

Исаев Михаил Юрьевич
студент 3 курса магистратуры, юридический факультет
Пермский государственный национальный
исследовательский университет
Россия, г. Пермь

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ПАМЯТНИКОВ АРХЕОЛОГИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

***Аннотация:** Правовое регулирование охраны памятников археологии на современном этапе. Значимость правового регулирования на федеральном уровне. Эффективность правового регулирования. Обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.*

***Ключевые слова:** правовое регулирование, охрана памятников археологии, эффективность, обязанность.*

***Annotation:** The legal regulation of the protection of monuments of archeology at the present stage. The importance of legal regulation at the federal level. The effectiveness of legal regulation. The duty of everyone to take care of preserving historical and cultural heritage, to preserve historical and cultural monuments.*

***Key words:** legal regulation, protection of monuments of archeology, efficiency, responsibility.*

Говоря о правовом регулировании охраны памятников археологии на современном этапе, следует подчеркнуть значимость регулирования на федеральном уровне. То есть в основе регулирования охраны лежат положения Конституции РФ, а также федерального законодательства. Конституцией Российской Федерации предусмотрена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и

культуры, которые представляют собой уникальную ценность для многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия (п. 3 ст. 44). В случае если данные памятники являются предметом судебного спора, истцы или ответчики ссылаются на положения данной статьи Конституции. Примером может быть Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28.01.2014 по делу № А70-3200/2013¹. Судом было рассмотрено требование о признании незаконным отказа в предоставлении в аренду земельного участка для сохранения и регенерации планировочной структуры и исторической среды объекта культурного наследия и в утверждении схемы расположения земельного участка, об обязанности устранить нарушения. Истец ссылаясь на положения Конституции РФ. Д.С. Ивакина отмечает, что закрепление требований к ценности культурного наследия, позволяет говорить о включении их в систему культурных прав человека и гражданина². По мнению В.В. Красинского положения, закрепленные в п. 3 ст. 44 Конституции, можно отнести как к культурным правам, так и к обязанностям граждан РФ³. На наш взгляд, положения выделенные в п. 3 ст. 44 Конституции можно отнести к конституционным обязанностям, закрепленным в отношении всех граждан Российской Федерации. В связи с этим понятным становится стремление государства усилить ответственность за покушение на охраняемые объекты.

Конституция Российской Федерации в п. 4 ст. 72, относит охрану памятников истории и культуры к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. То есть можно говорить о двух уровнях законодательного регулирования; уровне федерации и уровне субъектов Российской Федерации. Приоритет при этом имеют нормы федерального законодательства.

¹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28.01.2014 по делу № А70-3200/2013. [Электронный ресурс]: Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Ивакина Д.С. Понятие и система культурных прав и свобод человека и гражданина в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 35.

³ Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. М., 2017. С.56.

Говоря об эффективности такого регулирования, следует также выделить значение международных актов, которые действует непосредственно. Российская Федерация взяла на себя выполнения многих обязательств по охране объектов культуры, основанных на международных договорах. К числу основополагающих актов международного права относится Конвенция ООН об охране всемирного культурного и природного наследия, которая была ратифицирована в 1988 году¹.

В указанной Конвенции дается перечень объектов культурного наследия, содержатся положения, регулирующие вопросы их национальной и международной охраны, деятельности Межправительственного комитета по охране всемирного культурного и природного наследия, Фонда охраны всемирного культурного и природного наследия, а также условия и порядок предоставления странам и участникам Конвенции международной помощи.

Среди документов Совета Европы следует выделить Европейскую конвенцию об охране археологического наследия, которая была подписана в 1969 году. Российская Федерация лишь в 2011 году ратифицировала пересмотренную Конвенцию 1969 года, подписанную в городе Валлетте 16 января 1992 года².

Согласно этой Конвенции каждая сторона обязуется создать правовую систему защиты археологического наследия, а также обеспечивать, чтобы потенциально разрушающие методы применялись только квалифицированными и специально уполномоченными лицами. Также государства, подписавшие конвенцию обязаны принимать меры для физической защиты археологического наследия. Особо выделяется обязанность по содействию обмену его элементами в научных целях. Государства обязаны организовать государственную финансовую поддержку археологических изысканий; содействовать международным и исследовательским программам, а также оказывать

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Заключена в г. Париж 16.11.1972) // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 290 - 302.

² О ратификации Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной): Федеральный закон от 27.06.2011 № 163-ФЗ // СЗ РФ. 04.07.2011. № 27. ст. 3874.

