

**ШИРЕЙ Борис Олегович**

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СОХРАНЕНИЯ  
ИСТОРИЧЕСКОГО  
И КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**12.00.02 – конституционное право;  
конституционный судебный процесс;  
муниципальное право**

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата юридических наук**

**Саратов – 2013**

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия».

**Научный руководитель –**

доктор юридических наук, профессор  
**Радченко Василий Иванович**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры конституционного  
права ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский  
государственный экономический универ-  
ситет»

**Мамонов Вадим Васильевич,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры конституционного и му-  
ниципального права ФГБОУ ВПО «Сара-  
товский государственный университет  
имени Н.Г. Чернышевского»

**Иванова Мария Ильинична**

**Ведущая организация –**

**ФГБОУ ВПО «Пензенский государ-  
ственный университет»  
(Юридический факультет)**

Защита состоится «16» декабря 2013 года в \_\_\_ часов на заседании дис-  
сертационного совета Д-212.239.02 при Федеральном государственном бюд-  
жетном образовательном учреждении высшего профессионального образова-  
ния «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу:  
410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, Зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО  
«Саратовская государственная юридическая академия» по адресу: 410056,  
г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

Автореферат разослан « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2013 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук,  
доцент

В.В. Нырков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В Преамбуле Конституции РФ отмечено, что многонациональный народ Российской Федерации принял Конституцию РФ, «что память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству». Одной из необходимых предпосылок осуществления народного суверенитета и одним из признаков независимости каждого государства является наличие исторического и культурного наследия. Это особенно справедливо для Российской Федерации, являющейся постоянным членом Совета Безопасности ООН. Конституционная доктрина современной России не мыслима в отрыве от традиций прошлого, поскольку определяет повседневную жизнь миллионов людей и устанавливает цели, задачи, принципы поведения нескольких поколений. Синтез уже достигнутого и перспектив развития – условие процветания страны, при котором достигаются согласие, мир, стабильность.

Часть 3 ст. 44 Конституции РФ устанавливает обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. В гл. 1 Конституции РФ отсутствует упоминание об историческом и культурном наследии России, однако очевидно, что наследие оказывает определяющее влияние на развитие отечественной государственности, общественные отношения, осознание места страны в мировом сообществе. Конституционный строй не может быть в полной мере изучен без рассмотрения вопросов, касающихся культурных обычаев, исторических традиций многонационального народа РФ.

В Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 12 декабря 2012 г. сказано: «Мы должны всецело поддержать институты, которые являются носителями традиционных ценностей, исторически доказали свою способность передавать их из поколения в поколение»<sup>1</sup>. В Концепции

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2012. 13 дек.

национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. говорится: «Негативное воздействие на состояние национальной безопасности в сфере культуры усиливают попытки пересмотра взглядов на историю России, ее роль и место в мировой истории»<sup>1</sup>.

Сохранение исторического и культурного наследия – одна из основ национальной политики, так заявлено в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. На заседании Совета по межнациональным отношениям 19 февраля 2013 г. Президент РФ В. В. Путин определил главную задачу стратегии: «Наша базовая задача заключается в том, чтобы укрепить гармонию и согласие в многонациональном российском обществе, чтобы люди независимо от своей этнической, религиозной принадлежности осознавали себя гражданами единой страны»<sup>2</sup>.

В список Всемирного наследия включено всего 754 объекта, из которых 582 относятся к объектам культурного наследия. На территории России находятся 21 объект, состоящие в списке Всемирного культурного и природного наследия, сформированного под эгидой ЮНЕСКО. Существуют более 120 музеев-заповедников и музеев-усадоб. Создано 35 национальных парков. В более чем 1,5 тыс. государственных и муниципальных музеев хранятся около 80 млн. экспонатов. В стране функционируют 4,8 тыс. школьных музеев. Вместе с тем, за последнее десятилетие в России было утрачено более 2,5 тыс. памятников истории и культуры, находящихся под государственной охраной.

Востребованным является совершенствование правового регулирования в рассматриваемой сфере, внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Основы законодательства Российской Фе-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 20, ст. 2444.

<sup>2</sup> Официальный сайт Президента РФ. <http://www.kremlin.ru>

дерации о культуре, Закон РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей». Необходимо определение дополнительных способов развития духовного наследия народов России: традиций, языков, костюмов, ремесел, промыслов.

Пункт «д» ст. 72 Конституции РФ относит охрану памятников истории и культуры к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому оправданно обобщение федерального и регионального законодательства, касающегося полномочий территорий в данном вопросе.

Согласно ст. 79 Конституции РФ Россия может участвовать в межгосударственных объединениях. Она вносит существенный вклад в разработку и реализацию международным сообществом мер по сохранению всемирного культурного и исторического наследия. Россия сотрудничает с ЮНЕСКО, ИККРОМ (Международный исследовательский центр по сохранению и реставрации культурных ценностей), ИКОМОС (Международный совет по охране памятников и исторических мест), иными международными правительственными и неправительственными организациями, чья деятельность направлена на сохранение исторического и культурного наследия.

**Степень научной разработки проблемы.** Реализация культурных прав человека стала предметом изучения в ряде диссертационных работ. Вопросы сохранения исторического и культурного наследия весьма полно рассматривались ранее в исследованиях, связанных с изучением философских, культурологических аспектов проблемы.

