

**АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)**

В. В. ЛАВРОВ

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ
ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО
НАСЛЕДИЯ**

Учебное пособие для магистратуры



**Санкт-Петербург
2016**

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

В. В. ЛАВРОВ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ
ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО
НАСЛЕДИЯ

Учебное пособие для магистратуры

Санкт-Петербург
2016

УДК 34(075)
ББК 67я73
Л13

Рецензенты

А. С. КАРЦОВ, профессор юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук.

Е. В. УХЛОВА, доцент кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), кандидат юридических наук.

Лавров, В. В.

Л13 **Актуальные проблемы охраны и использования объектов природного и культурного наследия : учебное пособие для магистратуры / В. В. Лавров. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. — 64 с.**

В учебном пособии рассматриваются понятие объектов природного и культурного наследия; система нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия; система государственного и муниципального управления охраной и использованием объектов природного и культурного наследия.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по программе магистратуры по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция.

УДК 34(075)
ББК 67я73

© Санкт-Петербургский
юридический институт
(филиал) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1. Понятие, виды и категории объектов природного и культурного наследия.....	6
2. Правовое регулирование охраны и использования объектов природного и культурного наследия.....	29
3. Государственное и муниципальное управление в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия.....	44
4. Актуальные проблемы в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия.....	53
Литература.....	58

ВВЕДЕНИЕ

Природное и историко-культурное наследие России — источник формирования и развития человека, общества, этноса, хранилище исторической памяти. Утраты объектов природного и культурного наследия невосполнимы. Любые потери природного и культурного наследия неизбежно отразятся на всех областях жизни нынешнего и будущих поколений, приведут к духовному оскудению, разрывам исторической памяти, обеднению общества. Они не могут быть компенсированы ни развитием современной культуры, ни созданием новых значительных произведений.

Сохранение природного и историко-культурного наследия нашей страны — важнейшая задача российского общества и государства. Конституция Российской Федерации гарантирует право каждого гражданина на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Но при этом в соответствии с ч. 3 ст. 44 Конституции Российской Федерации каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Как следует из Конституции Российской Федерации, охрана памятников истории и культуры, охрана природы является не только обязанностью граждан, но и задачей органов государственной власти и местного самоуправления.

Деятельность по охране и использованию объектов природного и культурного наследия является органической частью комплекса современных социокультурных, социально-экономических, политических и экологических процессов, проходящих в Российской Федерации.

Неисполнение законов в сфере охраны объектов культурного наследия приводит к гибели памятников истории и культуры и влечет за собой нарушение конституционных прав и законных интересов граждан.

Согласно данным Государственных докладов о состоянии культуры в Российской Федерации за 2013 и 2014 годы, значительное количество памятников разрушается как вследствие естественных факторов, так и в результате антропогенного воздействия.

К антропогенным факторам, оказывающим разрушительное воздействие на объекты природного и культурного наследия, относятся гидротехническое строительство, распашка земель, промышленное строительство (предприятий, средств коммуникаций, в том числе систем транспортировки углеводородного сырья, горюче-смазочных веществ, линий электропередач и других объектов), дорожное и гражданское строительство.

Низкий уровень состояния законности в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия является в ряде случаев результатом неэффективности государственного и муниципального управления и надзора (контроля) в сфере охраны памятников природы, истории и культуры, бездействия органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и их должностных лиц.

Представляется, что надлежащее исполнение органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и их должностными лицами законов об охране и использовании объектов природного и культурного наследия может быть обеспечено, в том числе, посредством надзорной деятельности прокуратуры, которая обладает значительным потенциалом присущих ей методов и средств.

1. ПОНЯТИЕ, ВИДЫ И КАТЕГОРИИ ОБЪЕКТОВ ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Понятие «объект культурного наследия» («памятник истории и культуры») неоднократно становилось предметом научных исследований. К определению указанного термина обращались как авторы работ в сфере юриспруденции¹, так и исследователи в области философии, культурологии и истории². Объекты культурного наследия рассматривались прежде всего как разновидность культурных ценностей и культурного наследия, что обусловлено отдельными положениями законодательства Российской Федерации о культуре³.

Согласно абз. 3 ст. 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденных Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1, культурные ценности включают в себя, в том числе, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты. В соответствии с абз. 8 ст. 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре к культурному наследию народов Российской Федерации относятся материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.

Культурное наследие отличается от культурных ценностей тем, что первое всегда обладает свойством старины; можно говорить о соотношении общего (культурные ценности) и частного (культурное наследие) с точки зрения временного (диахронного) измерения. Данные понятия могут быть соотнесены таким обра-

¹ Сергеев А. П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. Л., 1990. С. 20—21, 34—36 ; Михайлова Н. В. Государственно-правовая охрана историко-культурного наследия России во второй половине XX века. М., 2001. С. 18.

² Дьячков А. Н. Памятники истории и культуры в системе предметного мира культуры // Памятник и современность : Вопросы освоения историко-культурного наследия / [ред.-сост. П. В. Боярский]. М., 1987. С. 52 ; Боярский П. В. Введение в памятниковедение. М., 1990. С. 17—60.

³ Лавров В. В. К вопросу о предмете прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия // Вестник Орловского государственного университета. Сер. «Новые гуманитарные исследования». 2014. № 5 (40). С. 39—45.

зом, что не всякая культурная ценность может относиться к культурному наследию, однако все, что относится к культурному наследию, является культурной ценностью. Понятие «культурная ценность» носит более широкий характер, чем понятие «объект культурного наследия» (памятник истории и культуры), поскольку оно охватывает как круг объектов, имеющих статус памятников и подлежащих по законодательству ряда стран государственному учету и регистрации, так и объектов, еще не имеющих такого статуса⁴.

В современной юридической литературе объекты культурного наследия представляются как разновидность культурных ценностей (совокупность созданных человеком или подвергнутых его целенаправленному воздействию в прошлом недвижимых культурных ценностей), взятых под охрану государства в установленном законом порядке⁵.

Для правильного определения специфики предмета правоотношений, возникающих в связи с охраной объектов культурного наследия, попытаемся рассмотреть термин «объект культурного наследия», основываясь на систематическом анализе законодательства Российской Федерации.

Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, 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

⁴ Богуславский М. М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. М., 2005. С. 31.

⁵ Александрова М. А. Гражданско-правовой режим культурных ценностей в Российской Федерации : дис... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 48 ; Клебанов Л. Р. Памятники истории и культуры: правовой статус и охрана : монография. 2-е изд. М., 2015. С. 12—14.

культуры. Таким образом, сущностным признаком объекта культурного наследия является его социальная ценность.

В соответствии с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» объекты культурного наследия подразделяются на следующие виды:

1) памятники — отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; объекты археологического наследия;

2) ансамбли — четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи; объекты археологического наследия;

3) достопримечательные места — творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места традиционного бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; объекты археологического наследия; места совершения религиозных обрядов; места захоронений жертв массовых репрессий; религиозно-исторические места.

Объект культурного наследия обладает следующими признаками: представляет определенную ценность в культурном отношении; является недвижимым имуществом (в некоторых случаях движимым имуществом).

Именно на рассмотрении этих двух свойств объектов культурного наследия сосредоточено внимание в юридической литературе.

Для решения вопроса о ценности объекта в культурном отношении следует обратиться к определениям понятий «культура» и «ценности».

Понятие «культура» по-разному определяется специалистами. Существует более сотни определений культуры, накопленных наукой на протяжении более трех столетий⁶. В Основах государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808, под культурой понимается совокупность формальных и неформальных институтов, явлений и факторов, влияющих на сохранение, производство, трансляцию и распространение духовных ценностей (этических, эстетических, интеллектуальных, гражданских и т. д.). Анализ существующих определений показывает, что каждое фиксировало одно из свойств культуры, но ни одно из них не было исчерпывающим. Дело в данном случае в особой уникальности культуры как сложной системы, сущность которой не исчерпывается каким-либо одним определением, поскольку обладает качествами, обозначенными всеми этими определениями, и, безусловно, еще рядом других. Осознание культуры как специфической формы бытия строится на исходной оппозиции культура — природа. Однако это противопоставление весьма условно. Как показывает исторический опыт, формирование человеческой культуры является во многом результатом взаимодействия человеческого общества и природы на протяжении всей истории филогенеза⁷. В результате такого взаимодействия формируется трехчастная структура бытия: человеческое общество — культура — природа. Культуру можно рассматривать как реальный способ связи природного и социального в человеке⁸. При этом культура (прежде всего материальная) и природа образуют окружающую человека среду. Указанные замечания относительно соотношения культуры и природы имеют важное значение для настоящего исследования — многие объекты культурного наследия из перечисленных в ст. 3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» являются природными объектами (совместные творения человека и природы, культурные и природные ландшафты). Данное обстоятельство должно учитываться в законодворче-

⁶ Баллер Э. А. Социальный прогресс и культурное наследия. М., 1982. С. 3 ; Каган М. С. Философия культуры. СПб., 1996. С. 12—19.

⁷ Каган М. С. Философия культуры. С. 56 ; Лихачев Д. С. Экология культуры // Лихачев Д. С. Прошлое — будущему : статьи и очерки. Л., 1985. С. 49—63.

⁸ Каган М. С. Философия культуры. С. 46.

ской деятельности Российской Федерации, где традиционно существует различное правовое регулирование охраны природы и охраны объектов культурного наследия, что вызывает сложности в правоприменительной практике. Российскому законодательству в рассматриваемой сфере можно противопоставить опыт международно-правового регулирования охраны культурного и природного наследия, осуществляемого в рамках Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. Определенные тенденции намечаются и в российском законодательстве об охране окружающей среды.

Так, в Федеральном законе от 10.01.2001 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под понятием «окружающая среда» понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов (ст. 1). В свою очередь, природно-антропогенными объектами согласно данному Федеральному закону являются природные объекты, измененные в результате хозяйственной и иной деятельности, либо объекты, созданные человеком, обладающие свойствами природных объектов и имеющие рекреационное и защитное значение. К антропогенным объектам относятся объекты, созданные человеком для обеспечения его социальных потребностей и не обладающие свойствами природных объектов.

Антропогенные объекты и их деятельность в связи с потенциальным или имевшим место загрязнением окружающей среды и ранее находились в сфере действия природоохранного законодательства. Однако они не рассматривались как компоненты окружающей среды. Признание антропогенных объектов таковыми, по мнению отдельных исследователей, можно было бы считать «революционным поворотом в российском законодательстве» об охране окружающей среды, который может иметь далеко идущие теоретические и, самое главное, практические последствия⁹.

Разграничение предметов правового регулирования законодательства об охране объектов культурного наследия и законодательства об охране объектов природного наследия основано на различном ценностном значении этих объектов¹⁰.

⁹ Боголюбов С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 56—63.

¹⁰ Бессарабов В. Г., Лавров В. В. Правовые основы деятельности по охране культурных и природных ландшафтов в Российской Федерации // Правовая инициатива : Всерос. науч.-практ. журнал : 2013. № 12. электрон. период. изд. URL : <http://www.49e.ru> (дата обращения 17.01.2015).

Так, уникальные природные объекты представляют собой ценность с точки зрения охраны природы, в то время как объекты культурного наследия имеют ценность для культуры. Однако многие природные по своему происхождению объекты связаны с историческими событиями и имеют ценность для истории и культуры.

