

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2018

Работа выполнена в Федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель:

Колосова Нина Михайловна

доктор юридических наук, главный научный сотрудник отдела конституционного права ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Официальные оппоненты:

Пешин Николай Леонидович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Алешкова Ирина Александровна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Ведущая организация:

ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»

Защита состоится «24» декабря 2018 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 503.001.03 Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Большая Черёмушкинская, д. 34, 5-ый этаж, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации www.izak.ru.

Автореферат разослан «_____» _____ 2018 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук



С.Б. Нанба

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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.

Объект и предмет исследования. 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;
- б) 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 и муниципальной властей 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.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** работы обосновывается актуальность темы, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, показывается степень разработанности темы, научная новизна и практическая значимость работы, раскрывается методологическая основа исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов диссертации.

Первая глава «Конституционное право на доступ к культурным ценностям в законодательстве Российской Федерации: теоретические и правовые подходы» состоит из трех параграфов. В **первом параграфе** исследуется понятие права на доступ к культурным ценностям в российском законодательстве, его содержательные характеристики и сущностные признаки.

Согласно части 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации в государстве закрепляется триада культурных прав: права на участие в культурной жизни, на пользование учреждениями культуры, а также право на доступ к культурным ценностям. Последнее является одним из основных культурных прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации. Кроме того, особой разновидностью конституционных прав являются культурные права, объектом которых являются как материальные, так и духовные ценности, имеющие значение для культурного развития как отдельных индивидов, так и общества в целом. Поэтому относить культурные права только к социальным правам представляется нецелесообразным.

В законодательстве Российской Федерации единого понятия «культурные ценности» не содержится, что связано со спецификой данной правовой категории, заключающейся в нераздельной связи конкретной объективированной формы, в которую воплощены культурные ценности, и ее духовного содержания. В связи с этим необходимо различать правовую категорию культурных ценностей в узком, законодательном понимании о культуре и относить к ней культурные ценности, имеющие статус конкретного материального объекта, и в широком понимании, включая в нее все виды форм культурных ценностей.

В параграфе исследуется федеральное и региональное законодательство Российской Федерации, в результате чего предлагается выделить две сложившиеся на практике основные модели законодательного регулирования, в основе различия которых положено понимание категории «культурные ценности». В основе первой из них лежит принцип признания конкретных отдельных объектов культуры «культурными ценностями».

Вторая модель законодательного регулирования при определении видового перечня «культурных ценностей» учитывает представление о таковых, сложившееся в рамках тех или иных территорий. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации можно указать на отождествление понятия «культурная ценность» с тем или иным предметом (документом) либо его признаком.

В связи с этим предлагается установить в федеральном законодательстве о культуре более гибкие, чем в действующем законодательстве Российской Федерации, подходы при определении состава культурных ценностей.

В параграфе рассматривается целый ряд классификаций «культурных ценностей», предложенный в научной литературе, и делается вывод, что имеющиеся определения понятия «культурные ценности» в российском законодательстве недостаточно конкретны, поскольку охватывают неограниченный круг предметов и не содержат каких-либо универсальных критериев, которые позволили бы отнести их к объектам правового регулирования. Указанная ситуация порой препятствует реализации права на доступ к культурным ценностям, создавая правовую неопределенность.

Во **втором параграфе** I главы диссертационного исследования формирование и развитие права на доступ к культурным ценностям рассматривается в контексте развития государственной политики и соответствующих законодательных решений на различных исторических этапах.

В параграфе предлагается выделить три этапа развития права на доступ к культурным ценностям: дореволюционный, советский и современный.

Классификация, представленная в исследовании, обусловлена спецификой законодательного закрепления права на доступ к культурным ценностям. Так,

особенностями дореволюционного этапа следует считать отсутствие системного подхода к законодательному обеспечению права на доступ к культурным ценностям. При этом необходимо понимать, что категория «культурные ценности» в дореволюционном законодательстве отсутствовала. Ее заменяла категория «объекты культурного наследия», под которой понимались памятники истории и культуры нашего государства.

В первых правовых актах, призванных учесть, сохранить и тем самым обеспечить право на доступ к культурным ценностям, определялся круг тех предметов и объектов, за которыми закреплялся юридический статус памятника. Впервые в истории нашей страны законодательство начинает ориентироваться на европейские критерии понимания культурных ценностей, в то же время обращая внимание на поддержку и сохранение национального культурного наследия.

