

УДК 347.21

Движимые объекты культурного наследия: особенности законодательного регулирования

М.М. Монастырев,

аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
Россия, Москва
mmonastyrev@gmail.com

Рассматриваются актуальные вопросы, связанные с особенностями правового режима движимых объектов культурного наследия. Рассмотрены соотношения понятий «движимый объект культурного наследия», «культурная ценность», «музейный предмет». Проанализированы особенности действующего в настоящее время советского законодательства, законодательства о ввозе и вывозе культурных ценностей, законодательства о Музейном фонде. Рассмотрены особенности государственной охраны движимых объектов культурного наследия, а также ограничений права собственности на них. Высказаны предложения по унификации законодательства, регулирующего отношения в области сохранения как недвижимых, так и движимых объектов культурного наследия.

Ключевые слова: движимое имущество, объекты культурного наследия, культурные ценности, музейный фонд, ограничения права собственности.

Введение. Основы законодательства РФ о культуре от 09.10.1992 № 3612-1 [15] (далее — Основы законодательства о культуре, Основы) в ч. 8 ст. 3 определяют культурное наследие народов Российской Федерации как *материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.*

Как следует из преамбулы Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [9] (далее — Закон № 73-ФЗ), сферой его действия являются *общественные отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее — ОКН).* При этом Закон № 73-ФЗ сужает предмет своего регулирования определенным видом культурного наследия, а именно недвижимыми памятниками истории и культуры. Так, согласно ч. 1 ст. 3 данного закона к ОКН (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации относятся *объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения*

истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры. Иные законодательные акты регулируют отношения, связанные с движимыми ОКН, крайне фрагментарно, в связи с чем необходим системный анализ особенностей такого регулирования.

Общая характеристика законодательства о движимых объектах культурного наследия. По Закону № 73-ФЗ движимое имущество, обладающее культурной и исторической ценностью, но не связанное с недвижимостью, само по себе не признается памятником истории и культуры. Движимая вещь может подпадать под действие Закона № 73-ФЗ только будучи связанной с недвижимостью. Возможны несколько вариантов такой связи. Первый вариант: движимая вещь является *археологическим предметом.* Согласно ч. 3 ст. 3 Закона № 73-ФЗ, под археологическими предметами понимаются *движимые вещи, основным или одним из основных источников информации о которых независимо от обстоятельств их обнаружения являются археологические раскопки или находки, в том числе предметы, обнаруженные в результате таких раскопок или находок.* В этом случае правовая связь движимой вещи с недвижимой имеет исключительно информационную основу. Археологические предметы как разновидность объектов археологического наследия в силу прямого указания Закона № 73-ФЗ признают-

ся ОКН¹. Второй вариант: недвижимое имущество — объект культурного наследия — представляет собой *неделимую вещь* и включает в себя в качестве составной части культурно или исторически ценный движимый предмет. При этом данный движимый предмет не может быть отделен от недвижимости без ее повреждения, и недвижимость вместе с данным предметом выступает как единый объект вещных прав (п. 1 ст. 133 Гражданского кодекса РФ). Примером являются элементы внутреннего декора здания, настенная живопись, фрески и т. п. В большинстве случаев такое движимое имущество является частью предмета охраны недвижимого памятника, подчиняется его режиму и, следовательно, подпадает под действие Закона № 73-ФЗ. Наконец, последний вариант: недвижимый памятник и движимое имущество являются *сложной вещью* (ст. 134 ГК РФ). В этом случае вещи соединены таким образом, который предполагает их использование по общему назначению. Разъединение вещей возможно, оно не повлечет за собой их повреждения, разрушения или изменения назначения, к примеру, икона, исторически связанная с определенным храмом, картина, принадлежащая определенной картинной галерее. В таком случае движимое имущество не составляет часть предмета охраны недвижимого памятника и не подчиняется его режиму.

Таким образом, мы можем определить два вида культурно или исторически ценного движимого имущества, которое не обладает настолько тесной связью с недвижимостью, чтобы подпадать под действие Закона № 73-ФЗ. Это движимое имущество, никак не связанное с недвижимостью, и движимое имущество, связанное с недвижимостью как сложная вещь².

Какого-либо нормативного правового акта, который комплексно решал бы все вопросы, связанные с движимыми памятниками истории и культуры, в настоящее время в России нет. Действует Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» [5] (далее — Закон РФ № 4804-1), а также Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской

Федерации и музеях в Российской Федерации» [6] (далее — Закон № 54-ФЗ). Ряд норм о движимых памятниках истории и культуры содержится в иных нормативных правовых актах, например, в ГК РФ (см., например, статьи 233, 240 ГК РФ).

