Янович Максим Владимирович. Конституционное право на доступ к объектам культурного наследия в российской федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Янович Максим Владимирович;[Место защиты: «Казанский (Приволжский) федеральный университет], 2016.- 183 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общая характеристика конституционного права на доступ к объектам**

1.2. Становление и развитие прав и обязанностей в отношении объектов культурного наследия в международном праве и национальном

1.3. Понятие конституционного права на доступ к объектам культурного наследия, его место в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина 57

1.4. Понятие конституционной обязанности в отношении объектов культурного

**Глава 2. Содержание конституционного права на доступ к объектам культурного**

2.1. Содержание и механизмы защиты конституционного права на доступ к

2.2. Содержание конституционной обязанности в отношении объектов

2.3. Реализация принципа единства и взаимодействия конституционных прав

Заключение 153

Список литературы

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **исследования.** Конституция Российской

Федерации провозглашает признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в сфере культуры, обязанностью Российского государства. Культурное наследие народов Российской Федерации является индикатором общечеловеческой культуры, признается стимулом формирования и эволюции интеллекта не только конкретного человека, но и общества в целом, является важнейшим хранилищем исторической памяти. Объекты культурного наследия, являясь частью Всемирного культурного наследия, придают нашим городам колорит и узнаваемость, создают особую атмосферу и вместе с тем являются ценнейшими источниками информации о прошлом.

Конвенция об охране Всемирного культурного и природного наследия 1972 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Европейская культурная конвенция 1954 года и другие международные правовые акты обеспечивают защиту объектов культурного наследия, а государства-участники соответствующих конвенций, в том числе и Российская Федерация, приняли на себя обязательства по охране такого наследия и его защите. В первую очередь, речь идет о правовой охране рассматриваемых объектов, которая заключается в закреплении права на доступ к объектам культурного наследия, в том числе и на высшем конституционном уровне. Конституция Российской Федерации непосредственно не закрепляет права и обязанности в отношении объектов культурного наследия, но вместе с тем содержит положения о правах и обязанностях в отношении культурных ценностей, памятников истории и культуры; историческом и культурном наследии (статья 44).

Как и любое другое право, конституционное право на доступ к объектам культурного наследия не может быть обеспечено без закрепления корреспондирующей такому праву обязанности, что свидетельствует о сложной конструкции рассматриваемого права, требующей анализа содержания соответствующего субъективного права во взаимосвязи с содержанием обязанности, возлагаемой на уполномоченные субъекты.

Действующая Конституция Российской Федерации оперирует

несколькими логическими конструкциями, обращенными к такому объекту, как культурные ценности. Действующее законодательство также использует различные термины, не всегда текстуально согласованные с конституционными положениями. Все это порождает неопределенность в законодательной трактовке содержания таких конституционных понятий, как «объект

культурного наследия», «памятник истории и культуры», «культурные ценности», «историческое и культурное наследие».

Исключительно важными и влияющими на федеральное и региональное
законотворчество являются вопросы о структуре, содержании и

взаимодействии конституционного права и конституционной обязанности в отношении объектов культурного наследия. Неоднозначность терминологии, используемой в международных правовых актах, Конституции Российской Федерации и федеральном законодательстве, неопределенность содержания конституционного права и конституционной обязанности в отношении объектов культурного наследия оказывает влияние на правотворчество и правоприменительную практику, связанную с объектами культурного наследия.

Актуальность темы диссертационного исследования подтверждается сложившейся политико-правовой обстановкой в мире, в частности разрушением объектов Всемирного культурного наследия в Пальмире, необходимостью обеспечения доступа к объектам культурного наследия в воссоединенных с Российской Федерацией Республикой Крым и Севастополем.

Выбор темы диссертационного исследования обусловлен, в том числе и положениями статьи 3 Конвенции об охране Всемирного культурного и природного наследия, в соответствии с которой Российской Федерации необходимо определить и разграничить культурные ценности, находящиеся на ее территории, а также положениями пунктов с; е статьи 5 названной Конвенции, согласно которым Россия приняла обязательство развивать научные разработки, совершенствовать методы работы, позволяющие государству устранять опасности, угрожающие его культурному наследию, а также поощрять научные исследования в этой области.

**Степень научной разработанности темы.** В юридической литературе
вопросы конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и
корреспондирующей ему конституционной обязанности как таковые не
прорабатывались, в основном рассматриваются проблемы административно-
правового режима (А.К. Вахитов. Административно-правовая охрана объектов
культурного наследия. М., 2007), гражданского оборота объектов культурного
наследия (М.А. Александрова. Гражданско-правовой режим культурных
ценностей в Российской Федерации. СПб., 2007; А.Л. Джамбатов. Гражданско-
правовой режим объектов культурного наследия Ставрополь, 2005), проблемы
привлечения к административной и уголовной ответственности за нарушение
требований к сохранению и использованию историко-культурного наследия
(Я.С. Калининская. Уголовная ответственность за уничтожение или

повреждение памятников истории и культуры. М., 2008; Е.А. Лачина

Уголовно-правовая охрана памятников природы, истории и культуры. Рязань, 2005).

