

*Ровнейко Алексей Вячеславович,
магистрант магистерской программы
«Правовое обеспечение государственного
и муниципального управления»
отделения Высшей школы правоведения
Института государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Россия, г. Москва*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ: ОПЫТ РОССИИ И ФРАНЦИИ

***Аннотация:** В статье рассмотрены отдельные аспекты правового регулирования отношений по охране памятников истории и культуры Франции, осуществлено сравнение законодательства Франции и России в данной сфере, обосновывается необходимость развития отечественного законодательства по охране объектов культурного наследия с учетом французского опыта.*

***Annotation:** The article discusses certain aspects of the legal regulation of relations for the protection of monuments of history and culture of France, compared the legislation of France and Russia in this area, the need for the development of domestic legislation on the protection of cultural heritage sites is substantiated, taking into account the French experience.*

***Ключевые слова:** охрана объектов культурного наследия, памятники истории и культуры.*

Key words: protection of objects of cultural heritage, monuments of history and culture.

В настоящее время остается актуальным вопрос охраны объектов культурного наследия на территории Российской Федерации. По данным Портала открытых данных Министерства культуры Российской Федерации в Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации числятся 39882 объекта [8].

Значение объектов культурного наследия для государства представляется важным. Данные объекты необходимы для изучения исторических событий, а также для изучения и сохранения культуры отдельных народов России. Наличие памятников истории и культуры способствует развитию общества, воспитывает у подрастающего поколения уважение к истории своей страны, а также к культурным традициям. Следует отметить и рекреационное значение объектов культурного наследия: отдельные здания и строения, ансамбли зданий, а также места памятных событий часто становятся туристическими объектами, «точками притяжения» городов и регионов, в которых они располагаются.

При этом объекты культурного наследия являются оригинальными, созданными или возникшими в отдельный исторический период. Утрата таких объектов является невосполнимой потерей. Воссоздание внешнего облика памятников культуры и искусства возможно, но при этом теряется то историческое значение, которое имеет памятник, созданный в определенную эпоху и при определенных условиях.

В связи с этим, важными остаются вопросы сохранения, правильного использования и популяризации объектов культурного наследия в Российской Федерации. Решение данных вопросов должно носить упорядоченный характер и осуществляться правовыми методами.

Основой правового регулирования охраны объектов культурного наследия является Конституция Российской Федерации [1]. Согласно пункту 3 статьи 44 «Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры».

Согласно пункту 2 указанной статьи «Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям». Представленной нормой обеспечивается право граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства на доступ к объектам культурного наследия на территории Российской Федерации. При этом, доступ обеспечивается вне зависимости от того, в чьей собственности находится памятник истории и культуры. Какими способами обеспечивается это право, будет рассмотрена нами далее.

Учитывая значение памятников для истории следует отметить, что практическая реализация мер охраны объектов культурного наследия способствует развитию нормы п. 3 статьи 67.1 Конституции РФ: «Российская Федерация чтит память защитников Отечества, обеспечивает защиту исторической правды. Умаление значения подвига народа при защите Отечества не допускается».

Также подпунктом «д» пункта 1 статьи 72 вопрос охраны памятников истории и культуры отнесен к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Закрепление данных норм в Конституции РФ представляется верным: таким образом законодателем отмечается высокая значимость вопроса для государства. Дальнейшее развитие правового регулирования осуществляется уже законами и подзаконными актами.

Согласно информации Всероссийской общественной организации «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры» продолжают разрушаться более 17 тысяч памятников, ежегодные утраты составляют 150-200 памятников [9]. Учитывая отмеченную тенденцию к

разрушению и утрате объектов культурного наследия, правовая защита данных объектов в Российской Федерации представляется недостаточной.

Устранение недостатков отечественного правового регулирования отношений в области охраны объектов культурного наследия возможно в ходе сравнения российского и зарубежного правового регулирования, выработки и применения положительного опыта в отечественном законодательстве.

В литературе, учитывая пользу заимствования (рецепции) законодательных конструкций иностранных государств в целом [10], остается неоднозначным вопрос о характере и пределах такого заимствования. Следует согласиться с мнением о недопустимости «слепого» механического копирования идей, моделей или норм из одной правовой модели в другую [11]. Также возможно согласиться с мнением В.А. Томсинова, что простой перенос каких-либо правовых норм, терминов, идей из одного общества в другое не есть рецепция права. Перенесенные элементы чужого права могут и не привиться на новой почве, новый общественный организм может их отторгнуть и, следовательно, рецепции права как таковой не произойдет [12, С. 298]. Учитывая возможность непринятия правовых конструкций зарубежного права, все же, на наш взгляд, необходима их апробация в отечественном законодательстве.

