

УДК 351

ББК 67.401.12

DOI 10.22394/1682-2358-2020-4-69-77

О.П. Shishova, post-graduate student of the Administrative and Criminal Law Department, Povolzhsky Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

LICENSING AS A CONDITION OF ACTIVITIES TO ENSURE CULTURAL HERITAGE OBJECTS PRESERVATION

The problem of state regulation of activities for preservation and ensuring preservation of cultural heritage objects through licensing is considered. Expanding the list of activities subject to licensing in order to prevent damage to cultural heritage objects is proposed. The main attention is focused on the identity of the goals of activities for the preservation of cultural heritage and for ensuring the preservation of cultural heritage, and their relationship with the goals of licensing based on constitutional provisions.

Key words and word-combinations: licensing, cultural heritage object, licensing of certain types of activities.

О.П. Шишова, аспирант кафедры административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: op.shishova@gmail.com)

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ КАК УСЛОВИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СОХРАННОСТИ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Аннотация. Рассматривается проблема государственного регулирования деятельности по сохранению и обеспечению сохранности объектов культурного наследия путем осуществления лицензирования. Разработаны предложения о расширении перечня работ, подлежащих лицензированию, в целях предотвращения ущерба объектам культурного наследия. Основное внимание акцентируется на тождественности целей деятельности по сохранению объектов культурного наследия и по обеспечению сохранности объектов культурного наследия и их взаимосвязи с целями лицензирования на основе конституционных положений.

Ключевые слова и словосочетания: лицензирование, объект культурного наследия, лицензирование отдельных видов деятельности.

Лицензирование — это установленный для защиты закрепленных Конституцией Российской Федерации интересов граждан, государства и общества особый правовой

режим выполнения определенных параметров для отдельных видов деятельности юридических и физических лиц. Посредством данной формы контроля государство обеспечивает должное правовое поведение субъектов лицензионных правоотношений путем их проверки в ходе присвоения специального правового статуса и в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности в целях недопущения нанесения определенного ущерба [1, с. 82]. Действующим российским законодательством закреплён исчерпывающий перечень целей осуществления лицензирования хозяйственной деятельности государства [2].

Конституцией РФ закреплены следующие основополагающие нормы: обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, как и право каждого на доступ к культурным ценностям [3, ст. 44]. Одной из целей лицензирования, принятой для реализации конституционных положений, определено предотвращение ущерба объектам культурного наследия. Иными словами, та деятельность, при осуществлении которой возникает возможность нанесения ущерба объектам культурного наследия, подлежит лицензированию. При этом возникновение угрозы причинения или причинение вреда памятникам истории и культуры является грубым нарушением лицензионных требований и в зависимости от степени вреда подлежит административному и уголовному наказанию.

Лицензированию подлежит деятельность по сохранению объектов культурного наследия, то есть консервация, ремонт, реставрация, приспособление для современного использования, включая проектные, изыскательские и производственные работы; научное руководство проведением работ, технический и авторский надзор [4]. Согласно Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ под сохранением объекта культурного наследия понимаются меры, направленные на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия (ст. 40). К лицензиату предъявляются требования по наличию в штате работников, имеющих профессиональное образование и стаж работы в сфере охраны национального культурного наследия, а также работников, прошедших аттестацию в области сохранения памятников [5].

Работы по сохранению объекта национального культурного наследия проводятся на основании выданных федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ задания и (или) разрешений на проведение работ при условии осуществления государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия за их проведением. После выполнения работ по сохранению объекта культурного наследия в органы государственной власти представляется отчетная документация на утверждение (ст. 45 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ).

Виды деятельности по обеспечению сохранности объектов культурного наследия в качестве исчерпывающего перечня, как и требования к субъекту их осуществления, напротив, законодательно не закреплены. Исходя из положений российского законодательства в сфере государственной охраны объектов культурного наследия к ним относятся подготовка проектов зон охраны (объединенной зоны охраны); проектов защитных зон; проектов границ территории; проектов предмета охраны, разделов проектной документации по обеспечению

нию сохранности объектов культурного наследия; проектной документации, обосновывающей отнесение историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательного места [6].

