

*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*

**ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ  
НА ТЕРРИТОРИЯХ ДОНЕЦКОЙ И ЛУГАНСКОЙ НАРОДНЫХ  
РЕСПУБЛИК, ЗАПОРОЖСКОЙ И ХЕРСОНСКОЙ ОБЛАСТЕЙ**

*Аннотация:* В статье рассматриваются вопросы организации эффективной охраны объектов культурного наследия на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей в условиях продолжающегося вооруженного конфликта. Обосновывается необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации в связи с возникновением новых отношений, требующих оперативного правового регулирования.

*Annotation:* The article deals with the organization of effective protection of cultural heritage sites in the territories of the Donetsk and Lugansk People's Republics, Zaporozhye and Kherson regions in the context of the ongoing armed conflict. The necessity of improving the legislation of the Russian Federation in connection with the emergence of new relations requiring prompt legal regulation is substantiated.

***Ключевые слова:** охрана объектов культурного наследия, Донецкая и Луганская Народные Республики, Запорожская и Херсонская области, учет памятников истории и культуры, региональные органы охраны объектов культурного наследия.*

***Key words:** protection of cultural heritage sites, Donetsk and Luhansk People's Republics, Zaporozhye and Kherson regions, registration of historical and cultural monuments, regional bodies for the protection of cultural heritage.*

4 октября 2022 года вступили в действие Федеральные конституционные законы № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию соответственно Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов [3]. В связи с этим были внесены изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации [1], посвященную перечню субъектов, входящих в состав Российской Федерации. В развитие пункта 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации о верховенстве Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, в однотипные статьи 4 вышеуказанных конституционных законов включены положения о действии законодательства Российской Федерации на территориях вновь присоединенных субъектов.

Вопросам охраны объектов культурного наследия посвящены также нормы однотипных статей 30 в Федеральных конституционных законах № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ. Согласно пунктам 1 данных статей объекты культурного наследия, расположенные на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей, подлежат государственной охране в соответствии с законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия со дня принятия в Российскую Федерацию соответствующих субъектов с учетом особенностей, установленных указанными Федеральными конституционными законами, а

также нормативными правовыми актами вновь присоединенных субъектов, принимаемыми по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры.

Таким образом, по состоянию на декабрь 2022 года вопросы охраны объектов культурного наследия на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей входят в сферу действия законодательства Российской Федерации.

В отличие от других субъектов Российской Федерации, охрана памятников истории и культуры на рассматриваемых территориях имеет свою специфику:

1) На дату написания данной статьи (декабрь 2022 года) на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей продолжаются активные боевые действия, угрожающие значительными повреждениями или полным уничтожением объектам культурного наследия.

2) В связи с необходимостью формирования органов охраны объектов культурного наследия, а также осуществления учета памятников истории и культуры на территориях вновь присоединенных субъектов, создается опасность временного отсутствия должной защиты таких объектов.

Указанными аспектами объясняется актуальность темы настоящей статьи.

В связи с продолжающимся вооруженным конфликтом памятники истории и культуры находятся в особой опасности, так как данный фактор может привести к полному уничтожению большого числа объектов культурного наследия в короткий промежуток времени.

Наряду с этим, разрушение памятников может явиться поводом к обвинению Российской Федерации на международном уровне в намеренных действиях, угрожающих культурному развитию рассматриваемых регионов.

В связи с необходимостью решения военных задач, вопросы охраны объектов культурного наследия могут показаться незначительными. Тем не менее, решение данных вопросов необходимо именно сейчас, так как неповторимые и оригинальные культурные ценности могут быть утрачены безвозвратно, что на дальнейшем историческом развитии Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей скажется безусловно отрицательно.

Стоит отметить, что «...в мире нет общемировых разработанных способов защиты культурных ценностей» [11, С. 22]. Как отмечает А.А. Ахметзянов «...защита культурных ценностей в основном осуществляется внутригосударственными средствами» [10, С. 22].

На наш взгляд, российское законодательство в области охраны объектов культурного наследия недостаточно обеспечивает защиту объектов культурного наследия от угроз в случае вооруженного конфликта. Но следует отметить, что основания в действующем законодательстве Российской Федерации для дальнейшего развития таких норм имеются.

Рассмотрение вопроса охраны памятников истории и культуры в Российской Федерации следует начинать с Конституции Российской Федерации. Согласно пункту 3 статьи 44 «Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры».

