

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

В. В. ЛАВРОВ

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

**Учебное пособие для обучающихся
по программе магистратуры**

2-е издание, переработанное и дополненное



**Санкт-Петербург
2021**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. В. ЛАВРОВ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ
И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ
ПРИРОДНОГО И КУЛЬТУРНОГО
НАСЛЕДИЯ

Учебное пособие для обучающихся
по программе магистратуры

2-е издание, переработанное и дополненное

Санкт-Петербург
2021

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 обучающихся по программе магистратуры / В. В. Лавров. — 2-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021. — 71, [1] с.**

В учебном пособии рассматриваются объекты 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) Университета прокуратуры
Российской Федерации, 2016

© Санкт-Петербургский
юридический институт
(филиал) Университета прокуратуры
Российской Федерации, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
1. Понятие и виды объектов природного и культурного наследия.....	6
2. Правовое регулирование охраны и использования объектов природного и культурного наследия.....	33
3. Государственное и муниципальное управление в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия.....	50
4. Актуальные проблемы в сфере охраны и использования объектов природного и культурного наследия.....	59
<i>Литература</i>	64

ВВЕДЕНИЕ

Природное и историко-культурное наследие России — источник формирования и развития человека, общества, этноса, хранилище исторической памяти. Утраты объектов природного и культурного наследия невозполнимы. 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 — обязанность не только граждан, но и органов государственной власти и местного самоуправления.

Деятельность по охране и использованию объектов природного и культурного наследия является органической частью комплекса современных социокультурных, социально-экономичес-

ких, 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, 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 коммуникации, 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 И ВИДЫ 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 9 октября 1992 г. № 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.

¹ Сергеев А. П. Гражданско-правовая охрана культурных ценностей в СССР. Л., 1990. С. 20—21, 34—36. ISBN 5-288-00604-0 ; Михайлова Н. В. Государственно-правовая охрана историко-культурного наследия России во второй половине XX века. М., 2001. С. 18.

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

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

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 образом, 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 статуса¹.

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 порядке².

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 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «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

¹ Богуславский М. М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 31.

² 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., испр. М., 2015. С. 12—14.

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 культуры. Таким образом, существенным 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 столетий¹. В Основах государственной культурной политики, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 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

¹ Баллер Э. А. Социальный прогресс и культурное наследия. М., 1987. С. 3. (Сер. «История и современность»); Каган М. С. Философия культуры. СПб., 1996. С. 12—19.

условно. Как показывает исторический опыт, формирование человеческой культуры является во многом результатом взаимодействия человеческого общества и природы на протяжении всей истории филогенеза¹. В результате такого взаимодействия формируется трехчастная структура бытия: человеческое общество — культура — природа. Культуру можно рассматривать как реальный способ связи природного и социального в человеке². 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 законотворческой 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 года. Определенные тенденции намечаются и в российском законодательстве об охране окружающей среды.

Так, в Федеральном законе от 10 января 2001 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под окружающей средой 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 рекреаци-

¹ 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.

² Каган М. С. *Философия культуры*. С. 46.

онное 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 последствия¹.

Разграничение предметов правового регулирования законодательства об охране объектов культурного наследия и законодательства об охране объектов природного наследия основано на различном ценностном значении этих объектов².

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 деятельно-

¹ Боголюбов С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» // Журнал российского права. 2002. № 6. С. 56—63.

² Бессарабов В. Г., Лавров В. В. Правовые основы деятельности по охране культурных и природных ландшафтов в Российской Федерации // Правовая инициатива. 2013. № 12. URL: <http://www.49e.ru/> (дата обращения: 17.01.2015).

стью 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 объекта¹. 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 образцами 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 действия². 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

¹ Каган М. С. Философская теория ценности. СПб., 1997. С. 51—52.

² Неновски Н. Право и ценности : пер. с болг. М., 1987. С. 27.

определяется на основании экспертного заключения с учетом не только их стоимости в денежном выражении, но и значимости для истории, науки, культуры¹.

В Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» относительно определения ценности объекта материального мира для культуры установлена процедура отнесения объектов материального мира к категории объектов культурного наследия (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. 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». Исключение 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

¹ О некоторых вопросах применения судами законодательства об ответственности за преступления против собственности : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 г. № 5. П. 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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 некому 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 критике¹.