Следствием отсутствия четкого представления о конституционном праве на доступ к объектам культурного наследия в Российской Федерации являются недостаточные развитие и согласованность между собой отдельных отраслей законодательства – гражданского, уголовного, административного, а также отсутствие подзаконных нормативных правовых актов.

В работе использовались общетеоретические положения, нашедшие
отражение в трудах С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, В.Г. Вишнякова,
В.Д. Зорькина, Д.Б. Каткова, Е.В. Корчиго, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафина,
А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина, Е.А. Лукашевой, А.В. Малько,

Т.Я. Хабриевой, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина и др.

Использованы труды, посвященные субъективным правам и

обязанностям, вопросам конституционной ответственности, М.И. Байтина,
В.А. Виноградова, Г.Н. Комковой, Д.А. Липинского, В.О. Лучина, А.В. Малько,
А.Ф. Малого, Н.И. Матузова, Г.Б. Романовского, О.А. Снежко,

М.С. Строговича, О.И. Тиунова, И.Е. Фарбера и др.

Настоящее исследование опирается на работы, связанные с правовым
положением личности и равноправием граждан, Л.Д. Воеводина,

А.Н. Головистиковой, В.В. Гошуляка, Л.Ю. Грудцыной, Г.Н. Комковой,

М.А. Липчанской, Н.И. Матузова, Т.Я. Хабриевой, Б.С. Эбзеева и др.

Отдельные вопросы прав и обязанностей в отношении объектов культурного наследия, в том числе их государственной охраны, освещались в работах Д.В. Бабекина, М.М. Богуславского, П.В. Боярского, Ф. Бюньона, Г.П. Ивлиева, А.М. Кулемзина, В. Майнетти, Т.Е. Мельника, С.Е. Нахлика, А.Н. Панфилова, Е.В. Сазонниковой, А.П. Сергеева, Р. Стахенвагена, Л.А. Стешенко, В.Е. Хазовой, Е.Н. Хазова, А.В. Шухободского, A.F. Vrdoljak, K.S. Ziegler и др.

В работе анализируются ранее проведенные и близкие по теме
диссертационные исследования в области конституционного права:

А.П. Панова «Система конституционных обязанностей граждан Российской Федерации» (Саратов, 2008); А.Н. Панфилова «Полномочия органов местного самоуправления в области охраны объектов культурного наследия: проблемы правового регулирования и реализации» (Тюмень, 2011); И.В. Степановой «Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации в области культуры» (Москва, 2010); О.В. Царева «Принцип единства и взаимодействия прав и обязанностей в конституционном праве» (Челябинск, 2005); Б.О. Ширей «Конституционные основы сохранения

исторического и культурного наследия Российской Федерации» (Саратов, 2013).

Несмотря на значительное количество общетеоретических и специальных работ, структура конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и конституционной обязанности в отношении таких объектов до настоящего времени в достаточной степени не разработана, не получили своего развития многие вопросы, составляющие содержание конституционных и отраслевых правовых понятий, что и обусловило выбор предлагаемой темы диссертационного исследования.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и корреспондирующей такому праву конституционной обязанности.

**Предметом диссертационного исследования** являются правовая природа, сущность и нормативное содержание конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и корреспондирующей такому праву конституционной обязанности, а также сложившаяся правоприменительная практика в сфере охраны объектов культурного наследия.

**Целью диссертационного исследования** является формирование
целостного представления о структуре и содержании конституционного права
на доступ к объектам культурного наследия и корреспондирующей такому
праву конституционной обязанности; решение проблемы достаточности и
терминологического единства конституционного регулирования прав и
обязанностей в отношении объектов культурного наследия; выработка
рекомендаций по совершенствованию законодательства и

правоприменительной практики в данной сфере.

**Для достижения указанных целей ставятся следующие задачи, решение которых определяет научную новизну работы:**

— раскрыть конституционно-правовое содержание понятия «объект
культурного наследия», определить его соотношение с понятиями «культурные
ценности», «памятники истории и культуры», использованными в тексте
Конституции Российской Федерации;

провести ретроспективный анализ становления и развития института прав и обязанностей в отношении объектов культурного наследия в международном праве и национальном законодательстве;

выявить структуру и содержание понятия «конституционное право на доступ к объектам культурного наследия», показать его место в системе конституционных прав и свобод;

— дать конституционно-правовую характеристику понятия
«конституционная обязанность в отношении объектов культурного наследия»,
выявить его структуру и содержание, определить его место в системе
конституционных обязанностей;

— определить круг субъектов конституционного права на доступ к
объектам культурного наследия и корреспондирующей ему конституционной
обязанности;

— подтвердить действие принципа единства и взаимодействия
конституционных прав и обязанностей на примере права и обязанности в
отношении объектов культурного наследия.

**Методологическая основа исследования.** Использован историко-правовой метод, при помощи которого проведен анализ становления и развития права и обязанности в отношении объектов культурного наследия; сравнительно-правовой метод, который позволил сопоставить нормативные правовые акты различного происхождения и юридической силы; логический метод (дедукция, индукция, анализ и синтез), позволяющий сформулировать представление как об отдельных понятиях, так и о целых категориях; технико-юридический метод, при помощи которого толкуются юридические нормы; социологический метод, позволяющий определить влияние права на общественные процессы. Системный метод был использован для анализа отдельных прав и обязанностей в отношении объектов культурного наследия.

