

УДК 34**Роль и место органов местного самоуправления в области охраны объектов культурного наследия****Кузнецова Анастасия Андреевна**

Аспирант,
Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского,
644077, Российская Федерация, Омск, просп. Мира, 55-а;
e-mail: nastuhsa92@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена исследованию роли муниципалитетов в области защиты и охраны объектов культурного наследия. По мнению автора культурное наследие требуется рассматривать через призму двух аспектов, где первый составляет живая культура, а второй, в свою очередь касается его исторической ценности. Исследуемые объекты дают обществу почувствовать непрерывность своей идентичности. История обладает уникальным свойством насыщать настоящее смысловым содержанием и осознать свою принадлежность. Автором исследуется правовая основа охраны объектов культурного наследия органами муниципального образования, приводятся проблемы ее осуществления и разрабатываются соответствующие пути их разрешения. Помимо конкретных предложений, делается вывод о том, что проблема сохранения культурного наследия всегда носит комплексный характер, что частично обусловлено его природой. Не всегда ее детерминантой выступает только финансовая составляющая, однако и ее значение видится чрезвычайно важным, ввиду современных экономических реалий. Значительная роль в процессе охраны исследуемых объектов отводится самому обществу, которое не должно пренебрегать нормами морали и права, а иметь твердую решимость сохранить поистине бесценное культурное наследие, доставшееся от предков, приспособить его к современным условиям жизни и передать потомкам.

Для цитирования в научных исследованиях

Кузнецова А.А. Роль и место органов местного самоуправления в области охраны объектов культурного наследия // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 4А. С. 231-237.

Ключевые слова

Муниципальное образование, культурное наследие, объекты культурного наследия, муниципалитеты, управление объектами культурного наследия, отчетность, правовое регулирование.

Введение

Термин «культура» берет свое начало с эпохи Древнего Рима. В свою очередь, закрепление определения «культурное наследие» традиционного связывается с принятой в 1972 году на XVII сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО Конвенции «Об охране всемирного культурного и природного наследия», где и был определен его состав. Необходимость ее принятия была обусловлена разрешением вопросов защиты культурных, исторических ценностей, как во Франции, так и на всем европейском пространстве [Сычева, 2016, с.108]. Россия, пребывая на тот момент еще в статусе Союза Советских Социалистических Республик присоединилась к ней только в конце 80-х годов прошлого века [Указ Президиума ВС СССР от 9 марта 1988 г. «8595-ХI «О ратификации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия»].

Основное содержание

Сложно не согласиться с позицией исследователей о том, что культурное наследие во все времена представляло собой достаточно важную и неотъемлемую часть процесса интеллектуально-духовного развития личности, пронизывая все стороны ее жизни и деятельности. В данном контексте видится целесообразным подчеркнуть двойственную природу культурного наследия, где одна его сторона представлена материальной составляющей, а вторая, соответственно, - нематериальной, созданной «прошедшими поколениями и воспринимаемой как нечто ценное и почитаемое» [Медведева, Стоналова, 2016, с.138].

По справедливому замечанию Н.В. Медведевой и А.С. Стоналовой, культурное наследие требуется рассматривать через призму двух аспектов, где первый составляет живая культура, а второй, в свою очередь, «касается его исторической ценности – памятники архитектуры и истории, музейные экспонаты, напоминающие о прошлом. Эти объекты дают людям почувствовать непрерывность своей идентичности. История обладает уникальным свойством насыщать настоящее смысловым содержанием. Помогает понять, как мы стали такими, какие мы есть и что для нас важно» [Медведева, Стоналова, 2016, с.139].

Объекты культурного наследия народов Российской Федерации, являясь предметами материального мира, имеют предрасположенность к разрушениям, как в связи с течением времени, так и в силу человеческого фактора, что обуславливает необходимость их охраны. Безусловно их реставрация – деятельность, направленная на восстановление, но обеспечить их охрану, в том числе от преступных посягательств, возможно только посредством установления соответствующего правового поля, как на федеративном уровне, так и на местном.

По состоянию на 2023 год, по данным Министерства культуры в Российской Федерации, насчитывается около 200 000 объектов культурного наследия федерального и регионального значения, при этом 31 из них входит в список всемирного наследия ЮНЕСКО [Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации, [www...](http://www.mkc.gov.ru)]. К примеру, на территории Омской области расположено 985 объектов культурного наследия. Согласно данным Министерства культуры Омской области, по состоянию на 2024 год, непосредственно в г. Омске зарегистрировано 337 заданий-памятников, как объектов регионального и местного значения, 88 – памятников и мемориальных мест [Лебедев, Пушкарева, Самоходова, 2021].