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 законами, которые регулируют отношения, не составляющие предмет гражданского права².

Понятие и содержание категории «недвижимость» определяются в большей степени правовым режимом соответствующих

¹ Виноградов П. Недвижимое имущество: историческое и современное понимание // Бюллетень нотариальной практики. 2008. № 2. С. 72—85.

² Степанов С. А. Недвижимое имущество в гражданском праве. М., 2004. С. 24.

объектов, который установлен национальным законодательством, нежели их естественно-физическими свойствами¹.

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 регистрации².

Согласно п. 2 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-определенными³.

Пространственная определенность служит юридически значимым признаком объекта недвижимого имущества⁴.

Основным средством придания объекту недвижимости черты индивидуально-определенной вещи является постановка его на государственный кадастровый учет в соответствии с требованием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

В отношении зданий, сооружений и помещений, которые являются объектами культурного наследия, могут быть в соответствии с предусмотренной законодательством процедурой произведены кадастровый учет и последующая государственная реги-

¹ Суханов Е. А. О понятии недвижимости и его влиянии на иные гражданско-правовые категории // Вестник гражданского права. 2008. № 4. С. 6—16.

² Гонгало Б. М. Понятие недвижимого имущества // Правовое регулирование оборота недвижимого имущества : сб. науч. ст. / Ин-т частного права. Екатеринбург, 2002. С. 4—5. ; Кузьмина И. Д. Правовой режим зданий и сооружений как объектов недвижимости. Томск, 2002. С. 8—9.

³ Российское гражданское право : учебник : в 2 т. / Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова ; отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2010. Т. 1. С. 167.

⁴ Чубаров В. В. Проблемы правового регулирования недвижимости. М., 2006. С. 57—61.

страция прав, возникших в отношении их как объектов недвижимого имущества.

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 он представляет лишь в совокупности с другими объектами. На практике регистрация прав и кадастровый учет осуществляются отдельно в отношении каждого здания и сооружения, входящего 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 нарушение его объемно-пространственных характеристик (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.

Вопросы влияния окружения памятника архитектуры на его эстетическое восприятие поднимались в середине XIX века¹.

В странах Западной Европы территория непосредственного окружения объекта культурного наследия с середины 30-х годов XX века устанавливалась только на основании принципов сохранения сложившихся параметров градостроительной среды и визуального восприятия памятника архитектуры.

Так, во Франции понятие территории памятника истории и культуры связано с термином «обозреваемость памятника». Со-

¹ Никифоров А. А. Зоны охраны объектов культурного наследия — правовой инструмент сохранения исторической среды памятника истории и культуры // Культура: управление, экономика, право. 2014. № 3. С. 3—11.

гласно французскому законодательству, по периметру 500 м вокруг памятника истории и культуры одновременно со взятием его под государственную охрану устанавливается территория «визуального контакта», в пределах которой все работы по изменению экстерьера объектов недвижимости, строительству зданий и (или) сооружений, размещению рекламы и городского оборудования подлежат согласованию с гражданским архитектором управления по архитектуре и охране культурного наследия¹.

В западноевропейской практике за последние несколько десятилетий возведения новых зданий на территориях непосредственного окружения памятников истории и культуры сформировались определенные схемы и принципы постановки объектов так называемой «сопутствующей архитектуры». Среди наиболее распространенных принципов проектирования объектов сопутствующей архитектуры можно отметить принципы:

реконструкции (архитектурные решения максимально воссоздают утраченные здания);

стилизации (архитектурные решения согласованы с архитектурно-стилистическими особенностями памятника);

нейтральности (архитектурные решения в новых строительных материалах (стекло, бетон) нейтральны к исторической среде);

контраста (архитектурные решения контрастируют с исторической застройкой и организуют новый акцент).

Практически во всех западноевропейских странах современная архитектура непосредственного окружения памятника истории и культуры формируется на основании первых двух принципов проектирования с обязательным условием достижения гармонии и единства архитектурной среды, а именно:

соблюдение пропорциональных соотношений объемов и высот зданий;

согласованность решений фасадов и архитектурной выразительности зданий;

обоснованность выбора цветовой гаммы.

Таким образом, в странах Западной Европы влияние окружающей застройки на сохранность историко-культурной ценности памятника во многом рассматривается через качество формирующейся архитектурной среды и вариантность творческого про-

¹ Там же.

