

## **Российское законодательство об охране и использовании памятников истории и культуры**

История формирования законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры отражает развитие общественного правосознания, начиная с первых указов Петра I о сборе коллекции «диких вещей» и создания Кунсткамеры до принятия в 1976 г. Закона СССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (далее – Закон СССР) [1, с. 704].

Закон СССР включал всю систему правовых норм, устанавливающих функции и полномочия государственных органов власти, общественных организаций и граждан по охране и использованию памятников истории и культуры, а также по государственному контролю над охраной памятников, в чьей собственности бы они ни находились. Так же, как в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (1972 г.) [2, с.290–302], в нем были перечислены виды памятников, представлявших культурную ценность с точки зрения истории, науки, литературы, искусства, архитектуры, градостроительства, археологии. Относительно классификации Законом СССР были выделены правовые отношения, связанные с охраной недвижимых памятников, что дало возможность прочие памятники условно подразделить на «движимые».

Законом СССР была установлена система градации недвижимых памятников истории и культуры по уровням их культурной значимости. Для осуществления охраны недвижимых памятников истории, археологии, градостроительства и архитектуры, монументального искусства были установлены три зоны охраны: охранные зоны, зоны регулирования застройки и зоны охраняемого природного ландшафта. Законом был также определен порядок ведения раскопок, разведок памятников археологии, собирания памятников истории и культуры, в случае порчи недвижимых памятников или их охранной зоны – ремонт, восстановление, реставрация и консервация. Был установлен порядок ведения государственного учета памятников истории и культуры, находящихся в музеях, библиотеках, архивах и личной собственности граждан и определен режим их использования, а также порядок вывоза и ввоза.

Немаловажно то, что в Законе СССР отдельная статья была посвящена роли общественных организаций и граждан в осуществлении мероприятий в деле охраны и использования памятников истории и культуры притом, что текст закона состоял всего лишь из 33 статей.

Таким образом, Закон СССР дал представление о том, что под государственной охраной памятников истории и культуры следует понимать комплекс мероприятий, направленных на их выявление, учет, сохранение, восстановление и рациональное использование.

Иерархическая соподчиненность законов союзных социалистических республик предполагала принятие республиканских законов в соответствии с законами СССР. Допускались дополнения, учитывающие национальные особенности, но законы большинства союзных республик буквально переписывались с союзного законодательства. В отдельных случаях, во избежание бесполезного дублирования норм, применялся отсылочный метод. Таким образом, союзное законодательство становилось субсидиарным по отношению к республиканскому законодательству.

Закон РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» (далее – Закон РСФСР) [3, с.498], принятый в 1978 г., полностью отразил всю систему правового регулирования, установленную Законом СССР. В тоже время он внес коррективы, касающиеся деятельности специального уполномоченного государственного органа по охране памятников истории и культуры – Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры, комиссий содействия охране памятников истории и культуры, создаваемых при Совете Министров автономных республик, исполкомов областей округов, районов.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 18.01.1985 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РСФСР» [4, ст. 117] была расширена статья, касающаяся участия общественных организаций, трудовых коллективов и граждан в осуществлении мероприятий по охране и использованию памятников истории и культуры.

Установление нового государственного строя в 1993 г. обусловило необходимость принятия нового закона об охране памятников истории и культуры. Внесенный правительством в Государственную Думу РФ проект федерального закона «Об охране и использовании памятников истории и культуры» в новой редакции в 1996 г. был отозван. И только через шесть лет (в 2002 г), после двух заседаний согласительной комиссии между Государственной Думой и Советом Федерации, был принят Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>1</sup> [5, ст.2519], который установил регулирование отношений по сохранению и использованию лишь недвижимых объектов культурного наследия.

---

<sup>1</sup> Далее – Федеральный закон.

