

**К вопросу
об изменении законодательства
Российской Федерации
об объектах культурного наследия
(опыт Краснодарского края)**

ДАВЫДЕНКО Георгий Георгиевич

Начальник отдела памятников археологии Управления государственной охраны объектов культурного наследия Краснодарского края, г. Краснодар, Россия. Электронный адрес: vidukind@mail.ru.

АРТЮХОВ Михаил Евгеньевич

Заместитель директора по правовым вопросам ООО «Кубаньпроектреставрация», г. Краснодар, Россия. Электронный адрес: kprkk@yandex.ru.

**To the Question of Change
of the Legislation of the Russian
Federation on the Objects of Cultural
Heritage (The Experience of the
Krasnodar Region)**

Georgiy G. DAVYDENKO,

*Head, Department of Monuments of Archeology,
Office of the State Protection of Cultural Heritage
of the Krasnodar Region
E-mail: vidukind@mail.ru*

Mikhail E. ARTYUKHOV,

Deputy Director of Legal Affairs,

ООО «Kuban'proektrestavratsiya», Krasnodar, Russia.

E-mail: kprkk@yandex.ru

Аннотация

Авторы анализируют произошедшие изменения законодательства Российской Федерации об объектах культурного наследия и отражение этих изменений в правоприменительной деятельности органов государственной власти субъектов федерации. Выявляется ряд как положительных, так и отрицательных моментов, затрагиваются вопросы структуры органов государственного надзора в данной сфере, даются практические рекомендации.

Ключевые слова: объект культурного наследия, орган государственной власти, государственный надзор, законодательство, мероприятия по сохранности, историко-культурная экспертиза.

Abstract

The authors analyze the happened changes of the legislation of the Russian Federation on objects of cultural heritage and reflection of these changes in law-enforcement activity of public authorities of territorial subjects of the Russian Federation. A number of both the positive and negative moments come to light, the questions of structure of the bodies of the state supervision in this sphere are raised and practical recommendations are made.

Keywords: object of cultural heritage, public authority, state supervision, legislation, actions for safety, historical and cultural examination.

Сохранение исторического и культурного наследия — одна из важнейших целей государственной культурной политики Российской Федерации. Недаром в недавно принятых Основах государственной культурной политики Российской Федерации выделена целая глава, включающая постановку перед обществом и государством задач в этой области [9]. И тут же, переходя от слов к делу, на федеральном уровне принимается федеральный закон [10], который вносит существеннейшие изменения в действующее законодательство об объектах культурного наследия народов России. В данной статье будут рассмотрены некоторые из указанных изменений, уже получившие первые отклики в правоприменительной деятельности органов государственной власти уполномоченных в сфере сохранения наследия.

Итак, первым делом хотелось бы остановиться на новой редакции статьи 11 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее — Закон) [11]. Указанной статьёй в законодательство об объектах культурного наследия был введен такой институт, как «государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия». Данный институт заменил собой существовавший ранее «государственный контроль за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия». Рассуждения о соотношении понятий государственный контроль и государственный надзор не входят в число задач настоящей статьи (см: [1] [2]), но необходимо отметить существо произошедших изменений и в этих вопросах. Безусловно указанная статья в новой редакции

стала более обширной, предусмотрела четкое разделение полномочий по осуществлению государственного надзора между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, устранив тем самым существовавшее до этого противоречие. Введен термин предмет государственного надзора. Также получили более детальную регламентацию сами полномочия. Более того, указанная статья вкупе с новыми редакциями статей 9, 9.1 и 10 Закона, фактически обязали субъекты федерации создавать в составе своих государственных органов органы государственной власти, специально уполномоченные в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, т. е. отдельные органы, наделенные исключительно данными полномочиями.

Необходимо также отметить, что в целях скорейшей неукоснительной реализации вышеназванных положений Министерством культуры Российской Федерации было издано информационное письмо [5], согласно которому территориальным органам министерства было предписано незамедлительно и жестко реагировать на бездействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части осуществления ими государственного надзора в данной сфере.