техническую и научную помощь путем обмена опытом и экспертами. Взяв на себя обязательства по данной Конвенции Российская Федерация стремиться к защите и охране объектов археологического наследия.

В основе правового регулирования охраны такого рода объектов лежат положения Закона 73-ФЗ. Данный нормативный акт состоит из преамбулы, 61 статьи, разделенной на 13 глав. В Закон, начиная с 2003 года до 2019 года, ежегодно вносились поправки, уточняющие особенности охраны данных объектов. Особое значение имели последние изменения определенные ФЗ от 18.12.2018 № 469-ФЗ, от 27.12.2018 № 532-ФЗ, от 21.02.2019 № 11-ФЗ, от 18.07.2019 № 186-ФЗ,

Особое значение имеют положения преамбулы, где определены общие положения, касающиеся охраны данных объектов. Определено, что закон регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры. Таким образом, уже в ст. 1 Закона 73-ФЗ подчеркивается его связь с регулированием конституционных прав граждан.

Действующее законодательство Российской Федерации относит к объектам культурного наследия также и объекты археологического наследия. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ в статье 3 определяет объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), как объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные

объекты, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. В науке нет общепризнанного определения категории «памятники истории и культуры». В работе А.Б. Шухободского таковыми называются созданные человеком или подвергнутые его целенаправленному воздействию уникальные неодоушевленные недвижимые материальные культурные ценности, способные удовлетворять духовные потребности людей¹.

Определение (особенно в части отнесения данных объектов к недвижимому имуществу) позволяет, по мнению Е.В. Чуватиной, определить их как особые объекты гражданского права². Общее определение, по мнению В.Н. Дубова, вполне применимо и для объектов археологического наследия³.

Помимо Закона 73-ФЗ охрана такого рода памятников определена в ряде федеральных законов. Анализ статей позволяет отнести к федеральным законам, определяющим содержание правовой охраны гражданское законодательство, где определены положения об объектах гражданских прав. В теории признается, что имущество является самостоятельным объектом гражданских правоотношений. Понятие «объект», по мнению В.А. Белова, «является ключевыми в гражданском праве»⁴. На это указывается в двухтомном учебном пособии под редакцией Б.М. Гонгалов⁵. То есть недвижимое имущество имеет определенно вид вещи,

¹ Шухободский А.Б. Памятник истории и культуры как специфический вид культурной ценности // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. № 97. С. 363.

² Чуватина Е.В. Особенности использования объектов культурного наследия в гражданском обороте // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2016. № 2. С. 132.

³ Дубов В.Н. Оценка эффективности правового регулирования охраны объектов археологического наследия: XV Бадеровские чтения по археологии Урала и Поволжья: материалы всерос. науч.-практ. конф. (г. Пермь 9-12 февр. 2016 г.) / Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2016. С. 233

⁴ Белов, В. А. Гражданское право. Т. I. Общая часть. Введение в гражданское право - 3-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 34.

⁵ Гражданское право: Учебник: в 2 т. / С.С. Алексеев, О.Г. Алексеева, К.П. Беляев и др.; под ред. Б.М. Гонгалов. Т. I. М., 2016. С.78.

способной удовлетворять потребности всех субъектов гражданского права, а также быть объектом прав собственности и иных вещных прав.

Юридическое понятие недвижимого имущества определено в статье 130 Гражданского Кодекса РФ (далее по тексту ГК РФ)¹. Благодаря изменениям, внесённым в ч.1 ст. 130 ГК РФ, Федеральными законами от 30.12.2004 № 213-ФЗ², от 03.06.2006 № 73-ФЗ³, от 04.12.2006 201-ФЗ⁴, к недвижимым вещам отнесены земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Из списка данных объектов в 2006 году были исключены леса и многолетние насаждения.

Федеральным законом от 03.07.2016 № 315-ФЗ, в ст. 130 ГК РФ, был введён такой интересный объект как машино-место⁵. Особое значение имеет закрепление в гражданском законодательстве с 2016 года положений о том, что к недвижимым вещам относятся жилые и нежилые помещения. Недвижимым называются и отдельные виды вещей. В силу закона к таковым отнесены самолеты, вертолеты, морские и речные суда, иные виды имущества. Таким образом, к недвижимым вещам относится то имущество, которое поименовано в ч. 1 ст. 130 ГК РФ, или отнесено к таковым законом. Иное имущество следует именовать движимым. Объекты археологического наследия отнесены в силу закона к недвижимому имуществу. При этом особенности их регистрации и охраны определены в Законе 73-ФЗ.

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

² О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30.12.2004 № 213-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (часть 1), ст. 39.