Очевидно, что поставленные в диссертации вопросы не могут быть раскрыты без обращения к общетеоретическим аспектам исторического и культурного наследия, которые рассматриваются Л. Д. Воеводиным, Д. С. Лихачевым, А. В. Малько, Л. С. Мамутом, Н. И. Матузовым, А. В. Мицкевичем, И. С. Морозовой, О. Ю. Рыбаковым, И. Н. Сенякиным, М. С. Строговичем и др. Автором были изучены работы специалистов в области прав человека и конституционной ответственности: Ю. П. Еременко, Т. Д. Зражевской, А. Е. Лукашевой, В. О. Лучина, А. С. Мордовца, Ф. М. Рудинского, Б. Н. Топорнина, И. Е. Фарбера и др.

Современные проблемы сохранения исторического и культурного наследия получили разработку в трудах С. А. Авакьяна, А. С. Автономова, Н. А. Богдановой, Н. С. Бондаря, Н. В. Бутусовой, Н. В. Витрука, Т. В. Заметиной, В. Д. Зорькина, В. Т. Кабышева, Е. В. Колесникова, Г. Н. Комковой, А. А. Ливеровского, В. В. Мамонова, В. А. Писарюка, Т. М. Пряхиной, В. И. Радченко, М. Е. Рубановой, О. Г. Румянцева, Т. Я. Хабриевой, Д. С. Шапоревой, Б. С. Эбзеева и др.

Раскрытие темы предполагает анализ научной литературы дореволюционного и советского периодов развития России. Поэтому были изучены труды ученых-юристов – А. С. Алексеева, А. Градовского, В. В. Ивановского, Н. М. Коркунова, С. А. Корфа, Н. И. Лазаревского; специалистов в сфере истории культуры – Г. Гельмонта, Н. М. Карамзина, В. Ключевского, Г. Крэмера, Ю. Липперта, П. Милюкова, М. Н. Покровского; философов – Л. Н. Гумилева, П. Я. Чаадаева; писателей – В. Т. Белинского, А. И. Солженицына; общественных деятелей – В. И. Ленина, К. Маркса и др.

Несмотря на обширность перечня приведенных источников, необходимо отметить недостаточную разработанность проблемы конституционных основ сохранения исторического и культурного наследия Российской Федерации.

**Объект исследования** составляют общественные отношения, возникающие в процессе сохранения исторического и культурного наследия Российской Федерации.

**Предметом исследования** выступают нормы федерального и регионального законодательства, связанные с реализацией конституционных основ сохранения исторического и культурного наследия страны; международно-правовые документы, правоприменительная (в т.ч. судебная) практика в сфере сохранения исторического и культурного наследия России.

**Цель исследования** заключается в комплексном анализе конституционных основ сохранения исторического и культурного наследия Российской Федерации; научном осмыслении существующих в этой сфере проблем во всем их разнообразии; выработке предложений для органов государственной

власти РФ и ее субъектов по повышению эффективности деятельности в данном направлении.

Поставленная цель обусловила основные **задачи исследования**:

- изучить историческое и культурное наследие во взаимосвязи с основами конституционного строя;
- дать определение правовых институтов «историческое наследие», «культурное наследие», изучив различные точки зрения по данному вопросу;
- проанализировать опыт иностранных государств по регулированию сохранения исторического и культурного наследия и внести предложения по его использованию Российской Федерацией;
- определить виды, формы, цели, задачи и принципы политики государства по сохранению исторического и культурного наследия Российской Федерации;
- обобщить практику сохранения исторического и культурного наследия, имеющую место в различных субъектах России и разработать рекомендации по применению эффективных способов деятельности органов государственной власти в данном направлении на территории иных регионов;
- рассмотреть правовое регулирование интеграции России в мировой культурный процесс;
- проанализировать практику сохранения исторического и культурного наследия, связанного с поддержкой национальных традиций, культур, языков народов России, охраной памятников истории и культуры;
- разработать рекомендации, направленные на выполнение гражданами и государством конституционных обязанностей по сохранению исторического и культурного наследия России.

**Методологическая основа исследования.** Для достижения цели и решения поставленных задач использовались различные методы познания. Среди них определяющее значение отводится общенаучным методам: диалектическому (в части взаимосвязи «общего» и «особенного», «абстрактного» и «конкретного») и системно-структурному. С помощью формально-юридиче-

ского метода на основе правил юридической техники и формальной логики детально проанализирован и обобщен обширный правовой материал, а также обосновано собственное представление о конституционных основах сохранения исторического и культурного наследия РФ. В работе были применены также исторический, социологический, сравнительно-правовой методы.

**Нормативно-правовая база исследования.** Для раскрытия темы были проанализированы Конституция РФ, ряд федеральных конституционных и федеральных законов, международных договоров, подзаконных актов, касающихся данной проблемы. Среди актов российского законодательства следует выделить Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», Основы законодательства Российской Федерации о культуре, Закон РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей».

Кроме того, были использованы: конституции советского периода развития России; конституции (уставы) субъектов РФ; конституции зарубежных стран. В работе отражена практика деятельности Президента РФ, Правительства РФ, Федерального Собрания РФ. Проанализированы документы ЮНЕСКО и иных международных организаций, занимающихся сохранением мирового культурного наследия. Изучены материалы работы Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ.

**Эмпирическая база** включает в себя решения Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Европейского Суда по правам человека, судов общей юрисдикции и арбитражных судов РФ, прокуратуры РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, Общественной палаты РФ, Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Совета при Президенте РФ по культуре и искусству.

**Научная новизна** диссертации состоит во всестороннем изучении конституционных основ сохранения исторического и культурного наследия РФ. Историческое и культурное наследие рассматривается в системе конституционного строя РФ. Сохранение исторического и культурного наследия предла-

гается понимать как обязанность Российского государства. Автором выявляется соотношение исторического и культурного наследия. Обосновывается мнение о том, что есть широкое и узкое понимание исторического наследия.