Понятие «наследие» указывает на связь объектов с культурными явлениями прошедших эпох. В Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» установлены формальные критерии отнесения объектов материального мира к объектам культурного наследия и включения их в единый государственный реестр объектов культурного наследия: не менее сорока лет с даты создания или даты исторических событий, с которыми такие объекты связаны; для мемориальных квартир и мемориальных домов, которые связаны с жизнью и деятельностью выдающихся личностей, имевших особые заслуги перед Россией, указанный срок со дня их смерти может быть уменьшен; для объектов археологического наследия — не менее ста лет с момента их возникновения (ст. 18).

Следует отметить, что далеко не все, что сохранилось от прошлого, требует сохранения для настоящего и будущих поколений, однако существуют вещи, которые необходимо сохранять, так как их утрата повлечет за собой разрушение нашей национальной, культурной и духовной идентичности. Государственной охране подлежит та часть культурного наследия, которая относится к категории ценностей.

Основанием для признания материального объекта прошлых эпох объектом культурного наследия, объектом государственной охраны является его ценность. Понятие «ценность» относится прежде всего к области философии, к ее разделу «аксиология». С точки зрения аксиологии, ценность представляет собой предпочтение личностью или обществом определенного образа или состояния. Отнесение к ценности может быть определено как способ обнаружения субъектом значения объекта¹¹. Ценность вещей основана на их связи с человеком — на способности удовлетворять его потребности, развивать его сущность. Для объектов культурного наследия ценность заключается в их способности вызывать общественную рефлексию в связи с событиями прошлых эпох либо в том, что они являются определенными образ-

¹¹ Каган М. С. Философская теория ценности. СПб., 1997. С. 51—52.

цами достижений материальной деятельности человека. Критерий отнесения объектов к категории ценностей заключается в самом человеке (имеется в виду человек общественный). Следует также отличать категорию ценностей от оценки. Если ценность имеет относительно объективный характер, то оценка представляет собой субъективный акт человеческого действия¹². Кроме того, при оценке могут браться за основу вполне определенные критерии как экономического, так и иного порядка. Для объектов материального мира могут различаться ценность с экономической точки зрения и ценность с точки зрения культуры. Так, при рассмотрении судами дел, связанных с хищениями культурных ценностей, особая историческая, научная или культурная ценность похищенных предметов определяется на основании экспертного заключения с учетом не только их стоимости в денежном выражении, но и значимости для истории, науки, культуры¹³.

В Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» для определения ценности объекта материального мира для культуры установлена процедура отнесения объектов материального мира к категории объектов культурного наследия (ст.ст. 16.1, 18, 22, 23). По общему правилу объект, обладающий признаками объекта культурного наследия, после получения соответствующих заключений включается в перечень вновь выявленных объектов культурного наследия, а после проведения историко-культурной экспертизы и подготовки соответствующей документации вновь выявленный объект включается в реестр объектов культурного наследия и становится объектом культурного наследия. Основное значение в данном случае играет заключение историко-культурной экспертизы, которую проводят лица, обладающие специальными познаниями и включенные в списки экспертов (ст.ст. 28—32 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Исключение объекта культурного наследия из реестра осуществляется в соответствии с порядком, изложенным в ст. 23 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Ис-

¹² Неновски Н. Право и ценности : пер. с болг. М., 1987. С. 27.

¹³ Пункт 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.04.1995 № 5 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за преступление против собственности».

ключение объекта культурного наследия из реестра может быть только в случае его полной физической утраты или утраты им историко-культурного значения. Утрата историко-культурного значения объекта определяется на основании заключения историко-культурной экспертизы.

На объектах культурного наследия должны быть установлены информационные надписи и обозначения. Надписи выполняются на русском языке и государственных языках республик — субъектов Российской Федерации. В зависимости от статуса объекта культурного наследия порядок установки надписей и обозначений определяется федеральным органом исполнительной власти (для памятников федерального значения), для памятников регионального и местного значения — соответственно законом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом.

В зависимости от ценности для соответствующего публично-правового образования объекты культурного наследия делятся на объекты культурного наследия федерального, регионального и местного значения. Кроме того, на территории Российской Федерации находятся объекты культурного наследия, имеющие всемирное значение.

Федеральный закон «Об охране объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусматривает, что объекты культурного наследия могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной или частной собственности. Значение объекта культурного наследия (федерального, регионального или местного значения) не зависит от формы собственности на него. Отдельные объекты культурного наследия не подлежат отчуждению из государственной собственности: это объекты культурного наследия, отнесенные к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники и объекты археологического наследия (п. 1 ст. 50 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»). Следует отметить, что процесс разграничения государственной собственности на объекты культурного наследия окончательно не завершен. Многие объекты культурного наследия фактически оказываются бесхозными. Такое положение приводит к тому, что в отношении данных памятников невозможно оформить охранные обязательства и неко-

му принимать меры к их сохранению. В этих случаях может быть применено положение п. 3 ст. 225 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), в соответствии с которым бесхозные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, по заявлению органа местного самоуправления, на территории которого они находятся. По истечении года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с требованием о признании права муниципальной собственности на эту вещь. На основании указанного положения Гражданского кодекса Российской Федерации в отношении многих бесхозных объектов культурного наследия было зарегистрировано право муниципальной собственности, в том числе и по инициативе органов прокуратуры.

Объекты культурного наследия, перечисленные в ст. 3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», являются в большинстве своем недвижимым имуществом.

Легальное определение термина «недвижимое имущество» содержится в п. 1 ст. 130 ГК РФ, в соответствии с которым к недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, т. е. объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. К недвижимым вещам относятся также подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

Приведенная норма ГК РФ и практика ее применения породили такую массу вопросов, что едва ли найдется другая статья ГК РФ, которая подверглась бы столь широкой критике¹⁴.

В российском праве традиционный законодательный подход отнесения имущества к недвижимости обладает некоторыми особенностями, одной из которых является возможность дополнять федеральными законами перечень недвижимых объектов, установленный основным кодифицированным актом. Это позволяет пополнять перечень объектов недвижимости, в том числе и зако-

¹⁴ Виноградов П. Недвижимое имущество: историческое и современное понимание // Бюллетень нотариальной практики. 2008. № 2. С. 72—85.

нами, которые регулируют отношения, не составляющие предмет гражданского права¹⁵.

Понятие и содержание категории «недвижимость» определяются в большей степени правовым режимом соответствующих объектов, который установлен национальным законодательством, нежели их естественно-физическими свойствами¹⁶.

Объект недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации обладает следующими признаками:

это индивидуально-определенная вещь;

она находится в прочной связи с землей, что влечет невозможность ее перемещения без несоразмерного ущерба ее назначению;

права на недвижимое имущество, а также их возникновение, изменение, ограничение, переход и прекращение требуют обязательной государственной регистрации¹⁷.

Согласно ст. 1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к предмету регулирования настоящего Федерального закона относятся, в частности, особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия как особым видом недвижимого имущества.

Недвижимые вещи всегда признаются индивидуально-определенными¹⁸.

Пространственная определенность служит юридически значимым признаком объекта недвижимого имущества¹⁹.

Основным средством придания объекту недвижимости черты индивидуально-определенной вещи является постановка его на государственный кадастровый учет в соответствии с требованием Федерального закона 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости».

¹⁵ Степанов С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М. 2004. С. 24.

¹⁶ Суханов Е. А. О понятии недвижимости и его влиянии на иные гражданско-правовые категории // Вестник гражданского права. 2008. № 4. С. 6—16.

¹⁷ Гонгало Б. М. Понятие недвижимого имущества // Правовое регулирование оборота недвижимого имущества : сб. науч. ст. Екатеринбург, 2002. С. 4—5 ; Кузьмина И. Д. Правовой режим зданий и сооружений как объектов недвижимости. Томск, 2002. С. 8—9.

¹⁸ Российское гражданское право : учебник / отв. ред. Е. А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М., 2011. Т. 1. С. 167.

¹⁹ Чубаров В. В. Проблемы правового регулирования недвижимости. М., 2006. С. 57—61.

Согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» под государственным кадастром недвижимости понимается систематизированный свод сведений об учтенном в соответствии с настоящим Федеральным законом недвижимом имуществе, а также сведений о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах и зонах с особыми условиями использования территорий, о территориях объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, иных предусмотренных настоящим Федеральным законом сведений. Государственный кадастр недвижимости является федеральным государственным информационным ресурсом. В соответствии с ч. 3 ст. 1 данного Федерального закона государственным кадастровым учетом недвижимого имущества признаются действия по внесению в государственный кадастр недвижимости сведений о недвижимом имуществе, которые подтверждают существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими определить такое недвижимое имущество в качестве индивидуально-определенной вещи, или подтверждают прекращение существования такого недвижимого имущества.

Отношения, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество, регулируются Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В соответствии с абз. 2 ст. 1 указанного Федерального закона государственной регистрации подлежат права на земельные участки, участки недр, здания, сооружения, жилые и нежилые помещения, предприятия как имущественные комплексы, а также те объекты, которые связаны с землей таким образом, что их перемещение без соразмерного ущерба их назначению невозможно.

Отдельные объекты культурного наследия относятся к объектам кадастрового учета, перечисленным в Федеральном законе «О государственном кадастре недвижимости» (здания, сооружения, помещения), и являются объектами недвижимости, возникновение прав на которые, их переход и прекращение подлежат обязательной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

Термины «здание», «сооружение», «помещение», которые содержатся в законодательстве о недвижимости (ГК РФ, Федераль-

ном законе «О государственном кадастре недвижимости», Федеральном законе «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»), могут быть раскрыты через Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» зданием является результат строительства, представляющий собой объемную строительную систему, имеющую надземную и (или) подземную части, включающую в себя помещения, сети инженерно-технического обеспечения и системы инженерно-технического обеспечения и предназначенную для проживания и (или) деятельности людей, размещения производства, хранения продукции или содержания животных (подп. 6); сооружение — это результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов (подп. 23); под помещением понимается часть объема здания или сооружения, имеющая определенное назначение и ограниченная строительными конструкциями (подп. 14).

Приведенные определения относятся к терминологии Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», однако они отражают внешнюю составляющую объектов недвижимости, таких как здания, сооружения и помещения, их природные, естественно-физические характеристики и свойства. Данный Федеральный закон является единственным нормативным правовым актом федерального уровня, в котором раскрываются рассматриваемые понятия.

Объектами культурного наследия могут быть как отдельные здания и сооружения, так и их группы, образующие *ансамбли*. При этом каждое из зданий и сооружений, образующих ансамбль, является самостоятельным объектом недвижимого имущества, но ценность для культуры они представляют в совокупности. Как объект недвижимого имущества ансамбль в некоторых случаях может представлять собой единый недвижимый комплекс как совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей (ст. 133.1 ГК РФ). К единым недвижимым комплексам применяются правила о неделимых

вещах. Следует отметить, что законодателем не установлен порядок регистрации прав на имущественные комплексы как единые объекты вещных прав и порядок их кадастрового учета. На практике регистрация прав и кадастровый учет осуществляются отдельно в отношении каждого здания и сооружения, входящих в состав ансамбля. Кроме того, в границах ансамбля образующие его здания и сооружения могут находиться в собственности различных лиц. Охрана целостности ансамбля как объекта культурного наследия заключается в установлении в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства ограничений и запретов на строительство и ведение иных работ, которые могут повлиять на его объемно-пространственные характеристики (ст. 5.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Достопримечательные места могут включать в себя как объекты, созданные человеком, так и природные объекты. К последним относятся культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей.