XIX век стал эпохой преодоления русским обществом подражания Западу и возвращением к национальным традициям. Теория официальной народности, составными частями которой были православие, самодержавие, народность, способствовала распространению интереса широкой общественности к своей истории. В диссертационном исследовании отмечен тот факт, что значительную роль в деле изучения и сохранения памятников в Императорской России сыграли различные общества. Ими была разработана классификация памятников истории и культуры; благодаря активности их членов, государственными ведомствами были выпущены различные постановления, запрещающие самовольные раскопки и реставрации.

Первоначально в советский период отсутствовало конституционное право на доступ к культурным ценностям. В первые годы советской власти понимание большевиками принципов и норм права в выпускаемых ими декретах носило противоречивый характер. Наряду с бережным отношением к культурному наследию, в законодательстве было распространено положение об уничтожении памятников, как воздвигнутых в эпоху «до Октябрьской революции». В то же время уже в 1918 году Народный комиссариат просвещения принял Постановление «Об организации губернских коллегий по делам музеев и охране

памятников искусства и старины»¹. В Конституции СССР, принятой 31 января 1924 года, раздел о правах и обязанностях граждан отсутствовал, поэтому в ней не было закреплено право человека и гражданина на доступ к культурным ценностям.

Лишь в принятой 7 октября 1977 года Конституции СССР в качестве одного из направлений политики страны в области социального развития и культуры была определена защита культурных ценностей и их использование.

Третий этап, начавшийся с демократических преобразований российского общества в начале 90-х годов прошлого века, когда были приняты Основы законодательства Российской Федерации о культуре, характеризуется процессом формирования конституционно-правового института культурных прав, включая и право на доступ к культурным ценностям.

Однако со временем, в связи с вступлением в действие Конституции Российской Федерации 1993 года, Гражданского кодекса Российской Федерации, законов, связанных с основными сферами культурной деятельности в области образования, приватизации государственного имущества, сохранения и др., многие положения Основ законодательства Российской Федерации о культуре перестали соответствовать современному законодательству и ратифицированным международным конвенциям в сфере культуры. Было принято решение о целесообразности разработки проекта федерального закона «О культуре», который заменил бы Основы законодательства Российской Федерации о культуре. О необходимости разработки такого закона в конце декабря 2017 года заявил Президент Российской Федерации В.В. Путин.

Завершая рассмотрение развития государственной политики и соответствующих законодательных решений на различных исторических этапах, во втором параграфе исследования автор отмечает, что принятие нового закона о культуре повлечет за собой необходимость пересмотра всех правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере культуры. Большинство нормативных правовых актов потребует приведения их в соответствие с

¹ ГАРФ. Ф. 2306. Оп.2. Д.39. Л.35, 36

современными условиями, а также с нормами законодательства смежных отраслей права.

Третий параграф I главы диссертационного исследования посвящен рассмотрению права на доступ к культурным ценностям в контексте международного права и зарубежного опыта законодательного регулирования.

В работе отмечено, что цивилизованное сообщество довольно рано стало осознавать необходимость бережного отношения к своей истории и культуре, обеспечения сохранности и правовой защиты культурных ценностей от их уничтожения, повреждения и разграбления. Движение за сохранность культурного наследия, выраженное в законодательных актах, постепенно развивалось в истории западной цивилизации, и потому именно здесь в первую очередь стало возникать осознание необходимости обеспечения и защиты культурных ценностей и, соответственно, доступа к ним.

Однако лишь масштабные разрушения и гибель культурных памятников в ходе Первой и Второй мировых войн XX столетия способствовали пониманию того, чем является культура для общества, что заставило по-иному взглянуть на проблему всеобщего культурного наследия человечества. В диссертационном исследовании отмечено, что впервые понятие «культурное наследие» упоминается в международных правовых актах ООН по вопросам образования, науки и культуры, а также в других международных правовых актах в конце XX – начале XXI веков. Таким образом, понятие «культурное наследие» становится родовым понятием на международном уровне и отражает сложившуюся к этому времени всеобщую тенденцию глобализации в международном сообществе. Важна и иная категория, также распространенная в международно-правовых актах, – «культурная собственность», включающую в основном материальные объекты, на которые распространяется право собственности как государства, так и конкретного индивида.