**Научная новизна исследования** заключается в решении поставленных
перед диссертантом задач, направленных на достижение цели

диссертационного исследования:

— сформулировано целостное представление о понятии «объект
культурного наследия» и установлена его взаимосвязь с иными близкими по
смыслу конституционно-правовыми понятиями;

— проведен ретроспективный анализ института прав и обязанностей в
отношении объектов культурного наследия;

— выработаны и сформулированы ранее не исследованные понятия
«конституционное право на доступ к объектам культурного наследия»,
«конституционная обязанность в отношении объектов культурного наследия»;

— выявлены структура и содержание ранее не исследованного
субъективного права на доступ к объектам культурного наследия и
корреспондирующей ему обязанности, определено их место в системе
конституционных прав и обязанностей, определен круг субъектов таких права и
обязанности;

подтверждена неразрывная связь и взаимовлияние конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и конституционной обязанности в отношении таких объектов.

выработаны и обоснованы конкретные предложения по устранению внутренней несогласованности законодательства об объектах культурного наследия и приведению его в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Представлена авторская позиция, согласно которой под объектами культурного наследия понимаются недвижимые объекты материальной культуры и совместные творения человека и природы, представляющие собой историческую и культурную ценность, включенные в Единый государственный реестр объектов культурного наследия и находящиеся под государственной охраной. Понятия «объект культурного наследия» и «памятник истории и культуры» представляют собой очень близкие, но не тождественные по своему содержанию понятия. Последнее является заимствованием из советского законодательства и включает в себя, помимо недвижимых, движимые объекты и произведения духовного творчества. Понятие «культурные ценности» является общим (родовым) для всех вышеперечисленных понятий.
2. Объем конституционно-правового регулирования отношений в сфере объектов культурного наследия является достаточным и позволяет в полной мере реализовывать и развивать те права и обязанности, которые закреплены в тексте частей 2 и 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации без внесения каких-либо изменений в текст Конституции. Проблема терминологического единства норм международного права, Конституции Российской Федерации и федеральных законов может быть разрешена путем официального (в первую очередь нормативного) толкования положений части 2 и 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации.
3. Выявлена и обоснована необходимость внесения изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» с целью исключения двойной терминологии «объект культурного наследия (памятник истории и культуры) народов Российской Федерации» из его названия и текста.

Предлагается следующее название закона: Федеральный закон «Об объектах культурного наследия» и соответствующий ему термин в тексте — «объект культурного наследия».

4. Конституционное право на доступ к объектам культурного
наследия представляет собой особую юридическую конструкцию,
выражающую прошедшие надлежащую правотворческую процедуру и

формальное закрепление на высшем законодательном уровне, а потому гарантированные государством возможности всех субъектов конституционного права в отношении объектов культурного наследия.

1. Право на доступ к объектам культурного наследия является одним из естественных прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Такое право является абсолютно определенным субъективным правом, а его содержание раскрывается через набор закрепленных им правомочий. Анализ различных подходов к пониманию права на доступ к объектам культурного наследия позволил выделить широкий и узкий смысл такого понятия. В частности, Конституция Российской Федерации придает широкий смысл понятию доступа к объектам культурного наследия, в соответствии с которым право на доступ не ставится в зависимость от наличия или отсутствия правоприменительных решений по поводу статуса объекта доступа, а обусловливается лишь его историко-культурной ценностью и значимостью и предполагает всю совокупность правомочий, направленных на удовлетворение культурных потребностей людей в отношении таких объектов. Узкий смысл понятия доступа, наоборот, ставит в зависимость наличие соответствующего права от формального закрепления статуса объекта доступа, в связи с чем право на доступ к объектам культурного наследия по своему конституционно-правовому смыслу шире права требования обеспечения физического и информационного доступа к тем из них, что включены в Единый государственный реестр объектов культурного наследия.
2. Право на доступ к объектам культурного наследия принадлежит не только личности, но и иным субъектам конституционного права. Но если право личности на доступ к объектам культурного наследия текстуально закреплено в Главе 2 Конституции Российской Федерации, то публичные образования (государство, субъекты федеративного государства, муниципальные образования) имеют право на доступ к объектам культурного наследия по определению, поскольку устанавливают режим их содержания, их состав и способы охраны, а порой выступает единственно возможным собственником таких объектов. Конституционная обязанность в отношении объектов культурного наследия является гарантом устойчивости взаимоотношений личность — личность. Вместе с тем реализовать право на доступ к объекту культурного наследия, равно как и исполнить обязанность заботиться о сохранении таких объектов, без участия государства зачастую невозможно. Конституционная обязанность государства в отношении объектов культурного наследия вытекает не из положений Главы 2 Конституции Российской Федерации, а рассматривается как корреспондирующая конституционному

праву личности на доступ к таким объектам. Такая обязанность закреплена в нормах международного права и отраслевом законодательстве.

7. Конституционная обязанность в отношении объектов культурного
наследия представляет собой закрепленную Конституцией Российской
Федерации в интересах не только личности, но и всего человечества меру
должного поведения всех субъектов конституционного права при
осуществлении деятельности по использованию, сохранению, популяризации и
государственной охране культурного наследия. Такая обязанность имеет
естественный, традиционный характер и охватывает сферу социально-
культурной деятельности человека.