В работе высказываются предложения по определению государственной политики России по сохранению исторического, материального и нематериального культурного наследия РФ, раскрываются ее цель, задачи и принципы. Выделяются конституционно-правовые гарантии сохранения исторического и культурного наследия РФ. Вводится авторское определение «культурное государство» и обосновываются его признаки. Дается классификация органов государственной власти, обеспечивающих сохранение исторического и культурного наследия РФ. Обобщается практика сохранения исторического и культурного наследия в субъектах РФ и высказываются предложения по распространению положительного опыта на территории всех регионов.

На защиту выносятся следующие **основные положения и выводы**:

1. Культурное и историческое наследие России следует рассматривать как конституционную ценность, предпосылку становления государственности России, одну из основ конституционализма. Историческое наследие формирует конституционную преемственность, которая невозможна без оценки исторического наследия многонационального народа России. Сохранение исторического и культурного наследия России является обязанностью государства.

2. Необходимо выделять широкое и узкое понимание исторического наследия. В узком смысле историческое наследие подразумевает материальные и нематериальные объекты и в значительной степени совпадает с культурным наследием. Историческое наследие в широком смысле – события, факты, процессы, имевшие место в прошлом, важные для понимания становления отечественной государственности, развития мировой цивилизации, эволюции общественных отношений, изучение и сохранение знаний о которых поощряется государством. В отличие от культурного наследия историческое наследие может иметь не только позитивный, но и негативный характер.

3. Поскольку в Конституции РФ закреплена обязанность каждого заботиться о сохранении исторического наследия, то следует выработать общепризнанное понятие исторического наследия России. Это позволит определить, совершение (несовершение) каких действий повлечет ответственность за непроявленную заботу о его сохранении. В законодательстве необходимо указать, какие действия должен (не должен) осуществлять каждый для выполнения конституционной обязанности заботиться о сохранении культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

4. В перспективе возможна постановка вопроса о характеристике государства, зависящей от выполнения им конституционных обязанностей в сфере культуры, например, как «культурное» («цивилизованное») («некультурное», «нецивилизованное») государство. Элементами такого статуса могут выступать: 1) согласие с общепризнанными фактами, имевшими место в мировой истории, а также решениями международных трибуналов, созданных для расследования преступлений против человечества; 2) членство в ЮНЕСКО, присоединение к основополагающим международным договорам, направленным на защиту культурных ценностей; 3) охрана памятников истории и культуры; 4) протекционизм в развитии культурных прав представителей этносов; 5) поощрение создания национально-культурных автономий; 6) благоприятствование возрождению народных промыслов и ремесел; 7) содействие популяризации языков народов, проживающих на территории страны.

5. Особая роль в сохранении исторического и культурного наследия принадлежит Преамбуле Конституции РФ. Она является индикатором оценки народом опыта прошлых поколений в выборе модели развития своего отечества. Преамбула – это текстуально закрепленное концентрированное выражение национальной идеи. В Преамбуле Конституции РФ следует отразить ответственность многонационального народа России перед своими предками, без которой невозможна преемственность поколений.

6. Историческое наследие выступает основой преемственности. Функция преемственности выступает одной из функций Конституции РФ. Основной

Закон страны обозначает истоки современного общества, государственности. Преемственность предполагает учет не только юридически оформленных обязательств (правопреемственность), но и фактических отношений между человеком, обществом, государством, а также традиций власти, обеспечения суверенитета. Конституционная преемственность предполагает оценку исторического наследия многонационального народа России.

7. Государственная политика России по сохранению исторического и культурного наследия имеет цель, задачи и принципы. Целью является гарантирование каждому реализации конституционного права на участие в культурной жизни, пользования учреждениями культуры, доступа к культурным ценностям. В качестве задач можно выделить: 1) создание условий для развития самобытности, культурного потенциала многонационального народа страны; 2) формирование единого культурного пространства России, изучение объектов ее культурного наследия; 3) интеграция в мировой культурный процесс; 4) популяризация русского языка как средства межнационального общения; 5) развитие национально-культурных автономий в России; 6) поддержка национальных традиций, культур, языков народов России; 7) помощь культурно-национальным организациям соотечественников за пределами РФ, участие в открытии культурных центров за рубежом.

К основным принципам сохранения исторического и культурного наследия относятся: 1) доступность культурных ценностей для различных групп граждан; 2) государственно-частное партнерство через развитие меценатства и благотворительности в сфере культуры; 3) разработка культурной и образовательной политики государства с учетом достижений прошлых поколений; 4) разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ по сохранению исторического и культурного наследия страны; 5) протекционизм государства в отношении культур малочисленных этнических общностей; 6) содействие культурно-национальным организациям РФ иных государств.

8. За народами, проживающими на территории субъектов РФ, следует признать право изучать, самостоятельно давать оценку и принимать меры по сохранению своего исторического и культурного наследия. Реализация такого права не должна приводить к противоречию с федеральными стандартами оценки важнейших исторических фактов и событий. В конституциях и уставах субъектов РФ следует определять особенности исторического и культурного наследия регионов.

9. Конституционно-правовые гарантии сохранения исторического и культурного наследия России – это система закрепленных в отечественном праве юридических средств, при помощи которых обеспечивается сохранение исторического и культурного наследия России. К основным гарантиям относятся: 1) участие России в мировом культурном процессе, институтах и мероприятиях в сферах истории и культуры, организуемых международным сообществом; 2) судебная защита исторического и культурного наследия, включающая деятельность: а) судов РФ; б) международных судов; 3) деятельность общественных организаций, задачами которых является изучение и передача будущим поколениям исторического и культурного наследия страны.