Наиболее примечательным в части охраны памятников истории и культуры представляется правовой опыт Франции. Выбор этой страны обусловлен следующими факторами:

- Французская Республика, как и Российская Федерация, относится к романо-германской правовой системе. Основным источником права в обоих государствах является закон. При этом, возможно выделить основные нормативные правовые акты, на основе которых осуществляется регулирование отношений по охране памятников истории и культуры. Данные обстоятельства способствуют восприятию отдельных механизмов правового регулирования и их адаптации к отечественной системе права.

- Среди европейских стран Франция по праву лидер в области поддержки культуры. Страна одной из первых включила вопросы изучения и сохранения культурного наследия в сферу государственной ответственности. Уже в 1791 году была учреждена Комиссия по сохранению памятников, разработавшая стратегию создания сети по всей стране, затем в 1830 году — Главная инспекция по охране исторических памятников, а в 1837 году — Комитет искусств и памятников, одной из целей которого была публикация описи всех памятников, которые существовали ранее и продолжали существовать на территории Франции [13, С. 147].

- В историческом плане Франция десятилетиями развивается как государство с рыночной экономикой при признании частной собственности. В связи с этим, в законодательстве страны весьма развиты правовые механизмы регулирования частных и публичных интересов, в том числе и в области использования памятников истории и культуры. Россия на протяжении XX века развивалась как государство с плановой экономикой, в котором, в силу политического устройства, возможность иметь имущество в частной собственности не признавалась. Данное обстоятельство находило свое отражение в законодательстве советского периода. Лишь с изменением политического строя и переходом к рыночным отношениям возникла необходимость дополнительного законодательного регулирования частных и публичных отношений. Таким образом, для Российской Федерации в настоящее время необходим учет опыта законодательного регулирования иностранных государств в условиях рыночной экономики при соблюдении частных интересов, в том числе в области охраны объектов культурного наследия.

Сравним отдельные аспекты правового регулирования охраны памятников истории и культуры во Франции и в Российской Федерации:

1) Основным французским законом, регулирующим отношения в области защиты памятников является Закон 1913 года «Об исторических

памятниках». Среди наиболее важных законов в рассматриваемой нами сфере также можно выделить законы от 2 мая 1930 года «О реорганизации естественных памятников и ландшафтов художественного, исторического, научного, легендарного и живописного характера»; от 27 сентября 1941 года «О регламентации археологических раскопок»; № 68-1251 от 31 декабря 1968 года «О поощрении сохранения национального художественного достояния»; № 87-8 от 7 января 1983 года «О распределении компетенции между коммунами, департаментами, регионами и государством» и др.

Также в настоящее время во Франции действует Кодекс наследия, который объединил нормы разных многочисленных правовых актов французского законодательства, посвященных охране памятников. [14, С. 117-118].

В Российской Федерации положения Конституции РФ об охране памятников истории и культуры получают свое развитие в ряде действующих нормативных правовых актах.

Основным законом, регулирующим правоотношения по охране объектов культурного наследия в Российской Федерации, является Федеральный закон от 25.06.2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [2] (далее – Закон о культурном наследии). Для реализации положений данного закона в нем было предусмотрено принятие Правительством Российской Федерации отдельных подзаконных актов (например: Постановление Правительства РФ от 15.07.2009 года № 569 «Об утверждении государственной историко-культурной экспертизы» [3]). При этом, не все указанные в тексте Закона о культурном наследии подзаконные акты в настоящее время приняты (например: отсутствует утвержденный Порядок выплаты физическому или юридическому лицу, являющегося собственником объекта культурного наследия федерального значения, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории

и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующегося им на основании договора безвозмездного пользования и производящего за счет собственных средств работы по его сохранению, компенсации произведенных им затрат).

На уровне субъектов Российской Федерации действуют региональные нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области сохранения объектов культурного наследия (например: Закон Калужской области от 03.11.2004 года № 372-ОЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Калужской области» [4]).

Сравнивая законодательство двух стран, регулирующее отношения по охране памятников истории и культуры, можно сделать вывод о длительном развитии действующих французских нормативных правовых актов. При этом, на определенном этапе развития права во Франции возникла потребность систематизации норм этих актов в рамках отдельного Кодекса наследия. Данная задача была решена в 2004 году, что является также положительным опытом в праве, на который необходимо ориентироваться в отечественном законодательстве.