Раздельный правовой режим недвижимых и движимых памятников характерен и для международного публичного права. Если изначально в международно-правовых актах использовалось единое понятие культурных ценностей, включающее в себя и недвижимые, и движимые вещи³, то с начала 70-х годов прошлого века ситуация изменилась. В отношении недвижимых памятников действует Конвенция ЮНЕСКО об охране всемирного наследия 1972 года [3, с. 290—302]⁴. В отношении движимого культурного наследия в 1970 году была принята Конвенция ЮНЕСКО о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности [3, с. 283—290, с. 610—611], регулирующая только вопросы трансграничного перемещения культурных ценностей. Комплексный характер применительно к движимым памятникам имеет Рекомендация ЮНЕСКО 1978 года об охране движимых культурных ценностей [3, с. 368—376], включающая перечень мер, направленных на обеспечение сохранения памятников, находящихся как в музеях и культовых сооружениях, так и в частных коллекциях.

Ранее действовавшее отечественное законодательство также содержало единое понятие памятников истории и культуры. Статья 1 Закона РСФСР от 15.12.1978 «Об охране и использовании памятников истории и культуры» [10] (далее — Закон 1978 года) среди памятников истории и культуры упоминала сооружения, памятные места и предметы. Из ст. 6 данного закона следовало, что движимые вещи могли быть отнесены к таким видам памятников истории и культуры, как «памятники истории», «памятники искусства», «документальные памятники», а также к «другим объектам, представляющим историческую, научную, художественную или иную культурную ценность».

¹ Согласно новой редакции ч. 1 ст. 3 Закона № 73-ФЗ объектами культурного наследия, помимо объектов недвижимого имущества, могут быть и «иные объекты». Представляется, что под этими «иными объектами» имеются в виду те движимые вещи, которые прямо названы в Законе № 73-ФЗ объектами культурного наследия. Таким образом, данной поправкой законодатель устранил противоречие, которое возникло после отнесения археологических предметов, являющихся движимым имуществом, к объектам культурного наследия.

² В аспекте рассматриваемых проблем термины «объект культурного наследия» и «памятник истории и культуры (памятник)» будут использоваться как синонимы, а термин «культурная ценность» — как тождественный термину «движимый памятник истории и культуры».

³ См., например, ст. 1 Гаагской конвенции 1954 года «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта», ст. 1 Рекомендации ЮНЕСКО 1964 года «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на культурные ценности».

⁴ Согласно ст. 1 данной Конвенции под памятниками понимаются «произведения архитектуры, монументальной скульптуры и живописи, элементы или структуры археологического характера, надписи, пещеры и группы элементов, которые имеют выдающуюся универсальную ценность с точки зрения истории, искусства или науки».

В настоящее время этот закон частично утратил силу (п. 2 ст. 62 Закона № 73-ФЗ), однако его ст. 20, посвященная движимым памятникам, продолжает действовать. Согласно данной норме, *предметы старины, произведения изобразительного и декоративно-прикладного искусства, строения, рукописи, коллекции, редкие печатные издания, другие предметы и документы, находящиеся в личной собственности граждан и представляющие значительную историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, признаются памятниками истории и культуры и подлежат государственному учету в целях наиболее полного выявления памятников и оказания содействия в обеспечении их сохранности.* Приказом Министерства культуры СССР от 12.02.1986 № 53 [11] была утверждена Инструкция о порядке учета и хранения движимых памятников истории и культуры, находящихся в личной собственности граждан (далее — Инструкция).

Инструкция, в частности, устанавливает примерный перечень объектов движимого имущества, являющихся памятниками истории и культуры. К их числу относятся: *археологические материалы; этнографические памятники, в том числе предметы народного быта; естественноисторические материалы; нумизматические коллекции или отдельные уникальные предметы нумизматики, бонистики, сфрагистики, геральдики из различных материалов; детали архитектуры, архитектурной керамики, стенописей и мозаики; живопись, графика, скульптура (картины, эскизы, рисунки, акварели, пастели, миниатюры, экслибрисы, гравюры, скульптурные произведения всех видов и т. п.); иконы и предметы религиозных культов; произведения декоративно-прикладного искусства, выполненные из различных материалов; авторские произведения мастеров народных художественных промыслов; научные и бытовые приборы; художественное холодное и огнестрельное оружие; редкие музыкальные инструменты; мемориальные предметы государственных и общественных деятелей, выдающихся представителей науки и культуры.* Инструкция устанавливает обязанность граждан сообщать в органы культуры об имеющихся в их собственности предметах, представляющих историческую, научную, художественную или иную культурную ценность, определяет необходимость составления на каждый памятник истории и культуры, принятый на государственный учет, соответствующего паспорта. Инструкция содержит

нормы об охранном обязательстве, включающем обязанности собственника обеспечить сохранность памятника, уведомить соответствующий орган культуры о предполагаемом отчуждении и перемещении памятника и др.