8. Выявлено содержание конституционной обязанности в отношении
объектов культурного наследия. Такая обязанность предполагает
разноплановые активные действия не только собственников и пользователей
объектов культурного наследия, но и иных лиц (в первую очередь государства),
направленные на недопущение разрушения таких объектов, а также на их
популяризацию и охрану. Обоснована авторская классификация
конституционных обязанностей, в основу которой положены конституционные
цели. В рамках данной классификации обязанность в отношении объектов
культурного наследия является конституционной обязанностью, посредством
которой одновременно удовлетворяются как публичные, так и частные
интересы.

9. Действие принципа единства и взаимодействия конституционных прав
и обязанностей нашло свое подтверждение в отношении объектов культурного
наследия. В свете указанного принципа:

— соблюдение права выражается в том, что всеобщей обязанности
заботиться о сохранении и беречь объекты культурного наследия
корреспондирует право требовать такой заботы и бережного отношения, что
позволяет в полной мере реализовать право на доступ к объектам культурного
наследия, закрепленное в части 2 статьи 44 Конституции Российской
Федерации.

— исполнение обязанностей в отношении объектов культурного наследия
может осуществляться как «по установлению» (добровольно), так и «по
требованию» (принудительно).

— использование права в отношении объектов культурного наследия в
любом случае должно осуществляться таким образом, чтобы не нарушать права
и законные интересы иных лиц.

— применение права государственными органами охраны объектов
культурного наследия, обладающими властными полномочиями, является для
последних единым «правом-обязанностью».

**Теоретическая и практическая значимость работы** определяется ее
новизной в контексте комплексного исследования прав и свобод человека и
гражданина, непосредственно закрепленных в Конституции Российской
Федерации. Теоретическая значимость заключается в существенном

дополнении теории конституционного права положениями, формирующими
целостное представление о структуре, содержании и реализации

конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и корреспондирующей ему конституционной обязанности. Выработанный в ходе исследования единый терминологический аппарат, увязанный как с нормами международного права, так и с национальным законодательством, позволяет устранить противоречия и пробелы в праве.

Практическая значимость работы обусловлена ее выводами, которые
позволяют четко определить перечень конкретных прав и обязанностей в
отношении объектов культурного наследия, могут оказать благоприятное
воздействие на их законодательное закрепление и регулирование в рамках иных
отраслей права. Положения, вынесенные на защиту, позволят обеспечить
единство правоприменительной практики, связанной с вопросами

государственной охраны объектов культурного наследия.

Материал исследования может быть применен при разработке и чтении курсов «Конституционное право России», «Теория прав человека», «Органы государственной власти», «Обеспечение прав человека в правоохранительной деятельности», а также для повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

**Научная** **обоснованность** **и** **достоверность** **положений**,

сформулированных в диссертации, обеспечены использованием результатов исследований ведущих российских и зарубежных авторов, применением апробированных методик проведения исследования, соблюдением научных требований и методологических принципов теории права, комплексностью и междисциплинарностью исследования, а также обобщением, в том числе и собственного практического опыта.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Основные подходы к вопросу конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и корреспондирующей такому праву обязанности нашли свое отражение в правоприменительной деятельности диссертанта, а положения и выводы диссертации освещены в выступлениях на всероссийских и международных конференциях, форумах и научно-практических семинарах, в

том числе проводимых органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов:

— международный форум «Сохранение культурного наследия» (Москва,
2011 г.). Участник круглого стола «Проблемы законодательного регулирования
сохранения и использования объектов культурного наследия»;

— международная конференция «Сотрудничество в Баренцевом Евро-
Арктическом регионе в сфере образования и науки как источник регионального
развития» (Архангельск, 2012 г.). Доклад «Государственная охрана и
реставрация объектов культурного наследия — опыт и перспективы Российско-
Норвежского научного сотрудничества»;

семинар-совещание «Вопросы сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия» (Кострома, 2012 г.). Доклад «Правовая охрана объектов культурного наследия»;

семинар «Сохранение исторического и культурного наследия – новый вектор развития» (Москва, 2012 г.). Участник круглого стола «Актуальные вопросы государственного контроля в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия»;

— всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные
проблемы развития российской правовой науки» (Архангельск, 2014 г.). Доклад
«Конституционная обязанность заботиться о сохранении исторического и
культурного наследия».

В рамках подготовки диссертации были опубликованы 8 научных статей, содержащих положения, выносимые на защиту, в том числе 5 научных статей в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных в работе источников.

## Становление и развитие прав и обязанностей в отношении объектов культурного наследия в международном праве и национальном

С начала 2000-х годов, когда в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации уже рассматривался проект отраслевого ФЗ «Об объектах культурного наследия ...», термин «объекты культурного наследия» прочно закрепился в российском законодательстве. Важнейшие федеральные законы19, принятые в этот период, уже используют новые дефиниции, закрепленные в ФЗ «Об объектах культурного наследия...», завершившем начатое еще в советскую эпоху формирование понятийного аппарата в области культурного наследия. Данный Закон ввел в правовой оборот новые понятия и их определения. Следует отметить, что современное понятие «объект культурного наследия (памятник истории и культуры)» не в полной мере соответствует советскому понятию «памятник истории и культуры», закрепленному в статье 1 Закона СССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры»20, а позднее и в одноименном Законе РСФСР21.