цесса архитектора. При этом здания и сооружения, возводимые на территории памятника архитектуры, ни в коем случае не должны претендовать на роль градостроительного акцента¹.

Включение природных и культурных 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 считать окружающую природу обособленной от человека, замкнутой структурой. 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 характеристики местности и населяющих ее людей. Каждый культурный ландшафт создается человеческим духом под воздействием природной основы².

Одним из видов объектов культурного наследия, достопримечательных мест, являются центры исторических поселений.

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

¹ Там же.

² Туровский Р. Ф. Культурные ландшафты России. М., 1998. С. 26.

Следует отметить, что такая категория, как «градостроительная ценность» (особенности исторического поселения), служит объектом феноменологических исследований с конца XIX века.

В основе классификации ценностей лежит утверждение исторической правдивости, в соответствии с которой любой город-памятник предстает перед нами в качестве двойкой ценности: исторической и современной. «Ценность давности», безусловно, придает значение возрасту объекта охраны и следам времени на нем. Однако возраст города не играет такого определяющего значения, если в нем незначительны количество и значимость архитектурных элементов¹.

Критерий архитектурно-эстетической ценности «образцовой застройки городов», определяющий сомасштабные, пропорциональные архитектурно-пространственные композиции в системе городской среды, в Российской империи выделял среди прочих представитель течения неоклассицизма художник-архитектор Владислав-Оттон Станиславович Карпович, который отмечал, что «в России почти каждый город имеет свою особую красоту, свои исторические традиции, свой стиль, который должен быть проводим в каждом городе как для частных, так и для общественных зданий, и только таким способом можно придать городу стильный художественный облик»².

Таким образом, градостроительную ценность исторического поселения составляют совокупность элементов ландшафта, планировки архитектурных зданий и сооружений, сохранивших характерные черты исторической градостроительной композиции, масштаб и взаимные пропорциональные соотношения застройки, градоформирующее значение комплексов и архитектурных доминант.

Охрана исторического поселения одновременно обращена и в прошлое, и в будущее. Это процесс взаимодействия между различными силами в поиске равновесного, устойчивого развития, на полюсах которого находятся историко-культурный опорный план территории исторического поселения, отображающий его

¹ Никифоров А. А. О критериях историко-культурной ценности исторических поселений // Культура: управление, экономика, право. 2016. № 2. С. 38—47.

² Цит. по: Никифоров А. А. О критериях историко-культурной ценности ...

предмет охраны, и генеральный план развития исторического поселения — документ планирования, обеспечивающий градостроительными средствами формирование качественной среды обитания¹.

Особым видом объектов культурного наследия являются объекты археологического наследия. Из содержания ст. 3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» можно вывести следующие свойства объекта археологического наследия как особого объекта правовой охраны.

Объекты археологического наследия признаются недвижимым имуществом. 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 археологических слоев необходима для их последующего изучения, после которого археологический слой перестает существовать.

Требования в сфере охраны археологических объектов влекут за собой определенные 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»).

В результате археологических исследований совершаются открытия, которые в ряде случаев имеют значение не только для государства, на территории которого они сделаны, но для всего человечества. Данное обстоятельство обусловило привлечение внимания к проблеме охраны памятников археологии международного сообщества. На девятой сессии Генеральной конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образова-

¹ Никифоров А. А. О критериях историко-культурной ценности ...

ния, науки и культуры, проведенной в г. Нью-Дели, 5 декабря 1956 г. была принята Рекомендация, определяющая принципы международной регламентации археологических раскопок.

Несмотря на значительные изменения, которые были внесены в законодательство Российской Федерации Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ, многие проблемы, связанные с надлежащим обеспечением охраны и изучения объектов археологического наследия, так и остались неразрешенными на уровне правового регулирования. Учитывая ограниченный объем публикации, остановимся лишь на некоторых из них.

В первую очередь это касается выдачи разрешения на право ведения археологических работ.

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.

Принято постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил выдачи, приостановления и прекращения действия разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия» от 20 февраля 2014 г. № 127.

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.

Данное положение может привести на практике к тому, что к проведению археологических работ будут допущены лица, не

имеющие достаточной квалификации, а это, в свою очередь, повлечет утрату соответствующих археологических памятников для науки. Подобное суждение обусловлено следующими обстоятельствами.