10. Для сохранения объектов культурного наследия было бы целесообразно использовать концессионные соглашения, в соответствии с которыми одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением недвижимое имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

11. Необходимо развивать различные механизмы доверительного (трастового) управления объектами культурного наследия, при которых одна сторо-

на – государство (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование) передает другой стороне (доверительному управляющему) на определенный срок имущество в доверительное управление, а другая сторона обязуется осуществлять управление этим имуществом в интересах государства (Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования).

12. Сохранению исторического и культурного наследия может способствовать развитие туризма. Следует стимулировать внутренний, въездной, социальный и самодетельный туризм, содействовать туристской деятельности и созданию благоприятных условий для ее развития. В Федеральном законе «О рекламе» следует снять запрет на использование в рекламе, связанной с туристической деятельностью, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России, а также объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия (ч. 6 ст. 5).

13. Реализация Федерального закона «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» часто ведет к конкуренции конституционных прав: на свободу вероисповедания и на участие в культурной жизни, на доступ к культурным ценностям. Одним из выходов из такой правовой коллизии могло бы стать заключение договоров между государством и органами местного самоуправления, передавшими религиозным организациям имущество, договоров о его совместном использовании.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что многие положения и выводы, а также концептуальные подходы к решению проблем, связанным с конституционными основами сохранения исторического и культурного наследия РФ, содержащиеся в нем, могут быть использованы в практической, правотворческой деятельности органов государственной власти.

Положения диссертации могут использоваться в учебном процессе при подготовке курсов лекций по конституционному праву РФ, конституционному праву зарубежных стран, муниципальному праву.

**Апробация результатов исследования.** Материалы диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия». Основные теоретические положения, выводы и практические предложения, содержащиеся в работе, отражены в опубликованных научных статьях, в т.ч. в журналах «Вестник Саратовской государственной академии права», «Ленинградский юридический журнал».

Отдельные положения и результаты исследования изложены в выступлениях на научно-практических конференциях: межвузовская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы современного российского права» (Тамбов, 20 апреля 2012 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Юридическая наука и правоприменение. (V Саратовские правовые чтения)». (Саратов, 2 июня 2012 г.); межвузовская научно-практическая конференция «Актуальные вопросы современного российского права» (Москва, 12 марта 2012 г.).

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованных нормативных источников и научной литературы, приложения.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** дано обоснование актуальности темы, определены предмет, цели, задачи, научная новизна и практическая значимость диссертации.

**Первая глава «Сохранение исторического и культурного наследия – фактор развития российской государственности»**, состоящая из трех параграфов, посвящена определению понятия «историческое и культурное наследие», его принципов и механизмов сохранения, места в развитии государственности страны.

В *первом параграфе «Историческое и культурное наследие в системе конституционного строя»* историческое и культурное наследие рассматри-

вается во взаимосвязи с основами конституционного строя РФ. Отмечается, что пренебрежение традициями, берущими начало в историческом и культурном наследии народа, создает угрозы конституционному строю. Историческое и культурное наследие выступает важнейшим компонентом государственного суверенитета. Использование опыта национальной политической культуры может смягчить возможные кризисы в обществе, характерные для переходных периодов, сопровождающихся реформами.

Конституционный строй должен вбирать в себя лишь лучшие достижения истории и культуры прошлого, признаваемые цивилизованным миром, способствующие продвижению страны по пути прогресса и создания конкурентоспособности относительно иных держав. При этом ошибочно рассматривать конституционный строй как вечный, неизменный. С течением времени он сам становится наследием своей эпохи. Меры по охране конституционного порядка наиболее эффективны, если наряду с ними обозначены ясные, реально осуществимые механизмы трансформации конституционного строя, восприятия им новелл времени.

Анализ мировой истории показывает, что существует немало примеров, когда лидеры, пришедшие к власти после революции, сломавшей прежние устои, по прошествии времени для удержания правления вынуждены были обращаться к историческому и культурному наследию народа. Для укрепления авторитета требовался поиск компромисса между сторонниками прежнего и нового порядка. Наиболее наглядно это проявлялось в кризисные моменты.

Мировая конституционная мысль выработала универсальные критерии, составляющие аксиомы мировоззрения цивилизованного человека XXI в. В связи с этими критериями национализм при обозначении основ конституционного строя в своих последствиях так же вреден, как и интернационализм. Частичный пересмотр исторического и культурного наследия обуславливается изменением геополитической модели мироустройства, новыми стратегическими интересами народов. В определении исторического наследия нельзя

абстрагироваться от мнения международного сообщества и не учитывать принятые им документы, касающиеся событий, имевших место в России.

Особая роль в определении отношения общества к историческому и культурному наследию принадлежит Преамбуле Конституции РФ. Она является индикатором оценки народом опыта прошлых поколений в выборе модели развития своего отечества. Преамбула – это тезисы философии юридического мировоззрения народа, определяющие его движение к общечеловеческим идеалам. Это текстуально закреплённое концентрированное выражение национальной идеи. Изучение Преамбулы помогает определить, каков консенсус нации в отношении принципиально важных событий, имевших место в ее истории, наложивших отпечаток на формирование культуры.

С отдельными нормами Преамбулы Конституции РФ нельзя согласиться, во-первых, с утверждением об ответственности за Родину только перед «нынешним и будущими поколениями». Здесь необоснованно отсутствует ответственность многонационального народа России перед своими предками, а без нее невозможна преемственность поколений. Во-вторых, неоднозначна мысль о «возрождении» суверенной государственности. 12 июня 1990 г. Первый Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию «О государственном суверенитете РСФСР», в которой уже тогда провозглашался государственный суверенитет республики, которая объявлялась суверенным государством.

Преамбула Конституции РФ незаслуженно умалчивает о событии, ставшем эпохальным в истории всего человечества – победе во Второй мировой войне. Данью памяти жертвам диктатуры политического режима XX в. могло бы стать публичное осуждение в Преамбуле Конституции РФ репрессий XX в. и провозглашение решимости народа не допустить повторения подобного в будущем.