В данном контексте не стоит обходить вниманием объекты местного значения, которые, в соответствии со ст.4 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», следует

рассматривать через призму обладающих историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющих особое значение для истории и культуры муниципального образования. Следует признать, что исследуемая категория объектов, в сравнении с федерального и регионального значения – достаточно мала, и по своей сути представляют собой выявленные в последние годы новые объекты культурного наследия.

В соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за каждым муниципальным образованием закреплен собственный круг вопросов местного значения, в перечень которых включены и вопросы сохранения, использования, популяризации объектов культурного наследия. Также представленный выше Федеральный закон № 73-ФЗ раскрывает компетенцию муниципалитетов, в области охраны объектов культурного наследия, где в соответствии со ст. 9.3. таковую составляет их сохранение, использование, популяризация, государственная охрана, определение порядка организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения, обеспечение условий доступности к ним инвалидов и пр. Примечательно, что законодатель оставляет представленный перечень открытым, ввиду возможного расширения региональным и местным законодательством.

К примеру, в городе Омске и Омской области, в целях охраны и защиты объектов исторического наследия приняты: Закон Омской области «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 3 апреля 1996 года № 48-ОЗ, приказы Министерства культуры Омской области от 26.12.2016 № 77, от 22.05.2023 года № 41, от 17.02.2017 № 15, от 16.09.2014 № 78, от 05.08.2016 № 52 и пр. Также, разрабатываются и принимаются методические указания по эксплуатации объектов культурного наследия, списки мероприятий по контролю за состоянием и систематическим наблюдением в отношении объектов культурного, а также археологического наследия.

По справедливому замечанию ряда исследователей, существующая на сегодняшний день система управления объектами культурного наследия на всех уровнях, включая муниципальный, исходя из имеющейся правовой базы должна в полной мере охватывать их охрану, но на практике это сделать достаточно сложно. Перечень проблем, в данном случае, достаточно общий, без привязки к конкретному региону, либо муниципальному образованию.

Во-первых, следует отметить проблему недостаточного финансирования.

Во-вторых, «отсутствие системы отчетности органов местного самоуправления перед региональными властями за полнотой осуществления полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия» [Лебедев, Пушкарева, Самоходова, 2021, с.33].

В-третьих, глубоко укоренившейся среди застройщиков практикой игнорирования законодательства об объектах культурного наследия. В частности, не теряет своей актуальности негативная тенденция строительства на земельных участках, относящимся к охранным зонам памятников истории и культуры.

В-четвертых, пренебрежение властями ко многим объектам архитектуры, которые вместо признания культурным наследием - подлежат сносу. К примеру, таковым является старинное здание 1917 года постройки, расположенное в центре города Омска, которое ,несмотря на многочисленные обращения по поводу признания его объектом культурного наследия, и судебные разбирательства - будет снесено [Постановление Омского областного суда 20 января 2023 года, [www...](#)].

В-пятых, проблема механизма привлечения к ответственности собственников объектов

культурного наследия. В частности, продолжает оставаться актуальной проблема взаимодействия с собственниками объектов культурного наследия. Как показывает практика, собственники делятся на добросовестных и нет, ввиду чего, привлечение последних к ответственности за частой сопряжено с явным разрушением исследуемых объектов. К примеру, в 2023- 2024 году на территории Ярославской области привлечение к административной ответственности недобросовестных собственников и объектов культурного наследия является приоритетным направлением, где на сегодняшний день имеется больше десятка исковых заявлений об устранении выявленных нарушений.

Пусть и единичный, но аналогичный опыт имеется и в Омской области, где начиная с 2021 года требовало реставрации башня здания с часами. Между тем, собственник здания – юридическое лицо «Московские торговые ряды», активно уклонялось как от разработки проекта реставрации, историко-культурной экспертизы, так и от самих работ, что стало соответствующим поводом к судебному разбирательству [Облсуд поддержал решение о реставрации башни с часами на Любинском проспекте, [www...](#)].