Юридическим лицом, уставной целью деятельности которого является проведение археологических полевых работ, может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, т. е. археологические работы смогут осуществлять организации, действующие не в интересах науки, а в интересах заказчиков работ.

К числу юридических лиц, работники которых могут получать открытые листы, относятся организации, осуществляющие подготовку кадров высшей квалификации по соответствующей специальности.

С целью оптимизации археологических работ с точки зрения их научной обоснованности следовало бы ввести обязательное лицензирование для юридических лиц, указанных в п. 4 ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». Для этого необходимо дополнить п. 4 указанной статьи словами «и имеющими лицензию на осуществление археологических полевых работ», а также предусмотреть п. 4.1 следующего содержания: «Порядок получения лицензии на осуществление археологических полевых работ и требования к соискателям лицензии устанавливаются Правительством Российской Федерации».

В соответствии с п. 13 ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» исполнитель археологических полевых работ — физическое лицо, проводившее археологические полевые работы, и юридическое лицо, в трудовых отношениях с которым состоит такое физическое лицо, в течение трех лет со дня окончания срока действия разрешения (открытого листа) обязаны передать в порядке, установленном федеральным органом охраны объектов культурного наследия, все изъятые археологические предметы (включая антропогенные, антропологические, палеозоологические, палеоботанические и иные объекты, имеющие историко-культурную ценность) в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации.

Порядок формирования Музейного фонда Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» и принятыми в соответствии с ним нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти Российской Федерации. Анализ указанных нормативных правовых актов приводит к выводу, что на сегодняшний день отсутствует порядок передачи соответствующих предметов в государственную часть Музейного фонда, что может привести к хищениям культурных ценностей, полученных в результате археологических работ¹.

Согласно п. 15 ст. 45.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» научный отчет о выполнении археологических полевых работ подлежит передаче в Архивный фонд Российской академии наук в течение трех лет.

Особой проблемой является приобретение в частную собственность земельных участков, в границах которых расположены объекты археологического наследия.

Правовой режим земельного участка, в границах которого располагается объект археологического наследия, урегулирован ст. 49 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: установлен раздельный оборот объекта археологического наследия и земельного участка, в пределах которого он располагается; с момента обнаружения объекта археологического наследия собственник земельного участка может осуществлять свои права на использование участка с соблюдением требований, установленных законодательством для обеспечения сохранности выявленного объекта.

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:

¹ Лавров В. В. Некоторые проблемы правовой охраны объектов археологического наследия // Криминалист. 2014. № 2 (15). С. 94—99.

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 марта 1995 г. № 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, изъяты 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 ис-

кусства, 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; реализация 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 экологической 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 отношениях 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.

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 воздействие 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»¹. 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 обеспечивают правосудием.

Существуют различные классификации прав человека. Отдельные ученые считают возможным выделять самостоятельную группу культурных прав (или прав в области культуры)².

По мнению других исследователей, культурные права следует включать в группу социально-экономических прав человека и 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 литературе³.

Вместе с тем для успешного построения социального государства культурные права человека так же важны, как и другие

¹ Права человека : учеб. для вузов / Т. А. Васильева, В. А. Карташкин, Н. С. Колесова [и др.] ; отв. ред. Е. А. Лукашева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 21.

² 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.

³ 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. 24—27. ; Их же. Гарантии реализации прав граждан в области культуры // Культура: управление, экономика, право. 2009. № 1. С. 22—26.

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 человека¹.

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 года. Государства — участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 года 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 1954 года (для Российской Федерации вступила в силу 21 февраля 1991 года) 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 прав граждан, провозглашенных в актах международного права и гарантированных Конституцией Российской Федерации, получила развитие в Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г. № 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 разновид-

¹ Запесоцкий А. С. Философия и социология культуры : избранные труды. СПб., 2011. С. 40.

ностью 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 года, принятая на семнадцатой сессии Генеральной конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и объединяющая 187 стран, СССР ратифицировал Конвенцию Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 марта 1988 г. № 8595-ХІ.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года 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 условий и порядка предоставления странам — участникам Конвенции международной помощи.

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

Комитет всемирного наследия регулярно проводит сессии, на которых объекты включаются в Список 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 сохране-

нию. 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 года.