Классификация по мобильности, подразделявшая памятники на движимые и недвижимые, исчезла с появлением нового понятия «объекты культурного наследия». Само словосочетание «объекты культурного наследия» появилось именно в этом Федеральном законе. Новелла не могла быть безоговорочно принята законодателем, поскольку в части 3 статьи 44 Конституции РФ отсутствует термин «объекты». В названии Федерального закона «памятники истории и культуры» заключены в скобки, как расшифровка. Кстати сказать, в Конституции РФ под «культурным наследием» скорее подразумевается совокупность памятников истории и культуры, так как словосочетания «культурное наследие» и «памятники истории и культуры» перечислены через запятую. Отсюда явно следует, что деление «культурного наследия» на объекты не предполагалось.

В наименовании Федерального закона не отражено, какие отношения он призван регулировать. Государственная охрана объектов культурного наследия не представлена как главная составляющая Федерального закона. Она является лишь одной из многих функций государства, среди которых определены функции по финансированию мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране, формированию и ведению государственного реестра, проведению историко-культурной экспертизы, сохранению объектов культурного наследия, установлению особого порядка владения, пользования и распоряжения объектов культурного наследия. Принципы осуществления государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия не определены.

Не вдаваясь в подробности юридической техники изложения правовых норм, отметим только, что не специалисту невозможно уяснить, в чем состоят главная цель, задачи и каково идейное содержание Федерального закона. Структура и содержание текста Федерального закона носят скорее инструктивный характер, что, безусловно, облегчает его правоприменительную функцию, однако не дает целостного, системного представления о том, ради чего он создан.

Законом РСФСР был определен весь комплекс мероприятий, который по существу отражал охранные функции государства: выявление, учет, хранение (в музеях, библиотеках, архивах), реставрация, консервация, ремонт, восстановление памятников истории и культуры, особый порядок доступа к ним, а также их вывоз и ввоз. В федеральном законодательстве аналогов нет. Отмена большей части положений Закона РСФСР в связи с принятием Федерального закона, представляется неоправданной.

Соподчиненность законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, предполагает лишь отсутствие в них противоречий с Конституции РФ. В результате, законодателями отдельных субъектов Российской

Федерации были приняты законы об охране недвижимых памятниках истории и культуры, с более совершенным концептуальным строением. Среди них выделяются законы: «О государственной охране и использовании недвижимых памятников истории и культуры Псковской области» от 10.05.1999 (в ред. 03.06.2004) [6], «О государственной охране и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории Рязанской области» от 28.05.004 (в ред. 15.08.2006) [7], «О государственной охране и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся на территории Саратовской области» от 04.11.2003 (в ред. 06.06.2007) [8], «О государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Свердловской области» от 21.06.2004 (в ред. 22.05.2007) [9, ст.308.], «О государственной охране, сохранении и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Тюменской области» от 16.02.2004 (в ред. 21.02.2007) [10], «О государственной охране и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального и местного значения в Чукотском автономном округе» от 27.12.2004 (в ред. 08.06.2007) [11], «О государственной охране и сохранении объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в Камчатской области» от 27.05.2005 (в ред. 06.03.2007) [12]. К сожалению, до настоящего времени нет интеграции методов нормотворчества, применяемых в субъектах Российской Федерации, с целью совершенствования федерального законодательства.

Несмотря на то, что в связи с принятием Федерального закона, большинство положений Закона РСФСР были признаны утратившими силу, не столько Федеральный закон, сколько Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»<sup>2</sup> [13, ст. 2615], являющийся базовым законом (1992 г.), следует рассматривать как альтернативу. В статье 4 Основ обозначены сферы его применения, к которым относятся выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры, музейное дело и коллекционирование, библиотечное дело, архивное дело, художественные народные промыслы и ремесла, народная культура, международные культурные обмены. В соответствии с этим были приняты следующие федеральные законы: Федеральный закон «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (1993) [14, ст. 718], Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» (1994) [15, ст. 1.], Федеральный закон «О библиотечном деле» (1994) [15, ст. 2], Федеральный закон «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (1996) [16, ст.2591], Федеральный закон «О национально-культурной автономии» (1996)

---

<sup>2</sup> Далее – Основы.