Включение культурных и природных ландшафтов в число охраняемых объектов культурного наследия связано с тем, что деятельность человека во все времена влияла на экологические системы и их компоненты, приводя к изменениям равновесного положения в растительном и животном мире, вызывая те или иные изменения в окружающей природной среде.

Однако данные изменения могут рассматриваться не только с точки зрения их негативных последствий. Окружающая среда в ряде случаев получает существенное преобразование, необходимое для обеспечения жизнедеятельности человека. Неверно рассматривать окружающую природу как обособленную, замкнутую от человека структуру. Неживая природа, растительный, животный и человеческий миры взаимосвязаны. Окружающая среда может рассматриваться не только как «кладовая» естественных богатств, но и как «сокровищница», в которой собраны лучшие достижения человеческой деятельности.

В структуре культурного ландшафта можно выделить две составляющие — природную и антропогенную. При этом антропогенная составляющая ландшафта включает в себя все результаты человеческой деятельности, такие как культурные характери-

ки местности и населяющих ее людей. Каждый культурный ландшафт создается человеческим духом под воздействием природной основы²⁰.

Особым видом достопримечательных мест могут быть центры исторических поселений.

Как и в случаях с ансамблями, в границах территорий достопримечательных мест действуют ограничения по строительству и иным видам хозяйственной деятельности в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства (ст. 5.1, 56.4, 59, 60 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Особым видом объектов культурного наследия являются *объекты археологического наследия*. Объектами археологического наследия являются частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека в прошлых эпохах (включая все связанные с такими следами археологические предметы и культурные слои), основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки. К объектам археологического наследия относятся, в том числе, городища, курганы, грунтовые могильники, древние погребения, селища, стоянки, каменные изваяния, стелы, наскальные изображения, остатки древних укреплений, производств, каналов, судов, дорог, места совершения древних религиозных обрядов, отнесенные к объектам археологического наследия культурные слои.

Под археологическими предметами понимаются движимые вещи, основным или одним из основных источников информации о которых независимо от обстоятельств их обнаружения являются археологические раскопки или находки, в том числе предметы, обнаруженные в результате таких раскопок или находок.

Под культурным слоем понимается слой в земле или под водой, содержащий следы существования человека, время возникновения которых превышает сто лет, включающий археологические предметы.

Исходя из содержания ст. 3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» можно выделить следующие свойства объектов археологического наследия как особого объекта правового регулирования.

²⁰ Туровский Р. Ф. Культурные ландшафты России. М., 1988. С. 26.

Объекты археологического наследия признаются объектами недвижимого имущества. Но данный вид недвижимости имеет свою специфику. При проведении археологических раскопок археологические предметы, являющиеся движимыми вещами, извлекаются из археологического слоя и передаются в музейный фонд. Археологический слой в процессе исследования полностью уничтожается. В отдельных случаях сохраняются для последующей музеефикации остатки древних строений и сооружений, которые были полностью или частично скрыты под землей. Открытые остатки строений и сооружений впоследствии могут охраняться как отдельные памятники либо включаться в состав ансамблей или достопримечательных мест. Таким образом, охрана археологического слоя необходима для его последующего изучения, после чего археологический слой перестает существовать.

Требования в сфере охраны археологических объектов влекут за собой определенные в законодательстве ограничения в отношении использования земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия (ст. 5.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Под *территорией объекта культурного наследия* понимается территория, непосредственно занятая данным объектом культурного наследия и (или) связанная с ним исторически и функционально, являющаяся его неотъемлемой частью.

Для обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде или на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объектов культурного наследия. В состав зоны охраны объекта культурного наследия могут входить охранный зона, зона регулируемой застройки, зона охраняемого природного ландшафта. Границы зон охраны устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, предусмотренном законами субъекта Российской Федерации (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия). Порядок разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Объект культурного наследия является объектом градостроительной деятельности особого регулирования.

В соответствии с п. 1 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительная деятельность — это деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений.

Территория объекта культурного наследия является объектом земельных отношений, связанных со специальным порядком охраны и использования земель.

Согласно п. 2 ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются в процессе градостроительного зонирования в порядке, определенном градостроительным и иным специальным законодательством.

Градостроительство и землепользование являются самостоятельными группами общественных отношений, которые регулируются соответствующими отраслями законодательства. Отметим, что правовое регулирование деятельности по использованию земель и градостроительству включает в себя, в том числе, определенные ограничения, направленные на охрану объектов культурного наследия, установленные Федеральным законом «Об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

Именно в результате нарушений при осуществлении градостроительной деятельности и землепользования объектам культурного наследия причиняется наибольший вред либо появляется угроза причинения вреда. Наибольшее количество правонарушений (уголовных и административных), посягающих на отношения, связанные с охраной объектов культурного наследия, совершается в процессе градостроительной деятельности и землепользования.

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» содержит условия осуществления градостроительной деятельности и землепользования, направленные на охрану памятников истории и культуры:

установление особых режимов градостроительной деятельности и землепользования в границах территории объектов культурного наследия и их охранных зон;

согласование документов территориального планирования с органами государственной охраны объектов культурного наследия;

согласование намечаемой градостроительной деятельности и землепользования с органами государственной охраны объектов культурного наследия;

возложение на лиц, осуществляющих строительство и землепользование, обязанностей принимать меры к сохранению объектов культурного наследия, в том числе обнаруженных при осуществлении соответствующих видов деятельности.

Подводя итог, можно отметить следующее. Понятие «объект культурного наследия» может быть определено как созданный в прошлом материальный объект, имеющий антропогенное, природно-антропогенное или природное происхождение, связанный с событиями прошлого и взятый под охрану государства в порядке, установленном законодательством.

Объекты культурного наследия имеют сложный типологический состав, являясь одновременно:

определяемыми экспертизой уникальными ценностями, обусловившими их государственную охрану;

недвижимым имуществом, в отношении которого законодатель устанавливает ограничения прав владения, пользования и распоряжения;

объектами градостроительной деятельности.

Особо охраняемые природные территории. Все более широкое вовлечение природных ресурсов в сферу производства, использование природной среды для удовлетворения потребностей общества и обеспечения жизнедеятельности человека обуславливают необходимость сохранения отдельных участков природы в их первоначальном виде. Эти участки являются особо охраняемыми территориями (акваториями), которые выполняют экологические, генетические, защитные, санитарно-гигиенические, оздоровительные, культурно-просветительные функции и изымаются из активного хозяйственного освоения.

В Федеральном законе от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» сказано, что особо охраняемые природные территории — это участки земли и водного пространства, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, изъятые решениями органов государственной власти

полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

С учетом различий в статусе и режиме устанавливаются следующие категории особо охраняемых природных территорий:

государственные природные заповедники, в том числе биосферные;

национальные парки;

природные парки;

государственные природные заказники;

памятники природы;

дендрологические парки и ботанические сады;

лечебно-оздоровительные местности.

Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут устанавливать и иные формы особо охраняемых природных территорий, в том числе зеленые зоны, городские леса, городские парки, памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрозаповедники и др.

В целях оценки состояния природно-заповедного фонда Российской Федерации ведется государственный кадастр особо охраняемых природных территорий. Он включает в себя сведения о статусе этих территорий, об их географическом положении и границах, их режиме, природопользователях, эколого-просветительной, научной, экономической, исторической и культурной ценности.

Государственные природные заповедники — полностью изъятые из хозяйственного использования особо охраняемые природные комплексы и объекты (земля, воды, недра, растительный и животный мир), имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение как образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира.

Государственные природные заповедники выполняют следующие функции:

осуществление охраны природных территорий в целях сохранения биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов;

организация и проведение научных исследований, включая ведение летописи природы;

осуществление экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды;

экологическое просвещение;

участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов;

содействие в подготовке научных кадров и специалистов в области охраны окружающей среды.

Деятельность государственного природного заповедника осуществляется на основании положения, которое утверждается постановлением Правительства Российской Федерации.

На земельных участках, прилегающих к территории природного заповедника, создаются охранные зоны с ограниченным режимом хозяйственной деятельности.

Приватизация земельных участков, расположенных в границах природного заповедника, и объектов недвижимости (в том числе жилых домов и квартир, зданий и сооружений) запрещается.

На территории природного заповедника запрещается любая деятельность, противоречащая режиму, определенному в положении о данном заповеднике, а также интродукция живых организмов в целях их акклиматизации.

На территориях заповедников допускаются мероприятия и деятельность, направленные на сохранение в естественном состоянии природных комплексов; восстановление и предотвращение изменений природных комплексов и их компонентов в результате антропогенного воздействия; поддержание условий, обеспечивающих санитарную и противопожарную безопасность; предотвращение условий, которые могут вызвать стихийные бедствия, угрожающие жизни людей и населенным пунктам; осуществление экологических задач; ведение эколого-просветительской работы; реализацию контрольно-надзорных функций.

На землях заповедников, не включающих особо ценные экологические системы, допускается деятельность, направленная на обеспечение жизнедеятельности сотрудников заповедника.

В заповедниках могут выделяться участки, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы.

Государственные природные заповедники находятся в федеральной собственности и являются объектами, составляющими основу национального богатства страны.

Деятельность государственных природных заповедников финансируются за счет средств федерального бюджета.

Национальные парки являются природоохранными, эколого-просветительскими и научно-исследовательскими учреждениями

федерального значения, предназначенными для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма. Их территории (акватории) включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность.

Основные задачи национальных парков:

сохранение природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов;

сохранение историко-культурных объектов;

экологическое просвещение населения;

создание условий для регулируемого туризма и отдыха;

разработка и внедрение научных методов охраны природы и экологическое просвещение;

осуществление государственного экологического мониторинга;

восстановление нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

Национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации. Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Все природные объекты, находящиеся на территории национальных парков, и все объекты недвижимости безвозмездно предоставляются им в бессрочное (постоянное) пользование. Вокруг национального парка создаются охранные зоны с ограниченным режимом экологического пользования.

На землях национальных парков устанавливается дифференцированный режим с учетом их природных, историко-культурных и иных особенностей. Исходя из этого на их землях могут быть выделены различные функциональные зоны:

заповедная, в пределах которой запрещены любая хозяйственная деятельность и рекреационное использование территорий;

особо охраняемая, в пределах которой обеспечиваются условия для сохранения природных комплексов и объектов, на территории которой допускается строго регулируемое посещение;

познавательного туризма, предназначенная для организации экологического просвещения и ознакомления с достопримечательными объектами национального парка;

рекреационная, предназначенная для отдыха, охраны историко-культурных объектов, в пределах которой обеспечиваются условия для их сохранения;

обслуживания посетителей, предназначенная для размещения мест ночлега, палаточных лагерей и иных объектов туристского

сервиса, культурного, бытового и информационного обслуживания посетителей;

хозяйственного назначения, в пределах которой осуществляется хозяйственная деятельность, необходимая для обеспечения функционирования национального парка.