Во втором параграфе «Понятие исторического и культурного наследия, принципы его сохранения» отмечается, что государственная политика России по сохранению исторического и культурного наследия имеет цель, задачи и

принципы. Целью является гарантирование каждому реализации конституционного права на участие в культурной жизни, пользования учреждениями культуры, доступа к культурным ценностям. В качестве задач можно выделить: 1) обеспечение суверенитета России в области культуры; 2) создание условий для развития самобытности, культурного потенциала многонационального народа страны; 3) формирование единого культурного пространства России, изучение объектов ее культурного наследия; 4) создание условий для выравнивания доступа к культурным ценностям и информационным ресурсам различных групп граждан; 5) интеграция в мировой культурный процесс.

К основным принципам сохранения исторического и культурного наследия относятся: 1) доступность культурных ценностей для различных групп граждан; 2) государственно-частное партнерство через развитие меценатства и благотворительности в сфере культуры; 3) разработка культурной и образовательной политики государства с учетом достижений прошлых поколений; 4) усиление позиций российской культуры за рубежом, формирование имиджа России как страны великих культурных традиций; 5) разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ по сохранению исторического и культурного наследия страны.

В третьем параграфе *«Механизмы сохранения исторического и культурного наследия»* под механизмом сохранения исторического и культурного наследия страны предлагается понимать деятельность органов государственной власти РФ и субъектов РФ, в компетенции которых находятся разработка и осуществление государственной политики в сфере исторического и культурного наследия России, а также формы, методы, средства его сохранения. Функцию сохранения исторического и культурного наследия органы государственной власти могут осуществлять как в процессе выполнения своих общих задач, так и в специальных формах деятельности.

Поскольку сохранение исторического и культурного наследия России является одной из важнейших задач государства, то к механизмам, связанным с

данной сферой общественной жизни, можно отнести деятельность Президента РФ, Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов, прокуратуры РФ, Государственного Совета РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. К институтам, представляющим интересы общества в данной сфере, следует отнести Общественную палату РФ и аналогичные образования в регионах, неправительственные организации, например, Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры.

Сегодня необходима разработка единой государственной исторической политики России. Она должна включать меры по научному изучению и общественному обсуждению важнейших исторических событий с целью достижения национального согласия в оценке своей истории. Историческое самосознание народа является необходимой составляющей его национальной идентификации, осмысления себя в качестве единого народа с общим прошлым. Исторические исследования по наиболее актуальным темам следует поддерживать специально выделяемыми грантами, премиями. Требуется осуществление государством политики протекционизма в деле популяризации произведений искусства (литература, кино), отражающих общепризнанное в стране понимание истории.

Интересам конституционного развития России отвечают рассмотрение исторического наследия и определение отношения государства и общества к фундаментальным явлениям и процессам прошлого. Для достижения обозначенных целей и объединения усилий государства, общества необходимо образовать специальную комиссию (совет) при Президенте РФ по изучению, оценке и сохранению исторического наследия РФ. Ей следует передать полномочия Комиссии при Президенте РФ по реабилитации жертв политических репрессий, Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека в части вопросов исторической политики.

В качестве задач комиссии (совета) надлежит определить: 1) изучение, анализ и оценка исторического наследия России; 2) информирование общественности о событиях, фактах, документах, не известных ранее; 3) подготовка докладов Президенту РФ по вопросам, затрагивающим историческое наследие многонационального народа России; 4) выработка рекомендаций по политической оценке главой государства событий, имевших место в прошлом; 5) дача заключений по топонимике, запрещающих увековечивать память лиц, участвовавших в репрессиях; 6) содействие в разработке и реализации исторических образовательных и учебных программ, популяризации знаний по истории; 7) организация международного сотрудничества, проведение совместных мероприятий с другими странами, прежде всего республиками бывшего СССР, в сфере исторического наследия.

Комиссия (совет) должна состоять из наиболее авторитетных деятелей науки, культуры. Стоит привлечь специалистов по отечественной и зарубежной истории, представителей различных национальностей и конфессий. Работа должна носить публичный характер и сопровождаться представлением документальных, архивных материалов в средствах массовой информации, прежде всего на телевидении. К работе комиссии следует привлечь созданное в июне 2012 г. Российское историческое общество. Выводы, сделанные комиссией (советом), могут стать основой образовательных программ по истории в школах России.

Во второй главе **«Правовое регулирование сохранения исторического и культурного наследия Российской Федерации»**, содержащей три параграфа, рассматриваются региональное законодательство, а также гарантии сохранения исторического и культурного наследия России.

В первом параграфе *«Сохранение исторического и культурного наследия – конституционная обязанность государства и каждого человека»* обращается внимание на то, что сегодня все более актуальна потребность в осмыслении и разработке научно обоснованной доктрины обязанностей членов социума.

Семантический разбор терминов «заботиться», «сохранять», «беречь» позволяет сделать вывод о том, что их смысл подразумевает побуждение к проявлению активных действий, способствующих улучшению или не допускающих ухудшение положения объекта, на который обращено внимание. Иначе говоря, не только нельзя повреждать памятник культуры, но и следует выделять материальные средства или принять трудовое участие в восстановлении его состояния. Однако почему добросовестный налогоплательщик обязан это делать? Поступки такого рода имеют признаки благотворительности.

