

Е. В. Сазонникова,

кандидат юридических наук, преподаватель  
Воронежского государственного университета

**КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ:  
ПОНЯТИЕ И ОСНОВЫ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ**

В Российской Федерации признается основополагающая роль культуры в развитии и самореализации личности, гуманизации общества и сохранении национальной самобытности народов<sup>1</sup>.

Одним из феноменов культуры является культурное наследие. Конституция Российской Федерации в ст. 44 закрепила обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Поскольку исполнение данной конституционной обязанности касается каждого человека, возникает вопрос: что же такое «культурное наследие»?

В настоящей статье будут рассмотрены два блока вопросов:

1) понятие «культурное наследие», его определение в международных и российских законодательных актах (следует отметить, что в российском законодательстве весьма популярен метод формулирования понятий путем сочетания с определением «культурное» какого-либо иного определения наследия, например: «историко-культурное»<sup>2</sup>, «российское культурное»<sup>3</sup>, «национальное культурное»<sup>4</sup>);

2) основы правового регулирования государственной охраны культурного наследия в Российской Федерации.

1. *Понятие «культурное наследие», его определение в международных и российских законодательных актах.*

<sup>1</sup> См.: Основы законодательства Российской Федерации о культуре: Утв. Верховным Советом РФ 09.10.1992 г. № 3612-1 (ред. от 31.12. 2005 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

<sup>2</sup> См., например: ст. 3 Федерального закона от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 2004. № 43. Ст. 4169.

<sup>3</sup> См., например: п. 6 ст. 17 Федерального закона от 24.05.1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2005 г.) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Там же. 1999. № 22. Ст. 2670.

<sup>4</sup> См., например: ст. 13 Федерального закона от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ (ред. 30.11.2005 г.) «О национально-культурной автономии» // Там же. 1996. № 25. Ст. 2965.

В отечественных культурологических исследованиях и официальных документах «культурное наследие» определяется по-разному, например:

- «совокупность накопленной культуры»<sup>5</sup>;
- «совокупность культурных ценностей, то есть таких ценностей, которые формируются на базе устойчивых культурных предпочтений общества и признаются таковыми в бытии сопутствующих им культур»<sup>6</sup>;
- «объекты и явления материальной и духовной культуры народов, имеющие особую историческую, художественную, эстетическую и научную ценность для обеспечения социальной преемственности поколений»<sup>7</sup>;
- «часть материальной и духовной культуры, созданная прошлыми поколениями, выдержавшая испытание временем и передающаяся следующим поколениям как нечто ценное и почитаемое»<sup>8</sup>.

Правовые акты как на международном, так и на внутригосударственном уровне также не содержат унифицированного подхода к культурному наследию.

В Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия<sup>9</sup> под «культурным наследием» понимаются:

памятники: произведения архитектуры, монументальной скульптуры и живописи, элементы или структуры археологического характера, надписи, пещеры и группы элементов, которые имеют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки;

ансамбли: группы изолированных или объединенных строений, архитектура, единство или связь с пейзажем которых представляют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки;

достопримечательные места: произведения человека или совместные творения человека и природы, а также зоны, включая археологические достопримечательные места, представляющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, эстетики, этнологии или антропологии.

Очень близкое по содержанию, но не тождественное определение

<sup>5</sup> Сидоров В. В. О социально-экономическом аспекте сохранения культурного наследия // Памятники в изменяющемся мире: Материалы международной научно-практической конференции. М., 1993. С. 18.

<sup>6</sup> Дьячков А. Н. Актуальные проблемы сохранения и использования памятников культуры // Вопросы охраны и использования памятников истории и культуры: Сб. науч. тр. М., 1992. С. 11.

<sup>7</sup> Доклад Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации «О сохранении объектов культурного наследия народов Российской Федерации» // [http : www. mkmk. ru](http://www.mkmk.ru)

<sup>8</sup> Кравченко А. И. Культурология: Словарь. М., 2000 // [http://www. countries.ru/library/terms/cultnasl.htm](http://www.countries.ru/library/terms/cultnasl.htm).

<sup>9</sup> Принята в г. Париже 16 ноября 1972 г. на 17-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО. Конвенция вступила в силу 17.12.1975 г. СССР ратифицировал Конвенцию 09.03.1988 г.; ратификационная грамота сдана на хранение Генеральному директору ЮНЕСКО 12.10.1988 г. Конвенция вступила в силу для СССР 12.01.1989 г. // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М., 1993. С. 290—302.