Российские правовые акты на фоне зарубежного опыта приняты относительно недавно. В связи со сменой политического и экономического строя в России в XX веке законодательное регулирование в рассматриваемой сфере изменялось. В советский период развития российского государства нахождение объектов недвижимости в частной собственности не допускалось и, соответственно, регулирование отношений по охране объектов культурного наследия сводилось больше к сохранению и реставрации находящихся в публичной собственности памятников культуры и искусства. С образованием Российской Федерации и переходом к частной собственности и рыночным отношениям возникла возможность приватизации объектов культурного наследия. Следовательно, возникла и необходимость правового

регулирования отношений между государством и частными собственниками памятников истории и культуры. Как будет показано далее, во французском законодательстве имеются эффективные механизмы законодательного регулирования таких отношений.

2) В настоящее время во Франции охрану памятников истории и культуры осуществляет обширная сеть органов государственного управления. Руководящая роль в указанной системе принадлежит Министерству культуры.

В рамках Министерства культуры существуют:

- Библиотека архитектуры и наследия, которая отвечает за сбор, инвентаризацию, хранение и предоставление документов в области изучения вопросов культурного наследия. Документальный фонд включает архивы, планы, фотографии, книги и периодические издания.

- Исследовательская лаборатория исторических памятников, которая отвечает за проведение научных и технических исследований в области сохранения объектов культурного и исторического наследия.

Также Министерство культуры руководит работой:

- Главных архитекторов;
- Региональных управлений по делам культуры, имеющих в своем составе департаменты архитектуры и наследия, а также региональные отделы по сохранению исторических памятников;
- Национальных и Региональных комиссий наследия и архитектуры [13, С. 148-149].

Аналогично Франции, в Российской Федерации ведущая роль в вопросе охраны объектов культурного наследия принадлежит Министерству культуры Российской Федерации. Министерство наделено широкими полномочиями в рассматриваемом нами вопросе, полный перечень которых содержится в Положении о Министерстве культуры Российской Федерации [7].

В ведении Министерства культуры Российской Федерации находится Департамент государственной охраны культурного наследия.

Во исполнение нормы подпункта «д» статьи 72 Конституции РФ на уровне субъектов Российской Федерации осуществляют свою деятельность аналогичные федеральному департаменту государственные органы охраны объектов культурного наследия: управления (например: Главное управление культурного наследия Московской области, Управление государственной охраны объектов культурного наследия Белгородской области), департамент (Департамент культурного наследия города Москвы), комитеты (например: Комитет по охране объектов культурного наследия Вологодской области, Комитет Республики Татарстан по охране объектов культурного наследия).

При общем обзоре системы государственных органов, обеспечивающих охрану объектов культурного наследия России и Франции, можно выделить общие черты: руководящая роль Министерства культуры каждой из стран в рассматриваемой сфере, организация структуры органов с учетом территориального деления государства. При этом, система органов управления Франции в области охраны памятников истории и культуры видится более сложной по сравнению с отечественной. Учитывая богатый опыт страны в данной сфере, усложнение системы органов не представляется чрезмерным. Таким образом, при наличии определенного сходства, система построения органов управления также может быть воспринята Российской Федерацией. На наш взгляд, отдельного внимания заслуживает опыт организации государственных органов Франции в рассматриваемой сфере с учетом связи вопросов охраны объектов культурного наследия с вопросами архитектуры. Такая организация способствует более комплексному решению практических задач.

3) Во Франции государство обеспечивает налоговые льготы собственникам, которые предоставляют возможность посещения памятника, находящегося в их собственности, всем желающим в течение 40 дней в году. Это положительный момент, поскольку обычные граждане имеют возможность свободного доступа к культурным ценностям своей страны. В то

же время собственник получает не только возможность, но и стимул содержать в порядке объекты культурного наследия, пользуясь в качестве поощрения льготами от государства. Акцент делается на том, что происходит снижение общего подоходного налога для собственников [14, С. 120].

В Российской Федерации в настоящее время подобная льгота в налоговом законодательстве отсутствует. Предусматривается лишь общее освобождение от уплаты налога на имущество организаций при владении объектом культурного наследия федерального значения (3 п. 4 ст. 374 Налогового кодекса Российской Федерации [6]), а также предлагается аналогичное внесение изменений в отношении налога на имущество физических лиц [15].

Доступ к памятникам истории и культуры обеспечивается ст. 47.4 Закона об объектах культурного наследия. В пункте 4 данной статьи указано, что условия доступа к объекту культурного наследия, включенному в реестр (периодичность, длительность и иные характеристики доступа), устанавливаются соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, с учетом мнения собственника или иного законного владельца такого объекта, а также его характеристик.

