от 22 марта 1995 года № 261 «О культуре»³⁵).

В Республике Бурятия к культурным ценностям отнесены этнонимы и антропонимы³⁶. В Кабардино-Балкарской Республике культурные ценности включают в себя помимо произведений культуры и искусства, также и архитектурные произведения³⁷.

Крайне подробное определение культурным ценностям дается в законодательстве Брянской области, под которыми следует понимать: эстетические и нравственные идеалы; методы и результаты научных исследований культурной деятельности; нормы и образцы поведения; историко-архитектурные центры городов и городов-заводов, ландшафты и ландшафтные

³² Закон Республики Татарстан от 03.07.1998 № 1705 (ред. от 13.07.2018) «О культуре» // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 1998. № 7.

³³ Закон Республики Адыгея от 15.07.1998 № 87 (ред. от 28.06.2018) «О культуре» // Собрание законодательства Республики Адыгея. 1998. № 7.

³⁴ Закон Чувашской Республики - Чувашия от 27.05.1993 (ред. от 30.03.2018) «О культуре» // Правительственный вестник. 1993. № 16.

³⁵ Тувинская правда. 18.04.1995.

³⁶ Закон Республики Бурятия от 1 февраля 1996 года № 246-1 // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1996. № 10.

³⁷ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 10 августа 2001 года № 80-РЗ «О культуре» // Кабардино-Балкарская правда. 2001. № 166-167.

объекты; диалекты, языки и говоры; фольклор; исторические топонимы; художественные промыслы и ремесла; национальные обычаи и традиции; сооружения, здания, технологии и предметы, которые имеют историко-культурную значимость; произведения культуры и искусства; другие уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты³⁸.

Некоторые регионы, наоборот, изъяли отдельные культурные объекты из общего перечня, содержащегося в Законе Российской Федерации № 3612-1. Так, в Республике Тыва в общий перечень не включены «методы научных исследований культурной деятельности», в Республике Адыгея не включены «исторические топонимы и методы научных исследований культурной деятельности».

Еще одной тенденцией в законодательстве субъекта Российской Федерации можно считать отсутствие культурных ценностей вообще. Примером такой ситуации служит Закон Республики Коми от 22 декабря 1994 года № 15-РЗ «О культуре».

II. В основе второго подхода к «культурным ценностям» в российском законодательстве лежит принцип отождествления понятия «культурная ценность» с тем или иным предметом (документом) либо его признаком.

В статье 10 Федерального закона от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ устанавливается, что в составе территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов следует выделять «...объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность»³⁹.

В статье 33 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» предусматривается, что «редкие геологические обнажения, минералогические образования, палеонтологические объекты и другие участки недр, представляющие особую научную или культурную ценность, могут быть

³⁸ Закон Брянской области от 07.04.1999 № 23-3 (ред. от 03.04.2017) «О культурной деятельности на территории Брянской области» // Брянская неделя. 1999. № 19.

³⁹ Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. № 20. 2001. Ст. 1972.

объявлены в установленном порядке геологическими заповедниками, заказниками либо памятниками природы или культуры»⁴⁰. При этом любая деятельность, которая нарушает сохранность данных объектов, запрещена.

Статья 20 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года устанавливает, что, представляющие важную культурную ценность, предметы старины, искусства, документы и др., которые находятся в личной собственности советских граждан, должны быть подвергнуты установленному учету для выявления соответствующих памятников и оказания необходимого содействия в обеспечении их сохранности⁴¹.

Ряд авторов, однако, считает, что данное в Законе 1978 года определение содержит элементы тавтологии, так как памятник истории, как родовое понятие, включает в себя памятник культуры, что относится и к соотношению научной ценности и исторической ценности, так как история является частью науки⁴².

Следует отметить, что не любой объект, который обладает научным содержанием, имеет культурную ценность, так как научный объект можно признать культурной ценностью исключительно тогда, если он представляет собой некий артефакт из прошлого, либо относиться к тем или иным направлениям человеческих знаний.

В ряде законодательных актов Российской Федерации можно встретить тенденцию к сочетанию культурной ценности с иными ее видами. Так, в статье 29 Федерального закона от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире» идет речь о «культурно-просветительной» ценности, а в пункте 4 статьи 18 отмеченного ранее Федерального закона № 73-ФЗ - об «историко-культурной» ценности.

Существуют также и такие законодательные акты, в которых могут одновременно употребляться оба подхода к культурным ценностям - и как к

⁴⁰ Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁴¹ Закон РСФСР от 15.12.1978 (в ред. от 25.06.2002) «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498.

⁴² См., например: Кузнецова Н.И., Растопчин В.Г. Понятие культурных ценностей: Лекция. М., 1993. С. 4; Братанов В.В. Законодательная регламентация понятия культурных ценностей // Культура: управление, экономика, право. 2007. № 2. С. 36.

объекту, и как к признаку объекта (например, в пункте 1 статьи 9 отмеченного ранее Федерального закона от 15 апреля 1993 года № 4804-1)⁴³.

В научной литературе предлагается та или иная классификация «культурных ценностей», отраженная в действующем законодательстве Российской Федерации. Наиболее последовательной в этом плане представляется классификация, предложенная Е.В. Сазонниковой⁴⁴. Согласно ее мнению, по своему содержанию культурные ценности могут делиться на различные виды, которые раскрываются в специализации, отраженной в тех или иных нормативных правовых актах.

Например, анализ пункта 1 статьи 9 Закона Российской Федерации № 4804-1, в котором идет речь о культурных ценностях, созданных более ста лет назад, можно классифицировать культурные ценности по времени их создания.

Культурные ценности могут по своему значению выделяться следующим образом:

- особо ценные и охраняемые государством, что видно из пункта 1 статьи 240 Гражданского кодекса Российской Федерации⁴⁵;
- национальные (в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (далее – Федеральный закон № 74-ФЗ)⁴⁶);
- имеющие важное историческое, научное, художественное или иное культурное значение (согласно пункту 2 статьи 18 Федерального закона № 64-ФЗ);
- принятые в обществе культурные, моральные, религиозные или политические ценности (закреплено в статье 10 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»⁴⁷).

⁴³ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718.

⁴⁴ Сазонникова Е.В. Культурные ценности как объект правового регулирования в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия Гуманитарные науки. 2005. № 2. С. 173-184.

⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁴⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

⁴⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.

Однако здесь возникают проблемы. Так, по мнению А.Н. Панфилова, в отечественном законодательстве понимание особо ценного объекта культурного наследия обычно сводится к недвижимому имуществу (согласно статье 24 Федерального закона № 73-ФЗ)⁴⁸. При этом к таким объектам может быть отнесено и движимое имущество, которое представляет определенную культурную ценность, что непосредственно вытекает из пункта 1 статьи 9 Закона Российской Федерации № 4804-1. Однако порядок признания таких культурных ценностей особо ценными на данный момент нормативно не урегулирован, на что, в частности, указывает Д.В. Мазеин⁴⁹.

Вопросы вызывает также понятие «уникальности» культурных ценностей. Само понятие «уникальный» означает – «единичный», «неповторимый», «такой, замены которому сложно найти». Многие культурные ценности могут относиться к тем, что редко встречаются в мире, но не являются единичными. Однако любая вещь, которую создали руки человека, уникальна. Вместе с тем, у вещи должна быть выдающаяся культурная значимость и она должна быть подлинной. Независимо от того, историческая ли это вещь, научная, художественная. Признание за объектом ценности в масштабах всемирного сообщества, либо какого-либо отдельного государства возможно лишь в том случае, если она обладает вышеуказанными качествами.

В пункте 1 Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 года № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации»⁵⁰ закреплены критерии, которым должны соответствовать объекты культурного наследия народов Российской Федерации⁵¹.

При этом в статье 24 Федерального закона № 73-ФЗ данное понятие не закреплено. Однако если руководствоваться смыслом указанной статьи, то можно

⁴⁸ Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий // Право и политика. 2011. № 2.

⁴⁹ Мазеин Д.В. Некоторые проблемы правового регулирования гражданского оборота движимых культурных ценностей // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 51.

⁵⁰ СНД и ВС РФ. 1992. № 49. Ст. 2936.

⁵¹ Являться природными и историко-культурными комплексами, архитектурными сооружениями или другими объектами; располагаться на территории России; должны представлять собой ценности эталонного (художественные, интеллектуальные, материальные) или уникального характера с позиции истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства.

сделать вывод, что к особо ценным объектам возможно относить объекты культурного наследия, которые имеют национальное значение, а также включены в соответствующий реестр.

Необходимо подчеркнуть тот факт, что в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов России вносятся только те объекты, в отношении которых глава государства принял соответствующее решение⁵².

Вместе с тем, ряд ученых и специалистов придерживаются позиции, согласно которой не следует законодательно закреплять в определении объектов культурного наследия такого дополнительного признака, как включение данного объекта в отмеченный реестр⁵³.

Порядок хранения также может являться критерием для классификации культурных ценностей:

а) постоянно хранящиеся в государственных или муниципальных библиотеках, архивах, а также других государственных хранилищах (пункт 1 статьи Закона Российской Федерации № 4804-1);

б) по принадлежности – находиться, например, в государственном или частном владении (статья 35 Закона Российской Федерации № 3612-1);

в) как «бесхозяйственно содержимые», культурные ценности могут составлять вид по порядку их содержания (пункт 1 статьи 240 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Некоторые авторы выделяют также этнографический и мемориальный вид культурных ценностей⁵⁴. Так, например, Е.П. Чорновол и А.В. Головизнин считают, что критерии, которые закреплены в статье 3 отмеченного ранее Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ, поглощаются

⁵² Постановление Правительства Российской Федерации от 06.10.1994 № 1143 «Об утверждении Положения о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 25. Ст. 2710.

⁵³ Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий // Право и политика. 2011. № 2.

⁵⁴ См.: Кузнецова Н.И., Растопчин В.Г. Понятие культурных ценностей. Лекция. М., 1993; Горбачев В.Г., Растопчин В.Г., Тищенко В.Н. Культурные ценности. Понятие, порядок приобретения, хранения и обращения: справоч. пособие. М., 1989 и др.

формулировкой об исторической, научной или художественной значимости; они не считают их главными для культурных ценностей⁵⁵.

В отдельный вид могут выделяться культурные ценности по порядку их перемещения: перемещенные культурные ценности (статья 4 Федерального закона № 64-ФЗ), ввозимые, временно ввозимые, вывозимые, временно вывозимые, незаконно вывезенные, незаконно ввезенные, культурные ценности, ввоз которых запрещен, культурные ценности, ввозимые исключительно с целью транзита (статьи 4, 24, 25 Федерального закона № 4804-1).

Завершая рассмотрение используемых в действующем законодательстве понятий «культурные ценности», хотелось бы отметить, что отношение к данному понятию в научной литературе продолжает оставаться неоднозначным. Так, Е.П. Чорновол и А.В. Головизнин справедливо отмечают, что понятие «культурные ценности» получило большое распространение в общественных науках, в частности, в юриспруденции, но при этом на данный момент единое законодательное регулирование данного понятия отсутствует, а также не сложилось его полноценного толкования в теории права, что в конечном итоге затрудняет отнесение к такого рода ценностям соответствующих объектов, а также снижает обоснованность и эффективность нормативного правового регулирования их оборота⁵⁶.

Отсутствие единого подхода к вопросу о том, чем же являются «культурные ценности», выражающегося в нескольких определениях данного понятия в действующем российском законодательстве, понимаемых то как культурный объект, то как признак этого объекта, то как предмет и как товар, является одной из причин возникновения проблемы противоречия в деятельности органов публичной власти по реализации права на доступ к культурным ценностям.

Однако следует понимать, что критерий об уникальности и незаменимости ценностей, закрепленный в Конвенции ЮНЕСКО 1972 года⁵⁷ и принятый в

⁵⁵ Чорновол Е.П., Головизнин А.В. Законодательные и доктринальные аспекты определения правовой дефиниции «культурные ценности» // Культура: управление, экономика, право. 2015. № 4. С. 3-9.

⁵⁶ Там же.

⁵⁷ Конвенция ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия» 1972 года // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993.

качестве нового определения культурных ценностей, придал им значимость универсальности для всего мира культуры.

Можно сделать вывод, что без своей культурной значимости культурные ценности потеряют свою уникальность, превратившись лишь в вид имущества и объект права собственности, и ничем не будут отличаться от других видов материального имущества.

Полагаем обоснованным мнение, что многие определения рассматриваемой категории в отечественном законодательстве в недостаточной степени конкретны, так как включают в себя неограниченный круг предметов и не закрепляют универсальных критериев, которые способствовали бы их отнесению к объектам правового регулирования⁵⁸.

Исходя из понимания того, что право на доступ к культурным ценностям, предусмотренное в Конституции Российской Федерации, может быть реализовано лишь в том случае, если в законодательстве будет должным образом решен вопрос, что именно понимать под культурными ценностями, исследователи высказывают мнения о необходимости пересмотра этих определений, их усовершенствования⁵⁹. Кроме того, существуют также предложения унифицировать термин «культурные ценности», четко и однозначно закрепив его определение в соответствующем федеральном законе⁶⁰.

Следует отметить, что для обеспечения закрепленного частью 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации права на доступ к культурным ценностям потребуется выработка единых подходов к понятию «культурные ценности». Синтез двух уже сложившихся подходов, представляющих собой определение перечня конкретных объектов, признаваемых культурными ценностями, независимо от их восприятия таковыми в рамках отдельных территорий

⁵⁸ Архипов И.В., Шарапов Н.Н. Правовое регулирование оборота культурных ценностей. Саратов, 2003. С. 10-11.

⁵⁹ См., например: Назарова М.Г. Проблемы охраны культурных ценностей в России и за рубежом // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 3 (12). С. 109; Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий. «Право и политика». 2011. № 2; Александрова М.А. Гражданско-правовой режим культурных ценностей в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 9; Ивакина Д.С. Культурные ценности в международном и конституционно-правовом измерении // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 1. С. 11-16.

⁶⁰ Рыбак К.Е. Музей в нормативной системе (историко-культурологический анализ): автореф. дис. ... докт. культурологии. СПб., 2006. С. 9.

Российской Федерации, и определение видového перечня культурных ценностей, учитывающее представления о таковых в рамках соответствующих территорий, включая также преодоление имеющихся концептуальных противоречий, позволит более гибко и эффективно решать задачи правового регулирования в рассматриваемой сфере.

§ 2. Формирование и развитие права на доступ к культурным ценностям в историческом аспекте

Необходимо особо подчеркнуть то, что в законодательстве Российской Федерации довольно активно используется понятие «культурные ценности», а также на высшем конституционном уровне провозглашено право на доступ к ним. В этой связи интерес представляет вопрос о формировании и развитии данного конституционного права в России.

Прежде чем проследить, каким образом указанное право развивалось в России, обратимся к тому, что есть культура вообще и что такое культура для государства и его граждан.

Следует отметить, что понятия «культура» в действующем российском законодательстве ни лингвистически, ни терминологически не определено. При этом правовое положение этого понятия устанавливается и определяется как совокупность правовых норм и принципов, ведущую роль среди которых занимают конституционные основы, ценностные нормы и принципы Конституции Российской Федерации.

На сегодняшний день общепризнанное в качестве универсального является определение культуры в праве содержится в Декларации г. Мехико о политике в области культуры⁶¹. В данном международно-правовом документе указано, что культура должна пониматься как совокупность особых признаков⁶², которые относятся к обществу в целом или отдельной социальной группе.

⁶¹ См.: Mexico City Declaration on Cultural Policies [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://portal.unesco.org/culture/en/files/12762/11295421661mexico_en.pdf/mexico_en.pdf (дата доступа: 22.03.2018).

⁶² Интеллектуальных и эмоциональных, духовных и материальных.

В этой связи можно согласиться с С.Н. Молчановым, что в целом понятие «культура» в настоящее время является юридически неопределенным понятием⁶³.

В.П. Большаков по поводу состояния понятия «культура» справедливо отметил, что в современной российской теории культуры многое имеет противоречивый, неоднозначный и порой парадоксальный характер, в том числе в вопросе разнообразного понимания смысла термина «культура» учеными и специалистами⁶⁴. Г.С. Кнабе также указывал, что многочисленные определения культуры в целом малозначительны для постижения ее сущности, так как они обычно направлены на то, чтобы свести культуру к определенной «ограниченной однозначности», в рамки которой она, как таковая, не укладывается⁶⁵.

Понятие «культура» (от лат. *cultura*, *omcolo*, *colere* – возделывание, позднее в смысле – воспитание, развитие, образование) имеет большое количество значений в различных областях человеческой жизнедеятельности. Культура является предметом изучения философии, истории, культурологии, искусствоведения, политологии, психологии, лингвистики, экономики и в том числе – права. Этот термин используется для обозначения различных явлений: образ жизни человека; то, что создано им; верования и нормы поведения отдельных страт человеческого общества. В философии выделяют два основных подхода к осмыслению культуры – аксиологический и деятельностный.

Согласно первому подходу, культура представляет собой некую сложную упорядоченную систему ценностей, имеющую большое значение для общества в целом или социальной группы. Те, кто разделяет данный подход понимания культуры, обращают особое внимание на ее творческий и личностный аспекты, рассматривая ее как способ гуманизации общественного пространства.

Те же, кто стоит на позиции деятельностного подхода, считают, что культура есть специфический способ человеческой жизнедеятельности. Являясь

⁶³ Молчанов С.Н. К вопросу о нормативном определении понятий (концепции) культуры и культурного права // Культура: управление, экономика, право. 2008. № 1.

⁶⁴ Большаков В.П. Ценности культуры и время (некоторые проблемы современной теории культуры). Великий Новгород, 2002. С. 6.

⁶⁵ Кнабе Г.С. Основы общей теории культуры. Методы науки о культуре и ее актуальные проблемы // История мировой культуры. Наследие Запада: Античность - Средневековье - Возрождение: Курс лекций / Отв. ред. С.Д. Серебряный; Ин-т «Открытое об-во». М., 1998. С. 38.

способом регулирования общественных процессов, сохранения и развития общества, культура включает в себе также определенную предметную деятельность. На первое место ставится не столько культура личности, сколько культура общества в целом. Как верно было отмечено в науке, сама ценность материальных культурных объектов заключена в степени отражения в них духовности человека и именно те объекты, которые были соответствующим образом оценены обществом, в конечном итоге, приобретают особый статус культурной ценности⁶⁶. При этом традиционное деление культуры на духовную и материальную представляется достаточно условным, поскольку зачастую объект может совмещать в себе художественную и одновременно историческую ценность, как, например, Зимний дворец⁶⁷.

В российском законодательстве кроме понятия «культурные ценности» используются также такие термины, как «культурное наследие», «культурные блага», «достижения культуры», «памятники истории и культуры» и др. Можно ли отождествлять эти понятия или нет, на эту тему существует множество различных мнений российских исследователей. Так, в науке высказана позиция, согласно которой нельзя отождествлять понятия «объект культуры» и «культурная ценность»⁶⁸, поскольку к объектам культуры следует относить только такие объекты, которые обладают качеством удовлетворения духовных нужд и потребностей личности, вне зависимости от того, несут ли они в себе ценность с точки зрения культуры или нет. Кроме того, к категории «достижения культуры» следует относить блага, которые удовлетворяют материальные и духовные потребности человека, поскольку без их изучения нельзя говорить об уровне развития культуры.

Вместе с тем, объекты культуры направлены только для реализации духовных потребностей человека, тогда как достижения культуры служат для духовных и производственных потребностей человека. Соответственно,

⁶⁶ Чернопол Е.П., Головинин А.В. Законодательные и доктринальные аспекты определения правовой дефиниции «культурные ценности» // Культура: управление, экономика, право. 2015. № 4. С. 3-9.

⁶⁷ Там же. С. 4.

⁶⁸ Молчанов С.Н. К вопросу об использовании в законодательстве понятий «культурное наследие» и «культурное достояние» (информационно-аналитический обзор) // Юрист. 1999. № 3. С. 7-11.

достижения культуры по своему содержанию шире объектов (предметов) культуры.

В итоге можно утверждать, что понятие «достижения культуры» поглощает по своему содержанию понятие «объекты культуры», которое, в свою очередь, шире понятия «культурные ценности».

На основании статьи 3 Закона Российской Федерации № 3612-1 под культурным наследием следует понимать «материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию»⁶⁹.

Культурное достояние представляет собой совокупность культурных ценностей, а также соответствующие организации, предприятия культуры, которые обладают характеристикой общенационального значения, что обуславливает исключительную принадлежность Российской Федерации и субъектам Российской Федерации без права их передачи иным странам и территориально-политическим образованиям с участием России. При этом разграничением между этими двумя понятиями служит категория времени.

Важно указать, что категория «культурные ценности» охватывает понятие «объекты культурного наследия», но возможна ситуация, при которой культурная ценность не будет являться объектом культурного наследия, поскольку согласно действующему правовому регулированию именно включение ее в отмеченный ранее государственный реестр объектов культурного наследия придаст культурной ценности правовое положение объекта культурного наследия.

В мировом культурном наследии отечественные памятники истории и культуры составляют довольно значительную долю, что признается не только отечественными учеными, но и зарубежными. Они вносят важнейший вклад в развитие как нашего государства, так и мировой цивилизации в целом. Это возлагает огромную ответственность на российский народ и государство за сохранение своего наследия и передачу его другим поколениям.

⁶⁹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

Считается, что в мировом масштабе идея об охране памятников истории и культуры берет свое начало с эпохи Возрождения, ведь именно в то время у европейского общества проявился интерес к античному искусству, что привело к развитию не только научного изучения древностей, но и к возникновению общественного и частного коллекционирования.

I. Дореволюционный этап развития.

Следует отметить, что в целом до 1917 года многие памятники культуры являлись собственностью частных лиц. По этой причине любые действия государственной власти в области разработки и принятия соответствующего правового регулирования, направленного на их защиту и сохранение, приводили к недовольству собственников (как правило представителей высших (привилегированных) сословий), что приводило к неприятию такого рода реформ.

Вместе с тем, следует указать на некоторые значимые официальные решения государственной власти данного периода времени, направленные на частичную защиту культурных ценностей.

Так, было запрещено осуществлять произвольные раскопки древних курганов и поселений, поскольку прямой запрет на совершение такого рода действий был установлен в нормативных актах (инструкциях) Археологической комиссии - специального органа власти.

Императивным характером обладал Строительный устав, который установил запрет на уничтожение возведенных до XVIII века сооружений и зданий, а также на их реконструкцию, посредством которой могло бы произойти полное изменение изначального вида сооружения или здания.

Формирование развитого законодательства по охране отдельных памятников старины в России впервые было предпринято Петром I и связано с его реформаторской деятельностью, который издал ряд царских и сенатских указов в области учета памятников старины. Их называли по-разному: то старинными редкостями, то «куриозными и диковинными вещами», то «древностями», а то и просто – «памятниками».

В тот же период, в связи с рождением и развитием светской культуры, возник интерес к формированию богатых личных коллекций. Кроме того, в данное время разрабатываются нормативные акты, которые были направлены на регламентацию планировки и застройки городов, осуществление ремонта старых зданий и сооружений, а также строительство новых архитектурных сооружений с учетом сохранения исторического облика городов⁷⁰.

В данных документах впервые определяется круг подлежащих учету и сохранению предметов и объектов, за ними закрепляется юридический статус памятников культуры. Происходит смена представлений о сакральных ценностях средних веков, выражающаяся в возведении культовых сооружений – различных храмов, часовен, монастырей, посвященных тем или иным религиозным и историческим датам. На смену отмеченного отношения к «древностям» постепенно приходит светское мировоззрение. При этом новое понимание «древностей» расширяется в своем содержании и включает в себя строительство (возведение) мемориальных монументов-памятников, которые имеют светский характер, а также различные летописи, грамоты и др., осознаваемые в общественном сознании как памятники старины. В целом петровское законодательство впервые в истории страны начинает на основе новых ценностных и эстетических критериев ориентироваться на европейские критерии понимания культурных ценностей, в то же время обращая внимание на сохранение и поддержку национального культурного наследия.

Однако были и отрицательные моменты. Так, в конце XVIII – начале XIX вв. ради благоустройства городов власти уничтожили десятки древних церквей. Из сложившейся ситуации необходимо было найти выход.

При Николае I выпускается ряд указов, которые запрещали разрушать постройки, имеющие прямое отношение к крепостному зодчеству. Таким образом, в XIX веке произошло преодоление русским обществом подражания Западу и возвращение к национальным традициям. Теория официальной

⁷⁰ «О приносе родившихся уродов, также найденных необыкновенных вещей во всех городах губернаторам и комендантам, о даче за принос оных награждения и о штрафах за утайку» 1718 года (№ 14); «О присылке из монастырей Российского государства жалованных грамот» 1720 года (№ 16); «О покупке в Сибири курioзных вещей и о присылке оных в Берг - и Мануфактур-коллегию» 1721 года (№ 17) и др.

народности, включающая в себя такие понятия, как православие, самодержавие, народность, выступала ярким стимулом к пробуждению интереса широкой массы людей к своему славному прошлому.

В начале XIX века внимание к проблемам государственного регулирования в области культуры начинает проявлять Российское правительство. В эту эпоху государственную политику в сфере культуры можно рассматривать по двум кардинальным направлениям. Согласно одному из них – это деятельность по созданию государственной системы отрасли культуры, часто под давлением общественных организаций (в частности, археологических обществ). Второе – создание определенной инфраструктуры (национальные музеи, театры) с помощью благотворительности⁷¹.

К 30-70-м годам XIX века относятся впервые начатые попытки реставрации и воссоздания целого ряда культурных объектов, например: интерьеры Теремного дворца в г. Москве, палаты Печатного двора, палаты Романовых в Ипатьевском монастыре и др.

В 1826 году появляется Циркуляр министерства внутренних дел, который был направлен на получение сведений о древних зданиях и сооружениях, а также установление запрета на их разрушение⁷². Так, по губерниям были разосланы вопросники для выявления информации об остатках древних сооружений по всей России⁷³. Собранные данные были опубликованы в «материалах для статистики Российской империи», где указано больше четырех тысяч различных объектов.

В соответствии с Указами 1838 и 1839 годов над памятниками была учреждена государственная опека, организована работа по их каталогизации и учету. В 1848 году выходит Указ «О наблюдении за сохранением памятников древности», а в 1857 году появляется «Устав строительный», который четко определял, что «...ст. 181. Строжайше воспрещается разрушать остатки древних

⁷¹ При этом решение вопросов по охране памятников, было поручено Министерству внутренних дел и распределялось между Центральным статистическим комитетом, Техничко-строительным комитетом и Департаментом общих дел. Синодальному ведомству вменялось осуществление охраны церковных памятников. За Министерством народного просвещения закреплялись музеи, библиотеки и учебные заведения сферы культуры.