Понятием, отражающим двойную природу объектов культуры, являющихся как объектами культурного наследия, так и объектами права собственности, стало понятие «культурные ценности», сформулированное в статье 1 Гаагской

конвенции от 14 мая 1954 года «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта». В развитие данного документа в 1970 году в Париже была подписана Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности. Этой Конвенцией к культурным ценностям отнесены также ценности религиозного и светского характера, рассматриваемые каждым государством, как представляющие для него важное значение в области археологии, истории, доисторического периода, литературы, искусства и науки. Начиная с момента подписания этой Конвенции в мировой практике получило признание то, что охрана культурных ценностей есть необходимость каждого государства. Таким образом, понятие «культурная ценность» приобрело признак «универсальной значимости» для мировой культуры.

Однако в современном международном праве отсутствует единый международно-правовой акт, включающий в себя весь перечень объектов, в отношении которых может быть применено понятие «культурные ценности». В каждой отдельной конвенции этому понятию соответствует специальное толкование, свойственное только тем целям, что ставит конкретная данная конвенция, тем самым придавая понятию «культурные ценности» узкий смысл и не раскрывая всех его свойств.

В диссертационном исследовании делается вывод, что отсутствие универсального понятия «культурные ценности» в международном праве не является случайным. Любая конкретизация данного определения данной категории может привести к нечеткости при определении юридического критерия данного понятия, а это повлечет за собой сужение конкретного числа объектов, представляющих культурную ценность, а также «случайное» игнорирование некоторых из них. С другой стороны, расширительное толкование данного понятия может привести к ситуации, когда к объектам, требующим правовой охраны в качестве «культурных ценностей», могут быть отнесены объекты, не имеющие ценности для общества.

В третьем параграфе I главы дана система культурных прав человека. Отмечено, что право на участие в культурной жизни связано с правом на достойную жизнь, ибо социальная незащищенность человека будет ограничивать и его возможность реализовывать свое право на доступ к культурным ценностям.

В диссертационном исследовании отмечается, что право на доступ к культурному наследию и пользование им является производным от прав человека на участие в культурной жизни общества. Оно включает в себя право отдельных индивидуумов и различных общин знать, понимать, иметь доступ, посещать, использовать, поддерживать, обменивать и развивать культурное наследие, а также быть его бенефициаром. Это право включает в себя участие в процессе определения, толкования и развития культурного наследия, а также участие в разработке программ и осуществлении политики по сохранению культурного наследия.

В третьем параграфе рассмотрена рецепция международных норм в национальное законодательство ряда стран СНГ, в частности Азербайджанской Республики, Республики Армения, Кыргызской Республики. Показано, что в нормативных актах этих государств отсутствует «культурная собственность» и в основном содержится понятие о культурном наследии и историко-культурных ценностях, включающих в себя сохранение национальной самобытности, развитие и самореализацию личности, сохранение национального достояния и национальных культурных ценностей народов, проживающих на территориях этих республик.

В качестве иного примера показано развитие законодательства о защите культурных ценностей в Великобритании, Итальянской Республике, Французской Республике, где основной акцент сделан на понятие «культурной собственности», на охрану которой и направлены правовые акты этих государств.

В обобщающем выводе третьего параграфа отмечено, что концепции «культурных прав» и «культурных ценностей» находятся в стадии становления, международное же право продолжает играть главную роль в установлении

универсальных прав и свобод человека и гражданина, в том числе и по культурным правам.

Вторая глава диссертационного исследования «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» содержит четыре параграфа. В **первом параграфе** II главы отмечается, что согласно Конституции Российской Федерации полномочия государственных органов подразделяются на полномочия, осуществляемые органами государственной власти в Российской Федерации всех уровней, отнесенные к ведению исключительно Российской Федерации, к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и принадлежащие исключительно субъектам Российской Федерации. Кроме того, своей компетенцией в Российской Федерации обладают иные органы, в частности органы местного самоуправления.