[17, ст. 2965], Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» (1998) [18, ст. 1799], Федеральный закон «О народных художественных промыслах» (1999) [19, ст. 234], Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации» (в новой редакции) (2004.) [20, ст.4169] и, конечно, Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (2002). Основы включают вопросы по охране и использованию памятников истории и культуры, но в данной системе правовых норм последние являются лишь небольшой ее частью. Видимо поэтому, перечисленные выше законы не дают полного представления о системе правовых норм, регулирующих отношения, связанные с охраной и использованием памятников истории и культуры. Отдельные нормы перечисленных ниже федеральных законов, имеющие связь с охраной и использованием памятников истории и культуры, не представлены в Основах, вместе с тем, без них систематизация правовых норм по охране памятников вряд ли может считаться завершенной. К ним следует отнести нормы, содержащиеся в федеральных законах: Федеральный закон «О днях воинской славы и памятных датах России» (1995) [21, ст. 943], определивший формы увековечения памяти воинов России; «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (1995) [22, ст. 4473] в части, регулирующей отношения, возникающие с созданием и использованием произведений архитектуры, как объекта авторского права (памятника индивидуального творчества); «Об оружии» (1996.) [23, ст. 5681] в части, устанавливающей порядок коллекционирования, экспонирования, учета и хранения оружия, представляющего ценность для общества с точки зрения культурного наследия; «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» (1998) [24, ст.3833] в части, регулирующей порядок возмещения ущерба, нанесенного при использовании внутренних морских вод и территориального моря памятникам истории и культуры, памятникам природы и окружающей среде, и порядка финансирования по их восстановлению; «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (1998) [18, ст. 1801] в части, касающейся осуществления общественного контроля за соблюдением законодательства в целях охраны памятников и объектов природы, истории и культуры; «О приватизации государственного и муниципального имущества» (2001 г.) [25, ст. 251] в части, устанавливающей особенности приватизации объектов культурного наследия; «Об охране окружающей среды» (2002) [26, ст.133] в части, регулирующей отношения по охране памятников природы. А также нормы, содержащиеся в I части Гражданского кодекса Российской Федерации (1994 г.) [27, ст. 3301] в части, регулирующей отношения по

порядку передачи в государственную собственность вещи, относящейся к памятникам истории и культуры, в случае ее обнаружения в найденном кладе, а также в части, регулирующей отношения в случае сноса памятников истории и культуры; в Лесном кодексе Российской Федерации (2007) [28, ст. 5278] в части, регулирующей отношения по определению лесов первой группы, к которой относятся памятники природы; в Земельном кодексе Российской Федерации (2001) [29, ст. 4147]) в части, касающейся ограничения права собственности на землю, относящуюся к памятникам природы, окружающей среды, истории и культуры; в Градостроительном кодексе Российской Федерации (2004.) [30, ст. 16] в части, регулирующей отношения по градостроительству в зонах с особыми условиями использования территорий, включая зоны охраны объектов культурного наследия и другие. В каждом из них прописаны функции государства по сохранению и использованию памятников истории и культуры, но поскольку законами регулируется более широкий спектр отношений, чем охрана и использование памятников истории и культуры, то создается впечатление «размытости» государственных гарантий по их сохранению.

Между базовым и системообразующим законами существует различие. Базовый закон – Основы законодательства Российской Федерации о культуре – устанавливает порядок регулирования всех видов правовых отношений в сфере культуры и является по своей правовой природе общим законом. Системообразующий – Закон РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» – устанавливает систему правовых норм по отдельно взятым видам правовых отношений и является специальным законом. Специальный закон содержит четко выраженные цель и задачи, полномочия государственных органов власти, которые в условиях развития демократии должны быть прозрачны, а также функции организаций, права и обязанности отдельных категорий лиц.