⁷² Циркуляр Министерства внутренних дел от 31.12.1826 «Касательно доставления сведений об остатках древних зданий в городах и воспрещении разрушать оные» / ГАНО. Ф. 3. Оп. 1. Д. 168. Л. 156-156.

⁷³ Там же.

замков, крепостей, памятников и других зданий древности под ответственностью за нарушение сего начальников губерний и местных полиций»⁷⁴.

Необходимо отметить, что огромная роль в деле охраны памятников в царской России принадлежала многочисленным обществам, таким, например, как Одесское общество истории и древностей (1839), Императорская Археологическая комиссия (1859), Императорское Русское археологическое общество (1846), Московское археологическое общество (1864). Последнее внесло огромный вклад в дело изучения и охраны памятников старины. На проводившихся обществом с 1869 года археологических съездах обсуждались проекты охраны ценных сооружений на территории Российской империи. Благодаря активности членов общества различными государственными ведомствами были выпущены постановления, согласно которым запрещались самовольные реставрации и раскопки. Обществом была разработана также классификация памятников, вобравшая в себя памятники архитектуры, ваяния, живописи, истории, письменности, и др.

В 1909 году в Санкт-Петербурге было создано Общество защиты и сохранения в России памятников искусства и старины, деятельность которого носила не такой масштабный характер. Председателем общества являлся великий князь Николай Михайлович, его членами - известнейшие люди того времени: В.В. Верещагин, Н.К. Врангель, Н.К. Рерих, А.В. Щусев. Постепенно к концу XIX века на местах сформировались учреждения и организации, в деятельности которых охрана памятников занимала основополагающее место. Такими учреждениями стали местные музеи, церковные археологические общества, статистические губернские комитеты, древлехранилища (которые известны с 1870-х годов), губернские ученые архивные комиссии (созданные в 1880-х годах), а также общества изучения родного края. Такие организации объединяли в основном знатоков, любителей местной старины во многих русских губернских городах.

⁷⁴ Свод законов Российской империи. Т. 12. Ч. 1. СПб., 1857; Охрана памятников истории и культуры в России. XVIII - начало XX вв. Сборник документов. М., 1978. С. 110-112.

Главным правительственным учреждением с 1859 года в отмеченной области становится Императорская археологическая комиссия⁷⁵, которая являлась структурным подразделением Министерства двора⁷⁶.

Циркуляр Министерства внутренних дел от 27 апреля 1863 года № 117 призывал губернские статистические комитеты, а также в целом правительственные учреждения оказывать активное содействие Археологической комиссии в сборе информации о древностях, расположенных на территории России, ввиду небольшой численности ее состава, занятых преимущественно археологическими раскопками и учетом найденных предметов старины⁷⁷. В этой связи С.Г. Строганов, основатель Археологической комиссии и инициатор указанного циркуляра, считал, что статистические комитеты могут собирать материалы для составления археологической карты всей России. При этом обращать внимание на исследование и сохранение различных памятников древности, а также помогать в образовании археологических комиссий на местах. План этот, однако, практически остался невыполненным либо из-за обилия дел на местах, либо из-за нежелания местных представителей власти его выполнять.

В целях обращать внимание государственных учреждений на те или иные, встречаемые в ходе проведения работ, археологические объекты, Археологическая комиссия выпускала так называемые «отношения». Так, например, Отношение в Департамент железных дорог гласило, что по причине строительства железных дорог от г. Москва к Черному морю, Археологическая комиссия обратилась в Департамент железных дорог с предложением принять соответствующее распоряжение, в тексте которого следует установить:

1) обязанность для различных лиц, которые уполномочены осуществлять деятельность в области строительства железных дорог, при осуществлении работ

⁷⁵ ПСЗ-2. Т. 34. Отд. I. № 34109.

⁷⁶ Целями Императорской археологической комиссии назывались: розыск предметов древности, которые в основном относились к истории и жизни народов, проживавших и (или) проживающих на территории России; сбор информации о находящихся на территории государства народных и других памятников древности; оценку древностей с точки зрения науки.

⁷⁷ Сборник циркуляров и инструкций Министерства внутренних дел за 1862, 1863 и 1864 годы. СПб., 1873. С. 254-255.

по строительству дороги уведомлять Археологическую комиссию о принятом решении снести курган, разрывать или засыпать городище;

2) обязанность надсмотрщиков и рабочих при обнаружении соответствующего открытия, передать значимые в археологическом плане предметы, за которые они получают установленное вознаграждение⁷⁸.

В г. Москве по повелению императора в 1864 году было учреждено Московское археологическое общество. Примером общества по охране объектов культурного наследия (местного) можно привести Новгородское общество любителей древностей, которое было создано в 1894 году.

В качестве примера того, как постепенно осознавалась ценность памятников древности и культуры для страны, можно привести письмо А.С. Уварова – Председателя II Археологического съезда Д.А. Толстому, занимавшим на тот момент времени должность Министра народного просвещения⁷⁹. В нем, в частности, было отмечено, что в России сложилась негативная тенденция в части уничтожения, небрежного отношения ко многим интересным и драгоценным памятникам отечественной древности, сопровождаемое недопустимым равнодушием местной администрации в вопросе их защиты, что требует принятия эффективных мер по сохранению данных памятников⁸⁰.

Таким образом, можно сделать вывод, что в дореволюционном российском законодательстве никогда не существовало единой системы терминов в области культуры. В Российской империи во многих нормативных актах данные объекты в различные периоды времени обозначались по-разному. Также необходимо подчеркнуть, что несмотря на принятие некоторых нормативных актов по вопросу защиты памятников старины, так и не было издано комплексного нормативного акта, который был бы посвящен регулированию общественных отношений в области культуры. Большой массив нормативной базы о культуре сформировался лишь к середине XX века, уже в советском законодательстве, где получили свое

⁷⁸ Охрана памятников истории и культуры в России. XVIII - начало XX вв. Сборник документов. М., 1978. С. 76-77.

⁷⁹ Там же. С. 95-98.

⁸⁰ Там же.

отражение основные термины, как, например, «памятники истории и культуры», «культурные ценности» и др.

II. Советский этап развития.

Следует отметить, что после Октябрьской революции 1917 года памятники истории и культуры официально были объявлены всенародным достоянием и государство начало принимать различные меры для их эффективной защиты. Так, например, Народный комиссариат просвещения был уполномочен решать вопросы сохранения культурных ценностей. Новое советское правительство провозглашает декреты, в которых, в том числе, для сохранения ценностей культуры, дворцы, музеи и т.п. объекты были объявлены собственностью государства. Созданная в 1917 году особая Соединенная комиссия была уполномочена выявлять и принимать меры по обеспечению сохранности соответствующих объектов (обычно это были усадьбы и дворцы), в которых хранились значимые культурные ценности⁸¹.

В этих декретах Советской власти отражается противоречивый характер понимания большевиками принципов и норм права. В этой связи следует отметить Декреты Совета Народных Комиссаров РСФСР, в которых постулат о бережном отношении к объектам культурного наследия сочетался с положением об уничтожении некоторых памятников, которые были воздвигнуты в дореволюционной России, а также провозглашалась необходимость создания эмблем, памятников и т.п. объектов, отражающих соответствующие настроения населения революционной России⁸², что, по нашему мнению, является характерным примером того, что охрана памятников находилась в то время в прямой зависимости от их назначения и идейного содержания.

Конституция РСФСР 1918 года провозгласила некоторые основные права и свободы советских граждан. По той причине, что Конституция РСФСР 1918 года была первым отечественным высшим нормативным правовым актом, то ряд

⁸¹ Кабанова Ю.С. Развитие права человека и гражданина на доступ к культурным ценностям и защита культурных ценностей в Советском государстве в 1917-1992 гг. // Культура: управление, экономика, право. 2015. № 2. С. 31-32.

⁸² Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12.04.1918 «О снятии памятников, воздвигнутых в честь царей и их слуг, и выработке проектов памятников Российской социалистической революции» // Декреты Советской власти. Т. 3. М., 1964. С. 47; Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12.04.1918 «О памятниках Республики» // Охрана памятников истории и культуры: Сб. документов / Сост. Г.Г. Анисимов. М., 1973. С. 15-16.

важных вопросов общественной жизни не получил своего отражения в его тексте, что, в частности, относится и в отношении права на доступ к культурным ценностям, как и в целом о культуре. Однако провозглашенный принцип «все для народа» предполагал принятие соответствующих нормативных актов.

Поскольку в 1918 году в Советской России начался процесс национализации частной собственности, в том числе, имущества царской семьи, дворян и др., это позволило создать Государственный музейный фонд и разместить в нем изъятое у предыдущих владельцев имущество, представляющее собой особую ценность. Кроме того, были созданы государственные музеи в Царском селе, дворцах Петергофа, Гатчине.

Отдельным Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР 1918 года были установлены жесткие правила в части вывоза и продажи за границу культурных ценностей⁸³.

Следующим этапом создания правовой базы по защите памятников истории и старины в Советском государстве стало принятие Советом Народных Комиссаров РСФСР Декрета от 5 октября 1918 года, в котором было закреплено обязательное осуществление, независимо от права собственности, первичной государственной регистрации памятников и отдельных предметов⁸⁴. Любые виды деятельности с культурными ценностями могли осуществляться лишь с разрешения государства, которое обязалось помогать их владельцам путем выдачи охранных грамот. Любые действия, направленные на ремонт, отчуждение, перемещение или изменение взятых на учет памятников культуры и истории могли быть разрешены только с согласия соответствующих органов власти в области охраны памятников⁸⁵.

Также следует отметить Постановление Народного комиссариата просвещения РСФСР 1918 года «Об организации губернских коллегий по делам

⁸³ Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 19.09.1918 «О запрещении вывоза и продажи за границу предметов искусства и старины» // Декреты Советской власти: 11 июля - 9 ноября 1918 г. М., 1964. Т. 3. С. 352-254.

⁸⁴ Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 05.10.1918 «О регистрации, приеме на учет и охранении памятников искусства и старины, находящихся во владении частных лиц, обществ и учреждений» // СУ РСФСР. 1918. № 73. Ст. 794.

⁸⁵ Охрана памятников истории и культуры: сб. документов / сост. Г.Г. Анисимов. М., 1973. С. 22.

музеев и охране памятников искусства и старины»⁸⁶, в котором был утвержден порядок создания новых подразделений в рамках структуры отделов народного образования губернских советов, назначением которых был учет и регистрация памятников культуры и истории.

В период гражданской войны вопросы о культуре и доступе к культурным ценностям в основном сводились к их расхищению и разрушению.

Сразу же по окончании гражданской войны, в 1923-1924 годах за Советским государством окончательно закрепляется право собственности на культурные ценности, на которые оно считает нужным официально заявить свои права посредством принятия соответствующих правовых актов⁸⁷. В этих нормативных документах была установлена классификация памятников культуры и истории⁸⁸, а также получили свое регулирование различные вопросы распределения полномочий в области охраны и защиты культурных ценностей между уполномоченными органами государственной власти⁸⁹.

Принятая 31 января 1924 года Конституция СССР в своем тексте устранила раздел о правах и обязанностях граждан в отличии от предыдущего высшего нормативного правового акта государства, что безусловно связано с политическими причинами того времени. Это означало, в свою очередь, отсутствие указания и на право на доступ к культурным ценностям.

Однако нормативное закрепление прав и свобод граждан Советского государства был отражен только в конституциях союзных республик СССР, в которых по-прежнему рассматриваемое культурное право было фактически проигнорировано.

Переходя к Конституции СССР 1936 года важно указать, что хотя, с одной стороны, ряд новых для Советской России прав и обязанностей граждан в области развития культурной, общественной и хозяйственной жизни, получили в ней свое формально-юридическое отражение, в целом в данном высшем конституционном

⁸⁶ ГАРФ. Ф. 2306. Оп. 2. Д. 39. Л. 35, 36.

⁸⁷ Декрет ВЦИК, Совета Народных Комиссаров РСФСР от 08.03.1923 «Об учете и регистрации предметов искусства и старины» // СУ РСФСР. 1923. № 20. Ст. 245; Декрет ВЦИК, Совета Народных Комиссаров РСФСР от 07.01.1924 «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы» // СУ РСФСР. 1924. № 18. Ст. 179.

⁸⁸ На памятники зодчества, археологии, сады и парки, музейное имущество.

⁸⁹ Кулемзин А.М. Охрана памятников в России как историко-культурное явление. Кемерово, 2001. С. 139.

акте Советского государства не получили своего закрепления нормы о праве на доступ к культурным ценностям, а также положения, которые были бы направлены на институционализацию государственной культурной политики⁹⁰.

Вторая мировая война способствовала уничтожению культурных ценностей в гигантских масштабах. Но уже в первые послевоенные годы государство возвращается к вопросу рассмотрения проблемы охраны, а также доступа к культурным ценностям⁹¹. Так, в Постановлении Совета Министров РСФСР от 22 мая 1947 года было отмечено, что объекты древнерусского зодчества, которые признаются историко-художественным достоянием и наследием РСФСР, являются неприкосновенными и подлежащими государственно-правовой охране⁹².

В контексте рассматриваемого вопроса период с конца 50-х по начало 60-х годов прошлого века был отражен в значимом Постановлении Совета Министров РСФСР от 29 июня 1957 года № 781⁹³. Однако перечень памятников культуры и истории, получивших государственную защиту существенно увеличился, а местным органам государственной власти вменялось в обязанность вести учет состояния памятников культуры и истории, которые находились на их территории. Вместе с тем, полагаем, что основной причиной, по которой данный нормативный документ не был в полной мере исполнен, свелся к дефициту числа квалифицированных кадров в отмеченной сфере⁹⁴.

В середине 60-х годов XX века в сфере развития охраны памятников культуры и истории намечается усиление контрольных функций, закрепленных за центральными органами власти. Связано это было с возникшей проблемой, заключавшейся в отсутствии налаженного взаимодействия между законодателем и правоприменительной практикой в рассматриваемой области. Эта проблема

⁹⁰ Кабанова Ю.С. Развитие права человека и гражданина на доступ к культурным ценностям и защита культурных ценностей в Советском государстве в 1917-1992 гг. // Культура: управление, экономика, право. 2015. № 2. С. 33-34.

⁹¹ Постановление Совета Министров СССР от 14.10.1948 № 3898 «О мерах улучшения охраны памятников культуры» // СП СССР. 1948. № 6. Ст. 81.

⁹² Постановление Совета Министров РСФСР от 22.05.1947 № 389 «Об охране памятников архитектуры» // СП РСФСР. 1947. № 8. Ст. 28.

⁹³ Постановление Совета Министров РСФСР от 29.06.1957 № 781 «Об улучшении дела охраны и реставрации памятников культуры в РСФСР» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁹⁴ Охрана памятников истории и культуры в России. XVII - начало XX вв.: сб. документов. М., 1978. С. 138-142.

была фактически официально признана и в значительной части получила свое решение путем издания Постановления Совета Министров РСФСР от 24 мая 1966 года № 473, которое приняло комплексную программу в области сохранения культурных ценностей вплоть до конца 70-х годов прошлого века⁹⁵.

В середине 70-х годов XX века появляется новая задача – создать общегосударственный законодательный акт о защите культурных ценностей. Все же предыдущие нормативные правовые акты необходимо было привести в соответствие с новым законодательством. Первым таким общесоюзным актом столь высокого уровня в области защиты и использования культурных ценностей был Закон СССР от 29 ноября 1976 года № 4692-IX⁹⁶. Данный нормативный документ обобщил имеющийся на тот момент времени опыт нормативного правового регулирования различных аспектов использования и защиты культурных ценностей и права на доступ к ним.

Вместе с тем, с момента принятия Положения об охране и использовании памятников истории и культуры от 16 сентября 1982 года № 865⁹⁷, данный нормативный документ фактически заменяется в части своего регулирующего воздействия на соответствующие общественные отношения подзаконными нормативными актами, что приводит к утрате его базового характера и понижению значимости.

Конституция СССР 1977 года в качестве значимого вектора развития политики государства в сфере культуры и социального развития, закрепила использование и государственную защиту культурных ценностей. В статье 27 Основного Закона было закреплено положение об активном участии государства в деле использования, увеличения и охраны духовных ценностей в целях воспитания советских граждан, а в статье 46 данного высшего конституционного акта Советского государства было установлено право граждан на пользование

⁹⁵ Постановление Совета Министров РСФСР от 24.05.1966 № 473 «О состоянии и мерах улучшения охраны памятников истории и культуры в РСФСР» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

⁹⁶ Закон СССР от 29.10.1976 № 4692-IX «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 44. Ст. 628.

⁹⁷ Постановление Совета Министров СССР от 16.09.1982 № 865 (ред. от 29.12.1989, с изм. от 25.06.2002) «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры» // СП СССР. 1982. № 26. Ст. 133.

достижениями культуры.

Впервые дефиниция понятия «культурные ценности» в отечественном законодательстве была дана в Законе РСФСР от 15 декабря 1978 года, где под «памятниками культуры» теперь надо было понимать «...сооружения, памятные места и предметы, связанные с историческими событиями в жизни народа, развития общества и государства, произведения материального и духовного творчества, представляющие художественную или иную культурную ценность»⁹⁸. Такое определение нельзя признать идеальным, поскольку в нем идет речь исключительно о памятниках истории и культуры. Однако его можно принять как одну из первых попыток дать дефиницию данному явлению в праве.

III. Современный этап развития.

На современном этапе развития законодательная основа, которая сложилась в период функционирования Советского государства, объективно отстала от процессов в области развития научно-технического прогресса и в меньшей степени стала соответствовать потребностям общества. Новые формы политического устройства России и отказ от административно-хозяйственной экономики в своей совокупности потребовали полного пересмотра соответствующей правовой базы. Нормативные акты, принимаемые в этот период, как отмечают многие современные исследователи, носили локальный и бессистемный характер, что обрекало их на комплексные и внутренние противоречия.

Происходящие в стране перемены затронули и нормативное правовое регулирование отношений, которые протекают в сфере культурных ценностей, а также права доступа к ним.

Как было отмечено ранее, в 1992 году был принят действующий и сегодня Закон Российской Федерации № 3612-1. Этот нормативный акт долгое время играл главную роль в упорядочении различных нормативных правовых актов, действовавших в тот момент времени.

⁹⁸ Закон РСФСР от 15.12.1978 (ред. от 25.06.2002) «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Свод законов РСФСР. Т. 3. С. 498.

Закон Российской Федерации № 3612-1 оперирует такими терминами, как «культурная деятельность», «творческая деятельность», «культурные блага», «культурные ценности», «культурное наследие», «культурное достояние», «государственная культурная политика» и др. Он также закрепил главенствующую роль прав человека в части осуществления деятельности в области культуры во взаимосвязи с правовым положением органов публичной власти, различных объединений, и, в особенности, в аспекте свободы творчества, конституционного права на доступ к культурным ценностям.

Однако с принятием на всенародном голосовании Конституции Российской Федерации в 1993 году, а также различных федеральных законов в рассматриваемой сфере общественной жизни, большинство норм Закона Российской Федерации № 3612-1 стали не соответствовать в полной мере новому российскому законодательному регулированию и международно-правовым актам в области культуры.

Мы согласимся с В.В. Карякиным, который полагает, что на данный момент Закон Российской Федерации № 3612-1 перестал выполнять те функции, которые были на него возложены в свое время, в связи с чем целесообразно разработать и принять новый закон о культуре, который сможет заменить устаревший во многом Закон Российской Федерации № 3612-1⁹⁹. Однако до настоящего времени такой закон так и не был принят.

В это же время в России складывается особый вид регулирования отношений в области культуры, реализуемый с помощью специальных Федеральных целевых программ. Начало данным программам было положено программой «Сохранение и развитие культуры и искусства», утвержденной Правительством Российской Федерации на 1993-1995 годы и пролонгированной на 1996 год¹⁰⁰. Провозглашенная в ней цель заключалась в сохранении

⁹⁹ Карякин В.В. Современное состояние и перспективы развития правового регулирования сферы культуры // Культура: управление, экономика, право. 2006. № 1.

¹⁰⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.05.1996 № 541 «Об утверждении Федеральной целевой программы «Сохранение и развитие культуры и искусства» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 14. Ст. 413.

культурного наследия в России, а также совокупности институтов культурной жизни общества, сложившихся к этому времени.

В дальнейшем была разработана целевая программа по сохранению и развитию искусства и культуры России на 1997-1999 года¹⁰¹. Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 года № 1010 данной программе был придан статус президентской¹⁰², на продолжительный период времени обозначены цели государства в области культуры (формирование в обществе идеологических основ современного демократического общества путем развития принципов уважения свободы инакомыслия, свободы творчества, патриотизма; создание необходимых условий и возможностей для воспроизводства и совершенствования творческого потенциала российского общества; защита, сохранение и развитие культурных традиций народов Российской Федерации и др.).

Однако большинство отечественных целевых программ, в том числе и в области культуры, не были реализованы по причине наступившего в 1998 году экономического кризиса. Установление в стране политической и экономической стабильности способствовало возобновлению принятия государством мер по развитию культурной сферы. Так, например, в 2001 году на федеральном уровне была принята целевая программа «Культура России (2001-2005 годы)»¹⁰³. Эта программа имела существенные отличия от предшествующих ей программ. В частности, выросла доля финансирования со стороны федерального бюджета в данных проектах, которые имеют интерес для государства (острова Валаамского монастыря, исторические комплексы Троице-Сергиева Лавра и др.). Главным результатом реализации данной программы была остановка разложения культурной сферы, и включение государства в решение культурных проблем через увеличение финансирования. Важнейшим положением в Программе было

¹⁰¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.1996 № 715 (с изм. от 27.08.1999) «О Федеральной целевой программе «Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации (1997 - 1999 годы)» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3375.

¹⁰² Указ Президента Российской Федерации от 01.07.1996 № 1010 «О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3358.

¹⁰³ Собрание законодательства РФ. 2000. № 52. Ч. 2. Ст. 5143.

то, что развитие культуры и развитие общества в ней рассматривались как взаимозависимые¹⁰⁴.

Развитие рыночной экономики показало, что многие сферы деятельности, ранее поддерживаемые государством в финансовом отношении, оказались не готовы осуществлять самостоятельно свою деятельность. Так, например, при решении проблем в сфере культуры возможности государства оказались не столь безграничны. Для их решения была разработана новая Программа, утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2005 года, ставшая Федеральной целевой программой «Культура России (2006-2011 годы)»¹⁰⁵. В ее положениях нашло отражение понимание того факта, что поддержка культуры есть одно из основных направлений современной государственной политики в современной России. В ней также отмечалось, что рост значения культуры в современном обществе взаимосвязан с инвестированием государства в культурную сферу общества, что подразумевает необходимость вложения государства в, так называемый, «человеческий капитал»¹⁰⁶.

Следует отметить, что Федеральная целевая программа «Культура России на 2012-2018 годы» ознаменовала новеллы в правовом понимании культуры. В частности, в ней было отмечено, что приоритетом государственной политики в области культуры является решение следующих задач:

- воспитание подрастающего поколения в духе правовой демократии, гражданственности и патриотизма, причастности к инновационной культуре и свободе творчества;
- развитие творческого потенциала нации, обеспечение широкого доступа всех социальных слоев к ценностям отечественной и мировой культуры;
- сохранение культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации, материального и нематериального наследия культуры России и использование его в качестве ресурса духовного и экономического развития;

¹⁰⁴ Там же.

¹⁰⁵ Собрание законодательства РФ. 2005. № 51. Ст. 5528.

¹⁰⁶ Там же.

- поддержание высокого престижа российской культуры за рубежом и расширение международного культурного сотрудничества.

Необходимо отметить еще одну государственную программу в сфере культуры. Таковой программой является «Развитие культуры и туризма на 2013-2020 годы», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 317¹⁰⁷. В этой программе в качестве целей реализации, среди прочих, указаны:

- укрепление единого культурного пространства России как исторического государства-цивилизации, а также духовного единства многонационального народа Российской Федерации;

- утверждение государственного суверенитета как высшей ценности российского народа;

- утверждение приоритетной роли государственной культурной политики как важнейшего фактора формирования у граждан Российской Федерации широкого мировоззрения, общественного сознания, поведенческих норм, скрепляющих нацию на основе гражданского патриотизма и межнационального согласия (в том числе с активным использованием средств массовых коммуникаций).

В конце декабря 2017 года Президент Российской Федерации, открывая заседание Совета при Президенте по искусству и культуре, заявил о необходимости разработки нового закона о культуре, отметив, что его проект должен пройти через широкое общественное обсуждение. Он также указал, что ранее на встречах с представителями культуры довольно часто обсуждалась тема внесения изменений в части отношения к культуре исключительно в качестве отрасли социальной сферы, которая оказывает услуги определенного узкого вида. Глава государства сказал: «Отмечу, что отказ от такого узкого отраслевого подхода закреплен в основах государственной культурной политики. Теперь

¹⁰⁷ Собрание законодательства РФ. 2014. № 18. Ч. 2. Ст. 2163.

необходимо перенести этот принцип в законодательство, в управленческие подходы»¹⁰⁸.

Вместе с тем, необходимо понимать, что с принятием нового федерального закона о культуре возникнет необходимость во внесении соответствующих изменений и дополнений в отношении множества иных правовых актов, которые затрагивают культурную сферу общественной жизни. В этой связи законодателю необходимо не только провести широкие общественные обсуждения с привлечением соответствующих экспертов и специалистов, но и должным образом проработать необходимые поправки к иным законодательным актам.

§ 3. Право на доступ к культурным ценностям в контексте международного права и зарубежного опыта законодательного регулирования

Значение культурных ценностей, как составляющих основу культуры государства, страны, общества, стало осознаваться довольно рано. В истории человечества нередко возникали и продолжают возникать ситуации, когда культурное достояние какой-либо одной страны, в силу сложившихся жизненных обстоятельств перемещается в другую страну. Одним из таких обстоятельств являлись многочисленные войны.

Среди основных целей войн, которые велись в древности, было обогащение за счет разграбления завоеванных стран. Среди имущества, которое завоеватели вывозили из них, были культурные ценности поработенных народов. В качестве примера, можно привести Римскую Империю, которая в свое время вела активную внешнюю военную политику и, завоевав Древнюю Грецию, римляне ее разграбили ее культурные ценности. Варварское поведение римлян вынудило греческого летописца того времени Полибия написать: «Я надеюсь, что будущие завоеватели научатся не разорять покоряемые ими города, что они будут воздерживаться от украшений своих стран за счет бед и несчастий других

¹⁰⁸ URL: <https://ria.ru/culture/20171221/1511420468.html> (дата доступа: 15.01.2018).