Единое общепризнанное понятие исторического наследия в России не выработано, следовательно, нельзя однозначно сказать, совершение каких поступков, связанных с ним, повлечет ответственность. Выполнение обязанностей, закрепленных в ч. 3 ст. 44 Конституции РФ, делает необходимым информирование граждан о перечне объектов культурного наследия, утверждаемом Правительством РФ, органами государственной власти субъектов РФ или местного самоуправления. Человек должен знать, что именно относится к культурному наследию. Это накладывает на государство обязанность проводить массовые публичные мероприятия, размещать агитационные материалы. Однако такие требования выполняются далеко не всегда.

Придание статуса конституционной обязанности каждого сохранять историческое и культурное наследие можно попытаться обосновать концепцией позитивной ответственности. Конечно, нельзя отрицать этических аспектов права. Однако возникают сложности с их обеспечением, прямым действием. Декларативность норм, фиктивность в их реализации снижают авторитет конституции. Если рассматривать обязанность каждого сохранять историческое и культурное наследие, беречь памятники истории и культуры во взаимосвязи с позитивной ответственностью, то необходимо определить, что именно является наследием, какое содержание включает в себя данная обязанность.

Обязанность Российской Федерации сохранять природное и культурное наследие следует из Конвенции ЮНЕСКО от 16 ноября 1972 г. «Об охране

всемирного культурного и природного наследия». Признание сохранения исторического и культурного наследия России в качестве обязанности государства должно быть обозначено в главах 1 или 2 Конституции РФ.

Выполнение государством обязанности сохранять историческое и культурное наследие включает в себя, например, принятие мер, направленных на реализацию следующих прав граждан: а) вносить в органы государственной власти и местного самоуправления предложения о признании объектов историческим и культурным наследием РФ, субъекта РФ, муниципального образования, о взятии их на учет, об обеспечении охраны, использования, реставрации, о восстановлении и принятии мер, обеспечивающих их сохранность; б) принимать личное участие, оказывать материальное и иное содействие государственным и муниципальным органам в выявлении, исследовании, охране, реставрации, восстановлении и сохранности объектов исторического и культурного наследия; в) создавать благотворительные организации, общественные объединения с целью выявления, изучения, охраны объектов исторического и культурного наследия; вступать в такие организации; использовать собственные средства на охрану, реставрацию, восстановление, исследование, содержание объектов исторического и культурного наследия.

В перспективе возможна постановка вопроса о характеристике государства, зависящей от выполнения им конституционных обязанностей в сфере культуры, например, как «культурное» («цивилизованное») («некультурное») государство. Элементами такого статуса могут выступать: 1) безусловное согласие с общепризнанными фактами, имевшими место в мировой истории, а также решениями международных трибуналов, созданных для расследования преступлений против человечества; 2) членство в ЮНЕСКО; присоединение к основополагающим международным договорам, направленным на защиту культурных ценностей, например, Конвенции ООН от 14 мая 1954 г. «О защите культурных ценностей в случае вооруженных конфликтов»; 3) охрана памятников истории и культуры мирового, национального, регионального наследия; 4) протекционизм в развитии культурных прав представителей

всех этносов, проживающих на территории страны, в т.ч. коренных малочисленных народов; 5) поощрение создания национально-культурных автономий; 6) благоприятствование возрождению народных промыслов и ремесел; 7) поддержание исследований по изучению событий и фактов, являющихся достоянием народа, всего человечества; 8) соизмерение экономического развития с необходимостью приумножения культурного потенциала страны.

Во втором параграфе «Участие субъектов Российской Федерации в сохранении исторического и культурного наследия» рассматривается возможность признания за народами, проживающими на территории субъектов РФ, права самостоятельно определять свое историческое наследие. Прежде всего это относится к республикам. Реализация такого права не должна приводить к противоречию с федеральными стандартами оценки исторических фактов и действий. Прошлое каждого региона уникально. На территории многих из них происходили события, имевшие судьбоносное значение для становления отечественной государственности.

Обобщение и анализ законодательства субъектов РФ в сфере сохранения исторического и культурного наследия России позволяют представить рекомендации по использованию наиболее передового опыта другими регионами.

1. Мероприятия по сохранению исторического и культурного наследия, проводимые в субъектах РФ, окажутся эффективными, если будут носить комплексный системный характер, проводиться на основе заранее составленных планов с учетом экономических возможностей, согласовываться с мероприятиями в иных сферах социальной жизни, обеспечиваться достаточным финансированием.

2. При законодательном или исполнительном органе государственной власти субъектов возможно создание специальной общественной структуры, координирующей деятельность государственных организаций и общественных объединений, физических лиц, связанную с сохранением исторического и культурного наследия региона.

3. В законодательстве региона возможно установление административной ответственности за действия, связанные с нарушением норм, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере. Оправданно введение мер поощрения физических и юридических лиц за участие в мероприятиях по сохранению или спасению объектов культурного наследия, а также за сообщение о грабительских раскопках, об археологических находках и сдачу археологических находок в государственную часть музейного фонда. Для сохранения исторического и культурного наследия необходимо использовать потенциал благотворительных организаций, меценатов, волонтеров. Органы государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления должны принимать меры по стимулированию и развитию у граждан уважения к объектам культурного наследия, участвовать в популяризации и пропаганде памятников истории и культуры, расположенных на их территории.

В *третьем параграфе «Конституционно-правовые гарантии сохранения исторического и культурного наследия»* отмечается, что конституционно-правовые гарантии сохранения исторического и культурного наследия России – это система закрепленных в отечественном праве юридических средств, при помощи которых обеспечивается сохранение исторического и культурного наследия России. К основным гарантиям относятся: 1) участие России в мировом культурном процессе, институтах и мероприятиях в сферах истории и культуры, организуемых международным сообществом; 2) судебная защита исторического и культурного наследия, включающая деятельность: а) судов РФ; б) международных судов; 3) деятельность общественных организаций, задачами которых являются изучение и передача будущим поколениям памятников прошлого страны.