Свое развитие указанная конституционная норма получает, среди прочего, в Главе VI «Государственная охрана объектов культурного наследия» Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [4]. В соответствии с подпунктом 3 пункта 2 статьи 33 данного закона

государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя, помимо прочих мероприятий, организацию исследований, необходимых для исполнения полномочий федерального органа охраны объектов культурного наследия.

В настоящее время на федеральном уровне таким органом охраны является Департамент государственной охраны культурного наследия Министерства культуры Российской Федерации (далее – Департамент). Согласно положению о Департаменте, утвержденному приказом Министерства культуры российской Федерации от 03.07.2017 № 1118 [5], среди основных функций Департамента выделяют разработку в установленном порядке нормативных правовых актов, включающих методические указания и инструкции по осуществлению переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Таким образом, представляется необходимой разработка нормативных правовых актов, содержащих наиболее подробные методические указания и инструкции по охране объектов культурного наследия в условиях вооруженного конфликта. Подготовка таких нормативных актов должна осуществляться на основании исследований факторов боевых действий (вероятных направлений обстрела, особенностей распространения взрывной волны и т.д.), а также с учетом материалов, из которых состоит конкретный объект культурного наследия с приоритетной защитой тех элементов объекта, которые являются уникальными, или восстановление которых является наиболее сложным с точки зрения реставрации.

Нормативное закрепление таких методических указаний и инструкций представляется необходимым на федеральном уровне, так как применение вооружений в ходе боевых действий затрагивает не только территории Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской

областей, но и территории близлежащих субъектов Российской Федерации, где объекты культурного наследия также могут подвергнуться разрушениям.

При рассмотрении регулирования отношений в обозначенной сфере также является примечательным письмо Министерства культуры Российской Федерации от 22.02.2017 № 45-01.1-39-НМ «О направлении Методических рекомендаций по эксплуатации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)» [6]. Но, тем не менее, глава 2 указанного письма, посвященная рассмотрению основных причин разрушений и потерь объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, не выделяет среди таких причин разрушения объектов культурного наследия в результате боевых действий.

Вследствие сказанного, учитывая объективную потребность правового регулирования возникающих отношений по поводу охраны объектов культурного наследия, принятие дополнительных нормативных актов в данной сфере представляется необходимым. Так как боевые действия на территориях вновь присоединенных субъектов продолжаются, на наш взгляд необходимо оперативно разработать и нормативно закрепить методические указания и инструкции хотя бы с перечислением минимальных мер защиты памятников истории и культуры, учитывая отечественный опыт предыдущих вооруженных конфликтов (в частности, опыт защиты объектов культуры и искусства в период Великой Отечественной войны на территории г. Ленинграда и Ленинградской области), а также опыт современных вооруженных конфликтов на территориях зарубежных стран.

В целях сохранения объектов культурного наследия непосредственно в зонах активных боевых действий необходимо строгое соблюдение положений Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 года [2] (далее – Конвенция), ратифицированной как Российской Федерацией, так и Украиной.

Вопросы охраны памятников культуры и искусства во исполнение указанной Конвенции получили свое развитие в Наставлении по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации, утвержденному Министерством обороны Российской Федерации 8 августа 2001 года [7].

Таким образом, является необходимым ознакомление всех военнослужащих, направляемых в зону проведения специальной военной операции, затрагивающей территории Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей, с вышеуказанным наставлением.

Случаи необоснованного разрушения объектов культурного наследия в ходе боевых действий должны тщательно фиксироваться для последующего обсуждения на международном уровне в целях недопущения подобных случаев в будущем.

Следующими вопросами, которые возникают в связи с охраной объектов культурного наследия на территориях вновь присоединенных субъектов, являются учет памятников истории и культуры, а также формирование региональных органов охраны таких памятников.

Для эффективной защиты объектов культурного наследия необходимо, в первую очередь, знать места их расположения и общее количество. Решению этой задачи способствует опубликование карты на Портале открытых данных Министерства культуры Российской Федерации, составленной согласно сведениям из Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации [8]. Однако на указанном электронном ресурсе на дату написания настоящей статьи информация об объектах культурного наследия, расположенных на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей, отсутствует.



На наш взгляд, формирование наглядной информации о местах расположения объектов культурного наследия является важной задачей. В первую очередь, подготовка таких сведений поспособствует информированности военнослужащих вооруженных сил о наличии в конкретных местах памятников культуры и искусства в целях предотвращения их разрушения вследствие боевых действий. Обновление картографического материала на вышеуказанном электронном ресурсе будет содействовать защите объектов культурного наследия на территориях вновь присоединенных субъектов наряду с мерами, применяемыми в соответствии с Конвенцией.