народов»¹⁰⁹. Этому пожеланию, однако, не суждено было сбыться. Грабеж покоренных стран захватчиками стал естественным явлением при ведении различных войн и локальных военных конфликтов.

Вместе с тем, человечество всегда понимало важность бережного отношения к своей истории и культуре, обеспечению охраны, защиты и сохранности культурных ценностей. Поэтому движение за сохранность культурного наследия постепенно развивалось в истории западной цивилизации, ибо именно здесь в первую очередь стало возникать осознание необходимости обеспечения и защиты культурных ценностей.

В 1393 году в свет вышло обращение католической церкви в защиту исторических и церковных памятников.

Обеспечение охраны культурных ценностей в международно-правовом смысле берет свое начало с периода позднего Средневековья, а международно-правовое регулирование охраны культурного наследия в форме договоров и соглашений впервые было предусмотрено Венским конгрессом в 1815 году. Дальнейшее формирование международно-правового механизма регламентирования отношений, связанных посредством подписания с защитой культурного наследия, было продолжено на Первой (1889 год) и Второй (1907 год) Гаагских конференциях, Версальской мирной конференции (1918 год) и Панамериканского пакта (1935 год).

Масштабные разрушения и гибель культурных памятников в ходе Первой и Второй мировых войн заставило с полной ответственностью взглянуть на то, чем является культурное наследие человечества.

Термин «всеобщее наследие человечества», утвердившийся в мире в XX веке, был заимствован из международно-правового лексикона, примененного голландским философом, юристом и государственным деятелем Гуго Гроцием¹¹⁰, а в современный оборот введен в 1967 году Арвином Пардо, представителем государства Мальта при Организации Объединенных Наций и закреплён в

¹⁰⁹ Самохина Г.С. Полибий: эпоха, судьба, труд. СПб., 1995. С. 56.

¹¹⁰ Гроций Г. О праве войны и мира: Репринт с изд. 1956 г. М., 1994. С. 201-205.

международно-правовых актах о правовом регулировании морского дна и его недр¹¹¹. Следует отметить, что теория всеобщего наследия человечества была зафиксирована в международном договоре 1979 года о деятельности стран на Луне и других небесных телах¹¹².

Впервые понятие о «культурном наследии всего человечества» появляется в Конвенции специализированного учреждения Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) «Об охране всемирного культурного и природного наследия» 1972 года¹¹³, и получает развитие в Конвенции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры об охране подводного культурного наследия 2001 года, а также в иных международно-правовых договорах.

Соответственно, понятие «культурное наследие» приобретает статус родового понятия на международно-правовом уровне, а также показывает тенденцию глобализации в рамках международного сообщества, что, в свою очередь, будет способствовать значимым изменениям в нормативном регулировании прав собственности на предметы культуры. Как отмечает в своей работе В.О. Нешатаева, определить объекты, имеющие отношение к категории «культурное наследие», является одной из довольно непростых правовых задач нашего времени¹¹⁴.

В научных исследованиях и международно-правовых актах, относящихся к объектам культуры, используется обычно два специфических термина – «культурное наследие» (cultural heritage) и «культурная собственность» (cultural property). Понятие «культурная собственность» на русский язык переводят чаще всего как «культурные ценности»¹¹⁵. Понятие же «культурной собственности» есть воплощение одного из основных прав человека. Таким правом является право частной собственности.

¹¹¹ Нешатаева В.О. Культурные ценности. Цена и право [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://law.wikireading.ru/46588> (дата доступа: 22.03.2018).

¹¹² Международное публичное право: сб. документов: в 2 т. Т. 2. М., 1996. С. 356-362.

¹¹³ «Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия» (заключена в г. Париже 16.11.1972) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 290-302.

¹¹⁴ Нешатаева В.О. Культурные ценности. Цена и право [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://law.wikireading.ru/46588> (дата доступа: 22.03.2018).

¹¹⁵ Там же.

Появление указанного понятия как правовой категории связано, по мнению В. Талимончика, «...с расширением государственного регулирования в сфере отношений собственности»¹¹⁶. Таким образом, государство берет на себя обязанность лишь создать условия для охраны прав собственника, которому принадлежат предметы культуры. В данном случае не является важным, будет ли это конкретный индивид или же целый народ. В то же время общего определения, содержащего признаки данного понятия, не существует. Чаще всего законодатели ограничиваются простым перечислением объектов такой собственности. Отсутствует, например, и четкое разграничение между интеллектуальной и культурной собственностью, так как родовым остается понятие «произведение искусства». Такое различие необходимо, считает исследователь данного вопроса В. Талимончик, поскольку законодательство об интеллектуальной собственности базируется на защите прав частного лица и защите его интересов, а законодательство о культурной собственности в первую очередь исходит из общественного интереса¹¹⁷. Так, например, при признании того или иного произведения культурной собственностью, автор данного произведения, а также его правопреемники, обязаны соблюдать действующее законодательство о культурной собственности.

В международном праве сегодня существует подход, по которому понятие «культурное наследие» включает в себя понятие «культурная собственность». Оно включает в себя как материальные, так и нематериальные объекты. Таким образом, на государства возлагается не только обязанность по созданию условий для охраны прав собственника, которому принадлежат предметы культуры, но и обязанность по закреплению ответственности всех государств по сохранению наследия цивилизованного человечества.

Согласно Гаагской конвенции от 14 мая 1954 года «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» культурными ценностями считаются: «...независимо от их происхождения и владельца: ценности,

¹¹⁶ Талимончик В. Законодательство зарубежных государств о культурной собственности // Законность. 2005. № 10. С. 55.

¹¹⁷ Там же. С. 56.

движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, представляющие собой исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, различные научные коллекции, коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, здания, главным или действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, такие как музеи, крупные библиотеки, так называемые центры сосредоточения культурных ценностей»¹¹⁸.

В Парижской Конвенции 1970 года, которая была направлена на создание мер в области предупреждения и запрещения незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности под культурными ценностями понимаются: «...ценности религиозного и светского характера, рассматриваемые каждым государством, как представляющие для него важное значение в области археологии, истории, доисторического периода, литературы, искусства и науки»¹¹⁹.

Кроме того, необходимо отметить, что начиная с данной Конвенции в мировой практике под «культурными ценностями» стали понимать не только произведения изобразительного и декоративного искусства, памятники архитектуры, скульптура и др. В их число теперь входят археологические, этнологические объекты, книги, рукописи, фото и кино материалы, киноархивы и даже полезные ископаемые, флора и фауна. Все большее распространение принимал тот факт, что охрана культурных ценностей есть жизненная необходимость для всей цивилизации.

16 ноября 1972 года в г. Париже была заключена Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия. 24 июня 1995 года в г. Риме

¹¹⁸ Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1960. Вып. XIX. С. 114-142.

¹¹⁹ Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. М., 1990. С. 506-513.

подписана Конвенция УНИДРУА (фр. UNIDROIT – Institut international pour l'unification du droit privé – Международный институт унификации частного права) по незаконно вывезенным либо похищенным культурным ценностям. Еще одна Конвенция, подписанная в г. Париже 2 ноября 2001 года, была посвящена охране культурного наследия, расположенного под водой¹²⁰.

Понятие «культурные ценности» постепенно становится «универсальной значимостью» для всей мировой культуры. В отмеченной ранее Конвенции ЮНЕСКО 1972 года появляется еще один критерий, определяющий культурные ценности. На сей раз это «уникальность и незаменимость ценностей»¹²¹

В некоторых Рекомендациях ЮНЕСКО также можно найти определение понятия «культурные ценности». Так, в Рекомендации от 19 ноября 1964 года закреплено достаточно широкое понятие культурных ценностей, под которыми понимаются «различное движимое и недвижимое имущество, которое имеет большое значение для культурного достояния каждой страны, такие предметы, как произведения искусства и архитектуры, рукописи, книги и другие предметы, представляющие интересы с точки зрения искусства, истории или археологии, этнологические документы, типичные образцы флоры и фауны, научные коллекции и важные коллекции книг и архивных документов, в том числе музыкальные архивы»¹²².

В Рекомендации ЮНЕСКО от 19 ноября 1968 года культурные ценности следует понимать с позиции движимых ценностей и недвижимых объектов, однако конкретного перечня таких объектов в данном документе не содержится¹²³.

Определение понятия «культурные ценности» также закреплены и в некоторых иных документах ЮНЕСКО, например, в Рекомендации от 28 ноября

¹²⁰ «Конвенция об охране подводного культурного наследия» (заключена в г. Париже 02.11.2001) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

¹²¹ Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 290-302.

¹²² Рекомендация ЮНЕСКО «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности» (принята в г. Париже 19.11.1964 на 13-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 319-322.

¹²³ Рекомендация ЮНЕСКО «О сохранении культурных ценностей, подвергающихся опасности в результате проведения общественных или частных работ» (принята в г. Париже 19.11.1968 на 15-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 323-331.

1978 года¹²⁴ или Рекомендации от 26 ноября 1976 года¹²⁵.

В современном международном праве отсутствует единый международно-правовой акт, включающий в себя перечень объектов, имеющих отношение к культурному наследию человечества. В каждой отдельной международной конвенции понятию «культурная ценность» дается специальное толкование, свойственное именно для целей, которые ставит данная конвенция, что приводит к узкому смыслу понятия, не раскрывая всех его свойств. Представляется, что такая ситуация в международном праве относительно указанной категории, должна дать повод задуматься сторонникам создания четких и ясных формулировок, способных, по их мнению, охватить все аспекты понятия «культурные ценности» раз и навсегда.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что все попытки сформулировать некое универсальное понятие категории «культурные ценности», ведут в результате лишь к формулированию основных признаков этого явления. Любое конкретное определение категории «культурные ценности» может привести лишь к нечеткости при определении юридического критерия этого понятия, что повлечет предположительно за собой сужение числа объектов, которые могут представлять культурную ценность и, как следствие, «случайное» игнорирование некоторых объектов из перечня подлежащих правовой охране «культурных ценностей».

В то же время стремление дать некое универсальное определение понятию «культурные ценности» может привести к расширительному толкованию данного понятия, что создаст ситуацию, когда к объектам правовой охраны будут отнесены произведения искусства, не имеющие ценности для всего общества. Такая ситуация может привести к дезориентации людей в вопросах понимания, чем же отличается высокое произведение искусства от обыкновенного, потере

¹²⁴ Рекомендация ЮНЕСКО «Об охране движимых культурных ценностей» (принята в г. Париже 28.11.1978 на 20-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 368-376

¹²⁵ Рекомендация ЮНЕСКО «О международном обмене культурными ценностями» (принята в г. Найроби 26.11.1976 на 19-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 352-368.

воспитания чувства прекрасного. Нельзя забывать, что в понятие «культурные ценности» входит и духовное богатство той или иной страны.

Культурные права человека, воспринимавшиеся ранее лишь как некий ориентир, и получившие сегодня правильную международно-правовую основу, также непосредственно связаны с понятием «культурные ценности».

Права человека в области культуры закрепляются в статье 27 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, к которым относятся: право любого на беспрепятственное участие в культурной жизни; право каждого пользоваться (получать наслаждение) искусством; право любого на участие в научном прогрессе, а также пользование его благами в установленных законом рамках; право каждого на охрану и защиту своей интеллектуальной собственности¹²⁶.

Указанные положения Всеобщей декларации прав человека о правах в области культуры были развиты в Международном пакте от 16 декабря 1966 года (далее – Пакт от 16 декабря 1966 года)¹²⁷. Стоит отметить тот факт, что согласно Пакту от 16 декабря 1966 года государственная власть обязана уважать свободу, которая является необходимым условием для проведения научных исследований и в целом осуществления полноценной творческой деятельности человека¹²⁸.

Анализируя вышеуказанные документы, можно согласиться с В.О. Нешатаевой, которая считает, что: «...право на участие в культурной жизни непосредственно связано с правом человека на достойную жизнь»¹²⁹.

В свое время русский ученый-правовед П.И. Новгородцев на рубеже XIX – XX веков рассматривал проблему, связанную с «правом на достойное человеческое существование», справедливо отметив, что когда идет речь о праве на достойное человеческое существование, то, в первую очередь, под ним

¹²⁶ «Всеобщая декларация прав человека» (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. № 67.

¹²⁷ «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах» (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

¹²⁸ Кроме того, статья 15 этого международно-правового документа закрепляет право каждого на свободное пользование результатами научного прогресса, право каждого на участие в культурной жизни общества, право каждого на признание и защиту своих интеллектуальных прав.

¹²⁹ Нешатаева В.О. Культурные ценности. Цена и право [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://law.wikireading.ru/46588> (дата доступа: 22.03.2018).

необходимо понимать не столько положительное содержание некоего человеческого идеала, а преимущественно непринятие таких условий, при которых невозможна сама возможность достойной человеческой жизни¹³⁰.

Следует отметить, что категории «свободное развитие человека» и «достойная жизнь» непосредственно связаны с уровнем жизни человека. Если у человека отсутствует возможность обеспечить себе элементарное пропитание, то ни о какой культурной жизни в этом случае не может быть и речи. Отсюда следует, что тот, кто относится к тем слоям общества, что лишены социальной защиты, оказывается ограничен в своей возможности применить либо использовать свое право на доступ к культурным ценностям.

Полагаем, что социальная уязвимость гражданина, является одной из форм ограничения его свободы, к которой относится и культурная свобода, которая может выражаться в изгнании человека из общественной и (или) культурной жизни. Можно выделить две формы такого культурного изгнания из общества, в результате чего гражданин не может пользоваться культурным наследием. Одно из них, это недопущение человека к участию в культурной жизни. Здесь речь идет о запрете участвовать в культурной жизни общества тем гражданам, что соответствуют определенным, специально указанным признакам или характеристикам. Например, этническая, религиозная или гендерная принадлежность граждан к тем или иным стратам. Запрет на посещение женщинами тех или иных мест, связанных с религиозным культом, запрет на слушание определенной музыки, запрет на посещение праздничных общественных мероприятий и др.

Под второй формой понимается изгнание по образу жизни. В качестве примера можно привести неприятие современного образа жизни группой граждан. Чаще всего это бывают религиозные группы. В России такой группой, например, являлись и являются религиозные объединения староверов.

В Европе право на доступ к культурным ценностям включается в перечень основных прав человека и рассматривается через «свободу выражения мнений».

¹³⁰ Новгородцев П.И. Сочинения. М., 1995. С. 321.

Так, в статье 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (далее – Конвенция от 4 ноября 1950 года) достаточно подробно рассмотрен вопрос о свободе выражения мнений¹³¹. Необходимо также иметь в виду, что Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) считает, что указанная норма должна использоваться не только по отношению к разнообразным сведениям, способам выражения, идеям, но и охватывать также художественное выражение тех или иных культурных объектов и различного вида информацию, имеющую коммерческий характер. Также ЕСПЧ было обращено внимание на то, что статья 10 Конвенции от 4 ноября 1950 года распространяется и на свободу художественного выражения, что необходимо в демократическом обществе, поскольку создание, толкование, распространение или показ художественных произведений, непосредственно влияет на обмен идеями и мнениями и способствует плюралистическому восприятию произведений¹³². Таким образом, в обязанности государства входит соблюдение запрета на незаконное посягательство на свободу художественного выражения.

Таким образом, благодаря тому, что концепции универсальности, неделимости и взаимосвязанности основных категорий прав и свобод человека получили свое закрепление в целом ряде международно-правовых документов, начиная с Всеобщей декларации прав человека 1948 года, категория культурных прав стала рассматриваться не как чисто декларативная категория прав, а как действенная и эффективная, по которой государства стремятся предпринять законодательные, административные, финансовые и меры иного характера, обеспечивающие права и свободы человека всем необходимым.

В связи с вступлением в силу в мае 2013 года Факультативного протокола к Пакту от 16 декабря 1966 года, который предоставил возможность подавать индивидуальные жалобы о нарушении культурных прав человека, закрепленных в указанном Пакте, культурные права являются объектом действия основополагающего принципа гражданского и международного права – *parca sunt*

¹³¹ «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

¹³² Цит. по: Де Сальвия М. Европейская конвенция по правам человека. СПб., 2004. С. 621.

servanda (лат. «договоры должны исполняться»).

Однако официального конвенционного определения культурных прав в международном праве не существует. Объяснить это можно тем, что поскольку гуманитарные науки имеют смежный характер, единое определение понятия «культура» в них отсутствует. Это понятие не может быть ограничено какими-либо рамками, связанными с этническим происхождением, либо с языком и религией.

В то же время культурные права человека в некоторых определенных обстоятельствах бывают ограничены. В международной и национальной практике считается достаточно сложным определить, какие именно виды культурных практик или их проявления необходимо считать противоречащими правам человека. В международном праве существует понятие «опасная традиционная практика» (англ. «harmful traditional practices»), под которым понимается ряд древних традиций тех или иных народов, связанных с причинением вреда человеческому телу, либо психике. Такие практики могут включать в себя браки, заключаемые в раннем возрасте; некоторые варианты запрета женщинам осуществлять контроль за рождением своих детей; предпочтение в некоторых сообществах детей мужского пола перед детьми женского и умерщвление новорожденных девочек; выкуп женихом либо родственниками жениха невесты; и др. Международные органы стараются противостоять распространению данных культурных практик среди населения соответствующих стран¹³³.

В законодательстве большинства стран Содружества Независимых Государств (СНГ) право на доступ к культурным ценностям можно наблюдать в нормативных актах связанных с культурой в виде отдельных элементов. Так, например, согласно статье 11 Конституции Республики Армения различные культурные ценности подлежат государственной охране. В полном согласии с

¹³³ Международно-правовой опыт свидетельствует о том, что к правам человека и гражданина в сфере культуры следует относить следующие: право по собственному усмотрению выбирать (усваивать) одну или несколько культур, а также формы их выражения; право вносить свой вклад в развитие культуры общества; право свободно пользоваться достижениями культуры; право на равные возможности в области культуры (запрет дискриминации); право на сотрудничество по вопросам культуры, в том числе на международном уровне; право на пользование общедоступных средств распространения информации и культуры; право на доступ к информации, в том числе в области культурной жизни общества и др.

принципами и нормами международного права Республика Армения укрепляет связи с армянской диаспорой в иных государствах, осуществляет деятельность по сохранению находящихся в других государствах культурных и исторических ценностей, имеющих отношение к Армении, принимая участие в обеспечении к ним непосредственного доступа. Данная конституционная норма легла в основу охраны историко-культурного наследия развития и формирования законодательной базы Республики Армения в указанной области. Уделяя большое внимание сохранению наследия своего народа, в Республике Армения создана грамотная система законодательства в указанной сфере¹³⁴.

Согласно Конституции Азербайджанской Республики именно государство должно создавать необходимые условия для разумного и бережного использования памятников культуры и истории, осуществляет деятельность по поиску и возвращению в страну вывезенных из нее ранее различных национальных культурных ценностей, создает и обеспечивает деятельность специальных структур, занимающихся научным изучением и пропагандой¹³⁵.

5 мая 1993 года, XII сессия Парламента Кыргызской Республики утвердила Конституцию Кыргызской Республики, где говорится о бережном отношении к своему культурному наследию. Принятая 27 июня 2010 года новая Конституция Кыргызской Республики в своих статьях подтвердила обязанность государства в деле охраны памятников истории и культуры. Например, в параграфе 2 статьи 49 указывается: «Государство обеспечивает сохранность исторических памятников и иных объектов культурного наследия»¹³⁶.

Различные понятия и определения, связанные с культурой и охраной историко-культурного наследия Кыргызской Республики содержатся также и в иных нормативных правовых актах.¹³⁷

¹³⁴ Мартыненко И.Э. Законодательство Республики Армения об охране и использовании памятников // Культура: управление, экономика, право. 2012. № 4. С. 23-26.

¹³⁵ Мартыненко И.Э. Законодательство Азербайджанской Республики об охране национального культурного наследия // Культура: управление, экономика, право. 2015. № 3. С. 21-26.

¹³⁶ Конституции государств Азии. Том 2. Средняя Азия и Индостан. М., 2010. С. 454-492.

¹³⁷ Мартыненко И.Э. Понятие, состав и законодательство об охране историко-культурного наследия Кыргызской Республики // Культура: управление, экономика, право. 2013. № 1. С. 35-40.

Другой подход используется в законодательстве о защите культурных ценностей государств Европы. Так, например, законодательство Итальянской Республики под памятниками истории и культуры понимает движимые и недвижимые предметы, которые представляют различный интерес в художественной, исторической, археологической и этнографической сферах. Согласно статье 2 Декрета Президента Итальянской Республики от 3 декабря 1975 года № 805 «памятники культуры являются национальным достоянием, и области сотрудничают с государственной администрацией в деятельности по охране памятников культуры в пределах, устанавливаемых по взаимному согласию»¹³⁸. В Законе Итальянской Республики от 1 июня 1939 года № 1089 «Об охране предметов, представляющих художественный или исторический интерес» отмечено, запрещен вывоз охраняемых законодательством культурных ценностей за границу в рамках, нарушение которых может привести к существенному вреду для культурного достояния Итальянской Республики¹³⁹.

Во Франции памятниками истории и культуры официально являются «здания и архитектурные ансамбли; движимые памятники искусства и культуры, в числе которых картины, коллекции книг или рукописей, иные движимые объекты, имеющие отношение к памятникам культуры и искусства; а также так называемые естественные памятники, включающие ландшафты, озера, реки, леса и т.п.»¹⁴⁰.

В том случае, если такие объекты входят в перечень охраняемых государством объектов искусства и культуры, то согласно законодательству Французской Республики собственники или владельцы данных объектов обязаны обеспечивать их сохранность¹⁴¹. Им запрещено производить различного вида работы, способные в чем-либо изменить внешний вид памятника или нарушить ландшафт. Все вышеуказанное имеет отношение и к строительству в зоне

¹³⁸ Цит. по: Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия. Информационный сборник. М., 1999.

¹³⁹ URL: http://www.librari.beniculturali.it/export/sites/dgbid/it/documenti/Normativa/Legge_1_giugno_1939_n_1089.pdf (дата доступа 19.09.2018)

¹⁴⁰ Code du patrimoine. Version consolidée au 14 septembre 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236> (дата доступа 19.09.2018).

¹⁴¹ Цит. по: Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия. Информационный сборник. М., 1999.

памятника. В то же время, если данная ситуация приводит к ограничению возможностей по эксплуатации памятника, что способствует финансовому ущербу или убыткам собственника, то он имеет право получить от государства установленную компенсацию¹⁴².

Еще одним примером может служить законодательство Великобритании, где нет конкретного законодательного акта, имеющего отношение к охране и использованию памятников истории и культуры. Однако в иных законодательных актах содержатся основные положения, в которые включаются правила использования национальных исторических памятников, доступ к ним, реставрация. На основе этих актов в Великобритании издан ряд постановлений, как правительственных, так и ведомственных, приняты различные резолюции как общественными организациями, так и правительственными и научно-консультационными органами страны. Последние принимают активное участие в рассматриваемой сфере¹⁴³.

Обобщая все вышеизложенное, можно отметить, что в законодательстве европейских стран, в отличие от государств-участников СНГ, в основном получило развитие понятие культурной собственности. Именно на ее охрану и направлены правовые акты этих государств. Специальные законы об охране культурной собственности приняты в таких странах как США, Канада Япония и Китай. Однако в законодательстве этих государств четкое определение, того, что представляет собой понятие «культурная собственность» отсутствует.

Подводя итоги, следует отметить, что существующие на настоящий момент концепции в отношении «культурных прав» и «культурных ценностей» не раскрывают их понятий, а находятся лишь в начале своего становления. Международное право сегодня также, как и ранее продолжает играть основную роль в деле установления универсальных прав и свобод человека и гражданина в области культурных прав, влияя непосредственным образом на их содержание и единообразное регулирование.

¹⁴² Там же.

¹⁴³ Домрин А.Н. Охрана памятников истории и культуры в Великобритании // Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах. Сборник научных трудов. М., 2005. С. 27-28.

Полагаем, что основной задачей, стоящей перед каждым государством, является не только процесс детализации прав и свобод человека и гражданина в национальном законодательстве, но и реализация их на практике. Рассматривая законодательство Российской Федерации и стран СНГ приходится констатировать факт отсутствия четкой концепции понятия «культурные ценности». Однако сложившаяся ситуация, по которой одни категории культурных ценностей относят к имуществу, другие же к нематериальным благам, дает возможность предположить, что вопрос о классификации объектов по культурным ценностям двух типов (блага и вещи), является делом ближайшего будущего.

Необходимость обращения к опыту европейских стран в этом деле будет способствовать развитию соответствующих механизмов защиты культурных ценностей и решению вопросов, возникающих при реализации права доступа к ним, что является гарантированной государством конституционной возможностью, обеспечивающей культурное развитие личности.

ГЛАВА II. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СИСТЕМЫ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ДОСТУП К КУЛЬТУРНЫМ ЦЕННОСТЯМ

§ 1. Разграничение полномочий органов публичной власти как форма реализации государственной политики в сфере обеспечения конституционного права на доступ к культурным ценностям

Согласно Конституции Российской Федерации формой территориальной организации России как государства является Федерация. В отличие от унитарной формы государственного устройства федеративное предполагает, что субъекты, из которых оно состоит, обладают одинаковыми правовыми возможностями при осуществлении своих полномочий, и в то же время имеют самостоятельные предметы ведения, столь же неизменные, что и предметы ведения всей Федерации в целом. И те и другие закреплены в основном учредительном документе такого государства – ее Конституции.

В этой связи Б.С. Крылов отмечал, что провозглашенное в тексте Конституции Российской Федерации равноправие субъектов Федерации предполагает, что любой регион должен иметь одинаковые правовые возможности в вопросе реализации полномочий, закрепленных за ним в высшем нормативном правовом акте государства и федеральных законах¹⁴⁴. Кроме того, данный принцип означает, что граждане Российской Федерации также обладают равными возможностями в части установления оптимальной и наиболее отвечающей их интересам системы органов государственной власти в

¹⁴⁴ Соотношение законодательства Российского Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 61-62.

соответствующем регионе¹⁴⁵. Соответственно, каждый регион имеет свою специфику, отличительные особенности, которые в своем комплексе влияют на основные направления деятельности, также структуру органов государственной власти того или иного субъекта Федерации¹⁴⁶.

В.И. Васильев справедливо отмечает, что публичную власть можно рассматривать в широком и узком смыслах: в широком – это власть любых объединений людей, в узком – власть людей, которые объединены на территориальной основе¹⁴⁷. В свою очередь, публичную власть в узком смысле следует классифицировать на государственную власть (федеральную и региональную) и местную власть¹⁴⁸.