Границы зон охраны объектов культурного наследия, объединенной зоны охраны, защитных зон объектов культурного наследия, границ территории объекта культурного наследия, предмета охраны объекта культурного наследия утверждаются нормативно-правовыми актами уполномоченного органа исполнительной власти Российской Федерации или субъекта РФ [7–10].

При этом предмет охраны, как и границы территории объекта культурного наследия, — это особенности памятников, представляющие историко-культурную ценность объекта. Работы, изменяющие предмет охраны объекта культурного наследия, запрещены. Зоны охраны и защитные зоны объектов устанавливаются в целях запрета нового строительства, нарушающего композиционно-видовые связи (панорамы) памятников в исторической среде. Разделы об обеспечении сохранности объектов культурного наследия включают оценку воздействия проводимых работ на объекты культурного наследия и выполняются в целях исключения угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия. Выполнение определенных работ в отношении объектов культурного наследия или в непосредственной близости от него без разработки научно-проектной документации запрещено. Основной целью разработки комплекса научно-проектной документации по установлению границ территории, предмета охраны, требований к осуществляемой деятельности в границах достопримечательного места выступает обеспечение его сохранности и эффективного функционирования в современных условиях.

Все перечисленные законодательно установленные виды обеспечения сохранности объектов культурного наследия, так же как и сохранение объектов культурного наследия, преследуют единую цель защиты и охраны памятников истории и культуры Российской Федерации, их целостности и подлинного восприятия и направлены на обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объектов культурного наследия (таблица).

В научной литературе авторы, как правило, не проводят разграничения данных понятий и используют обобщенную дефиницию: сохранение объектов культурного наследия, включающее весь комплекс мероприятий в данной сфере [11, с. 12–16; 12, с. 8–31; 13, с. 61–68; 14, с. 166–171]; некоторые ученые вводят обозначение обеспечения сохранности в более широкое и включающее понятие сохранения объектов культурного наследия определение [15]. Так, Д.С. Лихачев утверждал, что государство как гарант сохранения и развития культурного наследия обязано рассматривать в качестве приоритетной задачи сохранение культурного достояния нации и обеспечивать его передачу будущим поколениям, уделяя особое внимание системе образования и воспитания как социальному институту традиционной культурной преемственности [16, ст. 12].

Ценностные критерии деятельности по сохранению и деятельности по обеспечению сохранности объектов культурного наследия

Виды деятельности в отношении объектов культурного наследия	Ценностные критерии в зависимости от целей деятельности
1. Деятельность по сохранению объектов культурного наследия	
Разработка проектной документации по консервации, реставрации, воссозданию, ремонту и приспособлению объектов культурного наследия. Реставрация, консервация, воссоздание, ремонт и приспособление объектов культурного наследия. Научное руководство проведением работ, технический и авторский надзор	Обеспечение физической сохранности и сохранение историко-культурной ценности объектов культурного наследия
2. Деятельность по обеспечению сохранности объектов культурного наследия	
Разработка проектов зон охраны, проектов объединенной зоны охраны, проектов защитных зон объектов культурного наследия; проектной документации, обосновывающей отнесение историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательного места	Запрет нового строительства, нарушающего композиционно-видовые связи (панорамы) памятников в исторической среде. Сохранение объектов культурного наследия и ценной исторической застройки. Сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия
Разработка проектной документации по определению границ территории объектов культурного наследия	Сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия
Разработка проектной документации по определению предмета охраны объектов культурного наследия	Сохранение историко-культурной ценности объекта культурного наследия
Разработка разделов проектной документации по обеспечению сохранности объектов культурного наследия	Исключение угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия, включая оценку воздействия проводимых работ на объекты культурного наследия; обеспечение физической сохранности объекта культурного наследия

Ю.В. Алексеев, Г.Ю. Сомов относят разработку проектов зон охраны памятников; проектов реставрации объектов культурного наследия к мероприятиям по охране объектов культурного наследия [17, с. 67–68, 337]. Формирование зон охраны памятников, в том числе достопримечательных мест — зон с особыми условиями застройки, определяется исследователями в качестве одного из основных мероприятий сохранения объектов культурного наследия [18]. Таким образом, как в научной среде, так и в законодательных нормах, устанавливающих предмет регулирования (преамбула Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73—ФЗ — основного закона в данной отрасли, а также

конституционные положения) понятия сохранения и сохранности охватывают все мероприятия в отношении объектов культурного наследия, направленные на их правовую защиту [19].