Как видим, предметы регулирования Инструкции и Закона № 73-ФЗ в части государственного учета ОКН, особенностей приобретения и осуществления права собственности, ограничений права собственности на них совпадают.

Российское законодательство практически не использует термин «*движимые памятники истории и культуры*», заменяя его термином «*культурные ценности*». При этом понятие «*культурные ценности*» трактуется в нормативных правовых актах как в широком, так и в узком смысле. В широком смысле под культурными ценностями понимаются не только движимые и недвижимые вещи, но и нематериальные объекты. Так, согласно ч. 3 ст. 3 Основ культурными ценностями являются *нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.*

В узком смысле понятие «*культурные ценности*» используется, в частности, в ст. 7 Закона РФ № 4804-1, согласно которой культурными ценностями являются «*движимые предметы, в том числе копии, имеющие историческое, художественное, научное или иное культурное значение, а также взятые государством под охрану как памятники истории и культуры*». Из этого определения следует, что движимая вещь может являться культурной ценностью при наличии хотя бы одного из двух признаков. Первый признак является материальным и означает, что вещь должна иметь определенную культурную ценность, второй — формальным и предполагает, что вещь должна быть взята государством под охрану как памятник истории и культуры¹.

В литературе выделяются четыре признака культурной ценности, понимаемой в узком смысле. Во-первых, она, как правило, должна быть результатом творческой деятельности человека; во-вторых, она должна иметь опреде-

¹ Подготовленный Минкультуры России проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вывозе и ввозе культурных ценностей»» предлагает отказаться от формального признака в данном определении и понимать культурную ценность как движимый предмет материального мира, имеющий историческое, художественное, научное или иное культурное значение.

ленное историческое, художественное или научное значение; в-третьих, она должна быть создана достаточно давно (например, более чем 50 лет назад), в-четвертых, должна обладать стоимостью [1, с. 32]. Принимая во внимание тот факт, что в России подавляющее большинство культурных ценностей ограничено в обороте и не может являться предметом купли-продажи¹, последний признак в настоящее время не является актуальным.

Регулирование отношений, связанных с движимыми объектами культурного наследия, в Законе о вывозе и ввозе. Согласно преамбуле Закона РФ № 4804-1, он направлен на защиту культурных ценностей от незаконного вывоза, ввоза и передачи права собственности на них. Так, по общему правилу, вывоз культурных ценностей из Российской Федерации запрещается или ограничивается. Статья 9 Закона РФ № 4804-1 выделяет несколько категорий культурных ценностей, вывоз которых с территории Российской Федерации запрещен. В частности, *не могут быть вывезены из Российской Федерации культурные ценности, независимо от времени их создания, которые охраняются государством и внесены в охранные списки и реестры в порядке, установленном законодательством Российской Федерации* (абзац 3 п. 1 ст. 9). Вывоз иных культурных ценностей, а также временный вывоз культурных ценностей, вывоз которых запрещен, допускается только с разрешения соответствующих государственных органов при условии предоставления собственником определенных законом документов².

При временном вывозе культурных ценностей собственник должен заключить с федеральной службой по сохранению культурных ценностей договор о возврате временно вывозимых культурных ценностей. Такой возврат обеспечивается залогом этих ценностей с оставлением предмета залога у залогодателя (п. 3 ст. 30). Примечательно, что Закон РФ № 4804-1 не обязывает собственника культурной ценности предоставлять для получения разрешения на ее вывоз (временный вывоз) охранное обязательство.