Как следует из текста высшего нормативного правового акта России, полномочия органов государственной власти можно подразделить следующим образом:

- 1) реализуемые всеми органами государственной власти в Российской Федерации;
- 2) отнесенные к ведению Российской Федерации;
- 3) отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов;
- 4) принадлежащие субъектам Российской Федерации.

Кроме вышеуказанного, органы местного самоуправления также обладают собственной компетенцией.

Законодательство о культуре Российской Федерации, как и иное отраслевое законодательство, включает в себя федеральное и региональное законодательство. Полагаем, что в широком смысле в структуру законодательства о культуре входят и нормативные акты, которые приняты органами местного самоуправления, несмотря на то, что данные органы не входят в систему органов государственной власти. Это означает, что разграничение полномочий в области культуры между

¹⁴⁵ Там же.

¹⁴⁶ Там же. С. 62.

¹⁴⁷ Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М., 2015. С.156.

¹⁴⁸ Там же.

Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, также имеет особое значение. Поэтому законодательство о культуре можно рассматривать как основанную на принципах и нормах Конституции России систему федеральных законов, региональных и местных нормативных правовых документов, которые в своей совокупности регулируют общественные отношения в области культуры.

Также в области культуры необходимо коснуться вопроса о взаимодействии в этой сфере государства и гражданского общества. Своими исследованиями проблем гражданского общества, как на глобальном, так и на региональном уровне, известны многие западные ученые¹⁴⁹. Социолог Д. Белл называл концепцию «гражданского общества» «самой влиятельной идеологической концепцией в современном западном обществе»¹⁵⁰.

Являясь относительно самостоятельным институтом, обладающим огромными материальными, организационными, «силовыми» и другими ресурсами, государство постоянно воздействует на общество, которое, в свою очередь, оказывает на него свое влияние. Между правовым государством и гражданским обществом, как отмечает М.Т. Баймаханов, существует «...обоюдная зависимость в форме взаимной обусловленности и взаимодействия: практически ни одно из них не может существовать без другого»¹⁵¹.

Особенностью реализации права на доступ к культурным ценностям является вовлеченность в этот процесс институтов гражданского общества, что позволяет обеспечить наиболее полную реализацию данного права. Государственные органы и органы местного самоуправления, руководствуясь социально значимыми целями в сфере культуры, осуществляют поддержку деятельности институтов гражданского общества по вопросам, связанным с осуществлением права на доступ к культурным ценностям. Для этих целей используются институциональные, организационные, финансовые и правовые

¹⁴⁹ Meyer J., Boli J., Ramirez F. World Society and Nation State // American Journal of Sociology. 1997. Vol. 103. P. 144-181; Harding A. Global Doctrine and local Knowledge: law in South East Asia. – International and Comparative Law Quarterly. 2002. Vol. 51. Part 1. P. 35-54 и др.

¹⁵⁰ Bell D. The End of Ideology. N.Y., 1960.

¹⁵¹ Баймаханов М.Т. Избранные труды по теории государства и права. Алматы, 2003. С. 331.

способы поддержки. Со своей стороны институты гражданского общества осуществляют обратную связь в сфере культуры с органами государственной власти и местного самоуправления, влияют на формирование государственной политики в указанной сфере и осуществляют общественный контроль соответствующей деятельности государственных и муниципальных органов.

По нашему мнению, эффективность реализации права на доступ к культурным ценностям сводится, в первую очередь, в установлении на федеральном уровне обязанности органов государственной власти принимать конкретные меры для сохранения культурного наследия, а также осуществлять защиту, охрану и поддержание в соответствующем состоянии памятников истории и культуры, что и обусловило принятие Федерального закона № 73-ФЗ. В статье 8 данного Федерального закона было установлено право общественных объединений на оказание содействия органам государственной власти и органам местного самоуправления в сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия.

Такое содействие может осуществляться также и со стороны некоммерческих объединений в рамках норм права. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности (например, предоставляет им налоговых льготы и иные преимущества). Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты) и в других формах.

В Государственном докладе о состоянии культуры в Российской Федерации в 2015 году отмечалось, что в России необходимо выстраивать эффективные механизмы взаимодействия между государственными органами, общественными организациями и движениями, которые наиболее эффективны в решении многочисленных проблем сохранения памятников истории и культуры¹⁵². В

¹⁵² Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2015 году // Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mkrf.ru/report/report2015> (дата доступа: 01.06.2018). С. 273.

качестве известной всероссийской общественной организации можно назвать Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры (ВООПИК)¹⁵³, которая является добровольной самоуправляемой общественной организацией, имеющей целью сохранение, возрождение и популяризацию объектов историко-культурного наследия России, общественный контроль над состоянием и использованием памятников истории и культуры, проведение благотворительных акций, и объединяет граждан Российской Федерации, граждан зарубежных стран и лиц без гражданства, а также юридические лица - общественные объединения. Данная организация имеет региональные отделения в более чем 50-ти субъектах Федерации, которые взаимодействуют различным образом с региональными органами государственной по вопросам популяризации, использования, сохранения, защиты и охраны объектов культурного наследия¹⁵⁴.

Во 2-й главе Федерального закона № 73-ФЗ получило свое правовое регулирование разграничение полномочий в по отмеченным выше вопросам. Так, статья 9 данного Федерального закона перечисляет федеральные полномочия, а статьи 9.1-9.3, введенные Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ¹⁵⁵, касаются, в свою очередь, передачи полномочий федерального центра региональным органам (статья 9.1), правовому регулированию полномочий региональных органов (статья 9.2) и местных органов публичной власти (статья 9.3) в отмеченной выше области. В этой связи полагаем положительным моментом изменение правового регулирования разграничения полномочий между Федерацией и ее регионами в части сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (в том числе и права на доступ к культурным ценностям) путем закрепления возможности передачи таких федеральных полномочий в отношении объектов культурного наследия, которые имеют федеральное значение, регионам и муниципалитетам

¹⁵³ Официальный сайт общества в сети «Интернет» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.voopik.ru> (дата доступа: 01.06.2018).

¹⁵⁴ Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2015 году // Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mkrf.ru/report/report2015> (дата доступа: 01.08.2018). С. 274.

¹⁵⁵ Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21.

при условии осуществления государственного надзора и контроля.

Очевидно, что разграничение полномочий не должно сводиться исключительно к произвольному перераспределению полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Напротив, оно должно заключаться в нормативной конкретизации положений статей 71-73 Конституции России по их содержанию, что предусматривает, в том числе, передачу регионам необходимого для решения поставленных целей и задач в культурной сфере, финансирования. Данное положение следует толковать, по нашему мнению, в широком смысле, имея в виду, что названная конкретизация производится и федеральными законами.

Вместе с тем, в правоприменительной практике проблема отсутствия понимания правовой природы предметов совместного ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, в значительной мере была решена посредством деятельности Конституционного Суда Российской Федерации с помощью конкретизации и аргументирования определенных критериев их разграничения, а также через оценку подходов федерального законодателя в процессе их правовой регламентации. Так, например, Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 9 января 1998 года № 1-П отметил, что после принятия федерального закона по определенному вопросу совместного ведения Федерации и ее субъектов, последние не вправе своими нормативными актами любым образом изменять их, в том числе предусматривать изъятия из них¹⁵⁶. Они обладают полномочием только конкретизировать, развивать принципы, положения, институты соответствующей отрасли права¹⁵⁷. Такой подход выражен при рассмотрении ряда дел по таким предметам совместного ведения, как административное и административно-процессуальное законодательство.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в отмеченном выше Постановлении, федеральный закон,

¹⁵⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.1998 № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

¹⁵⁷ Там же.

как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий, при этом на основании соответствующего закона субъекта Федерации, должна проводиться передача уже установленных положениями федеральных законов полномочий от одного уровня публичной власти другому¹⁵⁸.

Отмеченный порядок ранее регулировался Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ¹⁵⁹ (далее – Федеральный закон № 119-ФЗ), утративший силу с 8 июля 2003 года. По предметам совместного ведения Российская Федерация осуществляла по общему правилу рамочное регулирование, а субъекты Российской Федерации в заданных ею пределах детально регулировали требующие этого отношения.

Надо отметить, что в то время еще активно действовал договорный способ разграничения полномочий. В соответствии с Федеральным законом № 119-ФЗ договоры не могли передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения. Не могли быть заключены договоры и в случае, ведущем к изменению конституционно-правового статуса субъекта Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации. Тем самым Федеральный закон № 119-ФЗ закреплял принцип конституционности, которому должна была соответствовать практика заключения договоров.

Были закреплены и другие важные принципы договорного регулирования, такие, как принцип верховенства Конституции Российской Федерации и

¹⁵⁸ Там же.

¹⁵⁹ Федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ (ред. от 20.05.2002) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176,

федеральных законов (статья 4) и принцип равноправия субъектов (статья 5).

В соответствии с принципом верховенства Конституции, в случае несоответствия положений договоров ее положениям либо положениям соответствующих федеральных законов, должны применять нормы Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов.

Также при разграничении предметов ведения и полномочий в указанном выше Законе закреплялось равноправие субъектов в их взаимных отношениях с федеральными органами власти, в том числе при подготовке и заключении договоров. В статье 9 был закреплён и принцип обеспеченности ресурсами, согласно которому при разграничении предметов ведения и полномочий должен был также решаться вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти материально-техническими, финансовыми и иными ресурсами, то есть теми, что необходимы для осуществления ими своих полномочий.

В соответствии с этим принципом договоры не могли передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения. Не могли быть заключены договоры, если их заключение вело к изменению конституционно-правового статуса субъекта Федерации, ущемлению или утрате установленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, нарушению государственной целостности Российской Федерации и единства системы государственной власти в Российской Федерации. Тем самым Федеральный закон № 119-ФЗ закреплял принцип конституционности, которому должна была соответствовать практика заключения договоров.

В настоящее время понятие «компетенция субъектов Российской Федерации» и понятие «компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации» довольно часто отождествляются и определяются через

предметы ведения и полномочия¹⁶⁰. Конституция Российской Федерации также не вносит ясности в этот вопрос, поскольку в ней указывается, что у органов государственной власти есть предметы ведения (часть 3 статьи 11), а у Федерации и субъектов Российской Федерации есть полномочия (статья 73)¹⁶¹.

Осуществление федеральной реформы стимулировало создание целого ряда новых нормативных правовых актов, внесших изменения в федеративные отношения, в том числе и в вопросы разграничения полномочий. Одним из первых таких нормативных актов федерального уровня стал Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ¹⁶² (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ). Со временем путем принятия Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ¹⁶³ (далее – Федеральный закон № 95-ФЗ) он был дополнен нормами о разграничении федеральных и региональных полномочий, а также о правовых механизмах их взаимной передачи. Полагаем, что именно с принятием указанного Закона стала формироваться современная законодательная модель разграничения полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, Федеральный закон № 184-ФЗ в своей действующей редакции по сравнению с предыдущей редакцией претерпел несколько значимых изменений.

Во-первых, как уже было указано ранее, в нем нашло отражение положение о разграничении полномочий между органами власти федерального центра и его субъектами.

Во-вторых, в нем впервые был закреплён список конкретных региональных полномочий в рамках совместного предмета ведения. При этом следует подчеркнуть, что иные вопросы совместного ведения федеральный центр решает

¹⁶⁰Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 10.

¹⁶¹Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М., 2015. С. 102.

¹⁶²Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁶³Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

самостоятельно, что, по нашему мнению, не в полной мере отвечает принципу федерализма. Полагаем, что расширение данного списка в ближайшем будущем, безусловно, будет способствовать развитию федеративных отношений в России, самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении различных вопросов совместного предмета ведения в рамках федерального общего законодательного регулирования.

В-третьих, в нем была установлена возможность наделения региональных государственных органов с помощью иных федеральных законов в сфере совместного ведения различными дополнительными полномочиями, которые могут быть выполнены за счет соответствующего финансирования из федерального бюджета. При этом актуальной остается задача недопущения противоречий федерального законодательства в данном случае.

В-четвертых, за субъектами Федерации формально-юридически было сохранено правомочие на опережающее правотворчество в сфере совместного ведения, что в свое время получило неоднократное подтверждение Конституционным Судом Российской Федерации¹⁶⁴. В данной связи стоит отметить, что учитывая большое количество принятых федеральных законов по различным вопросам совместного ведения, данное право регионов по факту имеет малозначительный характер.

В-пятых, в нем был установлен достаточно подробный механизм согласования позиции регионов и федерального центра в отношении обсуждения федеральных законов в рамках предмета совместного ведения. Однако следует учитывать, что данный правовой механизм, имеющий безусловно важное значение с точки зрения обратной связи федерального центра и его регионов по актуальным вопросам совместного ведения, является рекомендательным по своей правовой природе, а также применяется только на стадии рассмотрения проекта федерального закона в парламенте России. Полагаем, что было бы логичным и

¹⁶⁴ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1995 № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4969; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

обоснованным предложить аналогичный или упрощенный правовой механизм согласования позиций по федеральным законам по предметам совместного ведения еще на стадии разработки и обсуждения таких законодательных актов.

В-шестых, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлена возможность возлагать осуществлять полномочия, находящиеся в сфере ведения Российской Федерации.

С принятием Федерального закона № 95-ФЗ важный шаг был сделан и в вопросе договорного процесса, где в отличие от прежнего законодательства по-новому была определена роль договоров и соглашений¹⁶⁵.

На сегодняшний день практика использования соглашений как способ передачи федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации друг другу своих полномочий фактически отсутствует. Связано это с тем, что Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2004 года № 117 утратило силу¹⁶⁶. Новое же Постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 года № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» вступило в силу в 2008 году¹⁶⁷. Также фактором, тормозящим практику заключения таких соглашений, можно считать статью 26.8 Федерального закона № 184-ФЗ, согласно которой

¹⁶⁵ Помимо договоров о разграничении полномочий Федеральный закон № 184-ФЗ закрепляет процедуру заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти посредством взаимного делегирования полномочий, если оно не может быть возложено федеральным законом в одинаковой степени на все региональные исполнительные органы, которые подписываются главой федерального органа исполнительной власти и главой субъекта Российской Федерации, в то время как договоры заключаются с участием парламентов, подписываются главой государства и утверждаются федеральным парламентом.

¹⁶⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.03.2004 № 117 (ред. от 09.07.2004) «О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения» (утратило силу) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 10. Ст. 870.

¹⁶⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2008 № 924 (ред. от 11.02.2016) «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 50. Ст. 5953.

«соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации», что доказать на практике бывает довольно сложно. Таким образом, заключение соглашений в настоящее время не используется¹⁶⁸.

Представляется, однако, что заключение такого рода соглашений могло бы сыграть положительную роль при разграничении полномочий в сфере отраслевого законодательства и, в частности, в сфере законодательства о культуре. Принимая во внимание тот факт, что каждый из субъектов Российской Федерации имеет присущие только ему особенности в области культуры, заключение подобных соглашений между федеральным центром и субъектами позволило бы им эффективнее обеспечить более гибкие подходы к реализации прав граждан на доступ к культурным ценностям.

Значимые изменения в области распределения полномочий в отраслевое законодательство внес Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ¹⁶⁹. В дальнейшем получили свое существенное развитие передача полномочий от федеральных органов государственной власти региональным органам государственной власти, установление множества совместных полномочий федерального центра и регионов, а также увеличение объема полномочий региональных и местных органов публичной власти. Кроме того, на региональный уровень были переданы полномочия в области государственного контроля за соблюдением нормативных актов в области объектов культурного наследия, которые соответствуют уровню субъекта Федерации¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М., 2015. С.47.

¹⁶⁹ Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

¹⁷⁰ См.: Федеральный закон от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. от 22.10.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 10; Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21.

На основании изложенного можно сделать вывод, что в законодательстве России на данное время сложилась достаточно развитая и разветвленная система разграничения полномочий, которая в целом позволяет устанавливать гибкий баланс между централизацией и децентрализацией. Как отмечают некоторые ученые, путем закрепления нормативного механизма разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти в России фактически была создана система государственного управления, которая опирается на эффективные способы стратегического планирования и управления, функционирующая во взаимосвязи со способами принятия решений бюджетного характера, преимущественно в аспекте программно-целевого подхода¹⁷¹.

Однако процесс законодательного закрепления разграничения полномочий не завершен. В ряде сфер совместного ведения продолжает сохраняться дублирование полномочий между различными уровнями осуществления публичной власти, отсутствует четкая конкретизация полномочий и учет возможностей региональных органов власти; в некоторых сферах отношений разграничение полномочий проведено недостаточно либо вообще не произведено.

Указанные тенденции наблюдаются и в законодательстве о культуре.

В период демократических преобразований в России в начале 90-х годов XX века Закон Российской Федерации № 3612-1 стал тем нормативным актом, который регламентировал полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере культуры.

В статье 37 Закона Российской Федерации № 3612-1 были закреплены значимые полномочия федеральных органов государственной власти в сфере культуры¹⁷².

¹⁷¹ Там же. С. 83-84.

¹⁷² К ним относятся: обеспечение прав и свобод человека в области культуры; установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры; правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности и порядка распоряжения национальным культурным достоянием Российской Федерации; формирование федерального бюджета в части расходов на культуру; координация внешней политики в области культурного сотрудничества; регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей; определение принципов государственной политики в области подготовки кадров в области культуры и искусств, занятости, оплаты труда, установление минимального размера ставок авторского вознаграждения по федеральным учреждениям культуры на основании перечня, утверждаемого Правительством Российской Федерации; создание единой государственной системы информационного обеспечения культурной деятельности в Российской Федерации.

Кроме того, как справедливо отметила Н.В. Михайлова, в Законе Российской Федерации № 3612-1 впервые в современной российской законодательной практике была предусмотрена правовая ответственность, которой должны быть подвержены органы государственной власти в сфере культуры¹⁷³.

Закон Российской Федерации № 3612-1 не только установил основные подходы в области охраны культурных ценностей, но и дал определение и дефиниции таким терминам, как «культурное наследие», «государственная культурная политика», «творческая и культурная деятельность», «культурные ценности» и др.

Данным правовым актом были официально зафиксирован приоритет прав человека и гражданина в сфере культуры во взаимоотношениях с государством. Кроме того, Законом Российской Федерации № 3612-1 именно на органы государственной власти возложена обязанность по осуществлению финансирования государственных организаций культуры, участвуя в случае необходимости в софинансировании негосударственных организаций культуры. Более того, путем предоставления налоговых льгот, выдачи субсидий и кредитов и иными способами государство предусмотрело за собой обязанность по мотивации по созданию и деятельности данных организаций культуры¹⁷⁴.

Как было отмечено ранее, Закон Российской Федерации № 3612-1 позиционируется в отечественном законодательстве как своеобразная общая часть

Федерации; официальный статистический учет в области культуры; контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о культуре; сохранение, использование, популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации; охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти; подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации; создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры; обеспечение условий доступности для инвалидов культурных ценностей и благ, предоставляемых юридическими и физическими лицами; обеспечение условий доступности для инвалидов федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, и федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

¹⁷³ Михайлова Н.В. Государственно-правовая охрана историко-культурного наследия России во второй половине XX века: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2002. С. 192.

¹⁷⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

законодательства о культуре (неофициально, определенными учеными в юридической науке), однако в специальных нормативных актах, которые посвящены некоторым аспектам правового регулирования общественных отношений в области культуры, получают развитие и конкретизацию принципы и положения, закрепленные в них. Довольно продолжительный период времени данный Закон был тем нормативным документом федерального уровня, с помощью которого разнообразные актуальные проблемы в области разграничения полномочий между федеральным и региональным уровнями власти, а также местными органами в сфере культуры получали свое решение. В дальнейшем, по причине стремительного развития соответствующих общественных отношений, а также ввиду принятия большого массива нормативных правовых актов, данная функция юридически и фактически была в значительной степени нивелирована.

Ряд авторов отмечает, что хотя положения Закона Российской Федерации № 3612-1 не противоречат Конституции России 1993 года, а также положениям международного права, на тот момент по факту он так и остался лишь декларацией о намерениях, уступая преходящим интересам государства либо отдельных организаций¹⁷⁵.

Еще одним примером служит Федеральный закон № 184-ФЗ, статья 26.3 которого закрепляет принципы финансового обеспечения исполнения полномочий региональными органами власти в рамках предметов совместного ведения. Так, например, данная статья Федерального закона № 184-ФЗ к полномочиям региональных органов предметам совместного ведения, которые реализуются ими самостоятельно и за счет средств их бюджета, относятся: защита, охрана и сохранение региональных объектов культурного наследия; оказание необходимого содействия учреждениям искусства и культуры (исключение – федеральные государственные учреждения искусства и культуры; осуществление поддержки национально-культурных автономий (региональных и

¹⁷⁵ См., например: Михайлова Н.В., Журов А.Л. Основы законодательства Российской Федерации о культуре как ключевой документ в формировании нормативно-правовой базы деятельности органов внутренних дел России в сфере охраны историко-культурного наследия страны // Страницы истории правоохранительных органов России: Сборник научных статей посвящается 200-летию МВД России / Под ред. проф. А.М. Никитина. М., 2001. С. 86.

местных) и др.

Изменения, которые по своему содержанию практически дословно дублируют указанный выше Федеральный закон, нашли свое закрепление в статье 39 Закона Российской Федерации № 3612-1, которая посвящена полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области культуры¹⁷⁶.

Принятие базового Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)¹⁷⁷ способствовало изменению Закона Российской Федерации № 3612-1. Так, в статьях 14-17 Федерального закона № 131-ФЗ были закреплены вопросы местного значения. В сфере культуры к ним относятся, в том числе, организация библиотечного обслуживания, а также создание необходимых условий для организации досуга (культурного) населения.

Необходимость принятия Закона Российской Федерации № 3612-1 обосновывается тем, что требовалось создать федеральный правовой акт, который обеспечил бы единое и согласованное регулирование общественных отношений в области культуры. На практике же, к сожалению, поставленные в данном Законе цели по большей части не обеспечиваются. В иных законодательных актах нормы Закона Российской Федерации № 3612-1 не учитываются и по большей части просто игнорируются. В качестве примера можно привести положения Налогового кодекса Российской Федерации по вопросу льготного режима налогообложения для соответствующих организаций искусства и культуры. Если исходить из смысла данного Закона, придание организации статуса «организации культуры» будет связано с осуществлением ею такой деятельности, которая должна быть тем или иным образом связана с сохранением, созданием, распространением культурных ценностей.

Вместе с тем, в отечественном законодательстве допускается возможность

¹⁷⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

¹⁷⁷ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия любыми организациями, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности кроме тех, что установлены законом.

Особенно трудно согласиться с тем фактом, что в федеральных законах, регулирующих отдельные направления культурной деятельности, фактически оспаривается приоритет Закона Российской Федерации № 3612-1. Например, Федеральный закон № 54-ФЗ содержит положения о его верховенстве в части регулирования отношений в области музейного дела (статья 2). Представляется, что подобная конкуренция федеральных законов в рамках одной отрасли законодательства не может являться допустимой.

Следует отметить, что в части нормативного регулирования полномочий региональных и местных органов власти в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, ряд норм Закона Российской Федерации № 3612-1 во многом аналогичен положениям Федерального закона № 184-ФЗ, Федерального закона № 131-ФЗ, Федерального закона № 73-ФЗ. Каждый законодательный акт имеет свое место в общей системе законодательства и выполняет правовое регулирование тех или иных отношений, под которые он был создан. Поэтому перенесение в Закон Российской Федерации № 3612-1 каких-либо положений из иных законодательных актов не должно носить характера простого копирования.

Таким образом, вышеуказанные тенденции, связанные с последующим развитием отраслевого законодательства о культуре и системы российского законодательства в целом, изменили отношение к Закону Российской Федерации № 3612-1, как к Закону, имеющему особое значение. Надо отметить, что такое заимствование положений из других федеральных правовых актов является следствием соответствующих реформ публичной власти в области разделения полномочий между различными ветвями власти в России.

Разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами относит к предмету совместного ведения общие вопросы культуры. Иные полномочия, которые не связаны с федеральными программами или с

реализацией основ федеральной политики в области культурного развития, могут осуществляться на региональном уровне.

Полагаем, что если полномочия органов публичной власти имеют определенную отраслевую направленность, их правовое регулирование должно оформляться соответствующими отраслевыми федеральными законами, а не федеральными законодательными актами, которые имеют общий характер. Таким законом, регулирующим вопросы в области культурного наследия, может быть Федеральный закон № 73-ФЗ.

В конце декабря 2017 года на заседании Совета при Президенте по искусству и культуре Президент Российской Федерации В.В. Путин заявил о необходимости разработки нового закона о культуре, в котором, по его мнению, важно, в первую очередь, отразить специфику и отличительные особенности культурной сферы¹⁷⁸.

Как уже отмечалось в данной работе, с принятием нового закона о культуре возникнет, как представляется, необходимость в пересмотре всей нормативной правовой базы, регулирующей общественные отношения в сфере культуры.

Развитие российской государственности требует поиска рациональных путей реализации положений Конституции Российской Федерации, затрагивающих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, а, следовательно, и конституционного права на доступ к культурным ценностям.

Необходимо, чтобы решение публичной властью стоящих перед ней задач осуществлялось на том уровне, на котором можно сделать это наиболее эффективно, с обеспечением вытекающих из Конституции Российской Федерации принципов, гарантий и стандартов.

Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что вопрос о разграничении

¹⁷⁸ Путин заявил о необходимости разработать новый закон о культуре [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/culture/20171221/1511420468.html> (дата доступа: 18.03.2018).

полномочий, гармонизации законодательства в сфере культуры и права на доступ к культурным ценностям на основе четких конституционно-правовых критериев приобретает все более значимый характер и требует дальнейшего совершенствования.

§ 2. Система полномочий федеральных органов государственной власти Российской Федерации в сфере конституционного права на доступ к культурным ценностям

К ведению Российской Федерации, согласно статье 71 Конституции Российской Федерации, относится утверждение системы органов законодательной, исполнительной и судебной власти федерального уровня. Нормативное правовое регулирование данной системы осуществляется высшим нормативным правовым актом, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

Кроме того, к ведению Российской Федерации, согласно пункту «г» статьи 71 Конституции, отнесено установление системы этих органов, что подлежит регулированию законом. В части 1 статьи 112 Основного Закона за Председателем Правительства Российской Федерации закреплено полномочие по представлению структуры указанных ранее органов власти Президенту Российской Федерации, и законодательному регулированию не подлежит.

В своем толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации связывает понятие «система» с толкованием видов федеральных органов исполнительной власти во взаимосвязи с правовым регулированием общих принципов организации и деятельности государственной власти¹⁷⁹.