«культурного наследия» закреплено в Рекомендации ЮНЕСКО «Об охране в национальном плане культурного и природного наследия»<sup>10</sup>, где под культурным наследием понимаются:

памятники: произведения архитектуры, монументальной скульптуры и живописи, включая пещерные жилища и надписи, а также элементы, группы элементов или структуры, имеющие особую ценность с точки зрения археологии, истории, искусства или науки;

ансамбли: группы изолированных или объединенных строений, которые в силу их архитектуры, единства или связи с пейзажем представляют особую ценность с точки зрения истории, искусства или науки;

достопримечательные места: топографические зоны, совместные творения человека и природы, представляющие особую ценность в связи с их красотой или интересом с точки зрения археологии, истории, этнологии или антропологии.

Из обоих определений, содержащихся в документах ЮНЕСКО, следует, что культурное наследие объединяет три группы объектов: памятники, ансамбли, достопримечательные места. При этом культурное наследие по смыслу обоих документов имеет овеществленную форму.

Определение культурного наследия в Российской Федерации на федеральном уровне содержится в Основах законодательства Российской Федерации о культуре (ст. 3): культурное наследие народов Российской Федерации — это 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.

Данное определение нельзя считать удачным, так как в нем наряду с широким подходом (материальные и духовные ценности, созданные в прошлом) присутствует конкретизация: качеством культурного наследия наделяются памятники и историко-культурные территории и объекты.

На современном этапе понимание культурного наследия только как созданных в прошлом материальных и духовных ценностей уже недостаточно. Сегодня, когда информатизация проникла во все сферы жизни общества, актуальным становится вопрос определения культурного наследия, существующего в цифровой форме (цифрового культурного наследия), которое не относится ни к материальному, ни к духовному в общепринятом понимании.

Основным понятием, которым оперирует подавляющее большинство российских законодательных актов, регулирующих отношения в области культурного наследия, является «объект культурного наследия» (опять-таки акцентируется внимание именно на материальной форме

<sup>10</sup> Принята в г. Париже 16 ноября 1972 г. на 17-й сессии Генеральной конференции ЮНЕСКО // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. С. 331—340.

культурного наследия); в качестве синонима «объекта культурного наследия» используется понятие «памятник истории и культуры». Нормативным правовым актом, регулирующим отношения, возникающие по поводу объектов культурного наследия, является Федеральный закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 31.12.2005 г.) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»<sup>11</sup>.

К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — объекты культурного наследия), согласно Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», относятся объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие 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.

В вышеназванном законе воспроизводится деление объектов культурного наследия на виды, установленное в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия: памятники, ансамбли и достопримечательные места; однако перечисление объектов, включенных в каждый из названных видов, значительно отличается от международно-правового стандарта. Объекты культурного наследия в соответствии с анализируемым Федеральным законом подразделяются на следующие виды:

памятники: отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, моленные дома и другие объекты, специально предназначенные для богослужений); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки (далее — объекты археологического наследия);

ансамбли: четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учеб-

<sup>11</sup> СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 2519.

ного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), 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;

достопримечательные места: творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места 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; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

Несмотря на то, что все вышеперечисленные определения культурного наследия являются близкими по смыслу, отсутствие единообразного понимания порождает трудности при правоприменении.

Негативные явления существуют даже на самом высоком уровне правового регулирования — конституционном. Так, ст. 44 Конституции Российской Федерации закрепила обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. Во-первых, памятники истории и культуры являются составной частью культурного наследия, поэтому необходимость выделять эту разновидность культурного наследия неоспорна; во-вторых, использование оценочных конструкций «заботиться о сохранении», «беречь» в правовом формулировании обязанности как бы смещает акценты (моральный аспект становится преобладающим над правовым).

Целый спектр «терминологических» проблем возникает и при анализе текущего законодательства о культурном наследии.

Например, согласно преамбуле Федерального закона от 18.12.1997 г. № 152-ФЗ «О наименованиях географических объектов»<sup>12</sup> наименования географических объектов являются составной частью исторического и культурного наследия народов Российской Федерации.