Среди документов Совета Европы следует выделить Конвенцию об охране архитектурного наследия Европы 1985 года (вступила в силу для Российской Федерации 1 марта 1991 года) и Европейскую конвенцию об охране археологического наследия 1970 года. СССР присоединился к данной Конвенции 14 февраля 1991 г. Однако в 1992 году Конвенция 1970 года была пересмотрена Советом Европы, и только в 2011 году принят Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 163-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной)».

В Европейской конвенции об охране археологического наследия 1970 года 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» представляют собой бланкетные нормы, которые для своего исполнения требуют принятия Правительством Российской Федерации и федеральными органами ис-

полнительной власти, обладающими необходимой компетенцией, подзаконных нормативных правовых актов. Отсутствие необходимых подзаконных нормативных правовых актов делало невозможным на протяжении длительного времени применение указанного Федерального закона¹.

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 декабря 1991 г. № 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 февраля 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-

¹ 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 (ст. 47.3).

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. 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 9 октября 1992 г. № 3612-1, Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 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. Одной из важных новелл последних лет является ст. 40.1 Основ законодательства Российской Федерации о культуре, введенная Федеральным законом от 22 апреля 2013 г. № 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 отноше-

ния, 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 от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «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 от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «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.

Сведения о границах территорий объектов культурного наследия включаются в соответствии с п. 1 ст. 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в реестр границ, являющийся составной частью Единого государственного реестра недвижимости. Гра-

ницы территорий объектов культурного наследия отражаются на публичных кадастровых картах (ст. 12 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»). Состав, перечень сведений о границах территорий объектов культурного наследия, необходимых для воспроизведения их на публичных кадастровых картах, порядок и способы их представления в орган регистрации, определены приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 17 марта 2016 г. № 145 «Об утверждении состава сведений, содержащихся в кадастровых картах».

Однако на практике отсутствие сведений о границах территорий объектов культурного наследия в Едином государственном реестре недвижимости приводит к тому, что в отношении земельных участков, относящихся к землям историко-культурного назначения, принимаются решения без учета их особого правового статуса и установленных ограничений осуществления хозяйственной деятельности. Заложниками подобных ситуаций нередко становятся добросовестные участники соответствующих обязательственных правоотношений¹.

Согласно п. 4 ст. 99 Земельного кодекса Российской Федерации в целях сохранения исторической, ландшафтной и градостроительной среды могут быть установлены зоны охраны объектов культурного наследия. В пределах земель историко-культурного назначения за пределами земель населенных пунктов вводится особый правовой режим использования земель, запрещающий деятельность, несовместимую с основным назначением этих земель. Использование земельных участков, не отнесенных к землям историко-культурного назначения и расположенных в указанных зонах охраны, определяется правилами землепользования и застройки в соответствии с требованиями охраны памятников истории и культуры.

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 охранная зона, зона регулируемой застройки, зона охраняемого природного ландшафта. Границы зон охраны устанавлива-

¹ Умеренко Ю. А. Проблемы обеспечения правового режима земель историко-культурного назначения // Современное право. 2016. № 1. С. 72—81.

ются органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия).

Сведения о границах зон охраны объектов культурного наследия вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в раздел «реестр границ» как границы зон с особыми условиями использования территорий (п. 1 ст. 105 Земельного кодекса Российской Федерации, п. 1 ст. 10 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»).

Порядок разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон устанавливаются Правительством Российской Федерации до утверждения нового положения о зонах охраны объектов культурного наследия, которое будет принято в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 342-ФЗ. Указанными изменениями отчасти решаются многие проблемы сохранения памятников истории и культуры, вызванные длительностью процедуры установления зон охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с новыми редакциями ст. 34 и 34.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» до установления зон охраны объектов культурного наследия устанавливаются защитные зоны объектов культурного наследия. При этом установление защитной зоны объекта культурного наследия не связано с установлением границ его территории.

В соответствии с п. 2 ст. 105 Земельного кодекса Российской Федерации защитная зона объекта культурного наследия относится к зонам с особыми условиями использования территорий.

Отдельные положения, направленные на охрану объектов культурного наследия, содержатся в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 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 (ч. 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 ноября 1995 г. № 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 государ-

ственном 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 декабря 2001 г. № 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» охранное обязательство подлежит выполнению собственником и иным правообладателем объекта культурного наследия.