Закон РФ № 4804-1 содержит правила, позволяющие государству выкупать у собственника заявленные к вывозу культурные ценности по цене, которая была назначена собственником при подаче заявления на их вывоз (ст. 38). Закон именует это право правом преимущественной покупки. Представляется, что этот

термин не вполне удачен. Право на приобретение вещи возникает у государства не при выражении собственником намерения ее продать, что характерно для права преимущественной покупки, а при выражении намерения осуществить ее вывоз. Баланс частного и публичного интересов (собственник получает стоимость культурной ценности, а государство обеспечивает нахождение этой ценности на территории Российской Федерации) обеспечивается Законом РФ № 4804-1 в ситуации реализации собственником правомочия владения, а не правомочия распоряжения. Собственник не собирается распоряжаться своей вещью, напротив, он, выезжая за пределы Российской Федерации, хочет сохранить ее у себя. Право преимущественной покупки ограничивает собственника лишь в части выбора стороны договора, никакого принудительного отчуждения вещи реализация преимущественного права покупки не влечет. При приобретении же государством заявленной к вывозу культурной ценности имеет место как раз такое принудительное отчуждение. На наш взгляд, предусмотренное Законом РФ № 4804-1 право выкупа представляет собой особую правовую категорию, имеющую больше общих черт с изъятием культурных ценностей в случае их ненадлежащего использования (ст. 240 ГК РФ), чем с преимущественным правом покупки.

Не затрагивая вопросов ведения государственных реестров культурных ценностей, абзац 2 ст. 41 Закона РФ № 4804-1 обязывает лиц, которые осуществляют внешнеэкономическую деятельность, относящуюся к культурным ценностям, *вести реестр, в котором указывается происхождение каждой культурной ценности, фамилия и адрес поставщика, описание этой ценности, ее изображение, стоимость, и по требованию соответствующих государственных органов предоставлять интересующую их информацию о поступивших культурных ценностях*.

Наряду с нормами, имеющими, безусловно, важное, но все же частное значение обеспечения надлежащего трансграничного перемещения культурных ценностей и устанавливающими ограничения права собственности на них, Закон РФ № 4804-1 содержит и некоторые общие правила, посвященные особенностям приобретения и осуществления права собственности. В частности, предусмотрена обязательная письменная форма для сделок с культурными ценностями, несоблюдение которой

¹ К таким культурным ценностям относятся, в частности, музейные предметы и музейные коллекции, составляющие государственную часть Музейного фонда РФ (ст. 14 Закона № 54-ФЗ).

² Перечень культурных ценностей, подпадающих под действие данного Закона, утвержден приказом Россыздохранкультуры от 14.03.2008 № 117 [7].

влечет их недействительность; для таких вещей установлен специальный 20-летний срок приобретательной давности (статьи 43, 45).

Регулирование отношений, связанных с движимыми объектами культурного наследия, в Законе о музеях. Закон № 54-ФЗ к числу культурных ценностей относит предметы религиозного или светского характера, имеющие значение для истории и культуры и относящиеся к категориям, указанным в ст. 7 Закона РФ № 4804-1 (абзац 2 ст. 3). Действие Закона № 54-ФЗ, однако, распространяется на общественные отношения по поводу не любых культурных ценностей, а только их специфической разновидности — музейных предметов и музейных коллекций. Под музейным предметом понимается *культурная ценность, качество либо особые признаки которой делают необходимым для общества ее сохранение, изучение и публичное представление. Совокупность культурных ценностей, которые приобретают свойства музейного предмета, только будучи соединенными вместе в силу характера своего происхождения, либо видового родства, либо по иным признакам* именуется музейной коллекцией. То есть музейным предметом признается такая обладающая культурной ценностью движимая вещь, в отношении которой общество имеет определенный публичный интерес. Интерес этот выражается в необходимости обеспечения сохранности данной вещи, ее изучения, а также предоставления всеобщего доступа к ней путем ее публичного представления¹ (абзац 4 ст. 3 Закона № 54-ФЗ).

Совокупность музейных предметов и музейных коллекций, постоянно находящихся на территории Российской Федерации, составляет Музейный фонд РФ (далее также — Фонд). Он включает государственную и негосударственную части. Основные сведения о каждом музейном предмете и каждой музейной коллекции отражаются в государственном каталоге Фонда².

Государственную часть Фонда составляют музейные предметы и коллекции, находящиеся в собственности Российской Федерации и ее субъектов. Их *отчуждение возможно только на основании договоров мены на другие музейные предметы или музейные коллекции, которые совершаются с разрешения федерального*

органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование в области культуры (статьи 13 и 14 Закона № 54-ФЗ). Иные формы распоряжения этими вещами законом запрещаются.