Данный подход применяется также на региональном уровне, так как при наименовании многих органов публичной власти, которые уполномочены

¹⁷⁹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 866.

осуществлять в соответствующем регионе государственную власть, законодатель обычно использует понятие «система». Однако понятие «структура» указывается локальными правовыми актами в аспекте передачи полномочий в отношении утверждения структуры и наименования определенных государственных органов, что подразумевает учет традиций того или иного субъекта Российской Федерации¹⁸⁰.

Таким образом, термин «система» должен применяться лишь к установлению видов органов публичной власти в области правового регулирования ее организации и осуществления.

Рассмотрев вопрос о том, чем является система органов государственной власти, обратимся к системе полномочий в сфере конституционного права на доступ к культурным ценностям, которой эти органы наделены.

Нормативное определение понятия «полномочия» было дано в статье 2 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ¹⁸¹ (далее – Федеральный закон № 119-ФЗ), согласно которой под полномочиями органа государственной власти понимались права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществление иных государственно-властных действий. Данный Закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ¹⁸². Однако указанное определение до последнего момента сохраняет свою востребованность в юридической науке¹⁸³. В научной литературе под общим понятием «полномочия» понимается сочетание прав как мер дозволенного поведения

¹⁸⁰ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹⁸¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

¹⁸² Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

¹⁸³ Овсепян Ж.И. Законодательные полномочия и интересы субъектов РФ: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1. С. 23-37.

участников отношений с обязанностями как мерами должного поведения участников отношений¹⁸⁴.

В статье 12 Закона Российской Федерации № 3612-1, в развитие конституционных положений, продекларированных в статье 44 Конституции Российской Федерации, было установлено право каждого на приобщение, пользование объектами культурных ценностей в установленном порядке. Вопрос об ограничении доступности культурных ценностей по соображениям секретности или особого режима пользования устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Соответственно, государство обязано обеспечить полноценную реализацию этого права, что заключается, прежде всего, в эффективном осуществлении полномочий, определенных законодательством. Государство несет ответственность в случае невыполнения этой своей обязанности. Обязанности государства при реализации указанного права граждан установлены статьей 30 Закона Российской Федерации № 3612-1, к которым относятся поощрение деятельности граждан по приобщению детей к творчеству и культурному развитию, занятию самообразованием, любительским искусством, ремеслами. Такое поощрение может быть выражено в виде присуждения государственных премий или наград, почетных званий и др. Кроме поощрений, предполагается создание необходимых условий для всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования, что может быть реализовано через сохранение бесплатных основных услуг общедоступных библиотек для населения, поддержку и развитие сети специальных учреждений и организаций - школ искусств, студий, курсов, а также благотворительности, спонсорства и меценатства. Осуществление государственного протекционизма в области культуры по отношению к наименее экономически и социально защищенным слоям и группам населения. Публикация для сведения населения ежегодных данных о социокультурной ситуации.

¹⁸⁴ Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М., 2015. С. 175.

Реализацию отмеченного конституционного права, провозглашенного в статье 44 Конституции Российской Федерации, на федеральном уровне через свои полномочия осуществляют глава государства, парламент России, Правительство Российской Федерации и суды.

Президент Российской Федерации осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации (глава 2) и как глава государства вправе выступать субъектом законодательной инициативы по вопросам культуры и культурного наследия. Он может издавать указы и распоряжения по вопросам сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Так, например, Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 808 были утверждены Основы государственной культурной политики в России¹⁸⁵.

Законотворческие функции и полномочия (в том числе и в области культуры) осуществляются парламентом России – Федеральным Собранием Российской Федерации. Данные функции и полномочия определены Конституцией Российской Федерации (глава 5) и реализуются его палатами – Советом Федерации и Государственной Думой - в соответствии с их внутренними регламентами.

Следует отметить, что комплекс полномочий в области реализации конституционного права доступа к культурным ценностям, на федеральном уровне осуществляет высший исполнительный орган государственной власти России – Правительство Российской Федерации, действующее на основании главы 6 (статьи 110-117) Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹⁸⁶. Будучи органом общей компетенции Правительство Российской Федерации, прежде всего, принимает многочисленные нормативно-правовые и исполнительно-распорядительные документы, касающиеся управления и решения конкретных вопросов государственного управления в

¹⁸⁵ Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7753

¹⁸⁶ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

сфере науки, культуры и образования. В соответствии со статьей 17 указанного Закона Правительство Российской Федерации обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия отдельных народов Российской Федерации.

Кроме того, данный государственный орган обеспечивает организацию, а также определение порядка деятельности федерального органа исполнительной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, которым является Министерство культуры Российской Федерации. Этот федеральный орган исполнительной власти, осуществляет основную часть полномочий в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Правовое положение Минкультуры России определяется соответствующими Постановлениями Правительства Российской Федерации.

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Минкультуры России самостоятельно принимает нормативные правовые акты в сфере своей деятельности, а также деятельности подведомственных Минкультуры России федеральных органов исполнительной власти.

В статье 37 Закона Российской Федерации № 3612-1 устанавливаются общие полномочия федеральных органов государственной власти в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. К ним относятся: обеспечение прав и свобод человека в области культуры (в том числе и права на доступ к культурным ценностям); установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры; правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности и порядка распоряжения национальным культурным достоянием Российской Федерации; формирование

федерального бюджета в части расходов на культуру, а также иные полномочия¹⁸⁷.

Следует отметить, что полномочия органов государственной власти (как федеральных, так и региональных) в сфере культуры подтверждаются большим количеством отдельных федеральных законов. Так, например, полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия раскрываются в Федеральном законе № 73-ФЗ¹⁸⁸.

Конституционное право на доступ к культурным ценностям связано непосредственно с полномочием по использованию, популяризацией и сохранению этих культурных ценностей, поскольку в противном случае данное право не может быть реализовано за отсутствием указанных культурных ценностей как таковых.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно озвучивал свою правовую позицию по поводу безусловного обеспечения конституционных гарантий права граждан на доступ к объектам культурного наследия. Так, в своем Определении от 16 июля 2009 года № 740-О-О Конституционным Судом Российской Федерации было отмечено, что действующий Федеральный закон № 73-ФЗ не только не препятствует реализации установленных конституционных культурных прав, но наоборот, способствует должной их реализации на практике¹⁸⁹.

Как справедливо указывал в своем исследовании Г.П. Ивлиев, «популяризация объекта культурного наследия рассматривается как деятельность, направленная на организацию его общественной доступности и восприятия, духовно-нравственное и эстетическое воспитание физических лиц, повышение их образовательного уровня и организацию досуга, а также иные мероприятия, способствующие реализации государственной охраны, сохранения и

¹⁸⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

¹⁸⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

¹⁸⁹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2009 № 740-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ковалева Алексея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 255 и 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также статьи 7 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Справочная правовая служба «КонсультантПлюс».

использования объекта культурного наследия»¹⁹⁰. Именно в этом полномочии заключено право на доступ к культурным ценностям.

В статье 9 Федерального закона № 73-ФЗ были конкретизированы некоторые полномочия федеральных органов власти в отмеченной сфере, которые первоначально были указаны в Законе Российской Федерации № 3612-1.

Следует отметить, что в последний раз полномочия органам государственной власти Российской Федерации были переданы Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ¹⁹¹, дублируя полномочия, которые были зафиксированы в Законе Российской Федерации № 3612-1.

Все перечисленные в статье 9 Федерального закона № 73-ФЗ полномочия можно разделить на три группы. К первой можно отнести полномочия в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, связанные с нормотворческим процессом. Во вторую группу – полномочия по разработке и утверждению ограничений, общих принципов, требований к сохранению границ зон охраны в соответствующих документах в процессе правоприменительной деятельности по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия. В третью группу можно включить организационно-управленческие полномочия текущего характера.

Перечень указанных полномочий достаточно большой, и он не является исчерпывающим (полным); некоторые важные полномочия федеральных органов исполнительной власти можно найти в ряде других статей Федерального закона № 73-ФЗ.

Следует отметить основные полномочия, имеющие непосредственное отношение к праву на доступ к культурным ценностям.

В частности, одним из них является полномочие, установленное в подпункте 11 статьи 37 Закона Российской Федерации № 3612-1, имеющее

¹⁹⁰ Ивлиев Г.П. Законодательство РФ о разграничении полномочий в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия: история становления, современное состояние и проблемы реализации. // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 2. С. 2-6.

¹⁹¹ Федеральный закон от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21.

прямое отношение к охране, защите, сохранению, популяризации и использованию объектов культурного наследия, которые находятся в федеральной собственности.

Популяризацию обычно принято понимать как некую целенаправленную деятельность, главным направлением которой, как правило, является организация свободной для населения доступности объектов культурного наследия, оказание содействия в воспитании личности, росте уровня образования и просвещенности населения и организация досуга населения посредством публичной демонстрации того или иного объекта культурного наследия¹⁹².

К популяризации чаще всего относят следующие виды деятельности: туристическую деятельность в отношении объекта культурного наследия, территорию где он расположен, историко-культурные заповедники и исторические территории; музеефикацию объекта культурного наследия и др.

Полномочия российских органов государственной власти и органов местного самоуправления в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия определены положениями главы 2 Федерального закона № 73-ФЗ¹⁹³.

Данный Закон не предусмотрел официального определения популяризации объектов культурного наследия. Кроме того, в нем также не закреплены положения, которые были бы посвящены раскрытию содержания целей, задач, форм и процедур осуществления мероприятий в области популяризации таких объектов. Анализ Федерального закона № 73-ФЗ в рассматриваемом контексте позволяет сделать вывод, что говоря о популяризации, имеется в виду только отдельный аспект комплексного понятия «сохранение, использование, популяризация и государственная охрана», что может пониматься исключительно в общеупотребительном значении.

¹⁹² Ивлиев Г.П. Законодательство РФ о разграничении полномочий в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия: история становления, современное состояние и проблемы реализации. // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 2. С. 2-6.

¹⁹³ Комментарий к Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: Справочная правовая служба «КонсультантПлюс» (дата доступа: 03.06.2018).

В ряде регионов в настоящее время приняты нормативные акты, в которых вопросы популяризации объектов культурного наследия получили должное правовое регулирование. Более того, закрепляется перечень объектов нормативного регулирования и список субъектов общественных отношений в области популяризации.

Некоторые положения Федерального закона № 73-ФЗ непосредственно направлены на реализацию прав человека и гражданина в сфере популяризации объектов культурного наследия.

Еще одним полномочием федеральных органов власти, согласно статье 37 Закона Российской Федерации № 3612-1, является охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. Согласно статье 24 Федерального закона № 73-ФЗ «Правительство Российской Федерации может принять решение о признании объекта культурного наследия федерального значения, включенного в Единый государственный реестр культурного наследия (ЕГРОКН), особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации»¹⁹⁴. В первую очередь, особо ценным объектом культурного наследия признается тот, который был включен в ЕГРОКН и Список всемирного наследия ЮНЕСКО¹⁹⁵.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 1994 года № 1143 указанные объекты включаются в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации¹⁹⁶.

Существует также список не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, которые находятся в собственности Российской

¹⁹⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

¹⁹⁵ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1992 года № 1487 «Об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации» к таким объектам относятся историко-культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства.

¹⁹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 06.10.1994 № 1143 «Об утверждении Положения о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 25. Ст. 2710.

Федерации. Формирование такого перечня обеспечивается рядом государственных органов, основным среди которых является Минкультуры России.

Согласно статье 50 Федерального закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия, отнесенные к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия ЮНЕСКО и др. отчуждению из государственной собственности не подлежат. Изменение формы собственности указанных объектов либо их перепрофилирование также не допускаются.

Минкультуры России готовит перечни объектов, находящихся в федеральной собственности. Перечень объектов культурного наследия находящихся в региональной и муниципальной собственности готовят органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Иные полномочия, имеющие отношение к праву на доступ к культурным ценностям, предусмотрены подпунктами 12 и 13 Федерального закона № 73-ФЗ, и относятся к федеральному государственному надзору за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия. В первом случае речь идет о полномочии нормативно-регулятивного характера, то есть об установлении порядка организации и осуществления такого надзора. Во втором же случае – об его осуществлении в отношении некоторых объектов культурного наследия, имеющих федеральное значение. Нормативная правовая база в части регулирования порядка федерального государственного надзора в отмеченной области раскрываются в статье 11 Федерального закона № 73-ФЗ.

Порядок организации отмеченного государственного надзора регламентирован в соответствующем Положении, которое было утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2015 года № 740¹⁹⁷. Сроки и последовательность административных процедур при

¹⁹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 23.07.2015 № 740 (ред. от 12.05.2018) «О федеральном государственном надзоре за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 31. Ст. 4676.

осуществлении федерального государственного надзора устанавливаются административным регламентом, разрабатываемым и утверждаемым в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 года № 373¹⁹⁸.

Ряд полномочий федеральных органов власти в сфере охраны культурного наследия Российской Федерации Федеральный закон № 73-ФЗ определяет в качестве совместных с органами государственной власти субъектов Федерации. Так, например, согласно пункту 2 статьи 11 Федерального закона № 73-ФЗ, надзор в области охраны объектов культурного наследия со стороны федеральных органов государственной власти уполномочен проводить федеральный орган охраны объектов культурного наследия и органы охраны объектов культурного наследия субъектов Федерации, которым были делегированы соответствующие полномочия федеральной властью в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Однако в отношении отдельных объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации, такой федеральный государственный надзор может осуществляться только самим федеральным органом охраны объектов культурного наследия непосредственным образом.

Вместе с тем, в законодательстве, закрепляющем полномочия органов федеральной государственной власти, имеются и неурегулированные вопросы. Такие пробелы в федеральном законодательстве, направленном на регулирование полномочий федеральных органов власти, определяются отсутствием четко сформулированных прав граждан в сфере культуры.

Так, по мнению Г.П. Ивлиева, отечественным законодательным регулированием на данный момент не предусмотрено даже упоминания об определенных формах участия граждан в культурной жизни общества, а также не проведено четкого различия на законодательном уровне между этим правом и

¹⁹⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 (ред. от 27.08.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3169.

правом на доступ к культурным ценностям, при том, что их различия только в аспекте сравнительной характеристики правовой природы имеют явный характер¹⁹⁹. Представляется, что указанные пробелы правового регулирования требуют принятия соответствующих решений со стороны законодателя, а также правоприменительных органов.

Помимо Закона Российской Федерации № 3612-1 и Федерального закона № 73-ФЗ, закрепление полномочий федеральных органов государственной власти получило развитие в некоторых базовых законодательных актах федерального уровня. К их числу можно отнести:

1) Гражданский кодекс Российской Федерации, которым регулируется оборот объектов культурного наследия, культурных ценностей, порядок создания, реорганизации, ликвидации организаций, осуществляющих культурную деятельность, а также объединений в области культуры.

2) Федеральный закон № 54-ФЗ, в котором определяются особенности правового положения Музейного фонда Российской Федерации, а также особенности создания и правового положения музеев в Российской Федерации;

3) Закон Российской Федерации № 4804-1, принятый в целях сохранения культурного наследия народов России и защиты культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на них, а также развитие международного сотрудничества в данной сфере;

4) Федеральный закон № 64-ФЗ, направлен на регулирование правового положения перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны культурных ценностей, которые продолжают располагаться на территории России.

Следует указать также на важное место, которое занимают полномочия федеральных органов власти в реализации права на доступ к культурным ценностям, установленные в уголовно-правовых нормах, позволяющие

¹⁹⁹ Ивлиев Г.П. Законодательство РФ о разграничении полномочий в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия: история становления, современное состояние и проблемы реализации // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 2. С. 2-6.

противодействовать незаконным посягательствам в данной сфере (статьи 164, 190, 243 Уголовного кодекса Российской Федерации)²⁰⁰.

Обобщая рассмотрение вопросов, связанных с системой полномочий федеральных органов власти Российской Федерации в сфере конституционного права на доступ к культурным ценностям, стоит отметить тот факт, что Российское государство за всю историю своего существования всегда в той или иной мере поддерживало сферу культуры. Исключение составляли короткие эпизоды в истории страны.

На протяжении всего ее исторического периода в России основным заказчиком культурных благ являлось и остается до сих пор само государство, которое, в силу своего положения, заинтересовано в положительном влиянии культуры на своих граждан. Однако развитие данной сферы требует постоянной финансовой поддержки. В истории России было не так много периодов, когда такая финансовая поддержка осуществлялась помимо участия в этом деле самого государства. В этой связи В.А. Есаков справедливо отметил, что объективность убыточности большинства организаций в области культуры приводит государственную финансовую поддержку в основообразующий фактор их существования²⁰¹. Однако государство должно создавать необходимые условия для того, чтобы такие учреждения приобрели самокупаемость, финансовую стабильность.

В наши дни государство снова обратилось к системному регулированию в сфере культуры. На исполнительной власти лежит поддержка учреждений культуры, органами прокуратуры проводятся различные надзорные мероприятия, имеющие целью сохранение культурных ценностей, идет разработка новой законодательной базы в сфере культуры.

В том, что сфера культуры не может существовать без финансовой помощи

²⁰⁰ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

²⁰¹ Есаков В.А. Государственная и общественная экономическая поддержка культуры // Культура: управление, экономика, право. 2008. № 4. С. 8-12.

государства, соглашаются многие ученые²⁰².

При этом в последние годы государство активно проводит политику перевода учреждений культуры на модель, так называемого, самоокупаемого функционирования²⁰³, что является, по нашему мнению, не в полной мере обоснованным, так как государственное финансирование в любом случае необходимо для поддержки новых перспективных проектов (например, молодежных); обеспечения равных возможностей реализации комплекса культурных прав на всей территории государства, а не только в финансово благополучных регионах и др.

Учреждениям культуры отечественным гражданским законодательством допускается осуществление предпринимательской деятельности, если прибыль от нее будет направляться на реализацию их основной деятельности (цели). Учреждения культуры также могут привлекать различных меценатов, иных лиц, занимающихся благотворительной деятельностью.

Рассматривая полномочия федеральных органов государственной власти в области культуры, необходимо понимать, что для стран с развитой рыночной экономикой, каковой можно считать и Россию, основными задачами культурной политики должно стать сохранение единого культурного пространства и осуществление воспитательной функции в отношении граждан. При этом органы публичной власти обязаны не вмешиваться в творческую сферу культурной деятельности.

Свобода в деятельности представителей творческих профессий должна быть гарантирована государством. Однако обязанность управления культурной сферой также должна быть гарантирована на государственном уровне. Полагаем, что в данной связи вопрос о четком разделении полномочий в сфере культуры и права на доступ к культурным ценностям между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления

²⁰² См., например: Быстрова О.А. Сущность и содержание государственного управления и регулирования в сфере культуры // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 1. С. 29-33.

²⁰³ Финансирование культуры: возможности самоокупаемости [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.cultmanager.ru/article/6968-qqq-16-m9-03-09-2016-finansirovanie-kultury-vozmojnosti-samookupaemosti> (дата доступа: 03.09.2018).

приобретает важное значение.

§ 3. Система полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере конституционного права на доступ к культурным ценностям

Как уже указывалось ранее, общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта находятся, в соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, согласно положениям части 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, для реализации полномочий по указанным вопросам субъекты Российской Федерации вправе разрабатывать и принимать собственные правовые акты, которые не должны соответствовать положениям федерального законодательства. Следовательно, федеральный законодатель не наделяется Конституцией правом регулирования всех вопросов, составляющих содержание предметов совместного ведения.

Согласно части 2 статьи 11 и части 1 статьи 77 Конституции Российской Федерации, система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 184-ФЗ систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют:

- законодательный (представительный) орган государственной власти;
- высший исполнительный орган государственной власти;

- иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Конституцией (либо уставом) субъекта Российской Федерации, кроме того, устанавливается должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации - главы, губернатора и т.п.

Каждый отдельный орган государственной власти есть отдельная часть всей системы органов государственной власти, и кроме того, часть определенной подсистемы органов. В то же время любой государственный орган осуществляет свою деятельность в порядке, установленном законом.

Органы указанной государственной власти субъектов Федерации осуществляют ее от имени населения данного региона в рамках принадлежащих им полномочий (например, в Уставе Воронежской области установлено, что «жители Воронежской области осуществляют свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти Воронежской области»).

В соответствии с текстом высшего нормативного правового акта в Федеральном законе № 184-ФЗ установлены базовые начала разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения, равно как и право органов государственной власти передавать свои полномочия органам государственной власти другого уровня, в том числе и в сфере культуры и права на доступ к культурным ценностям.

На основе анализа норм действующего законодательства в вышеуказанной сфере можно сделать вывод, что большую часть полномочий исполнительно-распорядительного характера в области культурных прав, осуществляют региональное правительство (или администрация) и специальный отраслевой орган исполнительной власти в сфере культуры и культурного наследия в зависимости от специфики того или иного субъекта Федерации.

Являясь органом общей компетенции, региональное правительство (или администрация) может принимать нормативные правовые акты. Однако основную

часть издаваемых им актов составляют исполнительно-распорядительные документы в области управления и решения конкретных вопросов в сфере культуры, права на доступ к культурным ценностям.

Собственную структуру и наименования органов исполнительной власти субъекты Федерации определяют самостоятельно. В части организации и деятельности региональных исполнительных органов следует отметить, что ими могут являться региональные министерства культуры, управления по охране объектов культурного наследия, департаменты и иные ведомства, входящие в структуру региональных органов исполнительной власти. Утверждаются они высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации. Полномочия и порядок их осуществления для указанных региональных министерств и ведомств (управлений, комитетов и др.) определяются обычно подзаконными нормативными правовыми актами главы региона (либо постановлениями регионального правительства).

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (будь то глава, либо губернатор) вправе самостоятельно выступать субъектом законодательной инициативы по вышеуказанным вопросам, издавать отдельные правовые акты (в том числе нормативные) - постановления (указы) и распоряжения в области культуры, права на доступ к культурным ценностям, а также по вопросам сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Заслуживает также внимания вопрос о делегировании (передаче) полномочий федеральными органами власти органам власти субъектов Российской Федерации. Так, согласно части 2 статьи 78 Конституции Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия

Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов могут передаваться для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами. Такая передача (делеги́рование) полномочий зафиксирована и в законодательстве, регулирующем сферу культуры.

В статье 9.1 Федерального закона № 73-ФЗ закреплён перечень полномочий, которые Российская Федерация передала для осуществления в отношении объектов культурного наследия органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Среди них полномочия по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения (исключение составляют отдельные правомочия) и по федеральному государственному надзору в сфере охраны объектов культурного наследия.

В связи с ликвидацией Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, на основании Указа Президента Российской Федерации от 8 февраля 2011 года № 155²⁰⁴, была осуществлена частичная передача регионам полномочий по государственной охране и надзору в отношении объектов культурного наследия.

Такая передача полномочий не могла обойтись без сохранения определенных контрольно-надзорных полномочий со стороны Российской Федерации. Такими полномочиями наделено Министерство культуры Российской Федерации.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что передача на региональный и местный уровни отмеченных выше полномочий в области объектов культурного наследия федерального значения стала одной из основных новелл в правовом регулировании о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами в данной сфере.

Таким образом, в настоящее время в собственности субъектов Российской Федерации могут находиться объекты культурного наследия федерального

²⁰⁴ Указ Президента Российской Федерации от 08.02.2011 № 155 (ред. от 04.04.2016) «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 938.

значения, возможно осуществление государственной охраны объектов культурного наследия, которая может иметь любую категорию значимости, а также предполагается финансирование в установленном порядке ремонтно-реставрационных работ на соответствующих объектах культурного наследия.

Однако в ходе практической реализации указанных полномочий были выявлены обстоятельства, повлекшие за собой решение новых вопросов. Так, стало ясно, что многие регионы не в состоянии выполнять данные полномочия, прежде всего, из-за отсутствия соответствующих подзаконных правовых актов²⁰⁵.

Среди отсутствующих подзаконных актов можно упомянуть также и те, что предусмотрены в Федеральном законе № 73-ФЗ, кроме подзаконных нормативных правовых актов, принятых в 2009 году, среди которых особо следует отметить Положение о Едином государственном реестре объектов культурного наследия²⁰⁶ и Положение о государственной историко-культурной экспертизе²⁰⁷. Как следствие такого положения дел, во многих субъектах Российской Федерации, по свидетельству ученых и практиков, отмечается ухудшение ситуации в области охраны объектов культурного наследия и исторического облика городов²⁰⁸.

В качестве примера можно привести ситуацию, сложившуюся в Челябинской области²⁰⁹. Так, в Законе Челябинской области от 21 декабря 2007 года № 235-ЗО «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Челябинской области» и соответствующими постановлениями высшего должностного лица данного региона, органом исполнительной власти, который уполномочен реализовывать делегированные федеральным центром

²⁰⁵ Такими документам являются, например: список находящихся в федеральной собственности объектов культурного наследия, которые не подлежат отчуждению; перечень объектов культурного наследия, в отношении которых должно быть оформлено право собственности Российской Федерации и др.

²⁰⁶ Российская газета. 2009. 22 мая. № 92.

²⁰⁷ Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3812.

²⁰⁸ Ивлиев Г.П. Законодательство РФ о разграничении полномочий в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия: история становления, современное состояние и проблема реализации // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 2. С. 2 - 6.

²⁰⁹ Согласно данным, указанным Министерством культуры Челябинской области, в данном регионе находится 740 объектов культурного наследия, подлежащих государственной охране, число которых входило 719 объектов культурного наследия регионального значения, 21 объект культурного наследия федерального значения. На территории Челябинской области расположено 9 исторических поселений, к ним относятся города: Челябинск, Троицк, Златоуст, Верхнеуральск, Кыштым, Касли, Миасс, Магнитогорск, Миньяр.

полномочия в области охраны и сохранения памятников истории и культуры, являлось Министерство культуры Челябинской области. Особым подразделением, входящим в структуру данного органа государственной власти, было Управление государственной охраны объектов культурного наследия. Министр отмеченного выше регионального органа в своем Приказе от 30 декабря 2008 года № 350 регламентировал, в том числе, деятельность указанного Управления, но в итоге Управление не было сформировано, что, по нашему мнению, не способствовало реализации соответствующих переданных федеральных полномочий²¹⁰.

Пример Челябинской области наглядно свидетельствует о том, что отсутствие специальных подзаконных нормативных актов в конечном итоге отрицательно влияет на формирование соответствующих структур в субъектах Российской Федерации²¹¹.