На территориях национальных парков запрещается любая деятельность, противоречащая целям и задачам национального парка, в том числе: разведка и разработка полезных ископаемых; работы, влекущие за собой нарушение почвенного покрова и геологических обнажений; предоставление на их территориях садовых и дачных участков; строительство магистральных дорог, трубопроводов, линий электропередачи и иных коммуникаций и других объектов, не связанных с режимом их использования; рубка леса главного пользования, проходные рубки, заготовка живицы, промысловые охота и рыболовство; промышленная заготовка дикорастущих растений, деятельность, влекущая за собой нарушение условий обитания объектов растительного и животного мира; сбор биологических коллекций, интродукция живых организмов в целях их акклиматизации; движение и стоянка механизированных транспортных средств, не связанных с функционированием этих парков; проведение массовых спортивных и зрелищных мероприятий, организация туристических стоянок и разведение костров за пределами специально предоставленных для этого мест; вывоз предметов, имеющих историко-культурную ценность.

Управление национальными парками осуществляется федеральными государственными бюджетными учреждениями, которые финансируются за счет средств федерального бюджета и других не запрещенных законом источников.

Природные парки представляют собой особо охраняемые природные территории регионального значения. В границах природных парков выделяются зоны, имеющие экологическое, культурное или рекреационное назначение, и соответственно этому устанавливаются запреты и ограничения экономической и иной деятельности.

Решение об образовании природных парков принимает высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

Территории природных парков располагаются на землях, предоставленных им в бессрочное (постоянное) пользование, в отдельных случаях — на землях иных пользователей землей.

На территориях природных парков устанавливаются различные режимы охраны и использования в зависимости от экологи-

ческой и рекреационной ценности природных участков. Исходя из этого на их территориях могут быть введены природоохранные, рекреационные, агрохозяйственные и иные функциональные зоны, включая зоны охраны историко-культурных объектов и комплексов.

На территориях природных парков запрещается деятельность, влекущая за собой изменение исторически сложившегося природного ландшафта, снижение или уничтожение экологических, эстетических и рекреационных качеств природных парков, нарушение режима содержания памятников истории и культуры. В границах природных парков могут быть запрещены или ограничены виды деятельности, влекущие за собой снижение экологической, эстетической, культурной и рекреационной ценности их территорий.

Государственные природные заказники — территории (акватории), которые имеют особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов либо их компонентов и поддержания экологического баланса.

Объявление территории государственным природным заказником осуществляется как с изъятием у пользователей земли, так и без него. В случае необходимости соответствующие земельные участки и водные объекты могут быть изъяты для государственных нужд в порядке, установленном гражданским и земельным законодательством.

Выделяют государственные природные заказники федерального и регионального значения. Они могут быть:

комплексными (ландшафтными), предназначенными для сохранения и восстановления природных комплексов (природных ландшафтов);

биологическими (ботаническими и зоологическими), предназначенными для сохранения и восстановления редких и исчезающих видов растений и животных, в том числе ценных видов в хозяйственном, научном и культурном отношениях;

палеонтологическими, предназначенными для сохранения ископаемых объектов;

гидрологическими (болотными, озерными, речными, морскими), предназначенными для сохранения и восстановления ценных водных объектов и экологических систем;

геологическими, предназначенными для сохранения ценных объектов и комплексов живой природы.

Государственные природные заказники федерального значения учреждаются решением Правительства Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной

власти в области охраны окружающей среды. Государственные природные заказники регионального значения создаются по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

От подчиненности государственного природного заказника зависит, за счет какого бюджета происходит его финансирование (федерального или субъекта Российской Федерации).

На территориях государственных природных заказников постоянно или временно запрещается или ограничивается любая деятельность, если она противоречит целям и задачам создания государственных природных заказников или причиняет вред природным комплексам и их компонентам.

Задачи и особенности режима конкретного заказника закрепляются в положении, утверждаемом либо федеральным органом исполнительной власти, либо органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Памятниками природы являются уникальные, невосполнимые, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении природные комплексы, а также объекты естественного и искусственного происхождения.

Памятники природы могут быть как федерального, так и регионального значения.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации утверждают границы и определяют режим особой охраны территорий памятников природы, находящихся в их ведении.

Памятники природы федерального и регионального значения и их территории могут быть переданы под охрану физических или юридических лиц с оформлением охранного обязательства, паспорта и других документов по решению соответственно федерального органа исполнительной власти в области охраны окружающей среды или исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

На территориях, на которых находятся памятники природы, и в границах их охранных зон запрещается всякая деятельность, влекущая за собой нарушение сохранности памятников природы.

Дендрологические парки и ботанические сады являются особо охраняемыми природными территориями, созданными для формирования специальных коллекций растений в целях сохранения растительного мира и его разнообразия.

Дендрологические парки и ботанические сады могут быть федерального и регионального значения.

Положение о дендрологическом парке и ботаническом саде федерального значения утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, а положение о дендрологическом парке и ботаническом саде регионального значения утверждается решением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

На территориях дендрологических парков и ботанических садов запрещается всякая деятельность, не связанная с выполнением их задач и влекущая за собой нарушение сохранности флористических объектов.

Таким образом, природное и культурное наследие является отражением исторического опыта взаимодействия человека и природы. Указанное представление дает основание для включения в категорию природного и культурного наследия не только недвижимых и движимых объектов истории и культуры, но и культурных ландшафтов и природных объектов, связанных с деятельностью человека. Природное и культурное наследие следует рассматривать как системное образование, в котором отдельные природные и созданные в прошлом антропогенные объекты взаимосвязаны друг с другом.

2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Основы правового регулирования общественных отношений в области охраны и использования объектов культурного наследия определены в Конституции Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 44 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на доступ к культурным ценностям, в соответствии с ч. 3 указанной статьи каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Как следует из Конституции Российской Федерации, охрана памятников истории и культуры является не только обязанностью граждан, но также задачей органов государственной власти и местного самоуправления.

Термин «охрана» применительно к объектам культурного и природного наследия используется в нормативных правовых актах как в качестве особого приема в механизме правового регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу содержания, сохранения, использования, популяризации и

государственной охраны объектов природного и культурного наследия, так и в значении совокупности правовых средств, обеспечивающих правомерное поведение участников правоотношений в сфере владения, пользования, распоряжения объектами культурного наследия, в сфере хозяйственной деятельности, способной оказать негативное влияние на состояние памятников истории и культуры.

Охрану объектов природного и культурного наследия можно определить как комплексную, межведомственную, многосубъектную систему установленных в соответствии с законом мер, принимаемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими и физическими лицами, направленных на выявление, сохранение и использование объектов природного и культурного наследия в целях соблюдения положения Конституции Российской Федерации об обязанности каждого беречь природу и заботиться об охране памятников истории и культуры.

Без надлежащей охраны памятников истории и культуры не может быть обеспечено гарантируемое ч. 2 ст. 44 Конституции Российской Федерации право каждого на доступ к культурным ценностям.

В юридической литературе права человека определяются как «нормативно структурированные свойства и особенности бытия личности, которые выражают ее свободу и являются неотъемлемыми и необходимыми способами и условиями ее жизни, ее взаимоотношений с обществом, государством, другими индивидами»²¹. Согласно ст. 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека, являясь непосредственно действующими, определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием.

Существуют различные классификации прав человека. Отдельные ученые считают возможным выделять самостоятельную группу культурных прав (или прав в области культуры)²².

По мнению других исследователей, культурные права следует включать в группу социально-экономических прав человека и

²¹ Права человека : учебник для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 2002. С. 21.

²² Лавров В. В. К вопросу о предмете прокурорского надзора за соблюдением прав человека в сфере охраны объектов культурного наследия // Вестник Орловского государственного университета. Серия «Новые гуманитарные исследования». 2014. № 1 (42). С. 65—69.

гражданина. Права граждан в области культуры требуют комплексного подхода в связи с их значимостью, так как приходится говорить о сохранении культурного наследия, культурной самобытности и о культурном развитии страны в целом. Культурные права тесно связаны с другими правами и свободами граждан. Однако, как видно из анализа теоретических исследований о правах человека, вопросы культурных прав недостаточно освещены в российской юридической литературе²³.

Вместе с тем для успешного построения социального государства культурные права человека так же важны, как и другие виды прав. Под культурными правами в широком значении этого термина можно понимать участие человека в создании материальной и духовной среды обитания, распространении и воспроизводстве норм и ценностей, способствующих гуманизации общества, взаимному уважению людей, солидарности общества, основанных на нравственности и достоинстве человека²⁴.

К группе культурных прав относятся право на доступ к культурным ценностям, право участвовать в культурной жизни, закрепленные в ч. 2 ст. 44 Конституции Российской Федерации. Указанные конституционные положения основаны на международных актах.

Так, право каждого на участие в культурной жизни общества закреплено в ст. 27 Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Государства-участники международного пакта «Об экономических, социальных и культурных правах» 1966 г. признают право каждого человека на участие в культурной жизни (п. «а» ч. 1 ст. 15) и должны принимать меры для охраны достижений культуры. Согласно положениям Европейской культурной конвенции (ETS № 18) 1954 г. (для СССР Конвенция вступила в силу с 21 февраля 1991 г.) ее участники берут на себя обязательства по принятию надлежащих мер для защиты культурных ценностей и обеспечения доступа к ним (ст. 5).

Регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина относятся к предмету ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации). Система культурных

²³ Носов С. И. Права граждан в области культуры // Культура: управление, экономика, право. 2008. № 2. С. 6—8 ; Носов С. И., Степанова И. В. Гарантии реализации прав граждан в области культуры // Культура: управление, экономика, право. 2008. № 4. С. 8—12 ; Их же. Гарантии реализации прав граждан в области культуры // Культура: управление, экономика, право. 2009. № 1. С. 8—12.

²⁴ Запесоцкий А. С. Философия и социология культуры : избранные труды. СПб., 2011. С. 40.

прав граждан, провозглашенных в актах международного права и гарантированных Конституцией Российской Федерации, получила развитие в Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 09.10.1992 № 3612-1, задачами которых определены обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на культурную деятельность (ст. 1).

Согласно ст. 3 Основ законодательства Российской Федерации о культуре культурная деятельность включает в себя, в том числе, деятельность по сохранению и освоению культурных ценностей. Объекты культурного наследия являются разновидностью культурных ценностей (ст. 3 Основ). В Основах законодательства Российской Федерации о культуре закреплены принцип неотъемлемости права каждого человека на культурную деятельность (ст. 8) и право на приобщение к культурным ценностям (ст. 12).

Российская Федерация взяла на себя выполнение некоторых обязательств в сфере охраны объектов культурного и природного наследия, основанных на международных договорах. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации в правовую систему России включены общепризнанные нормы и принципы международного права, а также международные договоры с участием Российского государства.

К числу основополагающих актов международного права в сфере охраны объектов культурного и природного наследия относится Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г., принятая на семнадцатой сессии Генеральной конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и объединяющая 187 стран. Конвенция вступила в силу 17 декабря 1975 г. СССР ратифицировал Конвенцию Указом Президиума Верховного Совета СССР от 09.03.1988 № 8595-XI.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г. содержит положения, касающиеся национальной и международной охраны объектов культурного и природного наследия, деятельности Межправительственного комитета по охране всемирного культурного и природного наследия (Комитет всемирного наследия), Фонда охраны всемирного культурного и природного наследия (Фонд охраны всемирного наследия), а также условия и порядок предоставления странам — участникам Конвенции международной помощи.

