Жуков Дмитрий Валерьевич. Полномочия органов публичной власти по обеспечению конституционного права на доступ к культурным ценностям: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.02 / Жуков Дмитрий Валерьевич;[Место защиты: ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Права граждан в области культуры  
являются неотъемлемой частью системы прав и свобод человека и гражданина.  
Эти права способствуют духовному развитию человека, предоставляют  
возможности каждому индивиду быть активным участником политического,  
социального и культурного процесса. Особую важность приобрели проблемы  
сохранения и развития российской культуры, защиты права каждого гражданина  
на участие в культурной жизни общества и пользование учреждениями культуры,  
доступ к культурным ценностям. Решение данных проблем может быть  
достигнуто посредством нормативного закрепления соответствующих

полномочий за органами публичной власти в сфере культурных прав и, в частности, в рамках конституционного права на доступ к культурным ценностям.

Однако до настоящего времени проблемам, связанным с нормативным обеспечением названой выше группы прав и свобод граждан, не уделялось должного внимания. Требуется преодоление недостатков федерального и регионального законодательства, среди которых: избыточность правового регулирования, несогласованность между собой законодательных актов в сфере культурных прав и с законодательством смежных сфер, архаичность нормативных правовых актов.

В Конституции Российской Федерации используется понятие «культурные  
ценности». Так, в части 2 статьи 44 говорится: «Каждый имеет право на участие в  
культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к  
культурным ценностям». В части 2 статьи 74 отмечено, что «ограничения  
перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным  
законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и  
здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей». Система  
законодательства Российской Федерации о культуре, состоящая из

законодательства Российской Федерации и ее субъектов, формируется на основе указанных положений Конституции Российской Федерации. Кроме того, в сфере

культуры отношения регулируются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

9 октября 1992 года был принят Закон Российской Федерации № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», с которого начинается формирование современного законодательства о культуре. В данном правовом акте законодателем была предусмотрена основополагающая роль культуры в развитии и самореализации личности, гуманизации общества и сохранении национальной самобытности народов, населяющих территорию Российской Федерации. Также дано понятие государственной культурной политики (политики государства в области культурного развития) как совокупности принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, и раскрыты полномочия федеральных органов государственной власти в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, имеющие общий характер.

Ввиду разнообразия областей культурной деятельности на базе Основ  
законодательства Российской Федерации о культуре было принято множество  
федеральных законодательных актов, нормативных правовых актов субъектов  
Российской Федерации, муниципальных правовых актов, регулирующих

общественные отношения, возникающих в социально-культурной сфере. В этих нормативных правовых актах отражены различные подходы к рассматриваемой проблеме, в силу этого в российском законодательстве о культуре многие определения и понятия (к примеру, «культурные ценности») носят нечеткий и недостаточно конкретный характер, что приводит к правовой неопределенности в соответствующей практике деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Реализация права на доступ к культурным ценностям как конституционного повышает уровень требований, предъявляемых к процессу его обеспечения со стороны всех органов публичной власти. Недостаточность доктринальной разработанности содержания конституционного права на доступ к культурным

ценностям, соответствующего терминологического инструментария, приемов и  
методов правового регулирования является одной из причин дисфункций в  
деятельности органов публичной власти по его обеспечению. Таким образом  
требуется научное осмысление содержания конституционных основ компетенции  
органов публичной власти по вопросам обеспечения конституционного права на  
доступ к культурным ценностям. Актуальность темы определена

востребованностью четких научных ориентиров при решении вышеуказанных проблем.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе правового регулирования осуществления права на доступ к культурным ценностям и реализации полномочий органов публичной власти в сфере обеспечения данного конституционного права.

Предметом диссертационного исследования выступают нормы права, регулирующие порядок осуществления права на доступ к культурным ценностям и систему полномочий органов публичной власти в сфере обеспечения этого конституционного права.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Актуальность темы  
предопределила цель исследования, которая заключается в выработке  
теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на  
совершенствование законодательства Российской Федерации, которое регулирует  
общественные отношения по обеспечению практической реализации

конституционного права граждан на доступ к культурным ценностям, основываясь на анализе содержания системы законодательства Российской Федерации в сфере культуры, зарубежного опыта, а также анализе полномочий публичных органов власти в сфере обеспечения конституционного права на доступ к культурным ценностям.