Обращается внимание на имеющую место в современный период гибель объектов всемирного исторического и культурного наследия в ходе вооруженных конфликтов. Причиной такой ситуации можно назвать неэффективность механизма международной ответственности виновных лиц за совершенные действия в отношении культурных ценностей. Открытым остается

вопрос об ответственности виновных государств. Несущее ответственность государство обязано предоставить полное возмещение за вред, причиненный международно-противоправным деянием. Вред включает как материальный, так и моральный ущерб.

В международном праве следует предусмотреть процедуры применения санкций к государствам, власти которых попустительствуют или содействуют акциям, представляющим угрозу для сохранения исторического и культурного наследия страны. Условием этого может быть соответствующая резолюция Совета Безопасности ООН или решение Международного Суда ООН.

В публичном праве актуальна постановка проблемы разработки универсальных императивных норм, содержащих обязанности государства: 1) принимать необходимые меры по сохранению объектов, являющихся всемирным достоянием или наследием другой страны; 2) содействовать возвращению таких предметов в страну, где они рассматриваются как часть национального наследия. Неисполнение таких норм должно влечь ответственность виновной державы.

России необходимо добиваться принятия европейской конвенции о статусе памятников, символизирующих события Второй мировой войны, в которой бы предусматривались санкции к виновным государствам, такие как: 1) приостановление реализации всех или части программ в области экономической, технической помощи; 2) запрещение внешнеэкономических операций или установление ограничений на их осуществление; 3) установление ограничений на осуществление туристической деятельности; 4) запрещение участия или отказ от участия в международных научных и научно-технических программах и проектах.

Одной из гарантий сохранения исторического и культурного наследия России является деятельность в этой сфере общественных объединений, которые выступают институтом, позволяющим населению самостоятельно и добровольно осуществлять действия, необходимые для изучения, передачи

последующим поколениям знаний, памятников, созданных предками, документов об их жизни. Через их деятельность население осуществляет общественный контроль над эффективностью деятельности государственной власти. Гражданское общество в России находится лишь на этапе формирования, поэтому работа общественных объединений пока является нарождающейся гарантией достижения положительных результатов в рассматриваемой сфере.

Государству следует обратить особое внимание на развитие краеведения и выработать меры стимулирующего характера для общественных объединений, ставящих своей целью изучение, сохранение и пропаганду истории какой-либо местности среди населения и прежде всего среди представителей подрастающего поколения, а также активистов, ведущих поисковую деятельность. Для этого можно предусмотреть при формировании бюджетов различных уровней выделение средств на финансирование части затрат по осуществлению указанными общественными объединениями своей деятельности.

**В третьей главе «Основные направления сохранения истории, культурного потенциала многонационального народа Российской Федерации»**, состоящей из двух параграфов, уделяется внимание вопросам охраны памятников истории и культуры, выработки государственной политики по поддержке нематериального наследия.

В первом параграфе *«Охрана памятников истории и культуры»* обосновывается необходимость принятия федерального закона о культуре. Действующие Основы законодательства Российской Федерации о культуре не всегда согласуются с действующим сегодня законодательством, не учитывают в полной мере потребности регулируемой сферы общественной жизни. Например, требуют корректировки положения ст. 9 и 11 данного акта, согласно которым «права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий,

этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений. Каждый человек имеет право на свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей, на защиту государством своей культурной самобытности».

В федеральном законе о культуре должны быть определены поощрительные меры, применяемые государством в отношении деятельности граждан по культурному развитию детей, приобщению их к творчеству, занятию самообразованием, ремеслами. Прежде всего это стимулирующая налоговая и ценовая политика. Для лиц, получающих образование по некоторым специальностям, относящимся к сфере культуры, было бы целесообразно установить возможность бесплатного получения второго образования.

Повышение эффективности охраны памятников истории и культуры требует пересмотра норм законодательства, регулирующего перемещение через Государственную границу России ценных старинных предметов. Вопрос о возможности вывоза из страны предмета должен определяться не эстетическими категориями, определение которых в значительной мере зависит от субъективной оценки эксперта, а его реальной стоимостью. Вряд ли правильно устанавливать запрет на вывоз за пределы России старинного предмета во взаимосвязи с датой его создания: многие шедевры советского искусства имеют бóльшую ценность, чем предметы дореволюционного периода.

Вызывает сомнение конституционность ч. 2 ст. 37 Закона РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей», согласно которой при вывозе гражданами, выезжающими за пределы РФ на постоянное жительство, коллекций культурных ценностей Межведомственный совет по вопросам вывоза и ввоза культурных ценностей имеет право принимать решения о возможности вывоза культурных ценностей, не подлежащих вывозу из РФ, если их владельцами заключен договор о передаче в дар государственным музеям, архивам, библиотекам предметов из своей коллекции, имеющих особое культурное, историческое или иное значение, либо договор о передаче данных предметов указанным учреждениям на установленных этими учреждениями условиях.

Согласно ч. 1 Закона РФ «О вывозе и ввозе культурных ценностей» при принятии Федеральной службой по сохранению культурных ценностей решения о необходимости приобретения для государственных музейного, архивного и библиотечного фондов РФ культурных ценностей, заявленных к вывозу, данная Служба имеет право купить культурную ценность, заявленную к вывозу лицом, выезжающим за границу временно, по цене, назначенной собственником этой ценности при подаче заявления на право ее вывоза. В этих случаях может устанавливаться отсрочка платежа сроком до одного года, в течение которого государство изыскивает средства для приобретения данной культурной ценности. Тем самым нарушаются нормы ст. 35 Конституции РФ.