Согласно статье 39 Закона Российской Федерации № 3612-1 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере культуры относится:

- а) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в региональной собственности, а также их государственная охрана;
- б) организация библиотечного обслуживания населения библиотеками в субъектах Федерации;
- в) принятие мер в области создания и дальнейшей поддержки государственных музеев;
- г) осуществление организации и необходимой поддержки учреждений культуры и искусства;
- д) способствование поддержки народных художественных промыслов;
- е) оказание поддержки региональных и местных национально-культурных

²¹⁰ Кроме того, Государственный научно-производственный центр по охране культурного наследия Челябинской области получил в свое время полномочия в области разработки проектов документов в части охраны и сохранения объектов культурного наследия, организации и осуществления мониторинга состояния объектов археологического наследия и др.

²¹¹ Исачкин С.И. Бажанова Н.В. Реформа органов охраны объектов культурного наследия: два года спустя (анализ деятельности на примере Челябинской и Свердловской областей) // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 3. С. 6-10.

автономий;

ж) создание соответствующих условий для проведения независимой и объективной оценки качества условий оказания услуг со стороны организаций культуры;

з) обеспечение необходимых условий доступности для инвалидов государственных музеев, различных учреждений культуры и искусства.

Отмеченной выше статьей Закона Российской Федерации № 3612-1 также отмечено, что государственные региональные органы уполномочены оказывать предусмотренную законодательством поддержку различным организациям народных художественных промыслов, осуществление государственной охраны федеральных объектов культурного наследия и др. При этом важно учитывать тот факт, что для получения такой поддержки такая организация должна быть включена в соответствующий перечень, ведение которого возложено на уполномоченный Правительством России федеральный исполнительный орган власти.

Статьей 9.2 Федерального закона № 73-ФЗ (в развитие статьи 39 Закона Российской Федерации № 3612-1) закреплён ряд полномочий региональных органов власти в сфере популяризации, использования, сохранения, охраны объектов культурного наследия. К ним относятся: разработка, принятие и контроль за исполнением региональных законодательных и других правовых актов в рамках своей компетенции; организация и проведение регионального государственного надзора в отмеченной сфере и государственной охраной объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия и иные полномочия²¹².

Следует отметить, что данный перечень имеет открытый характер. Это, в свою очередь, означает, что к ним, например, могут быть отнесены полномочия органов как законодательной (представительной), так и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Это могут быть в соответствии с пунктом 5

²¹² Собрание законодательства РФ. 2002. № 26, Ст. 2519.

статьи 3.1 Закона Российской Федерации № 3612-1 полномочия по утверждению границ выявленного объекта культурного наследия посредством акта органа исполнительной власти того или иного региона; утверждение обязательных требований для осуществления деятельности в границах территории достопримечательного места регионального значения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в соответствии с пунктом 3 статьи 5.1 Закона Российской Федерации № 3612-1, а также осуществление иных полномочий, которые предусмотрены Федеральным законом № 73-ФЗ.

Таким образом, можно сделать вывод, что рассмотренный выше перечень полномочий региональных органов власти в отмеченной области включает в себя, во-первых, полномочия нормотворческого характера (разработка и принятие соответствующих нормативных правовых актов), во-вторых, полномочия в сфере правоприменительной деятельности (осуществление предусмотренных нормами права контрольных и надзорных механизмов), и, в-третьих, полномочия исполнительно-распорядительного характера общего характера (как правило, сводящиеся к организационно-управленческому решению соответствующих вопросов).

Следует отметить, что регулирующие деятельность по сохранению объектов культурного наследия правовые нормы включены в главу VII Федерального закона № 73-ФЗ. Популяризация объектов культурного наследия и их использование возможны путем реализации прав граждан на доступ к объектам культурного наследия с учетом действующей специфике владения и пользования объектами культурного наследия, которые находятся в собственности региона, в рамках норм главы VIII Федерального закона № 73-ФЗ.

В рамках полномочия, затрагивающего право на доступ к культурным ценностям, а также в случаях, предусмотренных пунктом 4 статьи 47.3 Федерального закона № 73-ФЗ, выступает полномочие по установлению необходимых требований к содержанию, использованию сохранению объекта

культурного наследия, а также по обеспечению свободного доступа к нему населения. Такие требования могут быть приняты только при условии, если осуществление процесса предоставления пользования данным объектом или само содержание определенного объекта культурного наследия, включенного в ЕГРОКН, создает реальную угрозу ухудшения его состояния (тем более, к его утрате).

Полномочия, предусмотренные пунктом 12.1 Федерального закона № 73-ФЗ, заключаются в обеспечении условий доступности для инвалидов объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации.

Указанная норма обязывает уполномоченный в области сохранения и популяризации объектов культурного наследия орган определить порядок обеспечения условий доступности объектов культурного наследия, включенных в ЕГРОКН, для инвалидов.

В соответствии со статьей 30 Закона Российской Федерации № 3612-1, органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления в целях обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ для каждого и в соответствии со своей компетенцией обязаны создавать необходимые условия для обеспечения реальной доступности для лиц с ограниченными возможностями пользоваться культурными ценностями, что непосредственно вытекает из положений российского законодательства о социальной защите данных лиц. Так, во исполнение данной нормы был издан Приказ Минкультуры России от 20 ноября 2015 года № 2834²¹³.

Разработка, принятие и контроль за реализацией региональных программ в отмеченной области является полномочием субъектов Федерации. Такие программы направлены на учет местной специфики, определенные особенности религиозного и национально-этнического характера. Для значимых и имеющих

²¹³ Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 20.11.2015 № 2834 «Об утверждении Порядка обеспечения условий доступности для инвалидов объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 10.12.2015 № 40073) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 5.

наиболее важное значение мероприятий, включенных в региональные программы, выделяется финансирование из федерального бюджета. Имеются у таких систем целевого программного финансирования и определенные недостатки. В федеральных программах, как правило, редко учитывается уровень развития регионов, в то время как субъекты обычно составляют свои программы, исходя из образцов федеральных программ, ориентируясь на те проекты, которые могут получить финансирование из центра. Такое положение дел способствует тому, что отстающие регионы продолжают оставаться таковыми и дальше.

Федеральная программа сохранения и развития культуры в регионах стимулировала принятие большого количества региональных территориальных программ, направленных на развитие тех или иных областей культуры и принятых в развитие ее положений. Среди них программы укрепления материально-технической базы учреждений культуры; развития кинематографии; сохранения и развития культуры и искусства и др. Такие программы были приняты в общей сложности в 21 республике, крае и области.

Как верно отмечает Э.П. Андрюхина, практика правового регулирования различных вопросов культурной деятельности на региональном уровне в современной России позволяет выявить два вектора: согласно первому, региональные органы власти в свое время приняли законы, которые по своему содержанию практически полностью дублировали все главные положения федерального законодательства, что зачастую приводило к использованию именно нормативных актов субъектов Федерации вместо федеральных законов, что порой способствовало недопустимой подмене действия последнего²¹⁴. В других регионах наблюдалась более оправданная тенденция по установлению норм федерального законодательства в специальных актах данных субъектов Федерации²¹⁵.

Кроме того, в настоящее время существуют субъекты Российской Федерации (например, Новосибирская область, Саратовская область,

²¹⁴ Андрюхина Э.П. Законодательство Российской Федерации о культуре // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 38-41.

²¹⁵ Там же.

Хабаровский край, Самарская область и др.), в которых отсутствует, как таковое, региональное нормативное регулирование в целях развития федерального законодательного регулирования в рассматриваемой сфере, что на практике заменяется принятием соответствующих нормативных документов высшим должностным лицом субъекта Федерации, а также различными региональными исполнительными органами власти, что в целом ослабляет общий уровень правового закрепления культурных прав в данном случае (хотя, безусловно, не свидетельствует сам по себе об их нарушении).

В отмеченном первом направлении развития регионального нормативного правового регулирования вопросов культуры в субъектах Федерации, стоит указать такие нормативные документы, в которых существенное дублирование положений Закона Российской Федерации № 3612-1 и других федеральных законодательных актов протекает в форме полного копирования, даже отдельных пунктов в статьях²¹⁶. Здесь трудно говорить хотя бы о какой-то свободе творчества.

Необходимо указать, что даже такие незначительные изменения направлены, как правило, только на отражение общих подходов к взаимоотношениям между федеральным центром и его субъектами²¹⁷.

Кроме того, в настоящее время продолжает оставаться актуальным вопрос правового регулирования на федеральном и региональном уровнях власти прав и свобод человека и гражданина в области культуры²¹⁸. В частности, в тексте указанного ранее Закона Республики Бурятия закреплено право на культурно-национальную автономию и право на создание и функционирование культурно-национальных организаций соотечественников за пределами территории данного

²¹⁶ См., например: Закон Республики Адыгея от 15.07.1998 № 87 «О культуре», Закон Республики Башкортостан от 13.07.1993 № ВС-18/19 «О культуре», Закон Республики Бурятия от 01.02.1996 № 246-1 «О культуре» и др.

²¹⁷ Так, например, в Законе Республики Бурятия «О культуре», как и в статье 7 Закона Российской Федерации № 3612-1, идет речь исключительно о правовом положении, которое имеет культура в государственных и некоторых иных программах развития в данном регионе. При этом в аналогичных положениях соответствующих законов о культуре Республики Адыгея и Республики Башкортостан указано, что в федеральных или республиканских программах развития в обязательном порядке следует отражать культурные аспекты.

²¹⁸ В частности, в Законе Российской Федерации № 3612-1, как и в отмеченном выше Законе Республики Башкортостан (во втором разделе) культурные права и свободы также были провозглашены. При этом в Законе о культуре Республики Адыгея такие нормы не предусмотрены.

субъекта Федерации²¹⁹.

Более того, в данном нормативном правовом акте закреплено право на открытие таких организаций, которые были созданы иностранными государствами на территории Республики Бурятия. Однако исполнение международно-правовых соглашений и иных нормативных документов на территории субъектов Федерации, которые регулируют взаимоотношения Российской Федерации в области культуры с зарубежными государствами, объединениями государств, международными организациями, является неотъемлемым правомочием федерального центра²²⁰.

Нормативными правовыми актами Республики Башкортостан и Республики Бурятия дается трактовка их суверенитета в сфере культуры, при том, что согласно Конституции Российской Федерации и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в ряде его постановлений, суверенитет однозначно трактуется в качестве неотъемлемого признака государства (Российской Федерации), а не отдельных административно-территориальных или национально-территориальных образований²²¹.

Указанные примеры правотворческой деятельности некоторых субъектов Федерации в области культуры свидетельствуют о том, что фрагментарные изменения регионального законодательства могут приводить к созданию ситуации, при которой региональное законодательное регулирование может не в полной мере соответствовать положениям высшего нормативного правового акта государства и нормам федерального законодательства. Так, на основании статьи 76 Конституции Российской Федерации, региональные правовые акты не должны противоречить федеральному законодательству, принятому по предметам

²¹⁹ Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1996. № 10.

²²⁰ Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. № 10. С. 9.

²²¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РСФСР от 13.03.1992 № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 года, Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР», Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «О референдуме Татарской ССР», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном суверенитете Республики Татарстан» // Вестник Конституционного Суда. 1993. № 1; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

совместного ведения (по факту любым федеральным законам, так как в российском законодательстве не закреплено перечня исключительного предмета ведения регионов).

В ходе реализации федерального законодательства были выявлены и другие недостатки, которые в целом осложняют четкое определение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на уровне регионального законодательства. К ним относятся:

- фрагментарность регулирования либо его полное отсутствие, в то время как имеется необходимость в детализации полномочий органов государственной власти;

- использование абстрактных, необоснованно пространных формулировок в текстах нормативных правовых актов, и особенно в части определения полномочий органов государственной власти;

- нарушение принципа самостоятельности правового регулирования субъектов Российской Федерации, несоблюдение требования «рамочного» регулирования со стороны федеральных органов государственной власти;

- чрезмерно динамичный, перманентный процесс перераспределения полномочий, вследствие которого субъекты Российской Федерации нередко не успевают обновить собственное законодательство, привести его в соответствие с новыми требованиями;

- закрепление в федеральном законодательстве за субъектами Российской Федерации полномочий, по своему содержанию не относящихся к их ведению;

- закрепление одних и тех же полномочий за различными органами государственной власти, включая органы государственной власти субъектов Российской Федерации²²².

Следует отметить, что осуществляя фактическое копирование многих положений федерального законодательства, региональный законодатель автоматически дублирует в собственных нормативных правовых актах те же

²²² Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М., 2015. С.104.

ошибки и допускает создание аналогичных неточностей и правовых коллизий, которые имеются на уровне Федерации при закреплении своих полномочий, в том числе:

- нарушение принципов разграничения полномочий, а также превышение полномочий;

- дублирование положений федерального законодательства, тогда как требуется детализация правового регулирования в части определения полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

- закрепление полномочий в нормативном правовом акте ненадлежащего уровня;

- смешение полномочий различных органов государственной власти субъекта Российской Федерации;

- дублирование полномочий, предусмотренных федеральным законодательством в отношении органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сокращенном, ограниченном виде;

- использование при закреплении полномочий абстрактных формулировок типа «в пределах своей компетенции»;

- необоснованное использование формулы «вправе» при определении полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что может привести к возникновению коррупциогенного фактора, а также иные нарушения²²³.

Как было отмечено выше, в федеральных нормативных правовых актах о культуре существует множество противоречивых положений. Так, в Законе Российской Федерации № 3612-1 присутствуют нормы, противоречащие друг другу. Например, в статьях 37 и 38, комментирующих компетенцию федеральных органов государственной власти, совместную компетенцию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повторяется одно и то же положение, относительно прав и свобод

²²³ Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М., 2015. С. 105-106.

человека в области культуры, приводя к излишнему повтору норм.

Как верно отмечено Э.П. Андрюхиной, в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, которые были изданы в развитие Закона Российской Федерации № 3612-1, не говоря уже о разработке подробного механизма их реализации²²⁴.

Рассмотрев приведенные примеры, становится ясно, что в системе законодательных и подзаконных нормативных актов по вопросам полномочий органов власти субъектов Российской Федерации в сфере культуры и права на доступ к культурным ценностям существуют пробелы и противоречия как на федеральном, так и на региональном уровнях. Все они требуют устранения в соответствии с предусмотренным федеральным законодательством Российской Федерации порядком.

Решение указанных проблем, в частности при реализации совместной компетенции, видится в использовании апробированного в международной практике принципа субсидиарности, тесно связанного с возможностью опережающего правотворчества со стороны субъектов Российской Федерации.

Надо отметить, что практика опережающего правотворчества субъектов Федерации имеет как сторонников²²⁵, так и критиков²²⁶. Свое закрепление она получила в, утратившем в настоящее время силу, Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, где в части 2 статьи 12 было отмечено, что до момента принятия соответствующего федерального закона в области совместного ведения, регионы вправе разрабатывать и принимать по ним собственное нормативное регулирование.

Вместе с тем, в юридической науке было высказано мнение, согласно которому неопределенность пределов правового регулирования, осуществляемого субъектами Федерации свидетельствует о недопустимости закрепления за ними

²²⁴ Андрюхина Э.П. Законодательство Российской Федерации о культуре // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 36-43.

²²⁵ См., например: Боброва Н.А. Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 11. С. 44, 45; Бочарникова М.А. Трудовое законодательство как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. 1998. № 12. С. 48 и др.

²²⁶ См., например: Правотворчество субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 30; Усе А.В. Актуальные проблемы формирования единого правового пространства Российской Федерации // Законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации. Вып. 2. М., 2000. С. 7.

правомочий по принятию законов, в которых закреплялись бы основные направления государственной политики, основ и принципов правового регулирования²²⁷.

Конституционный Суд Российской Федерации посредством своих правовых позиций указывал, что высший нормативный правовой акт государства не должен быть неким препятствием регионам в отношении их правомочия осуществлять их собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до издания соответствующих федеральных законов. Однако принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. Данное решение Конституционного Суда Российской Федерации подтверждают нормы статьи 3 Федерального закона № 184-ФЗ.

Представляется, что использование принципа опережающего правотворчества в области культуры и, в частности, в праве на допуск к культурным ценностям, позволит апробировать в субъектах Российской Федерации наиболее оптимальную модель, регламентирующую отношения в указанной сфере. Это позволит также выявить и устранить недостатки действующего законодательства субъекта Российской Федерации по соответствующему предмету регулирования, создав тем самым необходимую динамику развития местного и федерального законодательства в сфере культуры и реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям.

§ 4. Система полномочий органов местного самоуправления в сфере конституционного права на доступ к культурным ценностям

Статья 12 Конституции Российской Федерации устанавливает особый вид публичной власти – местное самоуправление, а также гарантии его

²²⁷ Степанова М.В. О практике «опережающего» правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения // Законодательство и экономика. 2008. № 6.

осуществления. В соответствии с пунктом «н» части 1 статьи 72 закрепление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления – это предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Как уже указывалось в 1 главе диссертационного исследования, публичная власть подразделяется на государственную власть в целом, включая и само государство, и его федеративные части, и власть муниципальную, то есть власть территориальных единиц местного самоуправления.

Как справедливо указывает Т.Я. Хабриева, у рассматриваемых двух видов власти – и государственной, и муниципальной, есть общие характеристики, к которым относятся следующие: власть осуществляется в отношении всех лиц, находящихся на конкретной территории; является непрерывной во времени; универсальной; всеобщей; базируется на нормативных правовых актах; имеет легальную возможность использования методов принуждения в случаях, определенных законом²²⁸. Однако муниципальная власть имеет свои собственные черты, основными из которых можно считать решение вопросов местного значения и непосредственная приближенность к населению территориальных единиц.

В.И. Васильев справедливо указывает, что местное самоуправление и муниципальная власть отличаются тем, что содержат в себе и общественное основание, и государственное, при этом ни одно из перечисленных оснований не превалирует над другим. В современной юридической науке наиболее распространенным является суждением о двойственной природе местного самоуправления и муниципальной власти²²⁹, которая включает и общественное, и государственное начало.

Неверным также было бы представлять местное самоуправление как некую структуру гражданского общества. Об этом еще в конце XIX века писал выдающийся ученый Н.М. Коркунов, подчеркивая, что в отличие от института

²²⁸ Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. 2005. № 2. С. 19-30.

²²⁹ Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография. М., 2015. С. 156.

гражданского общества существование местного самоуправления является обязательным, а не факультативным. Более того, государство имеет право устанавливать внутреннюю структуру местного самоуправления, а также предметы его деятельности. Такие полномочия государства по отношению к какой-либо структуре гражданского общества невозможны²³⁰.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры предопределены сущностью местного самоуправления, вытекающей из его законодательного определения.

Конституция Российской Федерации (статьи 12, 130-133), а также конституции и уставы субъектов Российской Федерации, являются общей законодательной основой осуществления органами местного самоуправления своих полномочий. Основным законодательным актом, определяющим вопросы местного значения и конкретные полномочия местных органов, является Федеральный закон № 131-ФЗ.

Общие полномочия местных органов публичной власти зафиксированы в статье 17 отмеченного выше Закона. Однако в нем представлен не исчерпывающий перечень полномочий, а лишь его часть. В пункте 1.1 статьи 17 Федерального закона № 131-ФЗ указано, что по вопросам местного значения (согласно статьям 14-16) в федеральном законодательстве и других правовых актах могут быть установлены соответствующие полномочия органов местного самоуправления.

До принятия Федерального закона № 131-ФЗ, в законодательной и правоприменительной практике использовались различные подходы в отношении таких категорий, как: «полномочия органов местного самоуправления», «компетенция органов местного самоуправления», «вопросы местного значения» и т.д.²³¹.

²³⁰ Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1897. Т. II. С. 349.

²³¹ Новиченко О.В. О природе полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 7.

На наличие различных пробелов и коллизий у действовавших на тот период времени правовых норм, регулирующих полномочия местных органов публичной власти, неоднократно обращали внимание в юридической науке²³².

Однако и принятие Федерального закона № 131-ФЗ не до конца решило указанную проблему, поскольку сохранилась неконкретность и размытость формулировок, в частности в определении вопросов местного значения. Юридино-технический прием, который был использован в Федеральном законе № 131-ФЗ при создании концепции предметов ведения органов местного самоуправления, в конечном итоге способствовал созданию ситуации, при которой они совпадают как для государственных органов власти, так и для органов власти местного самоуправления²³³. Так, согласно статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ, к вопросам местного значения относятся вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения того или иного муниципального образования. Решение этих вопросов в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления непосредственно.

Получается, что то, что по закону характеризуется как вопросы местного значения, одновременно является и полномочиями субъектов местного самоуправления. Такое положение, как указывает О.В. Новиченко, способствует необоснованному расширению (или, наоборот, сужению) полномочий местных органов власти. При этом норма, которая установила порядок изменения перечня вопросов местного значения исключительно путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон № 131-ФЗ (пункт 1 статьи 18), по факту не действует.

На данный момент нормы, которые регулируют компетенционные отношения, содержатся в нормативных правовых актов всех уровней публичной власти, должны соответствовать отраслевым правовым нормам, регулирующим вопросы местного самоуправления.

²³² Государственный совет РФ. Местное самоуправление в РФ: состояние и перспективы развития // Муниципальное право. 2002. № 4. С. 3.

²³³ На нерешенность данной проблемы указывает В.И. Васильев (Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3).

Полномочия местных органов публичной власти в сфере культуры установлены Законом Российской Федерации № 3612-1. Статья 40 данного Закона перечисляет полномочия в области культуры органов местного самоуправления некоторых видов муниципальных образований. Следует отметить, что для перечисленных видов муниципальных образований перечень полномочий можно в целом считать универсальным, поскольку основное отличие состоит в территории, на которую распространяется власть конкретного органа местного самоуправления.

Полномочия местных органов власти поселения, муниципального района и городского округа в области культуры включают в себя организацию библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек, расположенных на территориях, подведомственных данным органам местного самоуправления. Каждый гражданин Российской Федерации независимо от каких-либо признаков, связанных с полом, возрастом, национальностью, образованием и др. имеет право на библиотечное обслуживание на территории Российской Федерации. Данное положение имеет отношение к конституционному праву на доступ к культурным ценностям, поскольку в данном случае культурными ценностями могут являться редкие либо старинные книги, представляющие научный или культурологический интерес.

В дальнейшем этот пункт был развит в Федеральном законе от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ «О библиотечном деле»²³⁴.

Органы местного самоуправления также не вправе принимать какие-либо решения и осуществлять действий, которые могут повлечь ухудшение материально-технического обеспечения действующих библиотек, находящихся на бюджетном финансировании, их перевод в помещения, не соответствующие требованиям охраны труда, хранения библиотечных фондов и библиотечного обслуживания.

²³⁴ Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О библиотечном деле» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

В сфере библиотечного дела существуют определенные полномочия органов местного самоуправления, которые также закрепляются в региональном законодательстве. Например, статья 14 Закона Астраханской области от 23 апреля 1997 года № 8 «О библиотечном деле в Астраханской области» обязывает органы местного самоуправления обеспечивать содействие научным исследованиям, методическому обеспечению в области библиотечного дела, а также оказывать финансовую поддержку в данной сфере. Закон Волгоградской области от 25 октября 1998 года № 209-ОД «О библиотечном деле в Волгоградской области» предоставляет органам местного самоуправления возможность утверждать местные программы развития библиотечного дела.

Статья 40 Основ законодательства содержит правило, согласно которому полномочием органа местной власти муниципального района и городского округа в области культуры является сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, а также охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, находящихся на территории поселения.

Относительно приведенной нормы Основ законодательства Российской Федерации о культуре необходимо отметить следующее.

Часть 4 статьи 25 Закона Российской Федерации № 3612-1 указывает, что объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) могут относиться к собственности муниципального образования безотносительно к категории их историко-культурного значения.

Согласно статье 4 Федерального закона № 73-ФЗ объекты культурного наследия – это объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования.

Выделяются следующие виды источников финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия:

- федеральный бюджет;
- бюджеты субъектов Российской Федерации;
- внебюджетные поступления;
- местные бюджеты.

Мероприятия, связанные с сохранением, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия финансируются за счет средств, получаемых от использования находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности объектов культурного наследия, включенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и (или) выявленных объектов культурного наследия. Порядок финансирования определяется законами субъектов Российской Федерации, а также актами органов местного самоуправления в рамках их полномочий.

Включение объектов культурного наследия местного (муниципального) значения в реестр определено названным Федеральным законом, при этом алгоритм принятия решения о включении объекта культурного наследия местного (муниципального) значения закрепляется в законе субъекта Российской Федерации. При этом Правительство Российской Федерации определяет перечни объектов, необходимых для осуществления полномочий на региональном и местном уровнях, которые изначально были установлены федеральными законами²³⁵.

Для перехода к особому режиму содержания целостного историко-культурного и природного комплекса необходимо проведение историко-культурной экспертизы. В результате такой экспертизы рассматриваемый объект может быть отнесен к выдающимся историко-культурным заповедникам.

Его граница может быть определена в помощью следующих документов:

- составленного историко-культурного опорного плана;
- других документов и материалов, в которых органом местного

²³⁵ Для использования информационных надписей и обозначений на объектах культурного наследия местного (муниципального) значения применяются правила, установленные в муниципальном правовом акте.

самоуправления в области охраны объектов культурного наследия обосновывается предлагаемая граница в отношении историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения.

Установление порядка организации и функционирования историко-культурного заповедника местного значения требует от органов местного самоуправления согласования с соответствующими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. При этом и органы исполнительной власти субъекта Федерации, и органы местной власти, осуществляющие свои полномочия на территории, на которой расположен данный объект культурного наследия (памятник истории и культуры) федерального значения, имеют право предлагать условия, касающиеся охранных обязательств объектов.

Правительство Российской Федерации уполномочено определять порядок оформления охранных обязательств и его условий, которые обязательно должны быть включены в договор купли-продажи объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) или имущественного комплекса унитарного предприятия, в составе которого приватизируется объект культурного наследия (памятник истории и культуры).

В статье 40 Закона Российской Федерации № 3612-1 также указано, что полномочия в области культуры органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения устанавливаются соответствующими региональными законами²³⁶.

Статья 7 отмеченного Закона обязывает органы местного самоуправления учитывать культурные аспекты во всех программах и планах комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

Компетенция сельского и городского поселений, муниципального района и городского округа по вопросам культуры также перечислены в Федеральном

²³⁶ В основном эти перечни органов местного самоуправления совпадают с перечнем полномочий в статье 40 Закона Российской Федерации № 3612-1.

законе № 131-ФЗ²³⁷.