Суть понятия «памятник истории и культуры» в его первоначальном значении была достаточно полно раскрыта еще в советский и постсоветский периоды в научных трудах А.Н. Дьячкова, П.В. Боярского, A.M. Кулемзина, Л.А. Стешенко, А.П. Сергеева, В.Д. Тепферова и некоторых других ученых22.

Из текстов определений, данных понятию «памятник истории и культуры» в Законе СССР 1976 года и Законе РСФСР 1978 года, видно, что к таковым в советский период относились не только недвижимые, но и движимые объекты, а также произведения духовного творчества, под которыми, по мнению А.П. Сергеева, подразумеваются не объекты авторского права как нематериальные ценности, а лишь их материальные носители23.

В отличие от прежних определений, современная формулировка понятия «объект культурного наследия», закрепленная в статье З ФЗ «Об объектах культурного наследия...», исключает из их состава движимые и нематериальные культурные ценности.

Ряд исследователей, например молодой ученый М.А. Александрова, видят в этом недостаток и предлагают включить движимые вещи в легальное определение понятия «объекты культурного наследия»24. Существует и диаметрально противоположная точка зрения, в соответствии с которой предлагается выделять движимое и недвижимое имущество, обладающее культурной ценностью в различные правовые категории. К.А. Диканов относит к культурным ценностям только движимое имущество, а к памятникам истории и культуры — недвижимое25. Последнее вызывает вопрос о том, что данный автор вкладывает в понятие «памятники истории и культуры» и как данный подход согласуется с положениями международных классификаций культурных ценностей.

В целом выделение недвижимых культурных ценностей в особую правовую категорию весьма оправданно. Связано это в первую очередь с тем, что в отношении недвижимых и движимых вещей, в силу их естественных свойств, устанавливаются различные правовые режимы. Регулирование общественных отношений, возникающих по поводу недвижимого имущества, в частности ОКН, имеет свои особенности и осуществляется не только административным, гражданским и уголовным законодательством, но и законодательством о градостроительной деятельности, земельным законодательством.

Невозможно согласиться с тем, что под культурными ценностями допустимо понимать лишь движимые вещи. Данный подход не соответствовал бы современной доктрине о толковании понятия «культурные ценности». Широкое распространение и поддержку в правовой науке получила иная точка зрения, согласно которой разновидностью культурных ценностей, а именно недвижимыми культурными ценностями, являются объекты культурного

ТТЯГТТРТГИЇГ С учетом изложенного и исходя из содержания понятия «культурные ценности» полагаем помимо движимых и недвижимых выделить третью категорию культурных ценностей — духовные ценности. Обоснованность такой позиции подтверждается в том числе и исследованиями зарубежных ученых, изучающих вопросы правового регулирования оборота и охраны культурных ценностей, так, Ana Filipa Vrdoljak указывает на то, что понятие «культурные ценности» охватывает как материальные, так и духовные результаты культурной человеческой деятельности. Материальные ценности (tangible cultural heritage) представлены как движимыми, так и недвижимыми вещами, имеющими историческую и культурную значимость, а духовные ценности (intangible cultural heritage) представляют собой совокупность духовных традиций и творческих

Несмотря на то что ФЗ «Об объектах культурного наследия ...» формально не относит ОКН к культурным ценностям, к такому выводу можно прийти, проанализировав содержание дефиниций, закрепленных в названном законе, да и вся совокупность национальных и международных правовых актов позволяет сделать такое заключение28. Как пишет Л.А. Стешенко, далеко не любая культурная ценность представляет собой памятник, поскольку признание объекта таковым порождает серьезные правовые последствия - такой объект помещается под государственную охрану. М.А. Александрова находит отличие ОКН от культурных ценностей лишь в том, что понятию «объект культурного наследия» законодателем придается особый охранительный смысл, который состоит в том, что в отношении такого объекта осуществляется государственная охрана и устанавливается специальный правовой режим29.

Определение понятия «объекты культурного наследия», закрепленное в ФЗ-73, подвергается всесторонней критике со стороны специалистов-практиков и ученых-теоретиков. Невозможно не согласиться с М.А. Александровой, которая приходит к выводу о том, что такое определение не отражает самых необходимых и важных сущностных характеристик указанных объектов и в целом носит искусственный, даже аморфный, характер

## Понятие конституционного права на доступ к объектам культурного наследия, его место в системе конституционных прав и свобод человека и гражданина

Все, что говорится в ФЗ-73 о государственной охране объектов культурного наследия, справедливо и в отношении выявленных объектов культурного наследия (пункт 5 статьи 16.1).

Пунктом 1 статьи 7 ФЗ-73 гражданам России безусловно гарантируется обеспечение сохранности и тех и других объектов, тогда как пунктом 2 указанной статьи предусмотрено лишь право на непосредственный доступ к ОКН, включенным в реестр, законодатель отсылает правоприменителя к положениям статьи 47.4 указанного закона, содержащей требования и условия такого доступа.