Комитет всемирного наследия состоит из представителей 21 государства — участника Конвенции 1972 г.

Комитет всемирного наследия регулярно проводит сессии, на которых присуждается статус объекта всемирного наследия ЮНЕСКО. В настоящее время в мире насчитывается более 900 объектов всемирного культурного и природного наследия. Государства, на территории которых расположены объекты всемирного наследия, берут на себя обязательства по их сохранению. На территории Российской Федерации расположено 26 объектов, включенных в Список всемирного наследия.

Согласно ст. 25 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» объекты культурного наследия, которые представляют собой выдающуюся ценность, могут быть отнесены к объектам всемирного культурного наследия в соответствии с порядком, установленным Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.

Среди документов Совета Европы следует выделить Европейскую конвенцию об охране археологического наследия 1970 г. СССР присоединился к данной Конвенции 14 февраля 1991 г. Однако в 1992 году Конвенция 1970 г. была пересмотрена Советом Европы, и только в 2011 году принят Федеральный закон от 27.06.2011 № 163-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной)».

В Европейской конвенции об охране археологического наследия 1970 г. дается определение элементов археологического наследия, которыми считаются все остатки и предметы, любые другие следы человечества прошлых эпох. Это сооружения, строения, группы зданий, освоенные земельные участки, движимые объекты, иные памятники, а также окружающая их обстановка, находящиеся на суше или под водой.

С целью выполнения обязательств по международным договорам государства могут осуществлять определенные законодательные меры, направленные на их обеспечение.

В России центральное место среди нормативных актов в сфере охраны объектов культурного наследия занимает Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Многие положения Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в частности, содержащиеся в п. 4 ст. 3.1; подп. 6, 18, 28 ст. 9; п. 1 ст. 11; п. 1 ст. 14; п. 4 ст. 15; п. 1 и 13 ст. 16.1; п. 1 ст. 21; п. 1 ст. 27; п. 3 ст. 31; п. 4 ст. 34; п. 4 ст. 45; п. 3

ст. 45.1; п. 9 ст. 47.6; п. 8 ст. 59; п. 5 ст. 60) представляют собой бланкетные нормы, которые для своего исполнения требуют принятия Правительством Российской Федерации и иными федеральными органами исполнительной власти, обладающими необходимой компетенцией, подзаконных нормативных правовых актов. Отсутствие необходимых подзаконных нормативных правовых актов делало невозможным на протяжении длительного времени применение указанного Федерального закона²⁵.

Сложной проблемой является разграничение государственной собственности на памятники истории и культуры, которое осуществляется на основе подзаконных нормативных правовых актов: постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», Указа Президента Российской Федерации от 20.02.1995 г. № 176 «Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения».

В Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» закреплены права граждан Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Охрана объектов культурного наследия, как следует из преамбулы Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», осуществляется с целью реализации конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям, а также реализации 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.

Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федера-

²⁵ Работкевич А. В. Нормативное обеспечение деятельности по охране объектов культурного наследия // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 3. С. 2—3.

ции» предусмотрены требования к содержанию и использованию объектов культурного наследия (пп. 1—3 ст. 47.3), а также требования, установленные охранным обязательством собственника или иного владельца объекта культурного наследия в соответствии с пп. 2, 3 ст. 47.6 данного Федерального закона (ст. 47.1).

Обеспечение доступа граждан к объекту культурного наследия является публичным обязательством собственника или иного правообладателя объекта культурного наследия (п. 4 ст. 48, п. 5 ст. 50, п. 3 ст. 52, п. 5 ст. 55 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Правовому регулированию доступа к объектам культурного наследия посвящены ст.ст. 47.4 и 47.5 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Согласно указанным статьям реализация права граждан на доступ к объектам культурного наследия осуществляется на основе максимального сохранения баланса частного и публичного интересов, а также обеспечения международных обязательств Российской Федерации. Так, при определении условий доступа к памятникам или ансамблям религиозного назначения учитываются требования к внешнему виду и поведению посетителей памятника или ансамбля, соответствующие внутренним установлениям религиозной организации, если такие установления не противоречат законодательству Российской Федерации (п. 5 ст. 47.4). Условия доступа к объектам культурного наследия, занятым дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями иностранных государств, устанавливаются международными договорами (п. 7 ст. 47.4). В интересах сохранения объекта культурного наследия доступ к нему может быть ограничен (ст. 47.5).

В данном Федеральном законе определена сфера компетенции органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области охраны объектов культурного наследия, а также источники финансирования соответствующих мероприятий.

Наряду с Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» вопросы охраны объектов культурного наследия являются предметом специального правового регулирования иных законов, которые могут быть объединены в законодательство Российской Федерации о культурных ценностях. Последнее включает в себя следующие нормативные правовые акты: Осно-

вы законодательства Российской Федерации о культуре от 09.10.1992 № 3612-1, Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации». Многие положения Основ законодательства Российской Федерации о культуре конкретизируются в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

В соответствии со ст. 29 Основ законодательства Российской Федерации о культуре Правительство Российской Федерации разрабатывает федеральные государственные программы сохранения и развития культуры, включающие мероприятия по сохранению культурного наследия. В частности, Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 186 утверждена федеральная целевая программа «Культура России (2012—2018 годы)». В программе в числе приоритетных направлений государственной политики в области культуры определено решение задач, связанных с сохранением культурных ценностей и традиций народов Российской Федерации, сохранением материального и нематериального наследия культуры России и использованием его в качестве ресурса духовного и экономического развития. Одной из важных новелл последних лет является статья 40.1 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, введенная Федеральным законом от 22.04.2013 № 63-ФЗ, установившая обязанность Правительства Российской Федерации представлять палатам Федерального собрания Российской Федерации ежегодный доклад о состоянии культуры в России. Подготовка доклада осуществляется на основании данных мониторинга состояния культуры (в том числе объектов культурного наследия), предоставляемых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Требования в области охраны памятников истории и культуры определяют содержание многих положений законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере использования земель и иных природных объектов, законодательства, регулирующего градостроительную деятельность, законодательства о приватизации государственного и муниципального имущества и т. д.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» 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 и настоящим Федеральным законом. Имущественные отношения, возникающие при сохранении, использовании и государственной охране объектов культурного наследия, регулируются гражданским законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Так, объекты культурного наследия могут находиться в границах особо охраняемых природных территорий, правовой режим которых регулируется Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях».

Отдельные положения, направленные на сохранение объектов природного и культурного наследия, содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации. Одним из принципов земельного законодательства в подп. 6 п. 1 Земельного кодекса Российской Федерации назван приоритет земель особо охраняемых территорий. Согласно данному принципу изменение целевого назначения земель, занятых объектами культурного наследия, ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Кроме того, Земельным кодексом Российской Федерации регламентированы основания ограничения оборота земельных участков, занятых отдельными объектами природного и культурного наследия (подп. 1, 4 п. 5 ст. 27), основания установления соответствующих ограничений прав на землю (подп. 2 п. 2 ст. 56), основания установления особо охраняемых территорий историко-культурного значения в границах населенных пунктов (п. 10 ст. 85).

Согласно ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» сведения об объектах недвижимости, имеющих статус объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации, о территориях объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации входят в состав сведений государственного кадастра недвижимости.

В соответствии ч. 2 ст. 15 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» сведения об объекте недвижимости, имеющем статус объекта культурного наследия, о тер-

ритории объекта культурного наследия направляются органами охраны объектов культурного наследия в орган, осуществляющий ведение государственного кадастра недвижимости. Направление указанных сведений в орган, осуществляющий государственный кадастровый учет недвижимости, осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» органы охраны объектов культурного наследия направляют сведения о недвижимом имуществе, отнесенном к объектам культурного наследия, в органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в порядке, установленном ст. 8 указанного Закона. В Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним указывается содержание обязательств по сохранению объекта культурного наследия.

Отдельные положения, направленные на охрану объектов культурного наследия, содержатся в Законе Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», в соответствии со ст. 33 которого в случае обнаружения при пользовании недрами археологических объектов пользователи недр обязаны приостановить работы на соответствующем участке и сообщить об этом органам, предоставившим лицензию на пользование недрами.

Отношения в области охраны объектов природного и культурного наследия, возникающие в связи с градостроительной деятельностью, регулируются Градостроительным кодексом Российской Федерации. Градостроительная деятельность осуществляется с соблюдением требований сохранения объектов природного и культурного наследия.

Границы территорий объектов природного и культурного наследия должны отображаться на картах (схемах) территориального планирования всех уровней.

В соответствии с ч. 10 ст. 45 Градостроительного кодекса Российской Федерации подготовка документации по планировке территории осуществляется с учетом границ территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, границ территорий вновь выявленных объектов культурного наследия.

При получении разрешения на строительство застройщик наряду с другими документами прилагает к заявлению схему планировочной организации земельного участка, в которой

должны быть отражены границы зон объектов археологического наследия при наличии последних (п. 7 ст. 51 Градостроительного кодекса Российской Федерации). В случае обнаружения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта либо осуществляющее строительство, должно приостановить строительство, реконструкцию, капитальный ремонт, известить об обнаружении такого объекта в органы, предусмотренные законодательством Российской Федерации об объектах культурного наследия.

Федеральный закон от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», регулирующий отношения, возникающие в процессе профессиональной деятельности архитектора по созданию архитектурных объектов, устанавливает, что работы по реконструкции, реставрации и ремонту памятников истории и культуры, состоящих на государственном учете, а также работы по строительству, ремонту, реконструкции объектов в зонах охраны осуществляются в соответствии с законодательством об охране памятников истории и культуры.

Особенности приватизации объектов культурного наследия установлены Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Приватизация объекта культурного наследия возможна при условии его обременения обязанностью нового собственника по его содержанию, сохранению и использованию (т. е. по выполнению требований охранного обязательства). При проведении конкурса по продаже объектов культурного наследия важным условием должно быть проведение работ по сохранению объекта культурного наследия.

Новый собственник объекта культурного наследия обязуется выполнять требования охранного обязательства. Копия охранного обязательства является неотъемлемой частью договора о передаче права собственности на объект культурного наследия.

Охранное обязательство — это обязательство собственника или иного правообладателя объекта культурного наследия, включающее в себя требования к содержанию объекта культурного наследия, условиям доступа к нему граждан, порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ по его сохранению, а также иные обеспечивающие сохранность объекта требования.

Согласно Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»

Федерации» (в редакции, действовавшей до 22 января 2015 г.) охранное обязательство подлежит выполнению собственником и иным правообладателем объекта культурного наследия. Следует отметить, что законом в редакции, действовавшей до 22 января 2015 г., недостаточно подробно регулировались вопросы оформления охранных обязательств. Как правило, указанные документы имели форму договора между собственником или иным правообладателем объекта культурного наследия и государственным органом охраны объектов культурного наследия. Предусмотренные законом требования в охрannом обязательстве конкретизировались применительно к конкретному памятнику истории и культуры²⁶.