³ О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 03.06.2006 № 73-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 05.06.2006. № 23, ст. 2380.

⁴ О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 11.12.2006. № 50, ст. 5279.

⁵ О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 03.07.2016 № 315-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 04.07.2016. №27 (часть II). ст. 4248.

Помимо гражданского законодательства, правовой основой охраны исследуемых объектов являются действующие Основы законодательства Российской Федерации о культуре¹. Данные Основы, в которые неоднократно вносились изменения, регулируют лишь общие вопросы охраны.

Надо учесть и то, что отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия, связанные с землепользованием и градостроительной деятельностью, регулируются земельным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о градостроительной и об архитектурной деятельности, законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды. Государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Многие положения Закона 73-ФЗ получили свое развитие в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обладающих необходимой компетенцией. Так зоны охраны памятников устанавливаются в соответствии со ст. 34 Закона № 73-ФЗ и Положением о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 972².

Данный документ применяется с учетом требований статьи 106 Земельного Кодекса РФ³ в соответствии с частью 16 статьи 26 ФЗ от 03.08.2018 № 342-ФЗ⁴.

¹ Основы законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 N 3612-1) (ред. от 18.07.2019)// Российская газета. № 248, 17.11.1992.

² Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 12.09.2015 № 972// СЗ РФ. 21.09.2015, № 38, ст. 5298.

³ Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 02.08.2019)// СЗ РФ. 29.10.2001, № 44, ст. 4147,

⁴ О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03.08.2018 N 342-ФЗ // СЗ РФ. 06.08.2018, № 32 (Часть II), ст. 5135.

Уполномоченным органом в сфере охраны данных объектов выступает Министерство культуры РФ. В 2018 году ведомство продолжило работу по предотвращению изменений объектов культурного наследия при проведении работ по их сохранению и текущей эксплуатации. Было издано 129 приказов об утверждении предметов охраны объектов культурного наследия, полномочия по госохране которых осуществляет Минкультуры России. В 2018 году завершена работа по уточнению сведений об объектах археологического наследия, расположенных на территории Республики Крым. В результате за счет федерального бюджета проведен мониторинг состояния 110 объектов археологического наследия, определены границы территорий 21 объекта археологического наследия¹. На уровне субъектов Российской Федерации выделяются законы и подзаконные акты, регулирующие охрану различных объектов, среди которых выделяются и объекты археологического наследия. Так в Пермском крае порядок охраны различных объектов определяет Закон Пермского края от 07.07.2009 N 451-ПК (ред. от 04.04.2019)². Среди охраняемых памятников выделяются и объекты археологического наследия.

Приказ Министерства культуры Пермского края от 18.10.2016 № СЭД-27-01-10-591 определяет, что охране подлежат 388 объектов археологического наследия³.

В системе правового регулирования охраны объектов археологического наследия выделяются также акты органов местного самоуправления. Данный уровень правового регулирования определяет содержание актов органов местного самоуправления, направленных на охрану конкретных объектов.

¹ Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2018 году. [Электронный ресурс]. URL:<http://mkrf.ru/> (дата обращения: 10.10. 2019).

² Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Пермского края: Закон Пермского края от 07.07.2009 № 451-ПК (ред. от 04.04.2019) // Собрание законодательства Пермского края, № 8, I часть, 12.08.2009.

³ Об установлении предмета охраны объектов археологического наследия: Приказ Министерства культуры Пермского края от 18.10.2016 № СЭД-27-01-10-591 // Бюллетень законов Пермского края, правовых актов губернатора Пермского края, Правительства Пермского края, исполнительных органов государственной власти Пермского края. № 43, 31.10.2016.

Можно резюмировать, что выделяются три основных уровня правовой охраны объектов археологического наследия: международный, федеральный, региональный.

Использованные источники

1. Белов В.А. Гражданское право. Т. I. Общая часть. Введение в гражданское право - 3-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 34.
2. Дубов В.Н. Оценка эффективности правового регулирования охраны объектов археологического наследия: XV Бадеровские чтения по археологии Урала и Поволжья: материалы всерос. науч.-практ. конф. (г. Пермь 9-12 февр. 2016 г.) / Перм. гос. нац. исслед. ун-т. Пермь, 2016. С. 233
3. Ивакина Д.С. Понятие и система культурных прав и свобод человека и гражданина в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 9. С. 35.
4. Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. М., 2017. С.56.
5. Чуватина Е.В. Особенности использования объектов культурного наследия в гражданском обороте // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2016. № 2. С. 132.
6. Шухободский А.Б. Памятник истории и культуры как специфический вид культурной ценности // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2009. № 97. С. 363.