Для осуществления финансовой поддержки муниципальных организаций культуры или для реализации муниципального заказа на услуги культуры муниципальное образование выделяет средства из своего бюджета. Такое расходное обязательство может появиться у муниципального образования вследствие принятия постановления главы местной администрации о реализации проекта в сфере культуры и досуга, проведении культурного мероприятия, создании организаций культуры.

Кроме того, органы местной власти могут устанавливать дополнительные специальные поощрения граждан по приобщению детей к творчеству и культурному развитию, занятиям любительским искусством, ремеслами, используя для этого механизмы налоговой и ценовой политики. Возможно также и предоставление налоговых льгот для организаций культуры, как государственным, так и частным.

Таким образом, законодательство предусматривает различные формы финансовой реализации полномочий муниципальных образований в сфере культуры: путем создания культурных организаций различных типов и организационно-правовых форм и др.

Как уже отмечалось ранее, сегодня ситуация сложилась так, что в Законе Российской Федерации № 3612-1 в части регулирования региональных и местных полномочий дублируются нормы Федеральных законов № 184-ФЗ и № 131-ФЗ. Данная ситуация является, по меньшей мере, нецелесообразной.

Полагаем, что полномочия органов государственной власти (как федеральных, так и региональных), по тем или иным вопросам в сфере культуры должны регулироваться не общим Законом Российской Федерации № 3612-1, а соответствующими актами отраслевого законодательства (например, Федеральными законами «О библиотечном деле», «Об архивном деле в Российской Федерации» и др.).

²³⁷ В статье 43 Федерального закона № 131-ФЗ закреплён порядок принятия муниципальных правовых актов; часть 6 статьи 43 Федерального закона № 131-ФЗ предусматривает право главы местной администрации в рамках своих полномочий издавать постановления по вопросам местного значения.

Важным представляется отметить и полномочия органов местного самоуправления в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, установленных статьей 9.3 Федерального закона № 73-ФЗ. В 2014 году эта статья пополнилась открытым (неполным) перечнем полномочий, согласно которому органы местного самоуправления имеют теперь возможность осуществлять, как сказано в пункте 4 статьи, «иные полномочия, предусмотренные настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами»²³⁸. Например, в статье 5.1 (подпункт 3 пункта 3) Федерального закона № 73-ФЗ предусмотрено, что требования к осуществлению деятельности и требования к градостроительному регламенту в пределах границ территории достопримечательного места местного значения устанавливаются местным органом власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия²³⁹.

В статье 9.3 Федерального закона № 73-ФЗ закреплены следующие полномочия местных органов в отмеченной сфере:

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципальных образований;
- государственная охрана объектов культурного наследия местного (муниципального) значения;
- определение порядка организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения;
- обеспечение условий доступности для инвалидов объектов культурного наследия, находящихся в собственности поселений или городских округов.

Два первых полномочия из перечня, приведенного выше, дублируют статью 40 Закона Российской Федерации № 3612-1. Отличие нормы о полномочии по охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения состоит в том, что в Федеральном законе № 73-ФЗ говорится о государственной охране объектов, имеющих местное значения, а в Законе

²³⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

²³⁹ Там же.

Российской Федерации № 3612-1 в целом указывается об охране таких объектов. Такой подход представляется юридически более корректным и в большей мере соответствующим статусу и компетенции органов местной власти. Государственной охране объектов культурного наследия посвящена глава VI Федерального закона № 73-ФЗ.

Реализация полномочия, связанного с порядком организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения и зафиксированного в статье 9.3 Федерального закона № 73-ФЗ, раскрывается в содержании статьи 58 данного Закона.

Статус историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения предполагает согласование порядка его организации, границы и режима его содержания с региональным органом охраны объектов культурного наследия, что представляется вполне разумным.

Однако правовая природа предусмотренного в указанной статье согласования является не вполне определенной. В научной литературе относительно института согласования в настоящее время сформировано представление о том, что институт согласования является элементом административного регулирования, который предполагает только разрешительный характер взаимодействия. Таким образом, принимая во внимание вышеуказанное, представляется целесообразным заключить, что отсутствие согласования является, по существу, основанием к отказу в принятии положительного решения, то есть запретом²⁴⁰. Представляется, что указанная норма может быть более расширена и определена.

Решения соответствующих уполномоченных органов власти о создании историко-культурного заповедника регионального или местного (муниципального) значения должны отвечать требованиям законодательства, в частности, Федерального закона № 73-ФЗ: содержать сведения о границах и режиме содержания соответствующего историко-культурного заповедника,

²⁴⁰ Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 2015. С. 19. а

что является важным условием при рассмотрении соответствующих судебных споров. Так, например, согласно статье 9 Закона Алтайского края от 12 мая 2005 года № 32-ЗС «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Алтайском крае» границы территории объекта культурного наследия подлежат утверждению актом соответствующего уполномоченного органа власти не позднее 15 дней со дня получения им необходимых сведений²⁴¹.

В обязанности собственника объекта культурного наследия, которым является муниципальное образование, входят полномочия по сохранению, использованию и популяризации рассматриваемых объектов, а также обеспечение доступности таких объектов для инвалидов. Порядок обеспечения условий доступности для инвалидов объектов культурного наследия, которые включены в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержден отмеченным ранее Приказом Минкультуры России от 20 ноября 2015 года № 2834.

Следует отметить, что в главе VIII Федерального закона № 73-ФЗ закреплены значимые особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия. В статье 47.1 указанной главы устанавливаются определенные ограничения права собственности, а также иных вещных прав и имущественных прав на выявленные и включенные в ЕГРОКН объекты культурного наследия. Указанные меры определены в целях обеспечения их сохранности, а также обеспечения доступа физических лиц к объектам культурного наследия²⁴².

В данном случае необходимо отметить, что содержание понятий «ограничение» и «обременение» в современном действующем законодательстве

²⁴¹ Сборник законодательства Алтайского края. 2005. № 109. С. 18.

²⁴² Под такими ограничениями (обременениями) Федерального закона № 73-ФЗ понимает: установленные подпунктами 1-3 статьи 47.3 отмеченного Федерального закона требования к использованию и содержанию объектов культурного наследия, которые были включены в ЕГРОКН, выявленных объектов культурного наследия; требования, которые были предусмотрены охранным обязательством на основании подпунктов 2 и 3 статьи 47.6 Федерального закона № 73-ФЗ. Отмеченные ограничения на объекты культурного наследия, выявленные и включенные в ЕГРОКН объекты культурного наследия, подлежат обязательной государственной регистрации в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН).

не раскрывается²⁴³. Однако в настоящий момент, в соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 30 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 361-ФЗ²⁴⁴, главы I - IV, статья 31 и глава VI отмеченного Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ признаны утратившими силу с 1 января 2017 года. Таким образом, что понимается под содержанием понятий «ограничение» и «обременение» в рассматриваемом Федеральном законе, выносится непосредственно на усмотрение правоприменителя.

Вместе с тем, анализируя действующее гражданское законодательство, можно прийти к выводу, что термин «ограничение» используется применительно к гражданским правам, а термин «обременение» должен относиться к имуществу. Указанные разъяснения необходимо учитывать в правоприменительной практике при толковании используемой в Федеральном законе № 73-ФЗ формулировки об ограничении (обременении) права собственности, других вещных прав, а также иных имущественных прав на указанные объекты²⁴⁵.

На основании части 4 статьи 25 Закона Российской Федерации № 3612-1 в собственности муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения, к которым может быть применено конституционное право на доступ к культурным ценностям.

Как указано в Законе Российской Федерации № 3612-1, финансирование мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия за счет средств, получаемых от использования находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности объектов культурного наследия, включенных в

²⁴³ Ранее в статье 1 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» под ограничениями (обременениями) понималось наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений, стесняющих правообладателя при осуществлении права собственности либо иных вещных прав на конкретный объект недвижимого имущества (сервитута, доверительного управления, ипотеки, аренды, ареста имущества, концессионного соглашения и др.)

²⁴⁴ Федеральный закон от 03.07.2016 № 361-ФЗ (ред. от 25.11.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» //Собрание законодательства РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4294.

²⁴⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и (или) выявленных объектов культурного наследия, осуществляется в порядке, определенном законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Отдельного рассмотрения заслуживает также вопрос, касающийся прав собственности муниципальных образований на объекты культурного наследия. Оформление права собственности регионов, местных органов на недвижимые объекты культурного наследия федерального значения, являющимися таковыми до 27 декабря 1991 года, указано в пункте 4 статьи 2 Федерального закона № 73-ФЗ.

Следует отметить, что по предложениям высших региональных исполнительных органов власти и местных органов власти перечни объектов культурного наследия, имеющие статус федерального значения, должны оформляться соответствующим органом исполнительной власти федерального уровня. Установленные в отечественном законодательстве полномочия по распоряжению федеральным имуществом они реализуют с обязательным учетом позиции уполномоченного федерального органа исполнительной власти²⁴⁶.

Таким образом, полномочиями по контролю и надзору за состоянием объектов культурного наследия местного уровня власти обладают: федеральный орган власти, осуществляющий полномочия в области охраны объектов культурного наследия, и уполномоченные региональные органы власти, что непосредственно вытекает из норм абзаца 4 статьи 40 Закона Российской Федерации № 3612-1, статьи 6, пункта 2 статьи 9.3, статей 11, 18, 33 и 39

²⁴⁶ При этом объекты культурного наследия, которые используются для нужд федерального уровня, не подлежат включению в соответствующие перечни, на которые необходимо оформить право собственности регионов или муниципальных образований. Исключением являются объекты, которые предназначены для предоставления бесплатного и доступного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования. Кроме того, в данном случае также исключением являются объекты, которые предназначены для осуществления досуга и обеспечения населения предусмотренными законодательством услугами тех или иных организаций культуры, которые подлежат передаче в муниципальную собственность в рамках Федерального закона № 131-ФЗ.

Федерального закона № 73-ФЗ²⁴⁷.

Таким образом, органы местного самоуправления не наделены федеральным законодательством полномочиями по контролю над состоянием объектов культурного наследия местного значения. В силу статей 6, 9.3 Федерального закона № 73-ФЗ к их полномочиям относится обеспечение реализации мер в части выявления, учета и исследования объектов культурного наследия, недопущения их уничтожения или причинения ущерба, а также контроля и надзора за сохранением и использованием таких объектов. Указанное положение подтверждается Определением Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2010 года № 45-Г10-4.

В данной связи И.И. Гильмутдинов и М.В. Вавилин не без оснований отмечают, что очевидно наличие серьезных проблем в области сохранения объектов культурного наследия, во-первых, вследствие, как правило, дефицитного характера местных бюджетов осуществление финансирования необходимых мероприятий по различным важнейшим вопросам охраны объектов культурного наследия обычно отсутствует, что, в частности, приводит к игнорированию утверждения проекта зон охраны объектов культурного наследия, что непосредственно предусмотрено статьей 34 Федерального закона № 73-ФЗ²⁴⁸.

Во-вторых, на данный момент местные органы публичной власти, а также собственники и пользователи объектов культурного наследия обычно не в состоянии обеспечить их должную сохранность и поддерживать необходимый режим содержания, что вытекает из содержания статей 28, 35, 36 и 48 Федерального закона № 73-ФЗ²⁴⁹. В связи с этим надзорные органы отмечают неудовлетворительное техническое состояние и даже утрату историко-культурной

²⁴⁷ Органы охраны объектов культурного наследия, которым вменено в обязанности осуществлять контроль над состоянием объектов культурного наследия, включенных в реестр, и выявленных объектов культурного наследия, обозначен статьей 39 Федерального закона № 73-ФЗ. К таким органам, на основании пункта 2 статьи 18 данного Закона, следует относить федеральный орган охраны объектов культурного наследия и органы исполнительной власти субъектов Федерации.

²⁴⁸ Гильмутдинов И.И., Вавилин М.В. Надзор за исполнением законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия // Законность. 2012. № 6. С. 20-22.

²⁴⁹ Наиболее распространенными нарушениями положений законодательства в данной сфере является отсутствие охранной документации, установленных разрешений и согласований на проекты и проведение строительных, передачу объектов в собственность и т.п.

ценности отдельных памятников.

Необходимо также коснуться вопроса о национально-культурных автономиях. Так, Федеральный закон № 74-ФЗ закрепляет, что национально-культурная автономия представляет собой форму национально-культурного самоопределения посредством объединения российских граждан, которые относят себя к той или иной этнической общности и пребывают в положении национального меньшинства на определенной территории, основываясь исключительно на их добровольном активном участии для самостоятельного решения актуальных вопросов сохранения самобытности, национальной культуры, развития языка и образования²⁵⁰.

Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной. Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности²⁵¹.

Национально-культурная автономия имеет право получать поддержку со стороны органов местного самоуправления, которая необходима ей для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры.

При органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований могут быть созданы консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок их образования, деятельности и ликвидации устанавливается нормативными правовыми актами муниципальных образований.

Органы местного самоуправления могут передавать государственное и муниципальное имущество в собственность или аренду национально-культурным автономиям, их некоммерческим учреждениям и организациям в порядке,

²⁵⁰ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

²⁵¹ Там же.

установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Подводя итог рассмотрению проблем, связанных с системой полномочий органов местного самоуправления в сфере права на доступ к культурным ценностям, важно отметить следующее.

Принимая во внимание тот факт, что законодательство не может во всех подробностях определить все полномочия органов местного самоуправления, в том числе и в сфере права на доступ к культурным ценностям, нельзя, однако, и оставлять без внимания со стороны муниципалитетов те или иные «сферы, направления, предметы ведения, в которых субъекты местного самоуправления вправе и обязаны действовать»²⁵². В статье 17 Федерального закона № 131-ФЗ говорится, что по вопросам местного значения федеральными законами, уставами муниципальных образований могут устанавливаться полномочия органов местного самоуправления. Однако, следуя логике данной нормы, они могут и не устанавливаться. Отсюда и возникает отсутствие в ряде федеральных отраслевых законов соответствующего регулирования прав и обязанностей органов местного самоуправления, необходимых для решения вопросов местного значения и, в частности, в области права на доступ к культурным ценностям. Для решения указанных проблем необходимо принятие в Федеральном законе № 131-ФЗ норм, устанавливающих обязательное регулирование отраслевыми федеральными законами полномочий органов местного самоуправления, в том числе и по вопросам культуры в целом, и по праву на доступ к культурным ценностям в частности.

Представляется, что в данной ситуации необходимо обратиться к апробированному в международной практике принципу субсидиарности, в соответствии с которым осуществление публичных полномочий должно, как правило, возлагаться по возможности на органы власти, наиболее близкие к населению, к гражданам. При применении данного принципа в расчет должны браться не абстрактные местные особенности того или иного субъекта, а те, что

²⁵² Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакян. М., 2009. С. 246.

конкретно отражают потребности и интересы населения. Ведь в соответствии с принципом subsidiarности полномочия должны осуществляться теми субъектами, которые в силу своих сущностных свойств способны наиболее эффективно их реализовать. Для этого необходимо и непосредственное участие самих граждан в местных делах, их самоорганизация в необходимых и важных для этого случаях.

Применение принципа subsidiarности, как представляется, может помочь и в решении иных проблем, связанных с законодательством, регулирующим вопросы полномочий местного самоуправления, в частности с дублированием нормативных правовых актов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Культура есть сложное и многоплановое явление, связанное с выражением результатов человеческой деятельности на определенной ступени развития. Свое проявление она находит в литературном, художественном и иных видах творчества и самореализации граждан.

Полагаем, что знание своей культуры и участие в культурной жизни общества формирует в человеке фундаментальные нравственные ориентиры: уважение к истории и традициям, духовным основам, позволяет раскрыть способности каждого человека.

Необходимо переосмыслить роль культуры, которую в последнее время многие привыкли воспринимать исключительно через узкую призму услуг, досуга и развлечений.

Правовое регулирование в сфере культуры выражается, прежде всего, в признании со стороны государства культуры в качестве некой ценности всего общества, что подразумевает принятие мер по сохранению и приумножению культурного наследия общества, а также разработка эффективных условий законной деятельности в данной сфере.

Как было указано в Концепции сохранения и развития нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009-2015 годов: «...нематериальное культурное наследие народов Российской Федерации, являясь важнейшей составляющей частью национальной культуры, способствующей формированию толерантности, основой национального самосознания, укрепляющей духовную связь поколений и эпох, играет ключевую роль в формировании культуры Российского государства»²⁵³.

Таким образом, представляя собой универсальные ценности, разделяемые на международном уровне, культурное наследие связывает многонациональное российское общество, а также формирует устойчивую общность лиц, которые способствуют его сохранению и преумножению.

²⁵³ Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Выделяя в культурных правах установленное в тексте Конституции Российской Федерации конституционное право на доступ к культурным ценностям, следует учитывать то, что обеспечение предоставления свободного доступа к культурным ценностям представляет собой один из основных векторов развития политики государства в области культуры. Российское государство на высшем законодательном уровне закрепило право каждого на доступ к культурным ценностям, а также ратифицировала множество международных правовых актов в данной области.

Кроме того, базовым современным конституционным постулатом является и то, что права и свободы человека и гражданина в сфере культуры составляет неотъемлемую часть прав и свобод человека и гражданина, как таковых, не нуждается сегодня в особом подтверждении.

При этом на сегодняшний день не решенными остаются проблемы, которые связаны с реализацией с помощью правовых механизмов данной группы прав и свобод человека и гражданина, что обусловлено, по нашему мнению, в том числе, недостаточным вниманием со стороны юридической науки. Особую актуальность представляют исследования смежных с культурными правами вопросов в различных отраслях права.

Полагаем, что данная негативная тенденция связана и с отрицательными изменениями в социально-экономической сфере России, поскольку культурная сфера наиболее гибко отражает общую ситуацию, которая складывается в политический и экономической сферах общественной жизни. Однако полагаем, что культура остается тем основообразующим фактором, который непосредственным образом определяет состояние жизни общества в духовно-нравственной области и направление соответствующей деятельности органов государственной власти.

В результате проделанного конституционно-правового исследования, приходится сделать вывод, что современная российская правовая доктрина не выработала до настоящего времени единого понимания права на доступ к культурным ценностям, а также непосредственных правомочий его обладателей,

общепризнанных и эффективных механизмов его реализации. Анализ законодательства в этой области показал, что нет единого понимания в том, чем являются «культурные ценности», в доступе к которым закрепляется конституционное право граждан.

По итогам диссертационного исследования автором был сделан вывод о недостаточной эффективности сложившейся системы нормативного регулирования в сфере реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям. В результате анализа правового регулирования международного и национального (федерального и регионального) уровней, конкретизирующего положение конституционного права на доступ к культурным ценностям, были выявлены недостатки действующего правового регулирования в федеральном и региональном законодательстве, а также в муниципальных правовых актах.

Среди основных указанных недостатков можно отметить избыточность правового регулирования, архаичность норм, несогласованность актов с законодательством иных уровней и друг с другом и др.

В качестве вариантов совершенствования системы нормативного регулирования в сфере культуры было предложено кардинальное реформирование существующего Закона Российской Федерации № 3612-1 либо замена его иным нормативным актом, учитывающим современные реалии в сфере культуры и их правовое регулирование.

Сегодня сфера культуры постепенно перестает быть относительно стабильной областью правового регулирования по сравнению с иными сферами общественной жизни. Вопросы в сфере культуры, любые крупные реформы одной сферы общественной жизни непременно затрагивают и иные области законодательного регулирования, вызывая жаркую полемику, критику, неприятие и даже социальные конфликты. При этом часто масштабные реформы не достигают своей цели или даже приводят к противоположным результатам. Чтобы избежать такой ситуации, необходимо подходить к вопросам реформирования очень взвешенно и осторожно, не сводя преобразования лишь к

изменению сферы компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. Закрепленный в Конституции Российской Федерации принцип, что каждый имеет право на участие в культурной жизни (часть 2 статьи 44), позволяет использовать такие значимые факторы, как проявление интереса к вопросам культуры граждан, общественных объединений, осуществляющих свою деятельность в сфере культуры, их мотивацию, которая определяет то или иное поведение и др.

Как справедливо отметил Ю.А. Тихомиров: «Культура не может быть распределена по ведомственным каналам, поскольку все граждане и институты гражданского общества имеют к ней отношение»²⁵⁴.

Следует отметить, что основополагающим в сфере реализации культурных конституционных прав и свобод человека и гражданина стал принятый в декабре 2014 года Указ Президента Российской Федерации, которым были утверждены Основы государственной культурной политики в нашей стране. Культура в этом документе трактуется в качестве основная миссии государства, общественное благо, историческое наследие, система ценностей и нравственных идеалов.

Отмечая положительные моменты указанного документа, надо понимать, что Основы государственной культурной политики являются по сути декларативным документом, в котором обозначены основные границы, которые принимает на себя Российская Федерация в понимании культуры и направлений ее развития.

Для обеспечения закрепленного частью 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации права на доступ к культурным ценностям требуется выработка единых нормативных подходов к понятию «культурные ценности». Это актуально в связи с тем, что в практике законодательного регулирования сложились две основные модели закрепления понятия «культурных ценностей». Первая модель представляет собой определение перечня конкретных объектов, признаваемых «культурными ценностями» независимо от их восприятия

²⁵⁴ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М., 2008. С.132.

такowymi в рамках отдельных территорий Российской Федерации. Вторая модель законодательного регулирования при определении видового перечня «культурных ценностей» учитывает представления о таковых, сложившиеся в рамках соответствующих территорий. Синтез этих двух подходов в направлении установления параметров нормотворчества субъектов Федерации, с учетом двойственной природы права на доступ к культурным ценностям (как к материальным, так и к нематериальным) и включая преодоление имеющихся концептуальных противоречий, позволит более гибко и эффективно решать задачи правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Полагаем, что для реализации государственной политики в сфере культуры необходим правовой акт, четко определивший бы конкретные меры и временные рамки такой реализации. Таким документом может стать новый закон о культуре, необходимость в котором ощущается уже очень давно. И задачи научных исследований в этой сфере остаются актуальными на всех этапах.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ***Нормативные правовые акты***

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014 – № 31. – Ст. 4398.
2. О Правительстве Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.
3. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 330.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
8. О недрах: Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 31.05.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.
9. Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Закон Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 (ред. от 05.12.2017) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 46. – Ст. 2615.

10. О вывозе и ввозе культурных ценностей: Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4804-1 (ред. от 30.03.2018) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 20. – Ст. 718.
11. Об охране и использовании памятников истории и культуры: Закон РСФСР от 15.12.1978 (ред. от 25.02.2002) // Свод законов РСФСР. – Т. 3. – Ст. 498.
12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
14. О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22. – Ст. 2591.
15. О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации: Федеральный закон от 15.04.1998 № 64-ФЗ (ред. от 23.07.2008) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 16. – Ст. 1799.
16. О гражданской обороне: Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 799.
17. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ (ред. от 16.01.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3503.
18. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 1972.
19. О животном мире: Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 17. – Ст. 1462.

20. Положения об охране и использовании памятников истории и культуры: Постановление Совета Министров СССР от 16.09.1982 № 865 (ред. от 25.06.2002) // СП СССР. – № 26. – 1982. – Ст. 133.
21. Устав Забайкальского края: Закон Забайкальского края от 17.02.2009 № 125-33К (ред. от 20.06.2018) // Забайкальский рабочий. – 2009. – № 30.
22. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (ред. от 31.01.2018) // Алтайская правда. – 1999. – № 235.
23. Конституция Республики Адыгея (принята сессией Законодательного Собрания (Хасэ) 10.03.1995) // Ведомости ЗС (Хасэ) – Парламента РА. – 1995. – № 16.
24. Конституция Республики Алтай (Основной Закон): Закон Республики Алтай от 07.06.1997 № 21-4 (ред. от 13.06.2018). // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. – 1997. – № 21.
25. Конституция Республики Башкортостан: Закон Республики Башкортостан от 24.12.1993 № ВС-22/15 (ред. от 04.03.2014) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1994. – № 4 (22) – Ст. 146.
26. Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22.02.1994) // Бурятия. – 1994. – № 43.
27. Конституция Республики Дагестан (принята Конституционным Собранием Республики Дагестан 10.07.2003) // Собрание законодательства РД. – 2003. – № 7. – Ст. 503.
28. Конституция Кабардино-Балкарской Республики (принята Парламентом Кабардино-Балкарской Республики 01.09.1997) // Кабардино-Балкарская правда. – 1997. – № 177.
29. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 (ред. от 22.06.2012) // Республика Татарстан. – 2002. – № 87-88.
30. Конституция Республики Тыва (принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001) // Тувинская правда. – 15.05.2001.

31. Конституция Чувашской Республики (принята Государственным Советом Чувашской Республики 30.11.2000) // Собрание законодательства ЧР. – 2000. – № 11-12. – Ст. 442.
32. О культуре в Республике Алтай: Закон республики Алтай от 25.07.2014 № 53-РЗ (ред. от 06.04.2018) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2014. – № 113 (119). – Ст. 330.
33. О культуре: Закон Чувашской Республики от 27.05.1993 (ред. 30.03.2018) // Правительственный вестник. – 1993. – № 16.
34. О культуре: Закон Республики Адыгея от 15.07.1998 № 87 (ред. от 05.05.2017) // Собрание законодательства Республики Адыгея. – 1998. – № 7.
35. О культуре: Закон Республики Татарстан от 03.07.1998 № 1705 (ред. от 23.12.2017) // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 1998. – № 7.
36. О культуре: Закон Республики Тыва от 03.04.1995 № 261 (ред. от 25.04.2018) // Тувинская правда. 18.04.1995.
37. О культуре: Закон Республики Кабардино-Балкарии от 10.08.2001 № 80-РЗ (ред. от 07.03.2018) // Кабардино-Балкарская правда. 22.08.2001.
38. О культуре: Закон Республики Бурятия от 01.02.1996 № 246-I (ред. от 09.05.2018) // Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия.– 1996. – № 10.
39. О культуре: Закон Республики Дагестан от 13.03.2000 № 10 (ред. от 02.10.2017) // Собрание законодательства Республики Дагестан.– 2000. – № 3. – Ст. 194.
40. О культуре: Закон республики Башкортостан от 13.07.1993 № ВС-18/19 (ред. от 23.05.2016) // Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. – 1993. – № 12. – Ст. 331.
41. О культуре: Закон Республики Коми от 22.12.1994 № 15-РЗ (ред. от 31.10.2017) // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми.– 2003. – № 3. – Ст. 2450.