Земли в границах территорий, на которых расположены природные объекты, имеющие историко-культурное значение, не подлежат приватизации (п. 5 ст. 58 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

В соответствии с Федеральным законом от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» передача религиозным организациям объектов культурного наследия осуществляется в порядке, установленном указанным Федеральным законом, и в соответствии с требованиями в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, которые определены законодательством Российской Федерации. При этом многие вопросы, связанные с порядком передачи имущества религиозного назначения, регулируются подзаконными нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти. Владение, пользование, распоряжение объектами культурного наследия религиозная организация осуществляет в соответствии с требованиями законодательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Статусом объекта историко-культурного значения могут обладать места погребений (кладбища, некрополи и т. д.), порядок функционирования которых регулируется Федеральным законом от 12.01.1996 № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и законом Российской Федерации от 14.01.1993 № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» в части, касающейся захоронения погибших при защите страны.

²⁶ Александрова М. А. Указ. соч. С. 122.

Охрана объектов природного и культурного наследия отнесена Конституцией Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 72) к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Указанные положения Конституции Российской Федерации получили дальнейшее развитие в п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения принимаются в соответствии с изданными федеральными законами. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения; субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия соответствующих федеральных законов (пп. 1, 2 ст. 3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Общественные отношения в области охраны объектов природного и культурного наследия регулируются федеральными законами, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми как по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, так и по предметам ведения субъектов Российской Федерации. Роль последних в системе законодательства об охране объектов природного и культурного наследия сводится в основном к определению полномочий определенных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны объектов природного и культурного наследия.

В системе законодательства об охране объектов природного и культурного наследия законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, имеют большое значение в регулировании общественных отношений. В эту группу нормативных правовых актов входят не только нормативные правовые акты об охране объектов природного и культурного наследия, принятые в целях реализации соответствующих положений Федеральных законов «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и «Об особо охраняемых природных

территориях», но и иные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в области охраны памятников истории и культуры, принятые по другим предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (нормативно правовые аспекты земельного, градостроительного законодательства, законодательства в области охраны окружающей среды и т. д.).

Анализ положений федерального законодательства и законодательства отдельных субъектов Российской Федерации об охране объектов природного и культурного наследия позволяет выделить следующие формы правотворчества субъектов Российской Федерации в данной сфере.

Опережающее правотворчество, когда законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, принятые по предметам совместного ведения, призваны восполнять пробелы законодательства, обусловленные отсутствием соответствующих федеральных законов. В юридической литературе принято говорить об опережающем правотворчестве по вопросам совместного ведения, не урегулированным в федеральном законодательстве.

Вторая форма правотворчества субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов применительно к законодательству об охране объектов природного и культурного наследия выражается в конкретизации федерального законодательства. Это проявляется, во-первых, в принятии законов и иных нормативных правовых актов в области охраны объектов природного и культурного наследия, призванных регулировать общественные отношения, возникающие при осуществлении органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов природного и культурного наследия, предусмотренных ст. 9.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», а также при осуществлении полномочий субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, предусмотренных ст. 9.2 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Во-вторых, в принятии законов и иных нормативных правовых актов в области охраны объектов природного и культурного наследия в силу прямого указания на это федерального закона

или иного нормативного правового акта Российской Федерации. В Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» имеется значительное количество норм, содержащих указание на принятие соответствующих нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации: подп. 2 п. 3 ст. 5.1; п. 3 ст. 11; п. 2 ст. 12; п. 3 ст. 13; п. 4 ст. 13; абз. 3 п. 1 ст. 14; п. 3 ст. 16.1; ст. 17; п. 9 ст. 18; п. 2 ст. 22; п. 2 ст. 27; абз. 3 п. 3 ст. 31; п. 3 ст. 34; ст. 38; п. 2 ст. 45; ст. 46; п. 2 ст. 47; абз. 3 п. 1 ст. 58; п. 4 ст. 58; п. 7 ст. 59; абз. 2 п. 8 ст. 59; п. 2 ст. 60; п. 6 ст. 60.

В-третьих, в принятии программ, концепций с целью сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов природного и культурного наследия (п. 1 ст. 12 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

Первостепенное влияние на правотворчество субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере общественных отношений оказывает наличие значительного количества объектов природного и культурного наследия. Кроме того, законодательный процесс определяется уровнем социально-экономического развития региона.

В Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» не содержится императивных предписаний о том, каким образом должна строиться система законодательства субъекта Российской Федерации о сохранении, использовании, популяризации и охране объектов природного и культурного наследия. Анализ практики нормативного правового регулирования общественных отношений в данной сфере на уровне субъектов Российской Федерации позволяет выделить, по крайней мере, два типа системы регионального законодательства об объектах природного и культурного наследия:

первый тип характеризуется наличием комплексного нормативного правового акта, в котором в систематизированном виде изложены нормы, касающиеся вопросов, отнесенных к полномочиям субъектов Российской Федерации, связанных с охраной и использованием объектов природного и культурного наследия;

второй тип характеризуется тенденцией к детализации регулирования отношений, возникающих в связи с использованием и охраной объектов природного и культурного наследия, посредством специальных законов, направленных на реализацию требований федерального законодательства.

Российское законодательство об охране объектов природного и культурного наследия носит комплексный, межотраслевой и многоуровневый характер и включает в себя законы и подзаконные акты федерального уровня и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Это обусловлено сложным типологическим составом объектов природного и культурного наследия, являющихся разновидностями культурных ценностей, объектами недвижимого имущества, природными объектами, а также объектами земельных отношений и градостроительной деятельности.

3. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Объекты природного и культурного наследия являются объектами как управленческих, так и имущественных отношений (особым видом недвижимого имущества). Однако имущественные отношения, возникающие в процессе владения, пользования и распоряжения объектами природного и культурного наследия, в значительной степени ограничены требованиями охраны памятников истории и культуры. Осуществление собственниками, владельцами, арендаторами своих прав в отношении объектов природного и культурного наследия сопряжено с выполнением ими обязанностей по охране памятников истории и культуры, а также природных объектов. Кроме того, объекты природного и культурного наследия могут быть объектами земельных, градостроительных, природоресурсных и природоохранных отношений.

Деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по сохранению природного и культурного наследия должна строиться на основе системного и пространственного подхода. Основным объектом охраны и использования являются территории, как территория Российской Федерации в целом, так и территории отдельных населенных пунктов, национальных парков, историко-культурные территории и т. д. При этом в понятие территории включается все многообразие историко-культурных и природных памятников, а также сохранившиеся до наших дней традиционные формы социокультурной и хозяйственной деятельности.

Сложный типологический состав объектов культурного наследия определяет межведомственный характер государственного и

муниципального управления в области охраны и использования памятников истории и культуры.

Государственно-правовая деятельность по охране объектов природного и культурного наследия основана на охранительной функции права, как действия самого права, так и правоохранительной деятельности государства.

Государственно-правовая охрана объектов природного и культурного наследия направлена на обеспечение правопорядка в данной сфере общественных отношений, способствующего сохранению памятников истории, культуры и природы.

Анализ положений действующего законодательства Российской Федерации позволяет выявить следующие меры по охране объектов природного и культурного наследия:

выявление и учет объектов природного и культурного наследия, установление (в случаях, предусмотренных законодательством) границ их территорий — в результате указанных действий и издаваемых при их совершении правовых актов объект материального мира приобретает специальный правовой режим — объекта природного и культурного наследия;

сохранение объектов природного и культурного наследия, которое следует рассматривать как комплекс мер, осуществляемых в соответствии с действующим законодательством, направленных на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объекта природного и культурного наследия. Сохранение объекта культурного наследия может включать в себя консервацию, ремонт, реставрацию, приспособление объекта культурного наследия для современного использования. Для объектов археологического наследия, обеспечение физической сохранности которых невозможно, предусматриваются спасательные археологические работы с полным или частичным изъятием археологических предметов и последующей их передачей в музейный фонд;

установление зон охраны объектов природного и культурного наследия, необходимых для обеспечения сохранности объекта в его исторической среде. Зоны охраны объектов природного и культурного наследия устанавливаются на территории, сопряженной с объектом или несколькими объектами. В границах зон охраны объектов природного и культурного наследия действуют ограничения землепользования, градостроительства и иных видов хозяйственной деятельности;

установление и соблюдение специальных требований в сфере оборота объектов природного и культурного наследия с целью

обеспечения их сохранности, к числу которых может быть отнесен особый порядок приватизации объектов культурного наследия;

государственное и иное финансирование деятельности по охране объектов природного и культурного наследия.

Реализация указанных мер осуществляется различными субъектами, прежде всего публичными образованиями, а также гражданами, государственными и негосударственными организациями.

Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют свою деятельность в данной сфере в пределах их полномочий, которые определяются предметной компетенцией.

Государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий является составной частью государственного экологического надзора и осуществляется в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений требований законодательства в области охраны окружающей среды, касающихся:

режима особо охраняемой природной территории;

особого правового режима использования земельных участков, природных ресурсов и иных объектов недвижимости, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий;

режима охранных зон особо охраняемых природных территорий.

Специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны объектов культурного наследия и государственного надзора в данной сфере является Министерство культуры Российской Федерации, которое имеет свои территориальные органы.

Управление особо охраняемыми природными территориями осуществляет Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Управление объектами природного и культурного наследия, находящимися в федеральной собственности, как объектами имущественных отношений осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество).

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) осуществляет кадастровый учет недвижимости, регистрацию прав на объекты недвижимого имущества, являющиеся объектами культурного наследия, регистрацию соответствующих ограничений, обременений, а также государственный надзор в сфере использования земель.

Система региональных органов государственной власти субъектами Российской Федерации устанавливается самостоятельно с учетом требований, содержащихся в Федеральном законе

«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Государственное управление в сфере охраны объектов природного и культурного наследия в субъектах Российской Федерации обусловлено социально-экономической спецификой соответствующего региона, количеством объектов природного и культурного наследия, а также общей правовой культурой представителей законодательной и исполнительной властей. Субъектам Российской Федерации могут быть переданы отдельные полномочия Российской Федерации в отношении объектов природного и культурного наследия с предоставлением в виде субвенций соответствующих средств из федерального бюджета.

Управление объектами природного и культурного наследия, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации, осуществляют соответствующие органы государственной власти субъекта. Функции, связанные с сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов природного и культурного наследия, выполняют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление в области бюджетных, градостроительных и земельных отношений.

Согласно Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» отдельными полномочиями в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов природного и культурного наследия наделены органы местного самоуправления.

Таким образом, изложенное позволяет говорить о межведомственном характере государственного и муниципального управления в данной сфере общественных отношений.

Мероприятия по охране объектов природного и культурного наследия требуют значительной финансовой поддержки. В соответствии с п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» источниками финансирования мероприятий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия являются: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты и внебюджетные поступления. Порядок финансирования указанных мероприятий регулируется бюджетным законодательством с учетом особенностей, установленных Федераль-

ным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», принятыми во исполнение указанного Закона иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и законодательством об охране объектов культурного наследия субъектов Российской Федерации.

С целью сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов природного и культурного наследия в Российской Федерации разрабатываются соответствующие федеральные и региональные целевые программы. Так, в 2013 году была принята федеральная целевая программа «Культура России (2012—2018 годы)», содержащая разделы, связанные с охраной объектов культурного наследия. Программой предусмотрено финансирование работ по сохранению объектов культурного наследия в значительном объеме.