Законодательно понятие обеспечения сохранности объектов культурного наследия не закреплено. Исходя из положений нормативных документов в сфере государственной охраны объектов культурного наследия, сохранение культурного наследия включает комплекс организационно-правовых мер по соблюдению физической целостности и сохранности историко-культурной ценности его объектов — памятников истории и культуры народов Российской Федерации в их историко-культурной и природной среде в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации.

Таким образом, деятельность по обеспечению сохранения объектов национального культурного наследия осуществляется в целях недопущения ущерба памятникам истории и культуры народов Российской Федерации, является частью отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия и должна подлежать лицензированию.

В юридической литературе отмечается, что в соответствии с общей моделью лицензирования и содержанием деятельности в определенной юридической сфере нельзя лицензировать часть деятельности или требовать несколько лицензий на осуществление одного и того же вида деятельности [19, с. 130], как и осуществлять лицензирование деятельности, если для ее регулирования установлены иные методы и формы контроля [20, с. 68].

Нормативными правовыми актами в сфере государственной охраны объектов культурного наследия требования к разработке проектной документации по обеспечению сохранности памятников не устанавливаются, что подтверждается и судебной практикой [21]: разработка соответствующих разделов проектной документации не относится к лицензируемому виду деятельности, а также об отсутствии у предпринимателя обязанностей получать, вести и представлять документы, предусмотренные ст. 45 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73—ФЗ.

Научно-проектная документация, являющаяся результатом деятельности по обеспечению сохранности культурных объектов, как и научно-проектная документация по сохранению памятников, подлежит государственной историко-культурной экспертизе соответствия требованиям действующего российского законодательства в сфере государственной охраны объектов культурного наследия, за исключением проектов границ и режимов использования территории объектов, проектов предмета охраны объектов культурного наследия (в случае изменения ранее утвержденных проектов или разработки новых на объекты культурного наследия, включенные в Реестр без установленных предметов охраны и границ территорий) [4].

Исключение из предмета охраны памятника каких-либо его особенностей может привести к изменению исторического облика, объекта, его подлиннос-

ти и аутентичности и, как следствие, утрате элементов историко-культурной ценности объекта.

Проекты охранных и защитных зон памятников, проектная документация в отношении достопримечательных мест, выполненные с нарушением, могут привести к утрате исторической среды, утрате памятниками значений архитектурной, градостроительной доминант, подлинного восприятия памятника и, соответственно, утрате элементов историко-культурной ценности объектов. Хозяйственная деятельность, выполняемая в нарушение установленных границ территорий памятников или без разработки (в случае некачественной разработки) разделов по обеспечению сохранности, может привести к подвижкам грунтов, которые, в свою очередь, приводят к возникновению трещин на фасадах зданий и в крайних случаях — утрате памятника.

Исследователями в качестве отрицательного фактора отмечается, что при лицензировании всех видов архитектурной деятельности проектирование охраняемых территорий объектов культурного наследия как вид планировочной деятельности наличие лицензии не требуется [22, с. 14].

К примеру, в 2019 г. в исторических границах территории объекта культурного наследия завершено строительство жилого 19-этажного дома с подземным паркингом (рис. 1). Для реализации проекта были выполнены требования раздела по обеспечению сохранности объектов культурного наследия в составе проекта: «Многоэтажный многоквартирный жилой дом (от шести этажей и выше) со встроенными и (или) встроенно-пристроенными нежилыми помещениями по адресу: ул. Московская, 43 в Волжском районе г. Саратова; а также изменены ранее утвержденные границы территории объекта культурного наследия. Хотя позднее приказом уполномоченного государственного органа — Управления по охране объектов культурного наследия Правительства Саратовской области от 4 апреля 2017 г. № 27 [23] приказ министерства культуры Саратовской области от 28 апреля 2015 г. № 01-11/181 [24] (рис. 2) признан утратившим силу, восстановлено действие положений приказа комитета по охране культурного наследия Саратовской области от 31 июля 2013 г. № 01-01-02/96 [25] (рис. 3). Двенадцатым арбитражным апелляционным судом Саратовской области строительство признано соответствующим правовым нормам законодательства на период выдачи разрешения на строительство объекта капитального строительства [26].