В целях обновления электронных ресурсов, информирующих об объектах культурного наследия, необходимо включение сведений о памятниках в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. В связи с этим возникает вопрос учета памятников истории и культуры.

Пункты 2 однотипных статей 30 Федеральных конституционных законов № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ и № 8-ФКЗ указывают на охрану в соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» объектов культурного наследия, включенных в перечни (списки, реестры) объектов культурного наследия на день принятия в Российскую Федерацию соответственно Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей. Видимо речь идет о перечнях памятников истории и культуры, подготовленных в соответствии с законодательством Украины. Также учет возможен на основании критериев, установленных Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», например, в случаях, когда объект ранее не признавался памятником истории и культуры.

Следует отметить, что необходимость создания и обновления перечней культурных ценностей, издания карт расположения культурных объектов в



районе операции также отмечается в работах авторов, посвященных защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта [9, С. 129-141].

Аналогично остальным субъектам Российской Федерации, на территориях вновь присоединенных субъектов необходимо создание региональных органов охраны объектов культурного наследия (управлений, комитетов). Примером создания и организации работы такого органа на территориях вновь присоединенных субъектов могут служить Государственный комитет по охране культурного наследия Республики Крым, а также Управление охраны объектов культурного наследия города Севастополя.

Скорейшее создание таких органов будет способствовать организации учета и охраны объектов культурного наследия на основании методических рекомендаций и инструкций, утверждаемых Департаментом на федеральном уровне. До создания региональных органов охраны памятников культуры и искусства, такая работа полностью ложится на Министерство культуры Российской Федерации и Департамент.

В завершении еще раз отметим основные тезисы представленной статьи:

1) Необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации об охране объектов культурного наследия ввиду объективно возникшей потребности организации охраны памятников истории и культуры в условиях боевых действий;

2) Скорейший учет объектов культурного наследия на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей в целях их включения в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и отображения в наглядном виде на электронных информационных ресурсах (в том числе в виде карт) для организации их охраны;

3) Создание региональных органов охраны объектов культурного наследия для принятия эффективных мер охраны памятников истории и

культуры с учетом особенностей вновь включенных в состав Российской Федерации субъектов.

Организация эффективных мер охраны объектов культурного наследия на территориях Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей не только защитит Российскую Федерацию на международном уровне от обвинений в культурной деградации данных регионов, но и поспособствует налаживанию взаимоотношений с населением этих территорий на основании общности исторического развития и культуры после завершения боевых действий.

#### **Использованные источники:**

1. «Конституция Российской Федерации» (ред. от 06.10.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, дата обращения 20.12.2022.

2. Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14.05.1954 // Междунар.нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Издательство "ЛОГОС", 1993; Международное гуманитарное право в документах, М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1996 год; Ведение боевых действий. Сборник Гаагских конвенций и иных соглашений. Международный комитет Красного Креста, Москва, 1995.

3. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Донецкой Народной Республики» // «Собрание законодательства Российской Федерации», № 41, 10.10.2022, ст.6930, «Российская газета», № 226, 06.10.2022; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Луганской

Народной Республики» // «Собрание законодательства Российской Федерации», № 41, 10.10.2022, ст.6931, «Российская газета», № 226, 06.10.2022; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Запорожской области» // «Собрание законодательства Российской Федерации», № 41, 10.10.2022, ст.6932, «Российская газета», № 226, 06.10.2022; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта - Херсонской области» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 41, 10.10.2022, ст.6933, «Российская газета», № 226, 06.10.2022.

4. 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.

5. Приказ Минкультуры России от 03.07.2017 № 1118 «Об утверждении Положения о Департаменте государственной охраны культурного наследия Министерства культуры Российской Федерации» // Документ опубликован не был.

6. Письмо Минкультуры России от 22.02.2017 № 45-01.1-39-НМ «О направлении Методических рекомендаций по эксплуатации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)» // Документ опубликован не был.

7. «Наставление по международному гуманитарному праву для Вооруженных Сил Российской Федерации» (утв. Министром обороны РФ 08.08.2001) // Документ опубликован не был.

8. Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn/> (дата обращения: 04.12.2022).

9. Мария Тереза Дутли. «Правовые нормы в области защиты культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» 75 лет Пакту Рериха, № 1, 2010, С. 129-141.

10. Ахметзянов, А.А. Международно-правовая защита культурных ценностей в случае вооруженного конфликта: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2005, С. 22.

11. Чернядьева, А.С. «Защита культурных ценностей во время вооруженных конфликтов. Некоторые аспекты» Океанский менеджмент, № 4 (13), 2021, С. 22.