Р.Ю. Батршин,
соискатель кафедры административного права Российского государственного университета правосудия

R.Y. Batrshin,
Competitor Russian State University of Justice
batrshin.roman@yandex.ru

Памятники истории и культуры как объект административно-правовой охраны

Аннотация: *статья посвящена исследованию отдельных вопросов законодательного регулирования понятия и административно-правовой охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ. Отмечается, что законодательство, регламентирующее административно-правовую охрану памятников истории и культуры, носит переходный характер. Наряду с действующим Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» продолжают действовать законодательные и подзаконные акты, принятые еще в советский период. Нормативно-правовое регулирование в указанной сфере требует совершенствования. Автором изложены основы международно-правового регулирования деятельности по охране объектов культурного наследия, проанализированы конституционные требования, составляющие основу отраслевого законодательного регулирования административно-правовой охраны памятников истории и культуры, рассмотрены проблемы понимания данного понятия с установлением коллизий в действующих нормативно-правовых актах, что может иметь положительное значение для целей систематизации и дальнейшего совершенствования законодательства в обозначенной сфере.*

Ключевые слова: *объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, административно-правовая охрана, нормативно-правовое регулирование в сфере культуры, органы исполнительной власти.*

Monuments of history and culture as the object of administrative-legal protection

Abstract: *the article investigates the specific issues of legal regulation of the concept of cultural heritage and its legal and administrative protection in the Russian Federation. Legislation governing the legal and administrative protection of monuments of history and culture are of transitional character. Along with the existing Federal Law "On objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the Russian Federation" laws and regulations adopted during the Soviet period continue to operate and regulate this sphere of public relations. Accordingly, the legal regulation in this area needs to be improved. The author sets out the basis of international legal regulation of activities for the protection of cultural heritage, analyzes the constitutional requirements that form the basis of sectoral legislative regulation of the administrative and legal protection of monuments of history and culture, the problems of understanding of this concept with the establishment of conflicts in the existing legal acts that may have a positive value for the purpose of ordering and further improvement of legislation in this area.*

Keywords: *cultural heritage, monuments of history and culture, legal and administrative protection, legal regulation in the sphere of culture, the Executive authorities.*

Многовековая история Российского государства, богатая событиями международного масштаба, породила уникальную культуру на стыке восточной и западной цивилизаций, вклад в которую внесли многочисленные народы, ныне проживающие на территории Российской Федерации и оставившие в память будущим поколениям бесценные памятники истории и культуры, в которых отразились их нравы и традиции. Памятники являются отражением целых эпох и предназначены служить вечным напоминанием о яркой, героической, во многом трагической судьбе и исторической

миссии русского и кровно связанных с ним народов, населяющих необъятные просторы нашей Родины.

Принцип приоритета сохранения историко-культурного наследия как одного из основных ресурсов духовного и экономического развития народов Российской Федерации должен находиться в основе государственной политики по обеспечению сохранности объектов культурного наследия и способствовать осуществлению системного подхода к решению таких вопросов, как государственная охрана, сохранение, распоряжение и использование памятников истории и культуры независимо от их вида и категории.

Конституционно-правовое регулирование охраны объектов культурного наследия народов РФ базируется на ст. 44 Конституции РФ, где, во-первых, гарантировано право каждого на доступ к культурным ценностям, а во-вторых, установлена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

В основе конституционно-правовой нормы, гарантирующей право на доступ к культурным ценностям, лежат принципы, изложенные в актах международного права, которые затрагивают так или иначе имеющие отношение к культуре права человека. В соответствии со ст. 27 Всеобщей декларации прав человека [1] каждому человеку предоставляется право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами. Корреспондирует данной норме правило, установленное в ст. 15 Международного пакта от 16 декабря 1966 г. «Об экономических, социальных и культурных правах» [2], где указано, что государства, участвующие в нем, признают право каждого человека на участие в культурной жизни. Кроме того, меры, которые должны приниматься участвующими в данном пакте государствами для полного осуществления этого права, включают те, которые необходимы для охраны, развития и распространения достижений науки и культуры.