Рис. 1. Вид на объект и его территорию в 2018 г. [27]

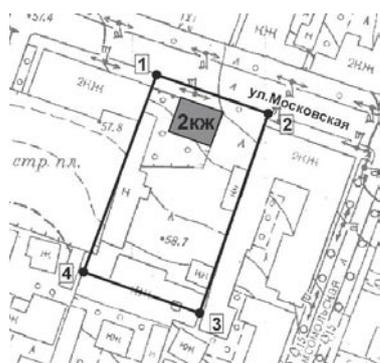


Рис. 2. Границы территории объекта на 2015 г.

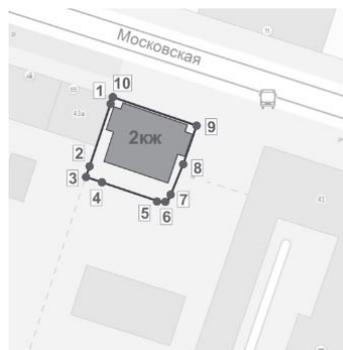


Рис. 3. Границы территории объекта на 2013 г.

В юридической литературе выделяется два основных критерия лицензирования: возможность нанесения ущерба и невозможность осуществления регулирования иными методами [20, с. 68], что соответствует как сохранению, так и обеспечению сохранности памятников истории и культуры. Разработка документации по обеспечению сохранности, не соответствующей требованиям действующего законодательства, может повлечь нанесение значительного ущерба объектам культурного наследия, восполнение которого в некоторых случаях невозможно.

Деятельность в сфере сохранения историко-культурного наследия имеет особое значение для государства и общества, а также при определении направления развития политики государства и целей деятельности органов государственной власти. Государственное лицензирование отдельных видов деятельности является прямым ограничением конституционных прав и свобод в предпринимательской сфере. Однако установление лицензионных требований к осуществлению деятельности по обеспечению сохранности объектов культурного наследия обусловлено целями сохранения национального исторического и культурного наследия, закрепленными и действующим законодательством Конституцией РФ как имеющего уникальную значимость и ценность для всей страны.

В целях недопущения утрат исторического наследия обоснована необходимость внесения определенных изменений в Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и соответствующие подзаконные нормативные правовые акты в части установления требований о лицензировании деятельности по обеспечению сохранности объектов культурного наследия.

Библиографический список

1. Административное право: учебник для бакалавров / Э.Г. Липатов, М.В. Пресняков, А.В. Семенова [и др.]; под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова. М., 2018.

2. О лицензировании отдельных видов деятельности: Федер. закон от 4 апр. 2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 2 авг. 2019 г.) // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
3. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
4. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федер. закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 18 июля 2019 г.) // СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.
5. О лицензировании деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19 апр. 2012 г. № 349 // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 2018.
6. О направлении методических рекомендаций по отнесению историко-культурных территорий к объектам культурного наследия в виде достопримечательного места: письмо Министерства культуры России от 28 февр. 2017 г. № 49-01.1-39-НМ (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 12 сент. 2015 г. № 972 // СЗ РФ. 2015. № 38. Ст. 5298.
8. Об утверждении Положения о принятии региональным органом охраны объектов культурного наследия решения, предусматривающего установление границ защитной зоны объекта культурного наследия на расстоянии, отличном от расстояний, предусмотренных пунктами 3 и 4 ст. 34.1 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы с учетом историко-градостроительного и ландшафтного окружения такого объекта культурного наследия и о внесении изменений в Положение о государственной историко-культурной экспертизе: постановление Правительства РФ от 14 дек. 2016 г. № 1357 // СЗ РФ. 2016. № 51. Ст. 7407.
9. Об утверждении требований к составлению проектов границ территорий объектов культурного наследия: приказ Минкультуры России от 4 июня 2015 г. № 1745 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 45 (зарегистрировано в Минюсте России 24 авг. 2015 г. № 38 656).
10. Об утверждении Порядка определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии со ст. 64 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»: приказ Минкультуры России от 13 янв. 2016 г. № 28 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 35 (зарегистрировано в Минюсте России 2 авг. 2016 г. № 43 060).
11. Люликова О.С. Лицензирование деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры): проблемы и перспективы // Культура: управление, экономика, право. 2011. № 2. С. 12–16.
12. Музычук В.Ю. Сохранение культурного наследия в контексте социально-экономического развития в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 2. С. 8–31.
13. Тарновский В.В. Инновационный подход к анализу финансирования объектов культурного наследия // Инновационная деятельность. 2016. № 2 (37). С. 61–68.
14. Панченко В.Ю., Пикулева И.В. Правовые режимы сохранения объектов культурного наследия Сибири // Юридическая наука. 2015. № 4. С. 166–171.
15. Касатова С.С., Якушева Л.В. Проблемы реализации современной государственной политики обеспечения сохранности объектов культурного наследия в России // Управление экономической социальными системами: материалы научно-практической конференции аспирантов и магистрантов 22 января 2016 г. / под ред. А.Е. Илларионова. Владимир, 2016. С. 61–67.