Использованный метод правового регулирования представляется недостаточным, так как ведет только к ограничением правомочий собственника объекта культурного наследия. Наряду с ним необходимо налоговое стимулирование частных владельцев объектов культурного наследия. Данная мера, на наш взгляд, поспособствует большей заинтересованности иметь в частной собственности такие объекты и, в конечном итоге, к более лучшему их содержанию и сохранению.

Предоставление льгот собственникам за возможность посещения объекта культурного наследия является важным критерием, который необходимо закрепить в отечественном законодательстве. Данное условие

позволяет большему числу людей ознакомиться с памятниками истории и культуры, находящимися в частной собственности.

При этом, отсутствует нарушение права собственности или его принудительное ограничение: собственник сам решает, предоставлять ли данный доступ на объект при условии выгод для себя. Таким образом, возможно достижение компромисса между публичными и частными интересами.

4) Помимо налоговых, в законодательстве Франции предусмотрены такие меры стимулирования владельцев памятников истории и культуры, как субсидии, гранты, поощрение патронажных действий отдельных лиц и предприятий. Данные меры нашли свое отражение в следующих нормативных правовых актах: Кодекс наследия, Закон № 2016-925 от 7 июля 2016 года относительно свободы создания, архитектуры и наследования, Закон № 2004-809 от 13 августа 2004 года о местных свободах и обязанностях, Указ № 69-131 от 6 февраля 1969 года о распределении субсидий на содержание и ремонт зданий, включенных в дополнительную инвентаризацию исторических памятников, Приказ от 1 февраля 2011 года, устанавливающий условия вознаграждения главных архитекторов исторических памятников за их исследовательскую, консультационную и мониторинговую деятельность и шкалу, применимую к операциям генерального подрядчика по реставрационным работам по перечисленным памятникам истории, принадлежащим государству [13, С. 151].

Система благотворительности также является одним из дополнительных финансовых ресурсов для сохранения объектов культурного наследия. Закон от 1 августа 2003 года «О патронате, ассоциациях и фондах» и Указ от 11 февраля 2009 года «О благотворительных фондах» способствовали развитию спонсорской помощи. [13, С. 150].

В российском законодательстве льготы, предоставляемые физическим или юридическим лицам, вложившим свои средства в работы по сохранению

объектов культурного наследия, установлены в статье 14 Закона об объектах культурного наследия. Пункты 1 и 2 указанной статьи устанавливают льготы для арендаторов объектов культурного наследия, либо арендаторов земельных участков в пределах которых располагается объект археологического наследия, осуществивших действия, способствующие сохранению данных объектов. В пункте 3 установлены льготы уже для лиц, являющихся собственниками объектов культурного наследия, либо пользующиеся ими на основании договора безвозмездного пользования. Если указанные лица производят за счет собственных средств работы по его сохранению, они имеют право на компенсацию произведенных ими затрат при условии выполнения таких работ в соответствии с Законом об объектах культурного наследия. Размер компенсации определяется в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете и входит в федеральную государственную программу сохранения и развития культуры.

При этом, порядок выплаты компенсации определяется Правительством Российской Федерации. В настоящий момент такой утвержденный порядок отсутствует. Таким образом, применение данной нормы на практике не представляется возможным.

Действие пункта 3 статьи 14 Закона о культурном наследии приостанавливалось Федеральными законами от 14.12.2015 № 366-ФЗ (до 1 января 2017 года) и от 19.12.2016 № 431-ФЗ (до 1 января 2019 года). Также следует отметить, что в 2015 году Министерством финансов Российской Федерации был подготовлен законопроект «О признании утратившим силу пункта 3 статьи 14 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [16], который до настоящего времени не принят.

Пример приостановления действия льгот для собственников объектов культурного наследия и лиц, пользующихся ими на основании договора безвозмездного пользования, имеется и на региональном уровне. Так Законом

Саратовской области от 24.12.2021 года № 158-ЗСО приостановлено до 31 декабря 2022 года действие части 2 статьи 8 Закона Саратовской области «Об охране и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся на территории Саратовской области» [5].

Перечисленные факты свидетельствует, на наш взгляд, о недостаточном развитии законодательных мер поощрения собственников объектов культурного наследия в отличии от законодательства Франции. Необходимо дальнейшее развитие законодательного регулирования данных отношений в России. Полная отмена норм, стимулирующих владельцев объектов культурного наследия к их сохранению, не допустима.