Указанные изменения безусловно являются положительными. Вместе с тем здесь нельзя не отметить и ряд отрицательных моментов. Так, указанные изменения никак не разрешили давно стоящий вопрос, связанный с реальной суммой финансирования посредством субвенций исполнения полномочий по государственному надзору за объектами культурного наследия федерального значения. Утвержденное на сегодняшний день количество объектов культурного на-

следия федерального значения по практически каждому региону не включает в себя большинство объектов археологического наследия. Это касается как объектов, которые имели региональную категорию до принятия и вступления в законную силу Закона в 2002 г., так и большинства вновь выявленных объектов с того времени по сегодняшний день. Как мы помним это было связано с фактическим отсутствием правового регулирования института историко-культурной экспертизы вплоть до 2011–2012 гг. Таким образом, региональные органы обязаны будут осуществлять государственный надзор за большим количеством объектов культурного наследия федерального значения, чем им выделяется субвенций и федерального бюджета. До принятия рассматриваемых изменений, этого можно было избегать. Например, прокуратура Краснодарского края отказывала в согласовании проведения проверок в отношении таких объектов ссылаясь на отсутствие полномочий у управления государственной охраны объектов культурного наследия Краснодарского края.

Также необходимо отметить, что некоторые субъекты Российской Федерации, в которых существуют самостоятельные органы государственной власти, уполномоченные в области объектов культурного наследия, видя наличие субвенций из федерального бюджета, наоборот начали сокращать свое финансирование, что приводит к сокращению штатной численности и материальных ресурсов таких органов. Так, например, в Краснодарском крае, в 2008 г., управление государственной охраны объектов культурного наследия Краснодарского края имело штатную численность 21 человек, а в 2015 г., после издания всех изменений, — 17 человек [6].

Еще одно существенное изменение Закона, затронуло уже вышеупомянутый институт историко-культурной экс-

пертизы. Так, добавилось количество целей и объектов историко-культурной экспертизы. При этом был наконец дан однозначный утвердительный ответ на вопрос о необходимости заключения (акта) такой экспертизы на разделы проектной документации, предусматривающие мероприятия по обеспечению сохранности объектов культурного наследия в ходе проведения земляных, строительных и пр. хозяйственных работ. При этом, Министерством культуры Российской Федерации было издано информационное письмо, согласно которому устанавливалась таблица соответствия аттестованных ранее историко-культурных экспертов новым объектам экспертизы [4]. Также с марта 2015 г. уже стали проводиться аттестации кандидатов на проведение историко-культурной экспертизы по новым объектам экспертизы [3].

Вместе с тем, перечень решений, для принятия которых необходимо наличие заключения (акта) государственной историко-культурной экспертизы, установленный постановлением Правительства Российской Федерации [8], до сих пор не претерпел изменения, что породило несоответствие между объектом экспертизы и необходимостью наличия заключения (акта) такой экспертизы для принятия решения об утверждении объекта экспертизы. Например, раздел по обеспечению сохранности объекта культурного наследия является объектом государственной историко-культурной экспертизы. Однако решение государственного органа об утверждении такого раздела и выдача на основании него какого-либо документа не значится как основание для проведения экспертизы.

В связи с этим, в заключениях (актах) государственной историко-культурной экспертизы, подготовленных на разделы проектной документации по обеспечению сохранности (новый объект историко-культурной экс-

пертизы), эксперты в качестве объекта экспертизы указывают работы по сохранению. Таким образом, происходит подмена понятий «мероприятия по сохранности» и «работы по сохранению», что является недопустимым. Отчасти способствовало этому и вышеназванное письмо Министерства культуры Российской Федерации, так как в нем указано, что экспертизу в отношении такой документации может проводить эксперт, аттестованный по таким объектам как «земельные участки, подлежащие хозяйственному освоению» и «работы по сохранению».

Возможно указанная коллизия является лишь временной и вскоре будут внесены соответствующие изменения в вышеназванное постановление Правительства. Однако, помня о прошлом опыте и глядя на казалось бы продуманные и согласованные действия Министерства культуры, описанные выше, остаются сомнения.

Продолжая разговор об историко-культурной экспертизе, такжестораживает и новая формулировка пункта 3 статьи 31 Закона, согласно которой порядок проведения историко-культурной экспертизы на земельных участках, подлежащих воздействию земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных работ, путем археологической разведки определяется в соответствии со статьей 45.1 Закона. Не будет ли это означать, что археологические разведки, которые имеют своей целью выявление новых объектов культурного наследия или разработку мероприятий по сохранности объектов культурного наследия будут проводиться только в рамках историко-культурной экспертизы и только аттестованными лицами.

Говоря же о мероприятиях по сохранности, нельзя обойти вниманием и изменения статьи 36 Закона, которая была существенно переработана.

В частности, данной статьей теперь предусматривается на необходимость разработки не только раздела об обеспечении сохранности, как было ранее, но и возможность заменить его проектом обеспечения сохранности либо планом проведения спасательных археологических полевых работ. При этом, ни в самом Законе, ни в иных нормативных правовых акта не дается какого-либо разъяснения об отличии между ними, примерных формах таких документов, а также регламентация случаев когда именно нужен тот или иной документ. В связи с чем, на сегодняшний день получается, что право выбора по всем обозначенным пунктам остается за заинтересованным лицом, что, как мы знаем, далеко не всегда отвечает целям сохранения объектов культурного наследия.