Находящиеся в частной и муниципальной собственности музейные предметы и коллекции входят в негосударственную часть Фонда. Такое решение выглядит странным. Представляется более обоснованным включить муниципальные музейные предметы и коллекции в государственную часть Фонда. Субъектами муниципальной собственности выступают действующие в общественных интересах публично-правовые образования, а не частные лица; многие нормы, регулирующие правовой режим частных музейных предметов и коллекций, попросту не применимы к муниципальной собственности (правила о наследовании, охранные обязательства). Наконец, не вполне ясно, почему к порядку отчуждения муниципальных музейных предметов и коллекций должны применяться не правила о приватизации, а правила об отчуждении частных музейных предметов.

Согласно ст. 20 Закона № 54-ФЗ для приобретения негосударственной культурной ценностью статуса музейного предмета обязательным является волеизъявление собственника. Никто не может принудить собственника движимого памятника истории и культуры, вне зависимости от ценности последнего, включить эту вещь в состав Фонда. Таким образом, хотя музейный предмет есть культурная ценность, в сохранении которой имеется публичный интерес, реализация этого интереса зависит от инициативы собственника. Следовательно, необходимо создать условия, при которых собственник был бы заинтересован проявлять такую инициативу. Закон № 54-ФЗ, однако, ограничившись упоминанием о возможности государственного участия в реставрации и хранении музейных предметов, связывает включение культурной ценности в состав негосударственной части Фонда с возникновением существенных ограничений права собственности³.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 20 Закона 1978 года и Инструкцией государственному учету подлежали все без исключения движимые памятники истории и культуры и на граждан была возложена обязан-

¹ Право на доступ к культурным ценностям является конституционным правом человека и гражданина (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ). В отношении недвижимых памятников истории и культуры оно реализуется в соответствии с правилами, устанавливаемыми собственником объекта культурного наследия по согласованию с соответствующим органом охраны объектов культурного наследия (п. 3 ст. 52 Закона № 73-ФЗ).

² Данные государственного каталога Музейного фонда РФ находятся в открытом доступе в сети Интернет (<http://goskatalog.ru/site/>).

³ Напомним, что в соответствии с абзацем 3 п. 1 ст. 9 Закона РФ № 4804-1 включение культурной ценности в состав Музейного фонда РФ влечет запрет ее вывоза из Российской Федерации.

ность сообщать в органы культуры обо всех принадлежащих им культурных ценностях. Представляется, что данные правила в настоящее время не должны применяться как противоречащие Закону № 54-ФЗ. Инструкция предусматривала двухэтапную процедуру определения культурной или исторической ценности предмета. Сначала вещь по результатам экспертизы включалась в Список вновь выявленных объектов, представляющих историческую, научную, художественную или иную культурную ценность. Затем на основании заключения музейных и реставрационных организаций или экспертов-специалистов вещь могла быть включена в Сводный перечень памятников истории и культуры, и на нее оформлялся специальный паспорт. Оформление паспорта подтверждало включение вещи в Музейный фонд СССР. Таким образом, целевая направленность норм Инструкции та же, что и норм Закона № 54-ФЗ, — это обеспечение включения находящегося в частной (ранее — в личной) собственности предмета в состав Фонда. Но если ранее эта цель достигалась путем установления специальной обязанности собственника, то в настоящее время эта же цель должна достигаться путем реализации собственником принадлежащего ему права.

В литературе была высказана точка зрения в поддержку идеи реестрового учета гражданских прав на культурные ценности и сделки с ними в отношении всех без исключения культурных ценностей, а не только в отношении тех, которые являются составной частью Фонда. Отмечается, что «универсальная система реестрового учета движимых культурных ценностей значительно облегчит решение проблем, связанных с их незаконным оборотом» [2, с. 152]. Имеется, однако, и противоположная точка зрения, согласно которой введение такого универсального реестра существенно затруднит совершение сделок с культурными ценностями в России и «не будет способствовать легальному развитию рынка антиквариата» [4, с. 28]. Взамен государственного учета сделок с культурными ценностями предлагается использовать распространенные за рубежом этические кодексы (так, в 1999 году под эгидой ЮНЕСКО был даже принят Международный этический кодекс торговцев культурными ценностями).

На наш взгляд, в настоящее время большей поддержки заслуживает первая точка зрения. Рынок культурных ценностей в России находится в зачаточном состоянии и по сути функ-

ционирует как вне государственного, так и вне общественного контроля. Говорить о серьезном регулирующем воздействии этических кодексов пока преждевременно. Введение же государственного реестра культурных ценностей не только обеспечит их надлежащий учет, но и позволит более эффективно решать споры о праве собственности на культурные ценности и действительности совершенных с ними сделок.