На международно-правовом уровне установлено, что памятники истории и культуры являются частью общего достояния человечества, каждому человеку должна быть предоставлена возможность доступа к объектам культурного наследия не только своего народа, но и всех народов во всех частях земного шара, а также возможность содействия обогащению культурной жизни. При этом поддержание и развитие собственной культуры обозначается не только как право, но и как долг каждого народа, что в равной степени относится и к требованию поддерживать в надлежащем состоянии памятники истории и культуры для обеспечения возможности доступа и приобщения к этим ценностям граждан любых стран и представителей любых наций. Эти требования являются исходными началами международного культурного сотрудничества, которые легли в основу Декларации принципов международного культурного сотрудничества [3].

Переходя к характеристике действующего отраслевого российского законодательства, регулирующего данную сферу отношений, отметим, что оно не отличается совершенством. В настоящее время продолжают действовать Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября

1992 г. № 3612-1 [4] (далее — Основы), принятие которых пришлось на переходный период. Форма и содержание данного нормативного акта основаны на платформе, заложенной еще до введения действующей Конституции РФ. Поскольку культурная деятельность многообразна, в Основах урегулированы лишь общие, исходные начала всех видов культурной деятельности, получивших самостоятельное нормативное закрепление в иных законах, относящихся к данной отрасли государственного управления.

Применительно к теме данной статьи следует обратить внимание на приоритетное положение охраны объектов культурного наследия в системе культурной деятельности, в целом регламентированной в Основах. В ст. 4 данного закона выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры возглавляют перечень видов культурной деятельности, что позволяет говорить о первостепенном значении данного направления культурного развития. Кроме того, согласно ч. 1 ст. 25 Основ культурное достояние народов РФ находится на особом режиме охраны и использования.

Необходимо отметить, что действующее законодательство об охране объектов культурного наследия по-прежнему носит переходный характер. Несмотря на наличие специального федерального закона, регулирующего общественные отношения в области охраны памятников истории и культуры, продолжают действовать отдельные нормативные акты, принятые еще в советский период и в значительной степени устаревшие, не соответствующие современному состоянию развития общества.

В Основах законодательства о культуре в числе основных используемых понятий отсутствует определение понятия объекта культурного наследия (памятника истории и культуры). Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. (в ред. от 25 июня 2002 г.) «Об охране и использовании памятников истории и культуры» [5] (шесть статей которого до сих пор продолжают действовать) не исключает отнесение движимых предметов материального мира к объектам культурного наследия. Речь идет о предметах старины, произведениях изобразительного и декоративно-прикладного искусства, строениях, рукописях, коллекциях, редких печатных изданиях, других предметах и документах, которые находятся в собственности граждан и представляют значительную художественную, научную, историческую или иную культурную ценность (ст. 20 указанного закона).

В то же время в ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [6] не содержится упоминания об отнесении к объектам культурного наследия движимых предметов материального мира. Для целей данного закона к таковым предлагается относить объекты недвижимого имущества, а также другие объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями декоративно-прикладного искусства, скульптуры, живописи, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, которые возникли в результате исторических событий, представляют собой ценность с точки зрения искусства, археологии, архитектуры, истории, науки и техники, градостроительства, этнологии,

эстетики или антропологии, социальной культуры и являются свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Таким образом, в качестве памятников истории и культуры рассматриваются особые объекты недвижимого имущества, а также иные объекты, законодательная характеристика которых согласно данному определению не предполагает отнесение их к движимым объектам материального мира.

Для целей выявления, учета, сохранения и охраны памятников истории и культуры законодателем определена их видовая дифференциация. К объектам культурного наследия отнесены памятники, ансамбли и достопримечательные места. В то же время продолжает действовать Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденная Приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203 [7], в которой представлена иная классификация недвижимых объектов культурного наследия, в которую входят памятники истории, памятники археологии, памятники градостроительства и архитектуры, а также памятники искусства.