Законов много, но отдельные отношения все же остаются неурегулированными. Представляется, что вопросы, относящиеся к государственной защите информационных ресурсов в процессе составления Единого государственного реестра объектов культурного наследия, Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации в электронном виде, а также особенностям доступа к этой информации, требуют законодательного регулирования. В этой связи целесообразно внести соответствующие дополнения в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 г. [31, ст. 3448]. Необходимо также дополнить Федеральный закон «О свободе совести и религиозных объединениях» от 26.09.1997 г. [32 ст. 4465] положениями о государственно-церковном регулировании вопросов по сохранению памятников культуры религиозного назначения.

И, наконец, в российском законодательстве не определена роль личности в вопросах выявления и сохранения памятников культуры. В соответствии с Конституцией РФ личность обязана заботиться о сохранении памятников и с этой целью имеет право доступа к культурным ценностям. А в соответствии с Федеральным законом «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» имеет право коллекционировать и популяризировать их лично (или создавая для этой цели частные музеи) сообразно своей профессиональной подготовке, возможности и потребности. Вместе с тем, нигде не закреплено право личности на охрану памятников истории и культуры, хотя личность – это одно из первичных звеньев в деле охраны памятников культуры.

Общественный интерес к памятникам истории и культуры, как источникам новой информации, возникает на заключительной стадии формирования музейной коллекции. Представляется, что развитие общественного правосознания обусловлено равенством прав личности и государства на доступ к достоверной информации. В противном случае право личности на интеллектуальное развитие, адекватное существующей информации, останется незащищенным. Желание защитить от разрушения и сохранить для ныне существующего и будущего поколений памятники культуры является естественным правом человека. В этой связи необходимо воспринимать бережливое отношение к памятникам не только как обязанность, но и как право человека.

Характерной чертой современного развития общественного сознания является глобализация взаимозависимых процессов и отношений. Ценность изучения процессов, происходящих в той или иной сфере человеческой жизни, заключается в наиболее точной постановке конечной цели, определяющей идеальную рациональность, и достижении этой цели ускоренными темпами. Отсутствие системного подхода в деле охраны и использования памятников истории и культуры не позволяет полноценно раскрыть общественности правомерность поведения и формировать правосознание, которые, в сущности, являются конечным результатом механизма правового регулирования.

#### Перечень источников

1. Ведомости ВС СССР. – 1976. – № 44. – Ст. 628 или Свод законов СССР. – Т.3. – 1990.
2. Международные акты ЮНЕСКО. – М.: Логос, 1993.
3. Свод законов РСФСР. – 1986– 1988. – Т. 3.
4. Ведомости ВС РСФСР. – 1985. – № 4. – 24 янв.
5. 5. Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 26. – 1 июля.
6. Сборник законодательства Псковской области. – 1999.– Вып. 13.
7. Рязанские ведомости. – 2004. – 8 июня.
8. Саратов Столица Поволжья.– 2003.– 18 дек.

9. Собрание законодательства Свердловской области. – 2004. – № 5-1. – 28 июля.
10. Тюменские известия. – 2004. – № 37–38. – 20 февр.
11. Ведомости. – 2004. – № 34/8 (181/8). – 30 дек.
12. Официальные Ведомости». – 2005. – № 45– 49. – 21 июля.
13. Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 46. – 19 ноября.
14. Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 20. – 20 мая.
15. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 1. – 2 янв.
16. Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 22. – 27 мая.
17. Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – 17 июня.
18. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 16. – 20 апр.
19. Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 2. – 11 янв.
20. Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 42. – 25 окт.
21. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 11. – 13 марта.
22. Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – 20 нояб.
23. Собрание законодательства РФ. – 1996. – 16 дек.
24. Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – 3 авг.
25. Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 4. – 28 янв.
26. Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 2. – 14 янв.
27. Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – 5 дек.
28. Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 50. – 11 дек.
29. Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – 29 окт.
30. Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть 1). – 3 янв.
31. Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – 31 июля.
32. Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 39. – 29 сент.