Целесообразно воссоздание государственных реставрационных центров. Именно им следует выделять бюджетные средства на реставрационные работы, отменив проведение конкурсов в этой сфере. Необходимо применять меры не только экономического, но и морального стимулирования тех, кто принимает участие в сохранении памятников культуры и искусства.

Должны быть установлены механизмы стимулирования формирования внутреннего, въездного, социального и самодеятельного туризма, содействия туристической деятельности и создания благоприятных условий для ее развития, формирования представлений о России за рубежом как стране, благоприятной для туризма. Туризм представляет собой разновидность услуги. В его продвижении важную роль играет пропаганда достопримечательностей страны или региона. Нецелесообразен запрет, установленный Федеральным законом «О рекламе» использования в рекламе объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России, а также объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия (ч. 6 ст. 5). Исключение из этого правила необходимо сделать хотя бы в отношении рекламы, связанной с туристической деятельностью.

Во *втором параграфе «Государственная политика по поддержке нематериального наследия»* отмечается, что нематериальное наследие народа

(язык, традиции, обычаи, обряды, ритуалы, национальные праздники, костюмы, ремесла, фольклор) является самой прочной нитью, связывающей прошлые, настоящее и будущие поколения, поскольку существует от самых истоков, оказывает воздействие на повседневную жизнь людей, формирует представление о стране за рубежом.

Государственная политика по поддержке нематериального наследия должна устанавливаться Президентом РФ. Утвержденная его указом государственная политика будет обязательной для принятия решений органами исполнительной власти и может учитываться органами законодательной и судебной властей России. Государственная политика должна быть единой, т. е. затрагивать все объекты нематериальной культуры, при этом учитывать особенности ее реализации для различных групп носителей такой культуры (коренные малочисленные народы, диаспоры, казачество, мигранты).

В целях сохранения нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов России необходимо: 1) популяризировать культуры через проведение фестивалей, конференций, симпозиумов, издание материалов, снятие фильмов, программ; 2) проводить праздники, фестивали, содействовать развитию мест бытования фольклора; 3) изучать культуры в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъектов, где проживают коренные малочисленные народы; 4) организовывать конкурсы народного творчества; 5) стимулировать туристические поездки просветительской направленности.

Демографические тенденции таковы, что Россия жизненно заинтересована в притоке мигрантов. Российское общество должно с уважением относиться к культурам местных жителей и мигрантов, изучать их и способствовать взаиморазвитию и взаимопроникновению культур. Культурное наследие народов, представители которых приезжают в Россию в качестве трудовых мигрантов, имеет богатое прошлое. В различные периоды развития их историческое наследие было неразрывно связано со становлением отечественной государственности, поэтому необходимо организовать диалог культур. К ми-

грантам следует относиться не только как к трудовому ресурсу, но и как к лицам, имеющим потребность в доступе к объектам российской и собственной нематериальной культуры. Решение вопросов миграции должно быть одним из основных направлений деятельности не только Федеральной миграционной службы, но и Министерства культуры РФ, Министерства регионального развития РФ.

Языковая политика России должна осуществляться по следующим основным направлениям: 1) популяризация изучения русского и иных языков народов России в стране и за рубежом; 2) пропаганда литературных форм языка; создание препятствий для неоправданного проникновения иностранных слов в материалы средств массовой информации, рекламу; противодействие распространению ненормативной лексики, жаргонных слов и оборотов, сленговых выражений.

**В заключении** изложены основные выводы проведенного исследования, даны ключевые научно-практические предложения.

*В приложении* приведен проект новой Преамбулы Конституции РФ.

**ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ  
СЛЕДУЮЩИЕ ОСНОВНЫЕ РАБОТЫ:**

*Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, перечень которых утвержден ВАК Министерства образования и науки РФ:*

1. *Ширей Б.О.* Сохранение исторического и культурного наследия – основа конституционного строя // Вестник СГАП. Саратов, 2010. № 2 (72) С. 58–88 (0,25 п.л.).

2. *Ширей Б.О.* Участие субъектов Российской Федерации в сохранении исторического и культурного наследия // Вестник СГАП. Саратов, 2010. № 4 (74). С. 100–102 (0, 25 п. л.).

3. *Ширей Б.О.* Конституционные вопросы поддержки национальных традиций, культур, языков народов России // Ленинградский юридический журнал. 2012. № 2. (0, 25 п. л.).

*Публикации в иных изданиях:*

4. *Ширей Б.О.* Забота о сохранении исторического и культурного наследия – конституционная обязанность государства и каждого человека // Актуальные вопросы современного российского права : сб. матер. межвуз. науч.-практ. конф. Академический правовой институт. Тамбовский филиал (20 апреля 2012). Тамбов, 2012. С. 51–53 (0,2 п. л.).

5. *Ширей Б.О.* Правовое регулирование интеграции Российской Федерации в мировой культурный процесс // Юридическая наука и правоприменение : сб. матер. межвуз. науч.-практ. конф. «V Саратовские правовые чтения». Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «СГЮА», 2012. С. 93–94 (0,2 п. л.).

6. *Ширей Б.О.* Государственно-правовой аспект охраны памятников истории и культуры // Актуальные вопросы современного российского права : сб. матер. межвуз. науч.-практ. конф. М.: Изд-во МГЮА, 2012 (0, 25 п. л.).

7. *Ширей Б.О.* Конституционно-правовой аспект развития национальных традиций, культур, языков России // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. ст. Саратов, 2011. Вып. 12. С. 234–235 (0, 25 п. л.).

Подписано в печать .2013 г. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Бумага офсетная. Гарнитура «Times». Печать офсетная.  
Усл. печ. л. . Тираж экз. Заказ

Отпечатано в типографии издательства  
ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия»  
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.