На наш взгляд, перед федеральным законодателем и органами исполнительной власти, уполномоченными осуществлять нормативно-правовое регулирование в отраслях культуры (Правительство РФ, Минкультуры России), должна быть поставлена задача по обеспечению единого понимания объектов культурного наследия с заменой устаревших нормативных правовых актов советского периода на новые, гарантирующие гармоничное сочетание законодательного и подзаконного нормативно-правового регулирования.

Для обеспечения эффективности мероприятий по осуществлению административно-правовой охраны объектов культурного наследия это очень важно, поскольку будет четко определен объект охраны и очерчена сфера возможного применения административно-принудительных мер и иных мер административно-правового характера.

Список литературы:

1. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. — 1998. — 10 декабря.

2. Об экономических, социальных и культурных правах: международный пакт от 16 декабря 1966 г. (ратифицирован Указом Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1994. — № 12.

3. Декларация принципов международного культурного сотрудничества (принята в г. Париже 4 ноября 1966 г. на 14-ой сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО) // Свод нормативных актов ЮНЕСКО. — М.: Международные отношения, 1991. — С. 404–406.

4. Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 3612-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. — 1992. — № 46, ст. 2615.

5. Об охране и использовании памятников истории и культуры: закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. (в ред. от 25 июня 2002 г.) // Свод законов РСФСР. — Т. 3. — С. 498.

6. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 26, ст. 2519.

7. Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры: утв. Приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Р.С. Кашанский,
соискатель кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии

R.S. Kashanskiy,
Postgraduate of the Department of Theory of state and law of Saratov State Law Academy
sf_sgap@mail.ru

Конкретизация как способ совершенствования правотворчества и правоприменения

Аннотация: *в статье содержится анализ некоторых подходов к пониманию конкретизации права и ее роли на различных уровнях преобразования действительности. Отмечается, что конкретизация права, тесно связанная с научным познанием и оценкой реального состояния общественных отношений, выступает необходимой составляющей процесса правообразования. Кроме того, с ее помощью решается задача достижения определенности в действиях субъектов правоотношений в процессе правоприменения. Конкретизация права определяется как органическое единство трех основных элементов: познания, деятельности и результата, образующих в своих диалектических взаимосвязях относительно самостоятельный процесс. Подчеркивается, что негативной чертой конкретизации позитивного права выступает высокая опасность субъективизма и административного произвола при оперировании юридическими средствами такого рода. Делается вывод о том, что конкретизация права пронизывает совершенно разные пласты юридической материи, аккумулирует и переплетает правовыми нитями имеющиеся доктринальные положения и практику правоприменения, тем самым способствуя совершенствованию системы российского законодательства и юридической практики.*

Ключевые слова: *право, конкретизация права, закон, правотворчество, правоприменительный процесс, конкретизация закона, переход от абстрактного к конкретному в праве.*

Specification as a means of improving lawmaking and law-applying

Abstract: *the article contains analysis of some approaches to understanding of specificity of law and its role at different levels of transformation of reality. So, it is noted that the specification of rights that is closely connected with the scientific knowledge and assessment of the real state of social relations is a necessary component of the process of law-making process. In addition, it addresses the challenge of achieving certainty in the actions of subjects of legal relations in the enforcement process. Law concretization is defined as an organic unity of three basic elements: knowledge, activities and results, which in their dialectical interconnections form a relatively independent process. It is emphasized that the negative feature of the specificity of positive law is the high risk of subjectivity and administrative arbitrariness in the legal handling of funds of this kind. It is concluded that the specification of rights permeates completely different layers of the legal matter, accumulates and renders legal threads available to the doctrinal position and practice of law enforcement, thereby contributing to the improvement of the system of Russian legislation and legal practice.*

Keywords: *law, concretization of law, law, law-making and law enforcement process, specification of the law, the transition from the abstract to the concrete in the law.*

Современное состояние законодательства далеко от признания его совершенным, что обусловливает интерес к изучению различных способов повышения его качества, в том числе и конкретизации права. Конкретизация