Деятельность граждан и юридических лиц по охране объектов природного и культурного наследия включает в себя:

соблюдение предусмотренных законом запретов и исполнение обязанностей, возникающих у граждан и юридических лиц как правообладателей объектов природного и культурного наследия;

участие в деятельности, направленной на выявление, учет и сохранение объектов природного и культурного наследия, а также защиту прав граждан, нарушенных в данной сфере общественных отношений;

содействие органам государственной власти Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления в осуществлении мероприятий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране особо охраняемых природных территорий.

Сведения о мероприятиях по сохранению объекта культурного наследия содержатся в акте технического состояния памятника истории и культуры и плане работ по его реставрации, консервации, ремонту, другим работам и благоустройству его территории, составляющих единый документ с охранным обязательством²⁷. Однако мероприятия по сохранению объекта культурного наследия не могут ограничиваться исключительно требованиями, содержащимися в охранных обязательствах. Прежде всего это касается вновь выявленных объектов культурного наследия, а также объектов археологического наследия. Сохранение объекта куль-

²⁷ Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденная Приказом Минкультуры СССР от 13.05.1986 № 203.

турного наследия в широком смысле представляет собой деятельность, направленную на обеспечение прав граждан в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

Отдельные виды мероприятий по сохранению объектов культурного наследия регламентируются Федеральным законом «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Так, работы по сохранению объекта культурного наследия проводятся на основании письменного разрешения и задания на проведение работ, выданных соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, и в соответствии с документацией, согласованной с соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, при условии осуществления контроля указанным органом за проведением работ (п. 1 ст. 45). Лица, осуществляющие работы по сохранению объекта культурного наследия, должны иметь лицензию на осуществление реставрационной деятельности (п. 3 ст. 45). Сами работы осуществляются по реставрационным нормам и правилам, которые утверждаются федеральным органом охраны объектов культурного наследия (п. 4 ст. 45). По окончании работ по сохранению объекта культурного наследия сдается отчет в орган охраны объектов культурного наследия, выдавший разрешение на проведение таких работ.

Предметом специального правового регулирования является порядок проведения полевых археологических работ, введенный Федеральным законом от 23.07.2013 № 245-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пресечения незаконной деятельности в области археологии».

Согласно п. 1 ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» работы по выявлению и изучению объектов археологического наследия, включая работы, имеющие целью поиск и изъятие археологических предметов (археологические полевые работы), проводятся на основании выдаваемого сроком не более чем на один год разрешения (открытого листа).

В соответствии с п. 3 ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» порядок выдачи разрешений (открытых листов), приостановления и прекращения их действия устанавливается Правительством Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.2014 № 127

утверждены Правила выдачи, приостановления и прекращения действия разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия.

Пунктом 4 ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусмотрено, что разрешения (открытые листы) выдаются физическим лицам — гражданам Российской Федерации, обладающим научными и практическими познаниями, необходимыми для проведения археологических полевых работ и подготовки научного отчета о выполненных археологических полевых работах, и состоящим в трудовых отношениях с юридическими лицами, уставными целями деятельности которых являются проведение археологических полевых работ, и (или) связанные с проведением археологических полевых работ научные исследования, и (или) выявление и собирание музейных предметов и музейных коллекций, и (или) подготовка кадров высшей квалификации по соответствующей специальности.

Самостоятельным направлением деятельности государственных органов по сохранению культурного наследия является государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (государственный надзор за охраной объектов культурного наследия). Государственным надзором признается деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований действующего законодательства в области охраны объектов культурного наследия. Поднадзорными субъектами государственного надзора за охраной объектов культурного наследия являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица, их руководители и иные должностные лица, индивидуальные предприниматели, а также физические лица.

Государственный надзор за охраной объектов культурного наследия осуществляется посредством организации и проведения проверок в отношении поднадзорных субъектов, мероприятий по контролю за состоянием объектов культурного наследия и принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению правонарушений и устранению их последствий. Государственный надзор за охраной объектов культурного наследия подразделяется на федеральный и региональный.

Предметом государственного надзора за охраной объектов культурного наследия являются: соблюдение поднадзорными субъектами обязательных требований в области использования,

популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, обеспечение доступа к памятникам истории и культуры, осуществление деятельности в границах территорий объектов культурного наследия, соблюдение режима использования земельных участков, а также соблюдение градостроительных регламентов в границах территории объекта культурного наследия, осуществление поднадзорными субъектами мер по обеспечению сохранности объекта культурного наследия.

Должностные лица органов охраны объектов культурного наследия при осуществлении государственного надзора в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

1) запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц информацию и документы по вопросам охраны объектов культурного наследия;

2) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного надзора о назначении проверки либо задания соответствующего органа охраны объектов культурного наследия посещать и обследовать используемые органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами при осуществлении хозяйственной и иной деятельности территории, здания, производственные, хозяйственные и иные нежилые помещения, строения, сооружения, являющиеся объектами культурного наследия либо находящиеся в зонах охраны таких объектов, земельные участки, на которых такие объекты расположены либо которые находятся в зонах охраны таких объектов, а с согласия собственников — жилые помещения, являющиеся объектами культурного наследия, и проводить исследования, испытания, измерения, расследования, экспертизы и другие мероприятия по контролю. Дата и время посещения и обследования должностным лицом органа охраны объектов культурного наследия жилого помещения, занимаемого физическим лицом, должны быть предварительно согласованы с указанным физическим лицом;

3) выдавать предписания, в том числе:

об устранении нарушений обязательных требований, допущенных собственником или иным законным владельцем объекта культурного наследия либо земельного участка, водного объекта

или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия, объект недвижимого имущества, расположенный в зоне охраны объекта культурного наследия;

об устранении нарушений особого режима использования земель в границах зон охраны объекта культурного наследия;

об устранении нарушений требований к осуществлению деятельности в границах территории объекта культурного наследия либо особого режима использования земельного участка, водного объекта или его части, в границах которых располагается объект археологического наследия;

4) привлекать к административной ответственности и принимать меры по предотвращению правонарушений;

5) направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

б) предъявлять в суд иски:

о понуждении исполнить обязательства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в натуре в случае, если собственник объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленного объекта культурного наследия либо собственник земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, не выполняет требований к сохранению объекта культурного наследия или совершает действия, угрожающие сохранности объекта культурного наследия и влекущие утрату им своего значения;

об изъятии из собственности указанных лиц объекта культурного наследия либо земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, в случае, если объект культурного наследия, включенный в реестр, уничтожен по вине собственника данного объекта или пользователя данным объектом либо по вине владельца земельного участка, в границах которого располагался объект археологического наследия;

о безвозмездном изъятии у указанных лиц земельного участка в границах территории объекта культурного наследия, являющегося неотъемлемой частью объекта культурного наследия, либо земельного участка, в границах которого располагался объект археологического наследия.

Как следует из п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» к нормативным правовым актам, надзор за исполнением которых осуществляют органы государственного надзора за охраной объектов культурного наследия, относятся международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В число поднадзорных субъектов органов государственного надзора за охраной объектов культурного наследия включены индивидуальные предприниматели и граждане.

Органы государственного надзора за охраной объектов культурного наследия осуществляют контрольные функции, проводя мероприятия по контролю за состоянием объектов культурного наследия, систематическое наблюдение в отношении объектов культурного наследия.

4. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере использования и охраны объектов природного и культурного наследия и информации о нарушениях действующего законодательства, позволяет выявить следующие проблемы:

существует потребность в совершенствовании правового регулирования отношений в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов природного и культурного наследия, прежде всего на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

в отношении значительного количества объектов природного и культурного наследия всех категорий историко-культурного значения, а также выявленных объектов культурного наследия не утверждены в соответствии с действующим законодательством границы территорий и режим использования земель;

большинство объектов природного и культурного наследия не имеют утвержденных предмета охраны и зоны охраны;

значительное количество объектов природного и культурного наследия не имеют зарегистрированного собственника;

большинство объектов природного и культурного наследия не зарегистрированы в государственном кадастре объектов недвижимости;

значительное количество объектов культурного наследия находится в неудовлетворительном состоянии;

на объектах археологического наследия отмечается значительный объем несанкционированных раскопок.

Можно выделить следующие группы распространенных нарушений законодательства в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия:

1) нарушение законов, регулирующих правоотношения, связанные с выявлением, учетом, сохранением и использованием объектов природного и культурного наследия:

 неисполнение требований закона о постановке на учет объектов культурного наследия, вновь выявленных объектов культурного наследия;

 неисполнение требований закона об установлении границ территорий, зон охраны объектов природного и культурного наследия;

 неисполнение требований закона об оформлении и исполнении охранных обязательств;

 неисполнение требований закона об обеспечении сохранности объектов культурного наследия;

 неисполнение требований закона о предоставлении информации об объектах культурного наследия;

 исключение объекта культурного наследия из реестра, из списка выявленных объектов культурного наследия;

2) нарушение законов при финансировании мероприятий по охране объектов природного и культурного наследия.

3) нарушение законов, регулирующих отношения, связанные с оборотом объектов природного и культурного наследия.

4) нарушение законов об охране объектов природного и культурного наследия при осуществлении градостроительной деятельности и при землепользовании.

К причинам низкого уровня законности в сфере использования и охраны объектов природного и культурного наследия следует отнести наличие межотраслевой системы управления, что в ряде случаев приводит к межведомственным коллизиям, несогласованности действий различных субъектов управления, а также совмещение одними и теми же органами функций исполнения требований законов об охране объектов культурного

наследия и государственного надзора за их исполнением. Например, органы государственной власти должны устанавливать границы территорий объектов культурного наследия, что является исполнением требований закона. В то же время эти же органы осуществляют контроль за исполнением соответствующих требований закона. Кроме того, не все меры, направленные на охрану объектов культурного наследия, вошли в предмет государственного надзора за охраной объектов культурного наследия, определяемый п. 5 ст. 11 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Так, не вошло в предмет государственного надзора осуществление органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами мер по охране объекта культурного наследия при отчуждении объекта из государственной или муниципальной собственности.

Недостаточность средств и полномочий государственного надзора за охраной объектов природного и культурного наследия в ряде случаев может быть восполнена средствами прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере правоотношений.

С учетом социальной значимости общественных отношений по охране и использованию объектов природного и культурного наследия, представляется, можно выделить в качестве направления деятельности органов прокуратуры прокурорский надзор в указанной сфере, в рамках которого реализуется функция прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов.

Задачами надзорной деятельности прокуратуры в исследуемой сфере общественных отношений являются:

защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан в области культуры в части доступа к объектам культурного наследия;

защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан на благоприятную окружающую среду;

защита государственных и общественных интересов в сфере сохранения объектов природного и культурного наследия Российской Федерации, являющихся частью всемирного природного и культурного наследия, с учетом международных обязательств России;

обеспечение законности в деятельности поднадзорных органов и лиц и издаваемых ими правовых актов в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия;

обеспечение законности в деятельности органов государственного надзора за охраной объектов природного и культурного наследия;

своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений в сфере использования и охраны объектов природного и культурного наследия, принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, по возмещению вреда и восстановлению нарушенного права.

Приведенный перечень основных задач не является исчерпывающим и может корректироваться в зависимости от изменяющейся ситуации в рассматриваемой сфере общественных отношений.