В соответствии с поставленной целью в диссертационном исследовании предлагается решение следующих задач:

1. выявить содержательные характеристики понятия «культурные ценности», его сущностные признаки;
2. обосновать принципы и особенности построения системы полномочий органов публичной власти в процессе реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям;
3. представить оптимальную классификацию полномочий органов публичной власти в сфере реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям;
4. обосновать принципы взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества в области культуры, включая реализацию права на доступ к культурным ценностям;
5. выявить наиболее существенные черты правового регулирования права на доступ к культурным ценностям в контексте развития государственной политики и соответствующих законодательных решений на различных исторических этапах;
6. выработать предложения по совершенствованию российского законодательства, регулирующего общественные отношения по обеспечению реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям.

**Теоретическая,** **методологическая** **и** **эмпирическая** **основы**

**исследования.** При написании диссертации были использованы следующие  
методы: диалектический общенаучный метод познания, а также методы,  
имеющие частнонаучный характер: сравнительно-правовой, системный,

формально-юридический, логический, исторический и др.

Теоретическую основу диссертации представляют работы российских  
ученых в области теории государства и права, конституционного,

муниципального права, а также труды тех специалистов, кто занимается вопросами культурных прав, правом на доступ к культурным ценностям, а также вопросами охраны в области культурных ценностей и объектов культурного наследия.

Разнообразные аспекты полномочий федеральных органов публичной  
власти, субъектов Российской Федерации, а также органов местного  
самоуправления в сфере конституционного права на доступ к культурным  
ценностям рассматриваются в работах С.А. Авакьяна, А.П. Алексеева,  
С.С. Алексеева, И.А. Алешковой, Л.В. Андриченко, М.В. Баглая,

Н.А. Богдановой, С.А. Боголюбова, Н.А. Бобровой, В.И. Васильева, Л.Н. Васильевой, Н.А. Власенко, Ю.В. Ким, А.И. Казанника, А.Д. Керимова, Г.С. Кнабе, В.Т. Кабышева, О.В. Кобзарь, Н.М. Колосовой, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, Н.Л. Пешина, А.Е. Постникова, А.Е. Помазанского, В.В. Полянского, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, И.Е. Фарбера, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

Отдельные аспекты правового регулирования общественных отношений, возникающих в сфере охраны культурных ценностей и объектов культурного наследия, с международно-правовой, уголовно-правовой, гражданско-правовой и административно-правовой точек зрения были отражены в работах А.И. Абрамовой, Э.П. Андрюхиной, М.А. Александровой, О.Н. Астафьевой, М.М. Богуславского, М.А. Бочарниковой, О.А. Быстровой, В.В. Братанова, С.Н. Братановского, Р.Б. Булатова, Д.В. Васильева, Ю.А. Веденина, А.В. Головизнина, И.И. Гильмутдинова, В.А. Есакова, В.Н. Зенкова, В.Н. Дубровина, В.К. Егорова, А.Л. Журова, Д.С. Ивакиной, Г.П. Ивлиева, В.В. Лапаевой, В.Л. Лютцера, И.Э. Мартыненко, Т.Е. Мельника, Н.В. Михайлова, О.О. Миронова, А.Ф. Ноздрачева, А.М. Никитина, В.О. Нешатаевой, А.Н. Панфилова, А.А. Рождествиной, В.А. Савицкого, М.В. Степановой, А.В. Тарасовой, Е.П. Черновола и других исследователей. Исторические, культурологические и философские аспекты понятия доступа и охраны культурных ценностей и культурного наследия освещены в работах П.В. Боярского, Г. Гроция, Л. Гулиевой, Г.С. Кнабе, И.Г. Кравченко, Н.М. Коркунова, А.М. Кулемзина, А.А. Мазенковой, Н.М. Никольского, П.И. Новгородцева. Вопросы, связанные с охраной, сохранением и использованием культурного и природного наследия отражены в трудах

Н.В. Бажановой, С.И. Исачкина, Н.М. Кочиной, Н.Г. Назаровой, С.С. Рындина и др.

