

§4 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Берлизов М.П.

ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В работе автор анализирует реализацию основ государственной культурной политики РФ в части сохранения объектов культурного наследия за истекший период, показывая возникающие при этом противоречия между федеральным центром и субъектами РФ, поднимает вопрос о самостоятельности органов государственной власти субъектов РФ в части формирования своих органов, уполномоченных в данной сфере, наглядно демонстрирует указанные разногласия на примере действующего законодательства РФ и рассматриваемых законопроектах, высказывает свою точку зрения относительно рассматриваемого вопроса. Методологическую основу исследования составляют общенаучные фило-софские методы, представленные диалектико-материалистическим методом, частно-научные методы (анализ, синтез, моделирование, индукция, дедукция, метод абстрагирования) и специальные методы (статистический, формально-юридический методы, метод толкования права и метод сравнительного право-ведения). Исходя из задач данной работы, использованы такие специфические методы, как анализ статистических данных, правовой документации Основными выводами проведенного исследования являются наглядная демонстрация практической реализации Основ государственной культурной политики в РФ со стороны как федерального центра, так и регионов; возникающие при этом противоречия, в том числе упирающиеся в самостоятельность субъектов РФ, закрепленную в Конституции РФ; а также возможные варианты дальнейшего развития событий в этом направлении.

Ключевые слова: объект культурного наследия, компетенция, самостоятельность, федерализм, исполнительные органы, государственная охрана, законопроект, противоречия, федеральный центр, субъекты РФ.

Abstract. The author analyzes the implementation of the concepts of the state cultural policy of the Russian Federation concerning the protection of cultural heritage objects for the past period, demonstrates the existing contradictions between the federal center and the regions of the Russian Federation in relation to forming independent authorized agencies in this sphere, and shows these contradictions using the example of the current Russian legislation and bills, shares his ideas about the issue under consideration. The research methodology consists of general scientific philosophical methods, particularly, the materialistic method, specific scientific methods (analysis, synthesis, modeling, induction, deduction, and abstraction), and special methods, including the statistical method, the formal-logical method, the method of law interpreting, and the method of comparative jurisprudence. To solve the research tasks, the author also applies the analysis of statistical data and legal documents. The author demonstrates the practical realization of the concepts of cultural policy in Russia by the federal center and the regions, the appearing contradictions, caused by the regions' independence, which is provided by the Constitution of the Russian Federation, and the possible variants of further developments in this sphere.

Key words: cultural heritage object, competence, independence, federalism, executive bodies, government protection, bill, contradictions, federal center, regions of the Russian Federation.

Вот уже год как в России были утверждены и приняты к реализации Основы государственной культурной политики РФ (далее – Основы) [1]. В масштабах законодательства, экономики, а также системы государственной власти целой страны, один год – это не срок, тем более, что ожи-

даемые результаты согласно указанным Основам должны появиться не ранее чем через 15-20 лет. Однако, как сказано в самих Основах, «достижение целей государственной культурной политики требует проведения регулярного мониторинга состояния общества и его культурного развития на ос-

нове специально разработанной системы целевых показателей». При этом проведение такого мониторинга возлагается как на органы государственной власти и местного самоуправления, так и на общественные институты.

Безусловно именно государство здесь будет играть одну из ключевых ролей, в связи с чем актуальным является отслеживание мер, предпринимаемых им в связи с реализацией указанных положений, в частности – в сфере государственной охраны объектов культурного наследия народов РФ.

Так, согласно Основам, одной из основных задач государственной культурной политики в области культурного наследия народов РФ, является совершенствование системы государственной охраны объектов культурного наследия народов РФ. Именно из данного принципа исходил законодатель, когда в октябре 2014 года (вступили в силу в январе 2015 года) [2] принимал комплекс изменений и дополнений в Федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [3] (далее – Закон).

Одной из новелл указанных изменений явилось положение подпункта 2 ст. 10 Закона, согласно которой, теперь региональные органы охраны объектов культурного наследия – это «органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации либо структурные подразделения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, не наделенные функциями, не предусмотренными настоящим Федеральным законом». Таким образом, закрепляя указанное положение, законодатель прямо предписал субъектам РФ создавать либо самостоятельные органы исполнительной власти в данной области, либо предусматривать аналогичное структурное подразделение в составе своего высшего исполнительного органа государственной власти.

После упразднения Росохранкультуры [4] и начала активного функционирования института переданных полномочий, сложилась достаточно тяжелая ситуация, когда в регионах полномочия государственной охраны объектов культурного наследия осуществляли (и осуществляют) всего лишь несколько человек или отдел в составе регионального органа государственного управления в области культуры (например: министерство культуры Ростовской области) [5]. Указанная ситуация естественно приводит не только к низкому качеству осуществления как переданных полномочий, так и государственной охраны объектов культур-

ного наследия в целом, но и к различным коррупционным составляющим.