В работе рассматривается Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 года № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» как первый нормативный правовой акт в период демократических преобразований в российском обществе, закрепивший полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере культуры. В диссертационном исследовании отмечается, что разграничение полномочий не является простым перераспределением конституционно установленных предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, при решении этого вопроса возникают определенные сложности, выражающиеся в отсутствии единства в понимании предметов совместного ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов. На практике разграничение полномочий восполняется Конституционным Судом Российской Федерации через конкретизацию и установление тех или иных критериев их разграничения, а также через оценку подходов федерального законодателя к процессу их правовой регламентации. На примере нормативных правовых актов прослежен генезис разграничения

полномочий органов публичной власти как формы реализации государственной политики.

Рассматриваются различные способы передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, а также возникающие при этом особенности и сложности.

Во **втором параграфе** II главы диссертационного исследования представлена система полномочий федеральных органов государственной власти по обеспечению конституционного права на доступ к культурным ценностям. В параграфе рассмотрены полномочия органов государственной власти Российской Федерации, и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, функции Министерства культуры Российской Федерации – федерального органа исполнительной власти в области права на доступ к культурным ценностям, а также сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Дана общая классификация полномочий федеральных органов государственной власти в сфере культуры и права на доступ к культурным ценностям по трем группам. Отдельно рассмотрен ряд полномочий органов государственной власти в указанной области согласно Основам законодательства Российской Федерации о культуре и Федеральному закону от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», с которым связано раскрытие полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия. Также проанализировано понятие «популяризация» объектов культурного наследия и культурных ценностей применительно к действующему законодательству. В параграфе дан перечень ряда основных законодательных актов федерального уровня, связанных с деятельностью по сохранению, созданию, распространению, освоению культурных ценностей, а также доступу к ним. В работе подчеркивается тот факт, что финансовая поддержка культуры со стороны государства есть необходимая составляющая государственной политики для стран с рыночной экономикой, к которым можно отнести и Российскую Федерацию.

В третьем параграфе II главы речь идет о системе полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению конституционного права на доступ к культурным ценностям. На основе анализа норм действующего законодательства в вышеуказанной области делается вывод, что большинство полномочий исполнительно-распорядительного характера в области культурных прав, а также сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия осуществляют региональное правительство (или администрация) и специальный отраслевой орган исполнительной власти в сфере культуры и культурного наследия, которым может быть, в зависимости от того или иного субъекта, министерство культуры, управление по охране объектов культурного наследия, департамент и т.п. Отмечено также, что впервые одной из важнейших новелл в законодательстве о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и ее субъектов в сфере сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, а следовательно и права на доступ к культурным ценностям, явилась передача субъектам Российской Федерации и муниципалитетам федеральных полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения. До этого органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления запрещалось осуществлять деятельность по охране и реставрации памятников истории и культуры федерального значения, а также иметь в собственности памятники культуры федерального значения.

Отмечаются также недостатки действующего законодательства по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и ее субъектов в сфере сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия. В частности, указано на отсутствие в тех или иных субъектах необходимых подзаконных актов: перечня объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, сохранение, использование и популяризация которых находятся в компетенции Российской Федерации;

перечня не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности; перечня объектов культурного наследия, в отношении которых должно быть оформлено право собственности Российской Федерации, и др.

В работе рассмотрены три направления развития законодательства о культуре субъектов Российской Федерации: издание законов, дублирующих федеральное законодательство; закрепление норм федерального законодательства конкретизирующими нормами актов субъектов Российской Федерации; отсутствие каких-либо законов в развитие федерального законодательства о культуре. Регулирование осуществляется путем издания главами субъектов и их различными органами исполнительной власти специальных подзаконных нормативных актов.

В качестве решения проблем, в частности при реализации совместной компетенции федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, автор предлагает использовать принцип субсидиарности, связанный с возможностью опережающего правотворчества со стороны субъектов Российской Федерации.

В четвертом параграфе II главы диссертационного исследования рассматривается система полномочий органов местного самоуправления в области конституционного права на доступ к культурным ценностям. Отмечается, что государственная и муниципальная власти имеют общие черты, к которым относятся: распространение власти на лиц, находящихся на соответствующей территории; непрерывность во времени, универсальность, всеобщность; основанность на законах и иных нормативных актах; возможность использования законодательно институированных средств принуждения. Вместе с тем, муниципальная власть имеет свои собственные черты, главные из которых – решение вопросов местного значения и непосредственная приближенность к населению территориальных единиц, что проявляется, в частности, в полномочиях по реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям.