Для целей данного Федерального закона под географическими объектами (ст. 1) понимаются существующие или существовавшие относительно устойчивые, характеризующиеся определенным местоположением целостные образования Земли: материки, океаны, моря, заливы, проливы, острова, горы, реки, озера, ледники, пустыни и иные природные объекты; республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа; города и другие поселения, районы, волости, железнодорожные станции, морские порты, аэропорты и подобные им объекты.

Наименование географического объекта не вписывается в контекст культурного наследия, как оно определено в Основах законодательства

<sup>12</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5718.

Российской Федерации о культуре. Даже если исходить из того, что наименование географического объекта — это духовная ценность, то совершенно не обязательно, что она создана в прошлом (например, сегодня активно идет процесс изменения названий поселений; есть примеры изменения названий субъекта Российской Федерации).

Основная причина терминологических коллизий в законодательных актах о культурном наследии, видимо, кроется в том, что законодательство о культурном наследии создавалось постепенно, в течение длительного времени.

Сегодня в условиях значительного массива правовых актов, регулирующих отношения, складывающиеся в сфере культурного наследия, следует переосмыслить их содержание в интересах определенности понимания культурного наследия.

На наш взгляд, понятие «культурное наследие» охватывает самое широкое многообразие явлений и является, по-видимому, образным.

2. *Основы правового регулирования государственной охраны культурного наследия в Российской Федерации.*

Традиционно вопросы культурного наследия находят закрепление в Основном законе государства. В ряде зарубежных конституций обязанность сохранения и охраны культурного наследия позиционируется в первую очередь как обязанность государства (см., например, Конституции государств: Андорра (ст. 34), Армения (ст. 11), Беларусь (ст. 54), Болгария (ст. 23), Греция (ст. 24), Италия (ст. 9), Литва (ст. 33), Португалия (ст. 78), Сан-Марино (ст. 10), Словения (ст. 73), Турция (ст. 63), Украина (ст. 54)). Такая постановка вопроса представляется правильной. Именно государство, принимая во внимание сложные взаимосвязи, возникающие в области общественных отношений, складывающихся по поводу культурного наследия, а также уникальное влияние культурного наследия практически на все стороны жизнедеятельности общества, должно быть ответственным за сохранение культурного наследия.

В Конституции РФ отсутствует обязанность государства охранять культурное наследие. Единственное упоминание о деятельности государства в решении вопросов культурного наследия можно обнаружить в пп. «д» ст. 72 Конституции РФ, согласно которому в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится охрана памятников истории и культуры.

Кстати говоря, памятники истории и культуры являются только частью культурного наследия (более того, вопрос их охраны не является единственным направлением приложения усилий государства в данной области, существуют и иные направления: сохранение, использование, популяризация). Как разрешается вопрос об иных составляющих культурного наследия в контексте разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации из Конституции РФ, остается не ясно.

Государственная охрана культурного наследия народов Российской Федерации — самостоятельное направление государственной политики в сфере культуры. Сегодня сложилась интересная ситуация, когда содержание государственной охраны четко законодательно закреплено

применительно только к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры). При этом многообразные духовные ценности культуры тоже нуждаются в охране (например, проблема охраны «чистоты» русского языка).

Согласно ст. 6 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», под государственной охраной объектов культурного наследия понимается система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия в соответствии с законом.

Основы законодательства Конституции Российской Федерации о культуре вообще никак не оговаривают вопрос государственной охраны культурного наследия.

Государственная охрана культурного наследия — сложная, многообразная система мер, ответственность за реализацию которых лежит на самых различных органах государства и местных органах. Содержание государственной охраны в зависимости от особенностей явления, которое относится к культурному наследию, должно значительно различаться.

Подведем итог.

1. Понятие «культурное наследие» образно обобщает многообразные явления материального и духовного мира, которые возникли в прошлом и значимые для сохранения и развития общества. Культурное наследие является важнейшей основой общества.

2. Определение культурного наследия народов Российской Федерации закреплено в Основах Российской Федерации о культуре.

Определение Основ Российской Федерации о культуре отличается от определения Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия (ЮНЕСКО; 1972 г.); отличие состоит в том, что в Основах к культурному наследию отнесены как материальные, так и духовные ценности, а в Конвенции культурное наследие понимается только как объекты материального мира.

3. Сегодня в России наблюдается явное смещение акцентов в вопросах культурного наследия в сторону обеспечения сохранности объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), в то же время границы культурного наследия являются подвижными, например, уже складывается цифровое культурное наследие.