16. *Лихачев Д.С.* Декларация прав культуры. URL: <http://www.lihachev.ru/lihachev/deklaratsiya/123/>
17. *Алексеев Ю.В., Сомов Г.Ю.* Объекты культурного наследия: учебник: в 2 т. М., 2016.
18. *Соловьева Е.Е.* Исторические города: развитие / сохранение? // Градостроительные проблемы охраны наследия: тезисы к докладом конференции / сост., отв. ред. Э.А. Шевченко. СПб., 2012. Вып. 1. С. 98–105.
19. *Шитова И.А.* Проблема лицензирования предпринимательской деятельности // Наука, образование, инновации: сборник статей международной научно-практической конференции (15 окт. 2016 г., г. Екатеринбург): в 3 ч. Уфа, 2016. Ч. 3. С. 128–130.
20. *Данилова И.В.* Цели, задачи и критерии лицензирования отдельных видов деятельности в Российской Федерации // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение: Вопросы теории и практики. 2013. № 8–1 (34). С. 67–69.
21. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 24 февр. 2015 г. № Ф09-9253/14 по делу № А60-7837/2014 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
22. *Завалишин И.С., Завьялова Н.И.* Планировочная структура крупного города на основе транспортной схемы метрополитена: линейный город // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2008. № 1. С. 14–16. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/planirovocchnaya-struktura-kрупного-goroda-na-osnove-transportnoy-shemy-metropolitena-lineynyy-gorod-1>
23. Приказ Управления по охране объектов культурного наследия Правительства Саратовской области от 4 апр. 2017 г. № 27 // Картоотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/779e3f82-8dc7-4c6b-8d74-7c57ad4e4482/bf5d6635-7a3d-4a5f-9985-792bb4497c42/A57-6765-2017_20180402_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True.
24. Об утверждении границ территории объекта культурного наследия регионального значения: «Здание. Памятник архитектуры. Первая половина XIX века»: приказ министерства культуры Саратовской области от 28 апр. 2015 г. № 01-11/181. URL: https://g-64.ru/docs/dokumenty-organov-ispolnitelnoy-vlasti/prikaz-ministerstva-kultury-saratovskoy-oblasti-ot-28-aprelya-2015-goda-01-11-181_320/.
25. Об утверждении границ территорий объектов культурного наследия, правовых режимов использования земельных участков в границах территорий, и предмета охраны объектов культурного наследия: приказ комитета по охране культурного наследия Саратовской области от 31 июля 2013 г. № 01-01-02/96 (с изм. на 19 марта 2015 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/467701128>.
26. Постановление двенадцатого Арбитражного апелляционного суда Саратовской области от 2 апр. 2018 г. по делу № А57-6765/2017 // Картоотека арбитражных дел. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/779e3f82-8dc7-4c6b-8d74-7c57ad4e4482/bf5d6635-7a3d-4a5f-9985-792bb4497c42/A57-6765-2017_20180402_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True.
27. URL: <https://www.business-vector.info/v-tsentre-saratova-pul-sar-s-opredelilsya-so-sroka-mi-sdachi-skandal-nogo-neboskreba-na-moskovskoj/>.