Полномочия органов местного самоуправления в области культуры предопределяются их сущностью, заключающейся в том, что местное самоуправление представляет собой самостоятельное и принимаемое под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В работе отмечается, что ранее нечеткость правовых норм в отношении понятия полномочий органов местного самоуправления, несогласованность их с рядом основных, статутных федеральных законов приводило к неоднозначному толкованию данного понятия при рассмотрении вопросов регулирования и функционирования механизма муниципальной власти. Такое положение дел можно рассматривать в качестве одной из причин проблемы внутренних противоречий нормативных положений, превышения компетенции и присвоения «чужих» предметов ведения органами государственной власти и муниципальных образований.

Принятие нового Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не полностью решило указанную проблему, поскольку сохранились общие формулировки, в частности в определении вопросов местного значения. Данное обстоятельство также повлияло на вопросы, связанные с правом на доступ к культурным ценностям.

В параграфе рассмотрен ряд полномочий органов местного самоуправления в сфере культуры, установленных статьей 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре. Отмечается, что полномочия, определенные муниципальным образованиям в сфере культуры, могут быть реализованы путем создания организаций культуры различных типов и организационно-правовых форм, а также за счет средств бюджета муниципального образования. Отдельно рассмотрены полномочия в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, находящихся в

собственности муниципальных образований, а также обеспечение условий доступности таких объектов для инвалидов.

Отмечено, что органы местного самоуправления не наделены федеральным законодательством полномочиями по контролю за состоянием объектов культурного наследия местного значения. В их компетенции, в силу действующего законодательства, находится осуществление мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия, что подтверждается Определением Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2010 года № 45-Г10-4.

Вместе с тем отмечается, что имеются проблемы сохранения объектов культурного наследия. Из-за фактической неспособности местных бюджетов обеспечивать финансирование мероприятий по охране объектов культурного наследия во многих городах и исторических поселениях нет утвержденного проекта зон охраны объектов культурного наследия, предусмотренного статьей 34 Федерального закона № 73-ФЗ. На сегодняшний день органы местного самоуправления, собственники, пользователи объектов культурного наследия не обеспечивают в большинстве случаев их сохранность и режим содержания, предусмотренные законодательством.

Подводя итог рассмотрению вопросов, связанных с полномочиями органов местного самоуправления в сфере права на доступ к культурным ценностям, автор работы отмечает, что осуществление публичных полномочий следует возлагать по возможности на те органы публичной власти, которые наиболее приближены к населению, к гражданам. При применении данного принципа необходимо учитывать не абстрактные местные особенности того или иного субъекта, а те, которые конкретно отражают потребности и интересы населения. Для этого необходимо непосредственное участие граждан в делах, связанных с местными вопросами, их самоорганизация в необходимых и важных для этого случаях. Применение принципа subsidiarity может помочь и в решении иных проблем,

связанных с законодательством, регулирующим вопросы полномочий местного самоуправления, в частности с дублированием нормативных правовых актов.

В **Заключении** диссертации обобщаются основные положения, даются выводы, позиции, сформулированные в процессе исследования, подводится итог проделанной работы.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие научные работы:

Публикации в рецензируемых журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Жуков Д.В. Право на доступ к культурным ценностям: сравнительно-правовой анализ зарубежного законодательства // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 4.– С. 81-86.– 0,6 п.л.

2. Жуков Д.В. Культурные ценности как конституционно-правовая категория // Вестник Московского Университета. Серия 26. Государственный аудит. –.2017. – № 3. – С. 55-66. – 0,4 п.л.

3. Жуков Д.В. Право на доступ к культурным ценностям: экономические возможности реализации // Вестник Московского Университета. Серия 26. Государственный аудит. – 2018.– № 2. – С.94-104.– 0,5 п.л.

Публикации в иных научных изданиях

Zhukov D.V. On the constitutional and legal regulation of the protection of historical and cultural heritage of the Russian Federation // Almanach Actual Issues in World Economics and Politics // Scientific journal Faculty of International Relations University of Economics in Bratislava // Volume XII. – 2017/ – № 1.– P. 41-47.