В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2010 г. № 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 января 1996 г. № 8-ФЗ «О погребении и похоронном деле» и Законом Российской Федерации от 14 января 1993 г. № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества» в части, касающейся захоронения погибших при защите страны.

Охрана объектов природного и культурного наследия отнесена Конституцией Российской Федерации (п. «д» ч. 1 ст. 72) к предметам 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 6 октября 1999 г. № 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.

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 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «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 федерального 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 кон-

кретизации 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.

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.

Исходя из положений действующего законодательства Российской Федерации мерами по охране объектов природного и культурного наследия являются:

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 Российской Федерации;

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 от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «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

Федеральным 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 обязательством¹. Однако мероприятия по сохранению объекта культурного наследия не могут ограничиваться исключительно

¹ Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры : утв. Приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203.

требованиями, содержащимися в охранных обязательствах. Прежде всего это касается вновь выявленных объектов культурного наследия, а также объектов археологического наследия. Сохранение объекта культурного 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 июля 2013 г. № 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).

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 объектов культурного наследия, осуществление поднадзорными субъектами мер по обеспечению сохранности объектов 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;

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.

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 государст-

венной 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 от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «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 представление 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 : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. : текст с изм. и доп. на 1 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Всеобщая декларация прав человека : принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций резолюцией 217 А (III) 10 декабря 1948 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Европейская конвенция об охране археологического наследия (ETS № 143) 1970 года (пересмотренная). — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Европейская культурная конвенция (ETS № 018) 1954 года. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия : принята на семнадцатой сессии Генеральной Конференции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры 16 ноября 1972 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 16 декабря 1966 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Градостроительный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : текст с изм. и доп. на 4 февр. 2021 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Уголовный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О государственной регистрации недвижимости : Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О государственном кадастре недвижимости : Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации : Федеральный закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ : текст с изм. и доп. на 27 дек. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. О недрах : Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17. О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности : Федеральный закон от 30 ноября 2010 г. № 327-ФЗ : текст с изм. и доп. на 17 нояб. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18. О погребении и похоронном деле : Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 8-ФЗ : текст с изм. и доп. на 8 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19. О приватизации государственного и муниципального имущества : Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ : текст с изм. и доп. на 31 июля 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

20. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об архитектурной деятельности в Российской Федерации : Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 169-ФЗ : текст с изм. и доп. на 19 июля 2011 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

22. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

23. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ : текст с изм. и доп. на 29 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

24. Об особо охраняемых природных территориях : Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Об охране окружающей среды : Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ : текст с изм. и доп. на 30 дек. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

26. Об увековечении памяти погибших при защите Отечества : Закон Российской Федерации от 14 января 1993 г. № 4292-1 : текст с изм. и доп. на 1 апр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Основы законодательства Российской Федерации о культуре : утв. Верховным Советом Российской Федерации 9 октября 1992 г. № 3612-1 : текст с изм. и доп. на 1 апр. 2020 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений : Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ : текст с изм. и доп. на 2 июля 2013 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Основы государственной культурной политики : утв. Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Федеральная целевая программа «Культура России (2012—2018 годы)» : утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 186 : текст с изм. и доп. на 19 нояб. 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 : текст с изм. и доп. на 21 июня 2016 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании : приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 1 апреля 2014 г. № 165. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

33. Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации : пособие / Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. О. С. Капинус. — Москва : АГП РФ, 2012. — 468, [1] 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) : специальность 17.00.09 «Теория и история искусства» : автореф. дис. ... канд. филос. наук / Базанов Владимир Леонидович. — Москва, 1991. — 21 с.

36. Баллер, Э. А. Социальный прогресс и культурное наследие / Э. А. Баллер. — Москва : Наука, 1987. — 160 с. — (Сер. «История и современность»).

37. Бессарабов, В. Г. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина / В. Г. Бессарабов, К. А. Кашаев. — Москва : Городец, 2007. — 237 с. — ISBN 5-9584-0131-9.

38. Бессарабов, В. Г. Организация и деятельность российской прокуратуры (1996—2006) / В. Г. Бессарабов. — Нальчик : Эль-Фа, 2006. — 363, [1] с. — ISBN 5-88195-749-0.