Тесно переплетается с выше представленной проблемой и ситуация, когда объекты культурного наследия приобретают статус вещественного доказательства, что осложняет механизм обеспечения его сохранности в данном случае. Неурегулированность на законодательном уровне данной ситуации, создает большие трудности в практическом применении. Между тем, подобных ситуаций достаточно много, например, процессы по факту пожара в здании Невской Мануфактуры и разрушения дачи Фаберже в Петербурге, незаконной продажи объектов культурного наследия в Москве – дома Долгоруковых и усадьбы Нарышкина.

Также следует отметить проблему недостаточного внимания к вопросам охраны объектов культурного наследия со стороны правоохранительных органов и судебной системы [Памятник маршалу Жукову в Омске осквернён вандалами в канун Дня Победы, [www...](#)].

В заключение хотелось бы отметить, что «многовековое цивилизационное развитие человечества показало необходимость сохранения и приумножения культурного наследия. Эта одна из важнейших сторон деятельности общества, представляющий собой непрерывный процесс, требующий активности, целеустремленности и управляемости» [Медведева, Стоналова, 2016, 138].

Проблема сохранения культурного наследия всегда носит комплексный характер, что частично обусловлено его природой. Не всегда ее детерминантой выступает только финансовая составляющая, однако и ее значение видится чрезвычайно важным, ввиду современных экономических реалий. Значительная роль в процессе охраны исследуемых объектов отводится самому обществу, которое не должно пренебрегать нормами морали и права, а иметь твердую решимость сохранить поистине бесценное культурное наследие, доставшееся от предков, приспособить его к современным условиям жизни и передать потомкам.

Заключение

Исследованные проблемы защиты и охраны объектов культурного наследования не являются чем-то новым, но на муниципальном уровне, до настоящего времени не выработано каких-либо перспективных стратегических задач по их решению. На сегодняшний день, помимо собственной нормативной базы по вопросам охраны и защиты объектов исторического наследия, видится востребованным обязать муниципальные образования разрабатывать ежегодно обновляемые программы их использования и сохранения, посредством определенного комплекса мероприятий и необходимого бюджета. Реализация указанных программ должна

осуществляться не просто посредством финансирования региональным бюджетом, но и сопровождаться соответствующей отчетностью самих муниципалитетов по проделанной работе.

Библиография

1. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16 ноября 1972 г.) // Междунар. нормативн. акты ЮНЕСКО. - М., издат. «ЛОГОС». - 1993 год.
2. Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - № 26, - 01.07.2002. - Ст.2519.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 06.10.2003.- № 40. - Ст.3822.
4. Указ Президиума ВС СССР от 9 марта 1988 г. « 8595-XI «О ратификации Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия» // Ведомости Верховного Совета СССР. - 16.03.1988. - № 11.
5. Постановление Омского областного суда 20 января 2023 года [Электронный ресурс]. URL: https://oblsud-oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo. (дата обращения: 12.04.2024).
6. Лебедев А.И., Пушкарева Т.А., Самоходова С.Ю. — Проблемы и перспективы сохранения и рационального использования объектов культурного наследия местного (муниципального) значения // Административное и муниципальное право. – 2021. – № 2. - С.32- 38.
7. Медведева Н.В., Стоналова А.С. Понятие «культурное наследие» и основные теоретические подходы к его изучению // Материалы Афанасьевских чтений. - 2016.- С.138-143.
8. Сычева М.А. Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия как регулятивный текст предметной сферы культурное наследие // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Филология. Теория языка. Языковое образование. - 2016. - С.108- 117.
9. Облсуд поддержал решение о реставрации башни с часами на Любинском проспекте [Электронный ресурс]. URL: http://omskregion.info/news/130697-oblsud_podderjal_reshenie_o_restavratsii_bashni_s/ (дата обращения: 12.04.2024).
10. Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://culture.gov.ru> (дата обращения: 12.04.2024).
11. Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://mkt.omskportal.ru/oiv/mkt/otrasl/ohr-ram>. (дата обращения: 12.04.2024).
12. В Омске вандалы осквернили Ильинскую часовню [Электронный ресурс]. <https://vesti-omsk.ru/news/incident/v-omske-vandaly-oskvernil-ilinskuju-chasovnju/> (дата обращения: 12.04.2024).
13. Памятник маршалу Жукову в Омске осквернён вандалами в канун Дня Победы [Электронный ресурс]. <https://www.sibmedia.ru/proisshestiya/pamyatnik-marshalu-zhukovu-v-omske-oskvernyon-vandalami-v-kanun-dnya-pobedy/> (дата обращения: 12.04.2024).