42. О культурной деятельности на территории Брянской области: Закон Брянской области от 07.04.1999 № 23-З (ред. от 03.04.2017) // Брянская неделя. 13.05.1999.
43. Положение об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 30.11.1992 № 1487 (ред. от 17.05.2007) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 49. – Ст. 2936.
44. О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 1010 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 28. – Ст. 3358; – 1999. – № 39. – Ст. 4594; – 2001. – № 7. – Ст. 629.
45. Об утверждении Федеральной целевой программы «Сохранение и развитие культуры и искусства»: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.05.1996 № 541 // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 14. – Ст. 413.
46. О Федеральной целевой программе «Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации (1997 - 1999 годы)»: Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.1996 № 715 (с изм. от 27.08.1999) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 28. – Ст. 3375.
47. О порядке подготовки, согласования и утверждения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий, а также о внесении изменений в такие соглашения: Постановление Правительства Российской Федерации от 01.03.2004 № 117 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 10. – Ст. 870. (документ утратил силу).
48. О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2008 № 924 (в редакции от 11.02.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 50. – Ст. 5953.

49. О федеральной целевой программе «Культура России (2012 – 2018 годы)»: Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 186 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 13. – Ст. 1516.
50. О федеральной целевой Программе «Культура России (2001–2005 годы)»: Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2000 № 955 // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 52. – ч. 2. – Ст. 5143; – 2002. – № 30. – Ст. 3043.
51. О федеральной целевой программе «Культура России (2006-2011 годы)»: Постановление Правительства Российской Федерации от 08.12.2005 № 740 (ред. от 25.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 51. – Ст. 5528; – 2009. – № 4. – Ст. 510.
52. О федеральной целевой программе «Культура России (2012-2018 годы)»: Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 186 (ред. от 07.02.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 13. – Ст. 1516.
53. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы»: Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 317 (ред. от 30.03.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18. – ч. 2. – Ст. 2163.
54. Об утверждении Основ государственной культурной политики: Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 52. – ч. 1. – Ст. 7753.
55. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) // СУ РСФСР. – 1918. – № 51. – Ст. 582 (документ утратил силу).
56. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. ЦИК СССР 06.07.1923) // Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. – 1923. – № 2. – Ст. 45 (документ утратил силу).
57. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (утв. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от

05.12.1936) // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283 (документ утратил силу).

58. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР от 07.10.1977) // Ведомости ВС СССР – 1977. – № 41. – Ст. 617 (документ утратил силу).

59. О регистрации, приеме на учет и охране памятников искусства и старины, находящихся во владении частных лиц, обществ и учреждений: Декрет СНК РСФСР от 05.10. 1918 // СУ РСФСР. – 1918. – № 73. – Ст. 794 (документ утратил силу).

60. О снятии памятников, воздвигнутых в честь царей и их слуг, и выработке проектов памятников Российской социалистической революции: Декрет СНК РСФСР от 12.04.1918 // Декреты Советской власти. – Т. 3. – М., – 1964. – С. 47 (документ утратил силу).

61. О памятниках Республики: Декрет СНК РСФСР от 12.04.1918 // Охрана памятников истории и культуры: Сб. документов / Сост. Г.Г. Анисимов. М., – 1973. – С. 15-16 (документ утратил силу).

62. О запрещении вывоза и продажи за границу предметов искусства и старины: Декрет СНК РСФСР от 19.09.1918 // Декреты Советской власти: 11 июля - 9 ноября 1918 г. – М., – 1964. – Т. 3. – С. 254-352 (документ утратил силу).

63. Об учете и регистрации предметов искусства и старины: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 08.03.1923 // СУ РСФСР. – 1923. – № 20. – Ст. 245 (документ утратил силу).

64. Постановление Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12.04.1923 // СУ РСФСР. – 1923. – № 37. – Ст. 386 (документ утратил силу).

65. Об учете и регистрации предметов искусства и старины: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 08.03.1923 // СУ РСФСР. – 1923. – № 20. – Ст. 245 (документ утратил силу).

66. Об учете и охране памятников искусства, старины и природы: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 07.01.1924 // СУ РСФСР. – 1924. – № 18. – Ст. 179 (документ утратил силу).

67. Об учете и охране памятников искусства, старины и природы: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 07.01.1924 // СУ РСФСР. – 1924. – № 18. – Ст. 179 (документ утратил силу).
68. Об охране памятников архитектуры: постановление Совмина РСФСР № 389 от 22.05.1947 // СП РСФСР. – 1947. – № 8. – Ст. 28 (документ утратил силу).
69. О мерах улучшения охраны памятников культуры: постановление Совмина СССР от 14.10.1948 № 3898 // СП СССР. – 1948. – № 6. – Ст. 81 (документ утратил силу).
70. Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры: постановление Совмина СССР от 16.09.1982 № 865 (ред. от 29.12.1989, с изм. от 25.06.2002) // СП СССР. – 1982. – № 26. – Ст. 133 (документ утратил силу).
71. Об улучшении дела охраны и реставрации памятников культуры в РСФСР: Постановление Совмина РСФСР от 29.06.1957 № 781 // Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (документ утратил силу).
72. О состоянии и мерах улучшения охраны памятников истории и культуры в РСФСР: постановление Совмина РСФСР от 24.05.1966 № 473 // Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (документ утратил силу).
73. Об охране и использовании памятников истории и культуры: Закон СССР от 29 октября 1976 г. № 4692-IX // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 44. – Ст. 628 (документ утратил силу).
74. Об охране и использовании памятников истории и культуры: Закон РСФСР от 15 декабря 1978 (ред. от 25.06.2002) // Свод законов РСФСР. – Т. 3. – С. 498.
75. Касательно доставления сведений об остатках древних зданий в городах и воспрещении разрушать оные: Циркуляр Министерства внутренних дел от 31.12.1826 / ГАНО. – Ф. 3. – Оп. 1. – Д. 168. – Л. 156.
76. Охрана памятников истории и культуры в России. XVIII — начало XX вв. Сборник документов. М., 1978. – 356 с.

Международные правовые документы

77. Устав Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (Лондон, 16.11.1945) // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. М.: Международные отношения. – 1991. – С. 40-43.
78. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. – 1995. – № 67.
79. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
80. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
81. Конвенция ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. – М.: Логос, 1993. – 639 с.
82. Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. // Международные нормативные акты. – ЮНЕСКО. – М.: Логос, 1993. – С. 290-302.
83. Конвенция об охране подводного культурного наследия (заключена в г. Париже 02.11.2001) // Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
84. Соглашение о деятельности государств на Луне и других небесных телах 1979 г. // Международное публичное право: сб. документов: в 2 т. – М.: БЕК, 1996. – С. 356-362.
85. Mexico City Declaration on Cultural Policies [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://portal.unesco.org/culture/en/files/12762/11295421661mexico_en.pdf/mexico_en.pdf.
86. О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности:

Рекомендация ЮНЕСКО (принята в г. Париже 19.11.1964 на 13-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. – М., 1993. – С. 319-322.

87. О сохранении культурных ценностей, подвергающихся опасности в результате проведения общественных или частных работ: Рекомендация ЮНЕСКО (принята в г. Париже 19.11.1968 на 15-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. – М., 1993. – С. 323-331.

88. Об охране движимых культурных ценностей: Рекомендация ЮНЕСКО (принята в г. Париже 28.11.1978 на 20-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. – М., 1993. – С. 368-376.

89. О международном обмене культурными ценностями: Рекомендация ЮНЕСКО (принята в г. Найроби 26.11.1976 на 19-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. – М., 1993. – С. 352-368.

90. Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия (Информационный сборник) // Составители: Г.Ф. Онуфриенко, Ю.А. Веденин. Научный редактор Ю.А. Веденин. – М.: Институт Наследия, 1999. – 96 с.

91. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами // Выпуск XIX: Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января и 31 декабря 1957 года / Министерство иностранных дел СССР. – М.: Госполитиздат, 1960. – 410 с.

Судебная практика

92. По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.1998 № 1-П // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 3. – Ст. 429.

93. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.02.1996 № 3-П // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.
94. По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1995 № 16-П // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4969.
95. По делу о проверке конституционности части 4.1 статьи 63 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статьи 23 Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в связи с запросом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28.03.2017 № 10-П // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 15. (Часть VII) – Ст. 2284.
96. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.
97. По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда

Российской Федерации от 27.01.1999 № 2-П // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 6. – Ст. 866.

98. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ковалева Алексея Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 255 и 258 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также статьи 7 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2009 № 740-О-О // Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс».

Диссертации и авторефераты диссертаций

99. Александрова М.А. Гражданско-правовой режим культурных ценностей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. / Александрова Мария Александровна. – Санкт-Петербург, 2007. – 189 с.

100. Богданова Н.А. Система науки конституционного права: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Богданова Наталья Александровна. – М., 2001. – 334 с.

101. Васильев Д.В. Контрабанда культурных ценностей: Криминологическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / Васильев Дмитрий Викторович. – М., – 2008. – 29 с.

102. Булатов Р.Б. Культурные ценности: правовая регламентация и юридическая защита: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Булатов Роман Борисович. – Санкт-Петербург, 1995. – 200 с.

103. Долгов С.Г. Культурные ценности как объекты гражданских прав и их защита: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09, 12.00.03. / Долгов Сергей Геннадьевич. – М., 2000. – 25 с.

104. Михайлова Н.В. Государственно-правовая охрана историко-культурного наследия России во второй половине XX века: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. / Михайлова Наталья Владимировна. – М., 2002. – 192 с.

105. Морозова А.Н. Конституционно-правовые гарантии участия граждан в культурной жизни российского общества: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. / Морозова Анастасия Николаевна. – М., 2004. – 209 с.
106. Рыбак К.Е. Музей в нормативной системе (историко-культурологический анализ): автореф. дис. ... докт. культурологии: 24.00.03. / Рыбак Кирилл Евгеньевич. – Санкт-Петербург, 2006. – 35 с.

Монографии, учебная литература, сборники статей

107. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФА-М, 2014. – 864 с.
108. Алексеев С.С. Право на пороге нового тысячелетия. Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2000. – 256 с.
109. Алешкова И.А., Дудко И.А. Развитие новых прав человека в условиях глобализации: актуальные вопросы теории и практики / В сборнике: Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика / Материалы ежегодной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского / Под общ. ред. Пашенцева Д.А. – Рязань: «Концепция», 2017. – С. 296-299.
110. Архипов И.В., Шарапов Н.Н. Правовое регулирование оборота культурных ценностей // И.В. Архипов, Н.Н. Шарапов. Учебное пособие. Саратов, 2003. – 96 с.
111. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 858 с.
112. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты / М.М. Богуславский. – М.: Юристъ, 2005. – 427 с.
113. Боярский П.В. Введение в памятниковедение. – М., 1990. – 218 с.

114. Братановский С.Н., Линник В.В. Правовая организация управления библиотечным делом в России / С.Н. Братановский, В.В. Линник. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2007. – 155 с.
115. Конституционные основы разграничения полномочий между органами публичной власти: монография / А.Е. Постников, Л.В. Андриченко, А.Е. Помазанский [и др.]; отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников; ИЗиСП. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 237 с.
116. Васильев В.И. Муниципальное право России. Учебник / В.И. Васильев – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2012. – 680 с.
117. Власенко Н.А. Язык права: Монография / Н.А. Власенко. – Иркутск: Восточно-Сибирское книжное издательство; АО «Норма-плюс», 1997.
118. Власенко Н.А.. Законодательная технология (Теория. Опыт. Правила): Учебное пособие / Н.А. Власенко. Иркутск: Восточно-Сибирская издательская компания, 2001. – С. 41.
119. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России // Учебное пособие. – М., 2003. – 369 с.
120. Гегель Ф. Философия права. – М., 1990. – 524 с.
121. Гвидо Кардуччи. Выступление на международной конференции в Москве 17-20 июня 2002 г. // Сборник докладов и материалов. – М., 2003.
122. Горбачев В.Г., Растопчин В.Г., Тищенко В.Н. Культурные ценности. Понятие, порядок приобретения, хранения и обращения: справочное пособие / В.Г. Горбачев, В.Г. Растопчин, В.Н. Тищенко – М.: Изд-во ВНИИ МВД РФ, 1994. – 244 с.
123. Гроций Г. О праве войны и мира: Репринт с изд. 1956 г. – М.: Ладомир, 1994. – 868 с.
124. Гулиева Л. Правовые основы государственной политики Азербайджана в сфере культуры // Мир культуры: научно-теоретический сборник. – Вып. XX. – Баку: Азербайджанский государственный университет культуры и искусств, 2010. – 156 с.

125. Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Права человека: учебник.// – М.: Эскмо, 2006. – 586 с.
126. Горбачев В.Г., Растопчин В.Г., Тищенко В.Н. Культурные ценности. Понятие, порядок приобретения, хранения и обращения. – М., 1989. – 244 с.
127. Жуков Ю.Н. Становление и действие советских органов охраны памятников истории и культуры. 1917-1920. – М., 1989. – 254 с.
128. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. 2-е изд., доп. М.: НОРМА, 2008. – 592 с.
129. Зорькин В.Д. Современный мир, право и конституция. М.: Изд-во НОРМА, 2010. – 545 с.
130. Право и культура: монография / под общ. ред. В.К. Егорова, Ю.А. Тихомирова, О.Н. Астафьевой. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 464 с.
131. Конституционное законодательство России / под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Городец, – 1999. – 382 с.
132. Конституции зарубежных стран / сост. В.Н. Дубровин. – М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2001. – 448 с.
133. Конституционное право субъектов российской Федерации / Отв. ред. проф. В.А. Кряжков. – М.: ООО «Городец-издат», 2002. – 864 с.
134. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, В.И. Васильев и др.; под ред.: Т.Я. Хабриевой. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, ИД «Юриспруденция», 2013. – 587 с.
135. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб. – 1897. – Т. II. – 349 с.
136. Краткий философский словарь / Под ред. А.П. Алексеева. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 496 с.
137. Ким Ю.В. Федеративный режим / Ю.В. Ким. – М.: Формула права, 2007. – 256 с.
138. Кнабе Г.С. Основы общей теории культуры. Методы науки о культуре и ее актуальные проблемы // История мировой культуры. Наследие Запада:

Античность - Средневековье - Возрождение: Курс лекций / Отв. ред. С.Д. Серебряный; Ин-т «Открытое об-во». – М.: Изд-во РГГУ, 1998.

139. Лукин Ю.А. Россия на пороге XXI века // Федеральная культурная политика. Сборник документов. 1991-2002 гг. – М.: АПРИКТ, 2002 – 262 с.

140. Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации / М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2013. – 400 с.

141. Михайлова Н.В., Журов А.Л. Основы законодательства Российской Федерации о культуре как ключевой документ в формировании нормативно-правовой базы деятельности органов внутренних дел России в сфере охраны историко-культурного наследия страны // Страницы истории правоохранительных органов России: Сборник научных статей посвящается 200-летию МВД России / Под ред. проф. А.М. Никитина. – М.: ЮИ МВД России, 2001. – С. 86.

142. Молчанов С.Н. Основы законодательства о культурной деятельности в Российской Федерации (публично-правовые аспекты). // С.Н. Молчанов. – Екатеринбург, 2005. – 55 с.

143. Муниципальное право России: учебник // С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Савицкий, Н.С. Тимофеев. Отв. ред. С.А. Авакьян. – Проспект, 2009. – 544 с.

144. Мутагиров Д.З. Права и свободы человека: теория и практика: Учебное пособие // Д.З. Мутагиров. – М.: Университетская книга. Логос, 2006. – 230 с.

145. Никольский Н.М. Древний Израиль // Н.М. Никольский. История Израиля и Иудеи. – М.: Крафт+, 2004. – 672 с.

146. Новгородцев П.И. Сочинения // Сост. М.А. Колерова, Н.С. Плотникова. – М.: Раритет, 1995. – 448 с.

147. Права человека. Основные международные документы. – М.: Международные отношения, 1989. – 160 с.

148. Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН; ИЗиСП. – М., 2005. – 176 с.

149. Приданов С.А., Щерба С.П. Преступления, посягающие на культурные ценности России: квалификация и расследование / С.А. Приданов, С.П. Щерба. – М.: Юрлитинформ, 2002. – 520 с.
150. Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. – М., 2007. – 320 с.
151. Разгон А.М. Охрана исторических памятников в дореволюционной России // История музейного дела в СССР. – М., 1957.
152. Разрешительная система в Российской Федерации: Научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: ИЗиСП; ИНФРА-М, 2015. – 928 с.
153. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М., 2005. – 256 с.
154. Сергеев А.П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. – Л., 1990. – 40 с.
155. Советское государственное право / В.Т. Кабышев, О.О. Миронов, И.Е. Фарбер / Под общ. ред. И.Е. Фарбера. – Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1979. – 324 с.
156. Сборник действующих нормативных правовых актов и наиболее значительных работ по проблемам сохранения культурных ценностей (по состоянию на 1 августа 1999). – М.: ВНИИ МВД России, 2000. – 47 с.
157. Современный словарь иностранных слов. 3-е изд. – М., 2000.
158. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. Монография / Абрамова А.И., Андрухина Э.П., Боголюбов С.А., Васильев В.И., и др.; Отв. ред.: Хабриева Т.Я. – М.: Олита, 2003. – 776 с.
159. Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева и др.; Под ред. Ю.А. Тихомирова, В.Н. Зенкова. М.: Юрид. фирма «КОНТРАКТ»; ИНФРА-М, 2005. – 352 с.
160. Степин В.С. Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития / Степин В.С. – М., 2018. – 28 с.

161. Стешенко Л.А., Тепферов В.Д. О памятниках истории и культуры. – М., 1977. – 80 с.
162. Тиунов О.И. Конституционные права и свободы человека и гражданина в РФ: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2005. – 356 с.
163. Турьинская Х.М. Музейное дело в России в 1907-1936 годы. – М., 2001. – 124 с.
164. Охрана памятников истории и культуры: сб. документов / сост. Г.Г. Анисимов. – М., 1973. – 192 с.
165. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие / И.А. Умнова. – М.: Дело, 1998. – 280 с.
166. Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции / Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин. – М.: НОРМА, 2005. – 320 с.
167. Чиркин В.Е. Сравнительное государственное устройство: Учеб. пособие / В.Е. Чиркин. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – 448 с.
168. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография / Б.С. Эбзеев. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 560 с.
169. Avineri Sh. Hegel's Theory of the Modern State. – Cambridge, 1972.
170. Bell D. The End of Ideology. – N.Y., 1960.
171. Forest C. International Law and the Protection of Cultural Heritage, Routledge, – London, 2010.
172. Strauss D.A. The Living Constitution. – New York; Oxford: Oxford University Press, 2010.

Статьи в периодических изданиях

173. Абрамов А.И. Понятие функции права // Журнал российского права. – 2006. – № 2. – С. 71-83.
174. Андрюхина Э.П. Законодательство Российской Федерации о культуре // Журнал российского права. – 2002. – № 3. – С. 36-43.

175. Андреева О.В. Государственная финансовая политика в социальной сфере: основные подходы к изучению // Социальная политика и социология. – 2016. – Т. 15. – № 2. – С. 6-12.
176. Боброва Н.А. Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Государство и право. – 1995. – № 11. – С. 44-45.
177. Бочарникова М.А. Трудовое законодательство как предмет совместного ведения Федерации и ее субъектов // Журнал российского права. – 1998. – № 12. – С. 44-48.
178. Братанов В.В. Законодательная регламентация понятия культурных ценностей // Культура: управление, экономика, право. – 2007. – № 2. – С. 34-39.
179. Быстрова О.А. Сущность и содержание государственного управления и регулирования в сфере культуры // Культура: управление, экономика, право. – 2016. – № 1. – С. 29-33.
180. Гаврилов Э.П. Исключительное право организаций культуры в России // Патенты и лицензии. – 2001. – № 5. – С. 7-11.
181. Гильмутдинов И.И., Вавилин М.В. Надзор за исполнением законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия // Законность. – 2012. – № 6. – С. 20-22.
182. Есаков В.А. Государственная и общественная экономическая поддержка культуры // Культура: управление, экономика, право. – 2008. – № 4. – С. 8-12.
183. Есаков В.А. Характер, цели, задачи и методы управления отраслью культуры в современных условиях // Культура: управление, экономика, право. – 2007. – № 3. – С. 9-17.
184. Ивакина Д.С. Культурные ценности в международном и конституционно-правовом измерении // Культура: управление, экономика, право. – 2016. – № 1. – С. 11-16.
185. Ивлиев Г.П. Реализация конституционных положений в сфере культуры // Культура: управление, экономика, право. – 2010. – № 1. – С. 2-6.
186. Ивлиев Г.П. Законодательство РФ о разграничении полномочий в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов

- культурного наследия: история становления, современное состояние и проблемы реализации // Культура: управление, экономика, право. – 2010. – № 2. – С. 2-6.
187. Исачкин С.И. Бажанова Н.В. Реформа органов охраны объектов культурного наследия: два года спустя (анализ деятельности на примере Челябинской и Свердловской областей) // Культура: управление, экономика, право. – 2010. – № 3. – С. 6-10.
188. Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей (начало) // Гражданин и право. – 2001. – № 9. – С. 26-29;
189. Керимов А.Д. Исполнительная власть в системе разделения властей (окончание) // Гражданин и право. – 2001. – № 10. – С. 26-32.
190. Клебанов Л. Проблемы множественности преступлений против культурных ценностей // Уголовное право. – 2012. – № 2. – С. 53.
191. Кобзарь О.В. Разделение властей как признак правового государства // Сборник статей преподавателей колледжа предпринимательства и права г. Омск. – Омск. – 2004. – С. 125-129.
192. Кочина Н.М. Становление российского законодательства об охране культурного наследия (XVIII–начало XX в.). // Государство, религия, церковь в России и за рубежом. Информационно-аналитический бюллетень. - № 1(18). – М.: Изд-во РАГС. – 1999. – С. 85-92.
193. Мартыненко И.Э. Понятие, состав и законодательство об охране историко-культурного наследия Кыргызской Республики // Культура: управление, экономика, право. – 2013. – № 1. – С. 35-40.
194. Мартыненко И.Э. Законодательство Республики Армения об охране и использовании памятников // Культура: управление, экономика, право. – 2012. – № 4. – С. 23-26.
195. Мартыненко И.Э. Законодательство Азербайджанской Республики об охране национального культурного наследия // Культура: управление, экономика, право. – 2015. – № 3. – С. 21-26.
196. Мельник Т.Е. Право на доступ к материальным культурным ценностям // Журнал российского права. – 2006. – № 4. – С. 35-39.

197. Мельников В.Ю. Правосознание и правовое воспитание личности в демократическом, правовом государстве // Культура: управление, экономика, право. – 2012. – № 3. – С. 11-17.
198. Назарова М.Г. Проблемы охраны культурных ценностей в России и за рубежом // Вестник Владимирского юридического института. – 2009. – № 3 (12). – С. 105-109.
199. Овсепян Ж.И. Законодательные полномочия и интересы субъектов РФ: к вопросу об обеспечении реализации конституционного принципа разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ. К 20-летию Конституции РФ 1993 года // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – №1. – С. 23-37.
200. Панфилов А.Н. Культурные ценности и объекты культурного наследия: проблема унификации понятий // Право и политика. – 2011. – № 2. - С. 293-305; – № 3. – С. 441-447.
201. Пешин Н.Л. Новые тенденции муниципальной реформы: перераспределение полномочий между уровнями публичной власти // Конституционное и муниципальное право – 2016. – № 12. – С. 62-68.
202. Правовые модели и эксперимент в сфере культуры // Журнал российского права. – 2015. – № 10. – С. 22.
203. Полянский В.В. Конституционные пределы модернизации системы публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 12. – С. 10 - 12.
204. Рубаник К.П. Гаагская конвенция 1954 года о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта // Советское государство и право. – 1957. – № 8. – С. 117 - 118.
205. Рындин С.С. К вопросу о понятии «культурная ценность» как объекте международно-правовой охраны // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 2 (11). – С. 355-361.

206. Тарасова А.В. Конституционное право на доступ к культурным ценностям в системе культурных прав человека и гражданина в Российской Федерации // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2014. – № 4. – С. 56-60.
207. Сазонникова Е.В. Культурные ценности как объект правового регулирования в Российской Федерации // Вестник ВГУ, Серия Гуманитарные науки. – 2005. – № 2. – С. 173-184.
208. Сазонникова Е.В. Культурологизация конституционного правотворчества и правоприменения // Культура: управление, экономика, право. – 2011. – № 4. – С. 4-8.
209. Степанова М.В. О практике «опережающего» правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения // Законодательство и экономика. – 2008. – № 6. С. – 9-12.
210. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2 (87). – С. 45-56.
211. Хабриева Т.Я. Национальные интересы и законодательные приоритеты России // Журнал российского права. – 2005. – № 2. – С. 19-30.
212. Хабриева Т.Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. – 2014. – № 8. – С. 5-15.
213. Халудорова С.В. Критерии классификации культурно-зрелищных услуг // Юридический мир. – 2012. – № 11. – С. 59-62.
214. Чекоткова А.В. Особенности реализации и ограничения права на доступ к культурным ценностям (на примере религиозных культурных ценностей) // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 6. – С. 16-19.
215. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 5-12.
216. Чорновол Е.П., Головизнин А.В. Законодательные и доктринальные аспекты определения правовой дефиниции «культурные ценности» // Культура: управление, экономика, право. – 2015. – № 4. – С. 3-9.

217. Meyer J., Boli J., Ramirez F. World Society and Nation State // American Journal of Sociology. – 1997. – Vol. 103. – P. 144-181.
218. Harding A. Global Doctrine and local Knowledge: law in South East Asia. – International and Comparative Law Quarterly. – 2002. – Vol. 51. – Part 1. – P. 35-54.
219. Steven W. What Is Property's Fourth Estate? Cultural Property and the Fiduciary Ideal // Connecticut Journal of International Law. – 2001. – Vol. 16.
220. Wet E. The International Constitutional Order // International and Comparative Law Quarterly. – 2006. – Part 1. – Vol. 55. – P. 53-65.

Электронные ресурсы

221. Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.voorik.ru>.
222. Нешатаева В.О. Культурные ценности. Цена и право. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://law.wikireading.ru/46588>.
223. Конституционное право: университетский курс: учебник: в 2 т. / под ред. А.И. Казанника [Электронный ресурс]. – М., 2015. – Т. 2 // Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
224. Новиченко О.В. Государственная власть и местное самоуправление [Электронный ресурс] // Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
225. Рождествина А.А., Братановский С.Н. Комментарий к Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
226. Code du patrimoine. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236>.
227. Tutela delle cose d'interesse Artistico o Storico / Legge 1 Giugno 1939, № 1089. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.librari.beniculturali.it/export/sites/dgbid/it/documenti/Normativa/Legge_1_giugno_1939_n_1089.pdf.

228. Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. / Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 / [Электронный ресурс].

Режим

доступа:

http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1226395624032_Codice2004.pdf.