39. Бессарабов, В. Г. Правовые основы деятельности по охране культурных и природных ландшафтов в Российской Федерации / В. Г. Бессарабов, В. В. Лавров // Правовая инициатива. — 2013. — № 12. — URL: <http://www.49e.ru>. — ISSN 2304-5655.

40. Боголюбов, С. А. Новый Федеральный закон «Об охране окружающей среды» / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. — 2002. — № 6. — ISSN 1605-6590. — С. 56—63.

41. Богуславский, М. М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты / М. М. Богуславский. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма, 2005. — 415, [8] с. — ISBN 978-5-91768-224-2.

42. Боярский, П. В. Введение в памятниковедение / П. В. Боярский. — Москва : Центр «Культура и мировой океан», 1990. — 218 с.

43. Гильмутдинов, И. Надзор за исполнением законодательства в сфере охраны объектов культурного наследия / И. Гильмутдинов, М. Вавилин // Законность. — 2012. — № 6. — ISSN 0869-4486. — С. 20—22.

44. Егорова, Е. Ю. Государственно-правовая защита культурных ценностей (сравнительный анализ российского и французского законодательства) : специальность 12.00.02 «Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право» : дис. ... канд. юрид. наук / Егорова Екатерина Юрьевна. — Москва, 1996. — 165 с.

45. Каган, М. С. Философия культуры / М. С. Каган. — Санкт-Петербург : Петрополис, 1996. — 414, [1] с. — ISBN 5-86708-073-0.

46. Каган, М. С. Философская теория ценности / М. С. Каган. — Санкт-Петербург : Петрополис, 1997. — 204 [1] с. — ISBN 5-86708-101-X.

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 / Акад. Генеральной прокуратуры

Российской Федерации ; под ред. А. В. Паламарчука. — Москва : АГП РФ, 2015. — С. 568—576.

48. Клебанов, Л. Р. Памятники истории и культуры: правовой статус и охрана : [монография] / Л. Р. Клебанов. — 2-е изд., испр. — Москва : Норма, 2015. — 158 [1] с. — ISBN 978-5-91768-548-9.

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). — ISSN 1997-9878. — 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). — ISSN 1997-9878. — 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 // Криминалистика. — 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. — ISSN 1997-9878. — 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. — 190, [1] с. — ISBN 985-463-019-6.

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 / Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под ред. А. В. Паламарчука. — Москва : АГП РФ, 2015. — С. 389—399.

55. Настольная книга прокурора : в 2 ч. / Э. Р. Аберхаев, Б. В. Андреев, Г. В. Андреев [и др.] ; под общ. ред. С. Г. Кех-

лерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юрайт, 2019. — 2 ч. — (Профессиональная практика). — ISBN 978-5-534-08135-0 ; 978-5-534-08137-4.

56. Неновски, Н. Право и ценности : пер. с болг. / Н. Неновски. — 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. — ISSN 2070-2159. — С. 24—27.

58. Носов, С. И. Права граждан в области культуры / С. И. Носов // Культура: управление, экономика, право. — 2008. — № 2. — ISSN 2070-2159. — С. 6—8.

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

60. Права человека : учеб. для вузов / Т. А. Васильева, В. А. Карташкин, Н. С. Колесова ; отв. ред. Е. А. Лукашева. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2002. — 511 с. — ISBN 98-5-91768-578-6 (Норма).

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. — ISSN 2070-2159. — 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. — ISSN 0132-0769. — 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. — ISSN 0132-0769. — 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. — ISBN 978-5-7205-1158-6.

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 / Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации ; под общ. ред. А. Э. Буксмана. — Москва : АГП РФ, 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 : специальность 24.00.03 «Музееведение, консервация и реставрация историко-культурных объектов» : автореф. дис. ... канд. культурологии / Шестова Светлана Михайловна. — 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. — ISSN 0132-0769. — С. 74—78.

Учебное издание

*Вениамин Владимирович ЛАВРОВ,
кандидат исторических наук,
кандидат юридических наук, доцент*

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

*Учебное пособие
для обучающихся по программе магистратуры*

2-е издание, переработанное и дополненное

Редактор *Н. Я. Ёлкина*
Компьютерная правка и верстка *Н. В. Федорченко*

Подписано в печать 19.03.2021. Формат 60x90/16.
Печ. л. 4,5. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—55). Заказ 3/21.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191104, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44