Эмпирическую основу исследования составляют принятые на федеральном и региональном уровнях, а также на уровне местного самоуправления нормативные правовые акты, которые регулируют различные вопросы, возникающие в сфере правовой охраны культурных ценностей, объектов культурного наследия, а также права на доступ к культурным ценностям. На анализе международных правовых актов, Конституции и законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации в области культурных прав, охраны и сохранения объектов культурного наследия, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, федеральных программах, муниципальных и ведомственных нормативных правовых актов, основаны выводы и предложения, содержащиеся в диссертации.

**Научная новизна исследования.** Научная новизна диссертационного исследования состоит в междисциплинарном подходе к содержанию права на доступ к культурным ценностям и понятию культурные ценности. В диссертации также представлена система полномочий органов государственной и муниципальной властей в сфере обеспечения права на доступ к культурным ценностям, степень их соответствия современным тенденциям развития государства и гражданского общества.

Кроме того, в диссертации выявлены недостатки и противоречия законодательства, даны рекомендации по его совершенствованию.

На основе анализа законодательства, практики его применения, теоретических положений, исследований в области конституционного и муниципального права диссертант выносит на защиту следующие положения:

1. Обоснованы основные принципы и особенности построения системы

полномочий органов публичной власти в сфере реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям. К ним отнесены: принцип полноты законодательного регулирования как на федеральном, так и на региональном уровнях; принцип субсидиарности и принцип материально-финансовой

обеспеченности соответствующих полномочий. Делается вывод о

дифференциации применения принципа субсидиарности в процессе

разграничения полномочий между субъектами публичной власти применительно к материальным культурным ценностям и нематериальным культурным ценностям.

2. Представлена классификация полномочий органов публичной власти  
в сфере реализации конституционного права на доступ к культурным ценностям  
по вертикали и по горизонтали. Вертикальное деление полномочий  
осуществляется по принципу разграничения предметов ведения и полномочий  
между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, согласно  
которому в совместном ведении могут находиться полномочия, имеющие  
отношение к общим вопросам культуры. Полномочия по иным вопросам, не  
относящимся к общим и не связанные с установлением основ федеральной  
политики и федеральных программ в области культурного развития, могут быть  
отнесены к ведению субъектов Российской Федерации. На муниципальном  
уровне такое деление обусловлено решением задач, определенных как  
федеральными законами, так и законами субъектов Российской Федерации.  
Горизонтальное деление полномочий определяется в зависимости от  
особенностей организации системы публичной власти на соответствующем  
уровне.

Полномочия органов публичной власти в рассматриваемой сфере могут быть следующих видов: полномочия в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны культурных ценностей, полномочия в области контроля и организационно-управленческие полномочия.

3. Для обеспечения закрепленного частью 2 статьи 44 Конституции  
Российской Федерации права на доступ к культурным ценностям требуется  
выработка единых нормативных подходов к понятию «культурные ценности».  
Это актуально в связи с тем, что в практике законодательного регулирования  
сложились две основные модели закрепления понятия «культурных ценностей».  
Первая модель представляет собой определение перечня конкретных объектов,

признаваемых «культурными ценностями» независимо от их восприятия  
таковыми в рамках отдельных территорий Российской Федерации (субъектов  
Российской Федерации, муниципальных образований). Вторая модель

законодательного регулирования при определении видового перечня «культурных ценностей» учитывает представления о таковых, сложившиеся в рамках соответствующих территорий. Синтез этих двух подходов в направлении установления параметров нормотворчества субъектов Федерации, с учетом двойственной природы права на доступ к культурным ценностям (как к материальным, так и к нематериальным) и включая преодоление имеющихся концептуальных противоречий, позволит более гибко и эффективно решать задачи правового регулирования в рассматриваемой сфере.