The role and place of local governments in the field of protection of cultural heritage sites

Anastasiya A. Kuznetsova

Postgraduate student,
Omsk State University named after F.M. Dostoevsky
644077, 55-a, Mira ave., Omsk, Russian Federation;
e-mail: nastuhsa92@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the study of the role of municipalities in the field of protection and conservation of cultural heritage sites. According to the author, cultural heritage must be viewed through the prism of two aspects, where the first is living culture, and the second, in its turn, concerns

its historical value. The objects under study give society a sense of the continuity of its identity. History has the unique property of saturating the present with semantic content and realizing one's belonging. The author examines the legal basis for the protection of cultural heritage objects by municipal authorities, presents the problems of its implementation and develops appropriate ways to resolve them. In addition to specific proposals, it is concluded that the problem of preserving cultural heritage is always complex, which is partly due to its nature. Its determinant is not always only the financial component, however, its importance seems extremely important in view of modern economic realities. A significant role in the process of protecting the objects under study is assigned to society itself, which should not neglect the norms of morality and law, but have a firm determination to preserve the truly priceless cultural heritage inherited from its ancestors, adapt it to modern living conditions and pass it on to descendants.

For citation

Kuznetsova A.A. (2024) Rol' i mesto organov mestnogo samoupravleniya v oblasti okhrany ob"ektov kul'turnogo naslediya [The role and place of local governments in the field of protection of cultural heritage sites]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (4A), pp. 231-237.

Keywords

Municipality, cultural heritage sites, municipalities, management of cultural heritage sites, reporting, legal regulation.

References

1. Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (Paris, November 16, 1972) // Internationalnormative. UNESCO Acts. - M., ed. "LOGOS". - 1993.
2. Federal Law No. 73-FZ dated 06/25/2002 "On objects of Cultural Heritage (historical and Cultural monuments) of the Peoples of the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation. - No. 26, - 01.07.2002. - Article 2519.
3. Federal Law No. 131-FZ dated 06.10.2003 "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation. - 06.10.2003.- No. 40. - Article3822.
4. Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR dated March 9, 1988 "8595-XI "On ratification of the Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage" // Bulletin of the Supreme Soviet of the USSR. - 16.03.1988. - № 11.
5. The decision of the Omsk regional Court on January 20, 2023 [Electronic resource]. URL: https://oblsud--oms.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo. (date of application: 04/12/2024).
6. Lebedev A.I., Pushkareva T.A., Samokhodova S.Yu. — Problems and prospects of preservation and rational use of cultural heritage objects of local (municipal) significance // Administrative and municipal law. – 2021. – No. 2. - pp.32-38.
7. Medvedeva N.V., Stonalova A.S. The concept of "cultural heritage" and the main theoretical approaches to its study // Materials of the Afanasiev readings. - 2016. - pp.138-143.
8. Sycheva M.A. Convention on the Protection of the World Cultural and Natural Heritage as a regulatory text of the subject area cultural heritage // Bulletin of the Moscow City Pedagogical University. Series: Philology. Theory of language. Language education. - 2016. - pp.108- 117.
9. The regional Court supported the decision to restore the clock tower on Lyubinsky Prospekt [Electronic resource]. URL: http://omskregion.info/news/130697-oblsud_podderjal_reshenie_o_restavratsii_bashni_s_ / (date of access: 04/12/2024).
10. The official website of the Ministry of Culture of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: <https://culture.gov.ru> (date of reference: 04/12/2024).
11. Official website of the Ministry of Culture of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: <https://mkt.omskportal.ru/oiv/mkt/otrasl/ohr-pam>. (date of application: 04/12/2024).
12. In Omsk, vandals desecrated the Ilyinsky Chapel [Electronic resource]. <https://vesti-omsk.ru/news/incident/v-omske-vandaly-oskvernil-ilinskiju-chasovnju> / (date of access: 04/12/2024).

-
13. The monument to Marshal Zhukov in Omsk was desecrated by vandals on the eve of Victory Day [Electronic resource]. <https://www.sibmedia.ru/proisshestviya/pamyatnik-marshalu-zhukovu-v-omske-oskvernyon-vandalami-v-kanun-dnya-pobedy/> / (date of access: 04/12/2024).