Согласно статистике Министерства культуры РФ [6], менее чем в половине всех субъектов РФ существуют самостоятельные органы исполнительной власти, уполномоченные в области объектов культурного наследия народов РФ. И именно Министерство культуры РФ, как главное заинтересованное лицо, было разработчиком проекта принятых изменений, так как новое положение закона создавало законодательную обязанность субъектов РФ в части создания самостоятельных органов и, как следствие, повышения качества государственной охраны объектов культурного наследия. Естественно, что Министерство культуры РФ тут же заняло активную позицию по «понуждению» субъектов РФ к исполнению принятого положения.

Однако, не все регионы согласились с указанными изменениями закона. Частично это было вызвано положениями Конституции РФ, дающими субъектам РФ определенную самостоятельность в данном вопросе (в сфере культуры), а частично – ухудшившейся экономической обстановкой, требующей сокращения всех видов расходов.

Так, Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект федерального закона № 829343-6 «О внесении изменений в статью 10 Федерального закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [7], которым предлагается фактически аннулировать данное положение. В пояснительной записке к проекту делается упор на возникновение дополнительных расходных финансовых обязательств субъекта РФ.

Законодательное Собрание Краснодарского края и вовсе «не обратило внимание» на указанные положения федерального законодательства и в принятом 21.10.2015 года Законе Краснодарского края «О системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края – администрации Краснодарского края» [8], упразднило ранее существовавшее управление государственной охраны объектов культурного наследия Краснодарского края путем включения его в состав министерства культуры Краснодарского края. Однако позже, под давлением общественности, а также Министерства культуры РФ и прокуратуры Краснодарского края, в изданном главой администрации (губернатором) Краснодарского края постановлении от 27.10.2015 года № 993 «О совершенствовании деятельности исполнительных органов государственной власти Краснодарского края» [9] указанное изменение прописано не было. В настоящее время админи-

страцией Краснодарского края направлен запрос в Государственную Думу Федерального Собрания РФ относительно данной ситуации с поддержкой законопроекта об изменении ст. 10 Закона. Позиция субъекта РФ сводится к тому, что указанная норма закона противоречит положениям Федерального закона от 06.10.1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [10]. На сегодняшний день Закон Краснодарского края в указанной части так и не отменен (не изменен), субъект РФ дожидается судьбы рассмотрения законопроекта № 829343-6.

Необходимо отметить роль общественности в недопущении указанной ситуации, в ее давлении на органы государственной власти с требованием о несоответствии принятого закона положениям федерального законодательства, в возможном ухудшении дела охраны памятников и, как следствие, морального и культурного обеднения региона и страны в целом.

Вместе с тем указанная ситуация естественно не может не сказываться негативно как на работе отдельно взятого органа в конкретном субъекте РФ, так и на всей системе в целом. Вопрос о том должен ли быть такой орган самостоятельным в субъекте РФ или достаточно лишь отдела в составе органа управления культурой – сложный. На федеральном уровне, как мы видим, указанные полно-

мочия объединены в одном органе – Министерство культуры РФ, хотя, при этом фактически и нарушается главное функциональное предназначение министерства, изложенное в Указе Президента РФ от 09.03.2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [11], объединяя его с федеральной службой. Вместе с тем, учитывая, что на местном уровне вообще отсутствуют полномочия по государственной охране в данной части, то видится целесообразным и верным именно создание самостоятельных органов исполнительной власти субъектов РФ в сфере государственной охраны объектов культурного наследия, как некоего объединяющего (соединительного) звена, которое и несет основную нагрузку в данном вопросе.

Таким образом, на указанном выше примере, мы наблюдаем насколько сложно происходит реализация всего лишь одной из задач государственной культурной политики в условиях федерализма нашей страны, как вопросы несогласованности между центром и регионами, а также недостаточности финансирования могут превратить положения Основ государственной политики (в любой сфере) всего лишь в «бумагу» и так и не будут реализованы. А также насколько возросла активность и роль общественности в отстаивании своих интересов в указанной сфере и реальность воздействия на органы государственной власти, учет мнения самих носителей культуры РФ.

Библиография:

1. Об утверждении Основ государственной культурной политики : Указ Президента РФ от 24 декабря 2014 года № 808 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014.-№ 52 (часть I). – Ст. 7753.
2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 22 октября 2014 года № 315-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 43. – Ст. 5779.
3. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 08 марта 2015 г. № 50-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 26. – Ст. 2519; 2015. – № 10. – Ст. 1420.
4. Вопросы Министерства культуры Российской Федерации : Указ Президента РФ от 8 февраля 2011 г. № 155 // Российская газета. – 2011. – № 32.
5. Об утверждении положения о министерстве культуры Ростовской области : постановление Правительства Ростовской области от 15 декабря 2011 года № 246 (в ред. от 29.01.2014 г. № 75) // Размещено на официальном сайте Министерства культуры Ростовской области [Электронный ресурс] URL: <http://mkro.donland.ru/Default.aspx?pageid=54944> (дата обращения 26.01.2016 года).
6. Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014 году // Размещено на официальном сайте Министерства культуры Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://mkrf.ru/report/report2014> (дата обращения 26.01.2016 года).
7. О внесении изменений в статью 10 Федерального закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» : проект федерального закона № 829343-6 (ред., внесенная в ГД ФС РФ) // СПС «Консультант плюс».
8. О системе исполнительных органов государственной власти Краснодарского края и структуре высшего исполнительного органа государственной власти Краснодарского края – администрации Краснодарского края : Закон Краснодарского края от 21 октября 2015 года № 3255-КЗ // СПС «Консультант плюс».
9. О совершенствовании деятельности исполнительных органов государственной власти Краснодарского края : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 27.10.2015 года № 993 // СПС «Консультант плюс».

10. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 30.12.2015 г. № 447-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005; 2016. – № 1 (часть 1). – Ст. 67.
11. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 (в ред. от 22 июня 2010 г. № 773) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 15. – Ст. 945; 2010.-№ 26. – Ст. 3331.
12. М.Н. Федорец Размышления о становлении федерализма в современной России // Право и политика. – 2012. – 11. – С. 1806 – 1815.
13. Иналкаева К.С. Проблемы разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами // Право и политика. – 2014. – 6. – С. 746 – 753. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12244.

References (transliterated):

1. Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoi kul'turnoi politiki : Ukaz Prezidenta RF ot 24 dekabrya 2014 goda № 808 // Sbr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 2014.-№ 52 (chast' I). – St. 7753.
2. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «Ob ob'ektakh kul'turnogo naslediya (pamyatnikakh istorii i kul'tury) narodov Rossiiskoi Federatsii» i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii : Federal'nyi zakon ot 22 oktyabrya 2014 goda № 315-FZ // Sbr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 2014.-№ 43. – St. 5779.
3. Ob ob'ektakh kul'turnogo naslediya (pamyatnikakh istorii i kul'tury) narodov Rossiiskoi Federatsii : Federal'nyi zakon ot 25 iyunya 2002 g. № 73-FZ (v red. ot 08 marta 2015 g. № 50-FZ) // Sbr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 2002. – № 26. – St. 2519; 2015. – № 10. – St. 1420.
4. Voprosy Ministerstva kul'tury Rossiiskoi Federatsii : Ukaz Prezidenta RF ot 8 fevralya 2011 g. № 155 // Rossiiskaya gazeta. – 2011. – № 32.
5. Ob utverzhdenii polozheniya o ministerstve kul'tury Rostovskoi oblasti : postanovlenie Pravitel'stva Rostovskoi oblasti ot 15 dekabrya 2011 goda № 246 (v red. ot 29.01.2014 g. № 75) // Razmeshcheno na ofitsial'nom saite Ministerstva kul'tury Rostovskoi oblasti [Elektronnyi resurs] URL: <http://mkro.donland.ru/Default.aspx?pageid=54944> (data obrashcheniya 26.01.2016 goda).
6. Gosudarstvennyi doklad o sostoyanii kul'tury v Rossiiskoi Federatsii v 2014 godu // Razmeshcheno na ofitsial'nom saite Ministerstva kul'tury Rossiiskoi Federatsii [Elektronnyi resurs] URL: <http://mkrf.ru/report/report2014> (data obrashcheniya 26.01.2016 goda).
7. O vnesenii izmenenii v stat'yu 10 Federal'nyi zakon «Ob ob'ektakh kul'turnogo naslediya (pamyatnikakh istorii i kul'tury) narodov Rossiiskoi Federatsii : projekt federal'nogo zakona № 829343-6 (red., vnesennaya v GD FS RF) // SPS «Konsul'tant plyus».
8. O sisteme ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti Krasnodarskogo kraia i strukture vysshego ispolnitel'nogo organa gosudarstvennoi vlasti Krasnodarskogo kraia – administratsii Krasnodarskogo kraia : Zakone Krasnodarskogo kraia ot 21 oktyabrya 2015 goda № 3255-KZ // SPS «Konsul'tant plyus».
9. O sovershenstvovanii deyatel'nosti ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti Krasnodarskogo kraia : postanovlenie glavy administratsii (gubernatora) Krasnodarskogo kraia ot 27.10.2015 goda № 993 // SPS «Konsul'tant plyus».
10. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub'ektov Rossiiskoi Federatsii : Federal'nyi zakon ot 06.10.1999 goda № 184-FZ (v red. ot 30.12.2015 g. № 447-FZ) // Sbr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 1999. – № 42. – St. 5005; 2016. – № 1 (chast' 1). – St. 67.
11. O sisteme i strukture federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti: Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 9 marta 2004 g. №314 (v red. ot 22 iyunya 2010 g. № 773) // Sbr. zakonodatel'stva Ros. Federatsii. – 2004. – № 15. – St. 945; 2010.-№ 26. – St. 3331.
12. М.Н. Федорец Размышления о становлении федерализма в современной России // Право и политика. – 2012. – 11. – С. 1806 – 1815.
13. Иналкаева К.С. Проблемы разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами // Право и политика. – 2014. – 6. – С. 746 – 753. DOI: 10.7256/1811-9018.2014.6.12244.