4. Необходимым условием реализации конституционного права на

доступ к культурным ценностям является вовлеченность в этот процесс институтов гражданского общества. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, руководствуясь социально-значимыми целями в сфере культуры, осуществляют поддержку деятельности институтов гражданского общества по вопросам, связанным с реализацией права на доступ к культурным ценностям. Для этих целей используются институциональные, организационные, финансовые и правовые способы поддержки. Со своей стороны, институты гражданского общества осуществляют обратную связь в сфере культуры с органами государственной власти и местного самоуправления, влияют на формирование государственной политики в указанной сфере и реализуют функции общественного контроля над соответствующей деятельностью органов государственной и муниципальной власти.

По мере развития институтов гражданского общества их роль будет возрастать, в первую очередь, для реализации конституционного права на доступ к нематериальным культурным ценностям. Например, составление и изменение реестра нематериальных культурных ценностей требует активного участия институтов гражданского общества.

1. Такие свойства законодательной формы закрепления полномочий органов публичной власти, как ее универсализм в рамках правовой системы, устойчивость (в связи с особым порядком согласования, принятия и отмены), обусловливают приоритетность ее использования в сфере обеспечения права на доступ к культурным ценностям. При этом оптимальным вариантом законодательного регулирования является систематизация соответствующих полномочий в рамках федерального закона и соответствующих им законов субъектов Российской Федерации. Такой подход способен обеспечить концептуальное единство правового регулирования в рассматриваемой сфере, в том числе в актах органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, иных подзаконных актах.
2. В рамках существующей в юридической литературе дискуссии опровергается научная позиция, в соответствии с которой культурные права относятся только к социальным правам, так как, по мнению диссертанта, названные права являются особой разновидностью конституционных прав. Это обусловлено характером этих прав, объектом которых являются как материальные, так и духовные ценности, имеющие значение для культурного развития как отдельных индивидов, так и общества в целом. Освоение, воспроизводство и защита этих ценностей способствует развитию единого культурного пространства Российской Федерации.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключаются в том, что выводы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть учтены в дальнейшей работе по совершенствованию действующего законодательства по охране объектов культурного наследия и культурных ценностей и в деятельности, связанной с практической реализацией права, а также с разграничением полномочий между субъектами публичной власти Российской Федерации, установлением и реализацией полномочий органов местного самоуправления в области конституционного права на доступ к культурным ценностям. Материалы диссертации могут быть использованы также в учебном процессе.

**Апробация** **результатов** **диссертационного** **исследования.**

Диссертационное исследование выполнено и обсуждено на заседании отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Результаты исследования апробированы в публикациях автора в научных изданиях, в том числе входящих в перечень изданий, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, а также в работе международных и всероссийских научных и научно-практических конференций, круглых столах. В частности, в мае 2016 года на выступлении с докладом по теме «Реализация права на доступ к культурным ценностям» на круглом столе «Гражданин и самореализация прав» XI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов «Эффективное правоприменение: доктрина и практика»; в ноябре 2016 года в научной конференции «Коллективная историческая память и «идея памяти» в культуре»; в Институте Наследия Министерства культуры Российской Федерации с докладом по теме: «О конституционно-правовом регулировании защиты историко-культурного наследия в Российской Федерации»; в мае 2017 года на конференции «XII Международная школа-практикум молодых ученых-юристов «Композиция правового пространства: динамика обновления» с докладом на секции «Право на свободу передвижения в формировании правового пространства» по теме «Право доступа к культурным ценностям в условиях свободы передвижения»; в августе 2017 года с докладом на международном круглом столе «Особенности защиты конституционного права на свободу совести и свободу вероисповедания в суде: российский и мировой опыт»; в апреле 2018 года на Седьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Конфликт интересов: право и этика» с темой доклада «Конфликт интересов в области защиты конституционного права на доступ к культурным ценностям» и на IV Международной научно-практической конференции Санкт-Петербургского научного центра РАН «Сакральная география. Аспекты исторического и паломнического туризма» с темой доклада «Значение и роль сакральных объектов в реализации права на доступ к культурным ценностям» и др.

**Структура диссертационного исследования.**

Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, списка использованных источников.