Гарантирующий право на получение информации об ОКН пункт 3 статьи 7 ФЗ-73 предполагает, что указанная информация должна быть представлена в объеме сведений, содержащихся в Едином государственном реестре объектов культурного наследия, таким образом, в случае если ОКН не включен в реестр (например, выявленный объект культурного наследия), то информация о нем не предоставляется.

Ошибочное толкование пункта 3 и пункта 2 статьи 7 в его связи со статьей 47.4 ФЗ-73 вызвано смешением, причем зачастую сознательным, узкого и широкого права на доступ. Под узким правом на доступ мы понимаем право требования предоставления информации об ОКН и обеспечение физического доступа к такому объекту (т. е. право пользования, посещения, созерцания), которые возникают вследствие включения ОКН в реестр. Прав на предоставление информации о выявленных объектах культурного наследия и прав на физический доступ к таким объектам отраслевое законодательство не содержит.

Под широким правом на доступ мы понимаем конституционное право на доступ к культурным ценностям (а следовательно, и к объектам культурного наследия, в том числе и выявленным), которое возникает не вследствие тех или иных решений госорганов или должностных лиц, а вследствие возникновения либо выявления объектов, обладающих историко-культурной значимостью. Аналогичным образом это право может исчезнуть не вследствие решения госоргана или должностного лица, а только вследствие физического уничтожения или разрушения ОКН утраты им своей ценности с точки зрения архитектуры, истории или искусства. Поскольку право на доступ к культурным ценностям — это гарантированное Конституцией Российской Федерации право, то оно не может быть поставлено в зависимость от качества и полноты выполнения органами охраны памятников своих обязанностей (например, от задержек при принятии решения о включении или невключении объекта в Единый государственный реестр). Чиновник, принимающий такое решение, является своего рода нотариусом, констатирующим и удостоверяющим бесспорные юридические факты, но никак не инстанцией, наделяющей кого-либо правами (в данном случае - на доступ к ОКН).

Вывод о необходимости различения узкого и широкого права на доступ подтверждается тем, что в широкое, конституционное, право на доступ к культурным ценностям входят и иные права, отличные от узкого права на доступ.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил еще один аспект доступа к ОКН. Проверяя ряд законоположений Гражданского кодекса Российской Федерации и Законов города Санкт-Петербурга на предмет соответствия Конституции Российской Федерации по жалобе гражданки Ольги Олеговны Андроновой, связанной со строительством Охта-центра в историческом центре Санкт-Петербурга и, как следствие, нарушением ее права на доступ к культурным ценностям, высшая судебная конституционная инстанция указала, что право на доступ к культурным ценностям предполагает не только физический непосредственный доступ к ОКН, но и те права, которые корреспондируют конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении историко-культурного наследия151. Лаконичность формулировок, используемых Конституционным Судом Российской Федерации в определении по названному делу, позволяет нам предположить, что речь в данном случае идет о таких правах, как право на сохранение исторической культурной среды, право на участие в обсуждении вопросов о судьбе исторической застройки и т.д.

В любом случае, из этого умолчания Конституционного Суда России можно сделать вывод о том, что существуют и иные права в отношении ОКН, нежели те, что закреплены в статье 7 ФЗ-73, что свидетельствует о наличии права на доступ к таким объектам в широком смысле. Таким образом, отсутствие узкого права на доступ в отношении отдельно взятого ОКН не означает отсутствия «широкого», а право на доступ, закрепленное в пунктах 2 и 3 статьи 7 ФЗ-73, следует понимать в узком смысле, т. е. как право требования предоставления информации и физического доступа к ОКН, включенным в реестр.

Указанные выводы подтверждаются путем сопоставления списков требований к использованию ОКН, включенных в реестр, и выявленных объектов культурного наследия (статьи 47.3, 47.4, 47.5 ФЗ-73). Обязанность по обеспечению (физического) доступа к ОКН, предусмотренная статьей 47.4 ФЗ-73, не является обязанностью, в точности корреспондирующей конституционному праву на доступ к культурным ценностям (а следовательно, и к ОКН). Право на доступ к ОКН по своему конституционно-правовому смыслу шире права требования обеспечения доступа к тем из них, которые включены в реестр.

Несмотря на длительный период разработки и принятия ФЗ-73, регулирующего вопросы сохранения, государственной охраны, популяризации и использования ОКН, его авторам так и не удалось детально прописать механизмы реализации конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям. В течение последних лет велась работа над поправками к ФЗ «Об объектах культурного наследия...», но и такая работа не принесла положительного результата: содержание конституционного права на доступ к ОКН так и не было раскрыто. По нашему мнению, это обусловлено в первую очередь тем, что деятельность, связанная с ОКН, требует совместной слаженной работы большого количества ведомств, уполномоченных в различных вопросах государственной охраны, сохранения, популяризации и использования ОКН, помимо этого, любые вопросы, касающиеся таких объектов, требуют значительного финансирования как со стороны государства, так и со стороны частных инвесторов. Собственники ОКН остро негативно относятся к любым изменениям в сфере законодательства о таких объектах, поскольку каждое изменение представляет собой изменение условий их содержания и, как следствие, влечет значительные финансовые затраты и организационные проволочки, в связи с чем предпочитает пребывать в информационном и нормативном вакууме правового регулирования отношений, связанных с ОКН.