В заключении необходимо отметить важность рассмотрения зарубежного опыта в целях совершенствования российского законодательства. Учитывая изменения политического и экономического уклада России в XX веке, и, следовательно, механизмов законодательного регулирования, заимствование такого опыта представляется необходимым.

Результаты рассмотрения в настоящей статье особенностей правового регулирования отношений по охране памятников истории и искусства во Франции демонстрируют уделение большого внимания взаимоотношениям между частными собственниками и государством. Проработка законодательного регулирования таких отношений в отечественном праве, на наш взгляд, необходима. Государство не может быть исключительным собственником всех или большинства объектов культурного наследия. Для обеспечения сохранности и правильного использования таких объектов определенную часть их необходимо приватизировать. В целях повышения интереса потенциальных инвесторов к памятникам истории и культуры необходимо дальнейшее внедрение в законодательство мер стимулирования в виде грантов, субсидий и налоговых льгот. Данные меры должны поощрять

действия собственников по сохранению объектов культурного наследия, а также по их использованию в публичных интересах.

Но при вышеуказанных условиях необходимо также развитие контроля со стороны государства для недопущения случаев ухудшения состояния, а также полного разрушения и утраты объектов культурного наследия в результате бесхозяйственного к ним отношения. Данной цели может способствовать создание эффективной системы государственных органов, в полномочия которых будут входить не только чисто вопросы охраны памятников, но и также возможность участия в решении вопросов градостроительного и земельного характера. При такой организации возникающие вопросы будут решаться комплексно, что, в конечном итоге, даст возможность и гармонично развивать архитектуру, и сохранять объекты культурного наследия в надлежащем состоянии.

Использованные источники:

1. «Конституция Российской Федерации» (ред. от 06.10.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, дата обращения 27.10.2022.

2. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (ред. от 20.10.2022) // «Российская газета», № 116-117, 29.06.2002, «Парламентская газета», № 120-121, 29.06.2002, «Собрание законодательства Российской Федерации», № 26, 01.07.2002, ст.2519.

3. Постановление Правительства РФ от 15.07.2009 № 569 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе» (ред. от 11.09.2021) // «Собрание законодательства РФ», 27.07.2009, № 30, ст. 3812.

4. Закон Калужской области от 03.11.2004 года № 372-ОЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской

Федерации, расположенных на территории Калужской области» // «Весть», № 336-338, 10.11.2004.

5. Закон Саратовской области от 04.11.2003 № 69-ЗСО «Об охране и использовании объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, находящихся на территории Саратовской области» // «Саратов СП», 18.11.2003, № 231-232 (917-918).

6. «Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 14.07.2022) // «Собрание законодательства РФ», 07.08.2000, № 32, ст. 3340, «Парламентская газета», № 151-152, 10.08.2000.

7. Постановление Правительства РФ от 20.07.2011 № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», № 31, 01.08.2011, ст.4758.

8. Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/> (дата обращения: 14.10.2022).

9. Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры. [Электронный ресурс]. URL: <http://voopik.ru/our-heritage/status-cultural-heritage/> (дата обращения: 14.10.2022).

10. Марченко, М.Н. Сравнительное правоведение: учеб. – М.: Проспект, 2011. — 781 с.; Пиголкин, А.С. Правотворчество // Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. – М.: высшее образование, 2008. — 613 с.

11. См.: Рыбаков, В.А. Рецепция права: общетеоретические вопросы: монография. – Омск: Изд-во Омского гос. ун-та, 2009. — 275 с.

12. Пиголкин, А.С. Правотворчество // Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. – М.: высшее образование, 2008. С. 298.

13. Палий, К.Р. Реализация политики в области сохранения материальных объектов культурного наследия: европейский опыт / К. Р. Палий // Управленческое консультирование. – 2018. – № 12(120). - С. 142-153.

14. Шумакова, Д.И. Охрана культурного наследия Франции, находящегося за рамками списка ЮНЕСКО / Д. И. Шумакова // Современные социально-экономические процессы: проблемы, тенденции, перспективы: сборник статей X Международной научно-практической конференции, Петрозаводск, 07 марта 2022 года. – Петрозаводск: Международный центр научного партнерства «Новая Наука» (ИП Ивановская И.И.), 2022. - С. 115-142.

15. С текстом законопроекта «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и материалами к нему можно ознакомиться на: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=93389> (дата обращения: 14.10.2022).

16. С текстом законопроекта «О признании утратившим силу пункта 3 статьи 14 Федерального закона от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и материалами к нему можно ознакомиться на: Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. [Электронный ресурс]. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=38269> (дата обращения: 14.10.2022).