Вместе с тем, безусловно положительным моментом является введение в эту статью пункта, касающегося возложения обязанности по финансированию всех мероприятий, связанных с разработкой проектной документации по обеспечению сохранности, проведением историко-культурных экспертиз и иных мероприятий на заказчика, технического заказчика (застройщика) проведения таких работ. Это устраняет неопределенность в части того, кто должен оплатить проведение историко-культурной экспертизы в случае выявления новых объектов культурного наследия и тем самым оказывает содействие во включении их в реестр (снятие финансового бремени с государства).

При этом, статьёй 16.1 Закона предусмотрено, что выявить объект археологического наследия может только лицо, получившее разрешение (открытый лист) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия. Следовательно, случайно обнаруженный в ходе земляных работ объект археологического

наследия может быть учтён как выявленный объект культурного наследия только после поступления в региональный орган государственной охраны объектов культурного наследия от археолога (держателя открытого листа) исчерпывающей информации о данном объекте, его границах, географических координат характерных точек этих границ. Таким образом, случайно обнаруженный в ходе земляных работ объект археологического наследия до его обследования археологом, имеющим открытый лист, фактически не подлежит государственной охране и в должной мере не защищен от незаконных посягательств.

Рассмотренные в данной статье изменения законодательства, в связи с распространённостью и частотой их применения, являются одними из актуальнейших, одними из первых вошедших в правоприменительную практику. Безусловно, по мере накопления опыта их применения, законодатель еще внесет какие-то коррективы. Вместе с тем вновь хотелось бы отметить о необходимости при написании проектов очередных изменений законодательства собирать побольше мнений практических работников данной области (и не только государственных органов). Вышеназванное в совокупности с количеством очередных изменений Закона вновь ставит вопрос о необходимости комплексных теоретических исследований по данной тематике, разработке научно-обоснованной единой концепции законодательства в данной области, включающей в себя новый Закон и пакет всех необходимых нормативных правовых актов (в том числе и подзаконного характера).

Использованная литература:

1. Баранов М. Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и

- практика вопроса [Электронный ресурс] // Право и жизнь. 2011. № 9. URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/157-158/157-158-8.doc> (дата обращения 20.04.15).
2. Бывкова Д. Г. Сущность и содержание понятия «государственный контроль» в его соотношении с понятием «государственный надзор» [Электронный ресурс] // Политика, государство и право. 2013. № 1. URL: <http://politika.snauka.ru/2013/01/639> (дата обращения: 24.04.15).
 3. График заседания Аттестационной комиссии по аттестации экспертов по проведению историко-культурной экспертизы на 3 марта 2015 г. [Электронный ресурс] // Министерство культуры Российской Федерации // Министерство культуры Российской Федерации. URL: http://mkrf.ru/ministerstvo/department/list.php?SECTION_ID=40327 (дата обращения 20.04.15).
 4. Письмо Министерство культуры Российской Федерации от 02.02.2015 № 31-01-39-ГП [Электронный ресурс] // Министерство культуры Российской Федерации. URL: <http://mkrf.ru/documents/letters/detail.php?ID=607688> (дата обращения 20.04.15).
 5. Письмо Министерство культуры Российской Федерации от 27.01.2015 г. № 19-01-39-ГП «О некоторых вопросах, связанных со вступлением в силу Федерального закона от 22.10.2014 № 315-ФЗ» [Электронный ресурс] // Министерство культуры Российской Федерации. URL: <http://mkrf.ru/documents/letters/detail.php?ID=602808> (дата обращения 20.04.15).
 6. Постановление Главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 16 мая 2007 г. № 455 (в ред. от 21.03.2014 г. № 257) «Об управлении государственной охраны объектов культурного наследия

- Краснодарского края» // Кубанские новости. 2007. № 93; Кубанские новости. 2014. № 69.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 (в ред. от 09 января 2015 г. № 22) «О Министерстве культуры Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4758; Собр. законодательства Российской Федерации. 2015. № 4. Ст. 664.
 8. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2009 г. № 569 (в ред. от 4 сентября 2012 г. № 880) «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 30. Ст. 3812; 2012. № 37. Ст. 5000.
 9. Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7753.
 10. Федеральный закон от 22 октября 2014 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 43. Ст. 5779.
 11. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 08 марта 2015 г. № 50-ФЗ) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519; 2015. № 10. Ст. 1420.