## Содержание конституционной обязанности в отношении объектов

Совершенно естественно, и это следует из приведенной системы конституционной обязанности заботиться об ОКН, что в этом процессе участвуют не только собственники или пользователи таких объектов, но и посещающие их лица, государственные органы. Сохранение, популяризация и охрана ОКН — это не только задача их пользователей, собственников и государственных органов, но и всего общества в целом.

Понятие заботы, использованное в тексте Конституции Российской Федерации для определения рамок исполнения конституционной обязанности, включает практически все действия пользователей в отношении ОКН, нам же представляется, что обязанность заботиться о таких объектах носит более узкий и конкретный характер.

Полагаем возможным выделить различные подходы к восприятию обязанности заботиться об ОКН.

С одной стороны, обязанность заботиться об ОКН можно рассматривать как меру должного поведения, выражающуюся в личном воздействии собственников (пользователей) на такие объекты, соизмеримости их действий с требованиями охраны и сохранения ОКН, требованиями нравственности и морали. С другой стороны, можно заключить, что обязанность заботиться об ОКН — это обязанность не перед государством, а перед обществом в целом, настоящим и будущим поколениями.

Поднимая вопрос о сохранении культурного и исторического наследия, следует понимать, что в контексте Конституции Российской Федерации сохранить — не значит только сберечь от утраты и разрушения все то, что было собрано, создано, систематизировано и осмыслено в той или иной степени нашими предками. Применительно к культурному и историческому наследию сохранение представляет собой не только непрерывное его пополнение и изучение, но и столь же беспрерывный процесс осмысления такого наследия, поскольку каждый новый исторический этап формулирует новые задачи и вопросы. Таким образом, под сохранением исторического и культурного наследия следует понимать в том числе и разноформатный процесс освоения накопленного ранее культурного и исторического опыта как индивидом, так и всем обществом в целом.

Значимость исследования конституционной обязанности каждого заботиться об ОКН объясняется прежде всего особой социальной ценностью и культурной значимостью таких объектов, тем более что в Российской Федерации насчитывается 133 627 объектов культурного наследия, 28 % из которых находятся в неудовлетворительном, аварийном или руинированном состоянии175.

Понятие «беречь» можно раскрыть через такие синонимы, как сберегать, оберегать, хранить, жалеть, прятать, щадить, холить, обезопасить, отстаивать176. Объекты культурного наследия требуют бережного отношения к себе в силу своей незащищенности и нуждаемости в постоянной поддержке и защите от разрушительного воздействия внешних факторов: без такой поддержки они могут утратить свою историко-культурную значимость и ценность, быть физически разрушенными.

Как уже отмечалось ранее, забота об историческом и культурном наследии представляет собой не только и не столько право, сколько обязанность каждого. Несмотря на это, некоторую аналогию конституционной обязанности с конституционными правами и свободами, в которых выделяются правомочия, провести возможно. Содержание конституционной обязанности в отношении ОКН — заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры — является довольно объемным и широким и, по нашему мнению, представляет собой единую систему составляющих такую обязанность компонентов. Для раскрытия содержания конституционной обязанности заботиться об ОКН необходимо провести последовательное и детальное изучение каждого составляющего ее компонента.

В одном из своих трудов Б.С. Эбзеев в вопросе исследования структуры конституционной обязанности указал на возможность опираться на предложенную в общей теории права структуру юридической обязанности, в которой традиционно выделяют 4 составляющих компонента: необходимость совершить или воздержаться от совершения определенных действий; необходимость правообязанного лица отреагировать на требования управомоченного лица; необходимость несения бремени ответственности за неисполнение требований управомоченного лица; необходимость не чинить препятствия управомоченному лицу при реализации последним своих прав177.

Б.С. Эбзеев так же, как и С.С. Алексеев, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин при исследовании феномена юридической обязанности обращается к категории необходимости. При этом Б.С. Эбзеев под необходимостью понимает объективную закономерность, выраженную в юридической обязанности. Несколько иной точки зрения придерживается С.С. Алексеев, который понимает необходимость в смысле основанного на требовании правовой нормы долженствования178. Неустранимые противоречия в подходах указанных авторов отсутствуют, поскольку один из них акцентирует внимание на самом носителе обязанности, а другой — на ее объективной обусловленности.

## Реализация принципа единства и взаимодействия конституционных прав

Настоящее диссертационное исследование показало, что вопрос о конституционном праве доступа к объектам культурного наследия в Российской Федерации из числа всех культурных и социально-экономических прав в настоящее время является наименее изученным и разработанным. Только одновременное рассмотрение конституционного права на доступ к объектам культурного наследия и корреспондирующей такому праву конституционной обязанности, использование комплексного системного подхода позволяет обеспечить его всестороннее исследование.

Проведенное исследование позволило сделать ряд значимых выводов, которые, перекликаясь с положениями, выносимыми на защиту, предполагают их дальнейшую проработку в рамках других юридических наук. Настоящее исследование является ориентиром для принятия мер как в законодательной практике, так и в правоприменительной деятельности в целях защиты прав и обеспечения исполнения обязанностей в отношении объектов культурного наследия.