В силу сложного типологического состава объектов природного и культурного наследия нарушения законов об их охране и использовании могут выявляться как при осуществлении целенаправленных прокурорских проверок соблюдения прав человека в сфере культуры и исполнения законов об охране и использовании объектов природного и культурного наследия, так и при осуществлении надзора за исполнением градостроительного законодательства, земельного законодательства, законов о государственной и муниципальной собственности, бюджетного законодательства.

Органы прокуратуры по фактам нарушения законов об охране и использовании объектов природного и культурного наследия правомочны применять меры прокурорского реагирования.

Согласно ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на противоречащий закону правовой акт прокурор приносит протест в орган или должностному лицу, которые издали указанный акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренным процессуальным законодательством.

В случае выявления нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, прокурор в порядке ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вносит требование об изменении правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов.

При нарушении закона органом или должностным лицом прокурор или его заместитель в порядке ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вносит пред-

ставление об устранении нарушений закона в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенное нарушение.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных действиях прокурор или его заместитель в порядке ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» направляет должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона.

При наличии в выявленных противоправных действиях признаков административного правонарушения прокурор в соответствии со ст. 25 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. Согласно ч. 1 ст. 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях прокурор при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов вправе возбудить дело о любом административном правонарушении.

При выявлении нарушения уголовного законодательства прокурор в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации уполномочен вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц.

Выбор средств прокурорского реагирования определяется характером, степенью распространенности, тяжести нарушений, их структурой, видом, размером причиненного вреда и иными обстоятельствами.

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов об охране объектов природного и культурного наследия является важнейшим средством сохранения природного и культурного наследия народов России. Использование органами прокуратуры присущих им полномочий и правовых средств, направленных на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства в рассматриваемой сфере общественных отношений, позволяет выявлять и устранять недостатки государственного и муниципального управления охраной и использованием объектов природного и культурного наследия.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации.
2. Всеобщая декларация прав человека 1948 г.
3. Европейская конвенция об охране археологического наследия (пересмотренная) 1992 г.
4. Европейская культурная конвенция (ETS № 18) 1954 г.
5. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.
6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации.
9. Земельный кодекс Российской Федерации.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
12. Уголовный кодекс Российской Федерации.
13. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним : федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ с изм. и доп.
14. О государственном кадастре недвижимости : федер. закон Рос. Федерации от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ с изм. и доп.
15. О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ с изм. и доп.
16. О недрах : закон Рос. Федерации от 21 февр. 1992 г. № 2395-1 с изм. и доп.
17. О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности : федер. закон Рос. Федерации от 30 нояб. 2010 г. № 327-ФЗ.
18. О погребении и похоронном деле : федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 8-ФЗ с изм. и доп.

19. О приватизации государственного и муниципального имущества : федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 2001 г. № 178-ФЗ с изм. и доп.

20. О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 с изм. и доп.

21. Об архитектурной деятельности в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 17 нояб. 1995 г. № 169-ФЗ с изм. и доп.

22. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ с изм. и доп.

23. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ с изм. и доп.

24. Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон Рос. Федерации от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ с изм. и доп.

25. Об охране окружающей среды : федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ с изм. и доп.

26. Об увековечении памяти погибших при защите Отечества : закон Рос. Федерации от 14 янв. 1993 г. № 4292-1 с изм. и доп.

27. Основы законодательства Российской Федерации о культуре от 9 окт. 1992 г. № 3612-1 с изм. и доп.

28. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений : федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2009 г. № 384-ФЗ с изм. и доп.

29. Основы государственной культурной политики : утв. указом Президента Рос. Федерации от 24 дек. 2014 г. № 808.

30. Федеральная целевая программа «Культура России (2012—2018 годы)» : утв. постановлением Правительства Рос. Федерации от 3 марта 2012 г. № 186 с изм. и доп.

31. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 7 дек. 2007 г. № 195.

32. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 1 апр. 2014 г. № 165.

33. Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации : пособие / под общ. ред. О. С. Капинус. — Москва : Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2012. — 470 с.

34. Аникин А. А. Об основных задачах прокурорского надзора за исполнением земельного, природоохранного законодательства и мерах по защите объектов культурного наследия в Московской области / А. А. Аникин // Прокурор. — 2012. — № 2. — С. 17—21.

35. Базанов В. Л. Проблемы сохранения историко-культурного наследия в условиях обновления общества (на примере материальных памятников истории и культуры РФ) / В. Л. Базанов : автореф. дис. ... канд. филос. наук — Москва, 1991. — 21 с.

36. Баллер Э. А. Социальный прогресс и культурное наследие / Э. А. Баллер. — Москва : Наука, 1982. — 226 с.

37. Бессарабов В. Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В. Г. Бессарабов, К. А. Кашаев. Москва : Городец, 2007. — 237 с.

38. Бессарабов В. Г. Организация и деятельность российской прокуратуры / В. Г. Бессарабов. — Нальчик : Эль-фа, 2006. — 368 с.

39. Бессарабов В. Г. Правовые основы деятельности по охране культурных и природных ландшафтов в Российской Федерации [Электронный ресурс] / В. Г. Бессарабов, В. В. Лавров // Правовая инициатива : Всерос. науч-практ. журн. — 2013. — № 12. — URL: <http://www.49e.ru>.

40. Боголюбов С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. — 2002. — № 6. — С. 56—63.

41. Богуславский М. М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты / М. М. Богуславский. — Москва : Юрист, 2005. — 427 с.

42. Боярский П. В. Введение в памятниковедение / П. В. Боярский. — Москва : [б. и.], 1990. — 249 с.

43. Гильмутдинов И. Надзор за исполнением законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия / И. Гильмутдинов, М. Вавилин // Законность. — 2012. — № 6 — С. 20—22.

44. Егорова Е. Ю. Государственно-правовая защита культурных ценностей (сравнительный анализ российского и француз-

ского законодательства) / Е. Ю. Егорова : дис. ... канд. юрид. наук — Москва, 1996. — 165 с.

45. Каган М. С. Философия культуры / М. С. Каган. — Санкт-Петербург : Петрополис, 1996. — 415 с.

46. Каган М. С. Философская теория ценности / М. С. Каган. — Санкт-Петербург : Петрополис, 1997. — 136 с.

47. Кириллов В. И. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране памятников истории и культуры. Опыт работы прокуратуры Республики Татарстан / В. И. Кириллов // Всероссийское совещание по проблемам прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства : сб. материалов семинара по обмену опытом / под ред. А. В. Паламарчука. — Москва : Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2015. — С. 568—576.

48. Клебанов Л. Р. Памятники истории и культуры: правовой статус и охрана : монография / Л. Р. Клебанов. — 2-е изд. — Москва : НОРМА, 2015. — 160 с.

49. Лавров В. В. К вопросу о предмете прокурорского надзора за исполнением законов об охране объектов культурного наследия / В. В. Лавров // Вестник Орловского государственного университета. Серия «Новые гуманитарные исследования». — 2014. — № 5 (40). — С. 39—45.

50. Лавров В. В. К вопросу о предмете прокурорского надзора за соблюдением прав человека в сфере охраны объектов культурного наследия / В. В. Лавров // Вестник Орловского государственного университета. Серия «Новые гуманитарные исследования». — 2014 — № 1 (42). — С. 65—69.

51. Лавров В. В. Новеллы законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации за 2014 год / В. В. Лавров // КриминалистЪ. — 2015. — № 1 (16). — С. 94—99.

52. Лавров В. В. Становление и развитие законодательства СССР об охране памятников истории и культуры / В. В. Лавров // Вестник Орловского государственного университета. Серия «Новые гуманитарные исследования». — 2014. — № 5 — С. 39—45.

53. Мартыненко И. Э. Законодательство об охране историко-культурного наследия и прокурорский надзор за его исполнением : монография / И. Э. Мартыненко. — Минск : Тесей, 2001. — 192 с.

54. Нагирный Л. С. Надзорная практика прокуратуры Ленинградской области в сфере исполнения законодательства об охране объектов культурного наследия / Л. С. Нагирный // Всероссийское совещание по проблемам прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства : сб. материалов семинара по обмену опытом / под ред. А. В. Паламарчука. — Москва : Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2015. — С. 389—399.

55. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2013. — 1159 с.

56. Неновски Н. Право и ценности : пер. с болг. / Н. Неновский. — Москва : Прогресс, 1987. — 248 с.

57. Носов С. И. Гарантии реализации прав граждан в области культуры / С. И. Носов, И. В. Степанова // Культура: управление, экономика, право. — 2008. — № 4. — С. 8—12.

58. Носов С. И. Права граждан в области культуры / С. И. Носов // Культура: управление, экономика, право. — 2008. — № 2. — С. 6—8.

59. Паламарчук А. В. Деятельность органов прокуратуры вне уголовно-правовой сферы / А. В. Паламарчук, Р. Р. Сеченова, В. П. Зимин. — Москва : Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2013. — 119 с.

60. Права человека : учеб. для вузов / отв. ред. Е. А. Лукашева. — Москва : Норма, 2002. — 573 с.

61. Прокурорский надзор за исполнением законов об охране памятников истории и культуры : семинар прокуратур Приволжского федерального округа, 15 марта 2013 г. : сб. докладов / под ред. С. П. Зайцева, К. Ф. Амирова. — Казань : Поволжский изд. дом, 2013. — 36 с.

62. Работкевич А. В. Нормативное обеспечение деятельности по охране объектов культурного наследия / А. В. Работкевич // Культура: управление, экономика, право. — 2010. — № 3. — С. 2—3.

63. Рябова Н. А. Ситуационный анализ применения законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры / Н. А. Рябова // Советское государство и право. — 1986. — № 11. — С. 140—143.

64. Стешенко Л. А. Правовые вопросы охраны и использования памятников истории и культуры / Л. А. Стешенко // Советское государство и право. — 1977. — № 6. — С. 35—36.

65. Торговченков В. И. Памятники архитектуры — связующее звено между поколениями / В. И. Торговченков // Прокурор. — 2013. — № 1. — С. 51—57.

66. Федорова Л. В. Правовое регулирование приватизации недвижимых объектов культурного наследия : монография / Л. В. Федорова. — Москва : Юстицинформ, 2012. — 184 с.

67. Честных Н. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) / Н. Н. Честных // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан : сб. метод. материалов / под общ. ред. А. Э. Буксмана. — Москва : Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, 2013. — С. 476—495.

68. Шамшина О. Г. Проблемы обеспечения охраны объектов культурного наследия / О. Г. Шамшина // Прокурор. — 2013. — № 1. — С. 47—50.

69. Шестова С. М. Историко-культурологический анализ нормативного регулирования охраны и использования памятников истории и культуры в России / С. М. Шестова : автореф. дис. ... канд. культурологии — Санкт-Петербург, 2009. — 26 с.

70. Яни С. А. Эффективность уголовного законодательства об охране памятников / С. А. Яни, В. М. Сырых // Советское государство и право. — 1990. — № 3. — С. 74—78.

Учебное издание

*Вениамин Владимирович ЛАВРОВ,
кандидат исторических наук, доцент*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ПРИРОДНОГО
И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Учебное пособие для магистратуры

Редактор *Н. Я. Ёлкина*
Компьютерная верстка *Е. А. Меклиш*

Подписано в печать 27.04.2016. Формат 60х90/16.
Печ. л. 4,0. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—110).
Заказ 2249.

Редакционно-издательская лаборатория
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44