В начале работы исследуется само понятие «объект культурного наследия», дается его авторское определение. Содержание указанного понятия соотносится с содержанием таких понятий, как «памятник истории и культуры», «историческое и культурное наследие», «культурные ценности», использованных в тексте Конституции Российской Федерации, выявляется их взаимосвязь и иерархия. Поднятый в ходе исследования вопрос о выделении «правовых ценностей» в составе «культурных ценностей», по нашему мнению, является перспективным и требует самостоятельной проработки.

Решение проблемы терминологического единства норм международного права, Конституции Российской Федерации и федерального законодательства в сфере закрепления прав и обязанностей в отношении объектов культурного наследия показало, что потребность внесения каких-либо изменений в статью 154

Конституции отсутствует. Проблема терминологического единства может быть решена посредством нормативного толкования положений частей 2 и 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации. Вместе с тем использование двойной терминологии в тексте и названии Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», по нашему мнению, является нецелесообразным. Полагаем возможным назвать такой Закон: «Федеральный закон "Об объектах культурного наследия"», и использовать в тексте Закона соответствующие его названию формулировки.

Ретроспективный анализ содержания международных нормативно-правовых актов и советских конституций на предмет закрепления прав в сфере объектов культурного наследия позволил прийти к выводу о том, что первые упоминания о правах в отношении культурных ценностей относятся к XVII веку, усиленное развитие данный институт получил в первой половине XX века. В этот период приняты основные международные нормативные правовые акты в сфере культурного наследия, анализ содержания которых позволил сделать вывод о том, что международное право не столько определяет права и обязанности в отношении объектов культурного наследия, сколько предусматривает и обеспечивает меры их защиты. Международные договоры Российской Федерации являются частью ее правовой системы, могут применяться непосредственно. Общепризнанные принципы и нормы международного права признаются, но лишь в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Первое упоминание о правах и обязанностях в отношении объектов культурного наследия пришло в национальное право вместе с Законом СССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» 1976 года и одноименным Законом РСФСР 1978 года, практически сразу попав в Конституцию СССР 1977 года и Конституцию РСФСР 1978 года, затем обнаружило себя в Основах законодательства о культуре 1992 года и Конституции Российской Федерации 1993 года в том смысле, который ему придавался законодательством советского времени. С принятием ФЗ «Об объектах культурного наследия...» введено понятие «объект культурного наследия», которое практически полностью заменило «памятник истории и культуры», придав ему новое значение. В развитие названного закона принят ряд подзаконных актов, детализирующих и способствующих реализации прав и обязанностей в отношении объектов культурного наследия.

В работе проведено исследование структуры и содержания конституционного права на доступ к объектам культурного наследия, сделан вывод о том, что указанное право является естественным, абсолютно определенным, субъективным правом, а его содержание раскрывается через набор закрепленных им правомочий: пользоваться объектом культурного наследия, приобрести указанный объект, требовать его сохранения, прибегнуть к государственной защите и т. д.

Особое внимание в диссертации уделено понятию доступа к объектам культурного наследия, сделан вывод о том, что в Конституции Российской Федерации использовано широкое понятие права доступа, которое не ставится в зависимость от формального закрепления статуса объекта доступа, в связи с чем, по своему конституционно-правовому смыслу, право доступа к объектам культурного наследия шире права требования обеспечения информационного и физического доступа к тем из них, которые включены в реестр.

В работе выявлено значение понятия «каждый», неоднократно встречающегося в тексте Конституции Российской Федерации, в том числе и для обозначения круга субъектов, наделенных правами и исполняющих обязанности в отношении объектов культурного наследия. Опираясь на работы ученых-конституционалистов и анализируя практику Конституционного Суда Российской Федерации, мы пришли к выводу о том, что за термином «каждый» в вопросе конституционно-правового регулирования отношений по поводу объектов культурного наследия скрывается не только физическое лицо — личность, но и различные общественные объединения, организации, публичные образования. Причем государство, как субъект конституционных правоотношений, обладает в том числе и исключительными правами в отношении объектов культурного наследия. Конституционно-правовая обязанность государства в отношении объектов культурного наследия вытекает не из положений Главы 2 Конституции Российской Федерации, а рассматривается как корреспондирующая конституционному праву личности на доступ к таким объектам.

Рассматривая конституционное право на доступ к объектам культурного наследия в Российской Федерации, диссертант не мог не уделить внимание корреспондирующей такому праву конституционной обязанности. Проведенный последовательный анализ понятий «юридическая обязанность», «конституционная обязанность» позволил нам выявить основные характерные черты этого института и сформулировать авторское определение понятия «конституционная обязанность в отношении объектов культурного наследия». Для раскрытия содержания конституционной обязанности в отношении объектов культурного наследия — заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, было установлено значение терминов, использованных для ее нормативного закрепления. В структуре такой обязанности можно выделить 4 компонента: необходимость осуществлять работы по сохранению объектов культурного наследия; необходимость соблюдения требований к содержанию объекта культурного наследия; необходимость нести ответственность за нарушения в сфере охраны объектов культурного наследия; запрет на воспрепятствование доступу к объектам культурного наследия