Музейные предметы и музейные коллекции считаются включенными в состав Фонда со дня регистрации соответствующего факта в Государственном каталоге Фонда (ч. 3 ст. 8 Закона № 54-ФЗ). Собственнику выдается соответствующее свидетельство¹. Он не обязан передавать принадлежащие ему музейный предмет или коллекцию во владение музею или иной организации, но может заключить договор на их хранение², а равно и иной договор, определяющий условия использования вещей, в том числе условия их публичного представления.

Ограничения права собственности на музейные предметы и коллекции. Согласно ст. 12 Закона № 54-ФЗ, *музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Фонда, могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом только по специальному разрешению федерального органа исполнительной власти, на который возложено государственное регулирование в области культуры.* Из буквального толкования данной нормы следует, что любое распоряжение музейными предметами и коллекциями возможно только с разрешения государственного органа. Получается, что это касается не только купли-продажи, но и дарения, мены, аренды, передачи имущества в порядке реорганизации юридического лица, и даже наследования.

Вместе с тем ст. 25 Закона № 54-ФЗ, предусматривает преимущественное право государства на покупку музейных предметов и коллекций. Очевидно, что одна норма с другой не согласуется. Либо у государства есть право преимущественной покупки, и продавец, в случае если государство этим правом не воспользовалось, может продать имущество любому лицу, либо государство вправе запретить совершение сделки. Допущение, что, по правилу приоритета специальной нормы над общей, при купле-продаже действует право преимущественной покупки, а при иных сделках должно быть получено разрешение, представляется мало-

¹ Форма свидетельства утверждена приказом Минкультуры России от 28.07.2000 № 470 [13].

² В настоящее время продолжает действовать приказ Минкультуры СССР от 17.07.1985 № 290 «Об утверждении Инструкции по учету и хранению музейных ценностей, находящихся в государственных музеях СССР» [12].

убедительным: сложно представить себе цель, которую мог бы преследовать законодатель, ограничивая заключение всех сделок, за исключением купли-продажи.

Думается, что ст. 12 Закона № 54-ФЗ должна толковаться ограничительно. Разрешение на совершение сделок по распоряжению музейными предметами и коллекциями требуется не во всех случаях, а лишь тогда, когда его получение предусмотрено законом (как то предусмотрено при мене музейных предметов и коллекций, составляющих государственную часть Фонда).

Статья 25 Закона № 54-ФЗ содержит упоминание об обязательствах собственника, которые должен принять на себя покупатель, одаряемый или наследник. При этом закон обращает внимание, что если наследник не обеспечил исполнение обязательств в отношении унаследованных музейных предметов и коллекций, то государство, в соответствии с гражданским законодательством, имеет право осуществить их выкуп как бесхозяйственно содержащихся. Во-первых, по непонятной причине закон не упоминает о таком выкупе применительно к покупателю или к одаряемому. Кроме того, предусматривается возможность принудительного выкупа не любых культурных ценностей, а только тех, которые отнесены законом к особо ценным (ст. 240 ГК РФ), иные же ценности принудительно выкупить ГК РФ не позволяет. Наконец, Закон № 54-ФЗ более нигде, кроме как в ст. 25, не упоминает об этих переходящих к новому собственнику обязательствах. Эта же статья не раскрывает ни их содержания, ни порядок их возникновения, изменения и прекращения, ни форму их закрепления. Путем системного толкования можно прийти к единственному выводу, что речь в Законе № 54-ФЗ идет о рассмотренном ранее охранном обязательстве, выдаваемом собственнику в соответствии с Инструкцией.

Сделки купли-продажи и дарения музейных предметов и музейных коллекций, а также принятие наследства в отношении музейных предметов и музейных коллекций считаются совершенными со дня их государственной регистрации в Государственном каталоге Фонда (ч. 4 ст. 25 Закона № 54-ФЗ). При этом в ч. 4 ст. 10 Закона содержится более общая норма, согласно которой передача прав собственности и другие действия физических и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включен-

ных в состав Фонда, производятся только после регистрации сделки в Государственном каталоге Фонда.

Как видим, положения Закона № 54-ФЗ, устанавливающие ограничения права собственности на музейные предметы и коллекции, не отличаются совершенством. Представляется, что это не способствует процессу включения находящихся в частной собственности культурных ценностей в состав Фонда и, соответственно, обеспечению указанного выше публичного интереса. Собственник, понимая, что или он, или его правопреемники будут *неопределенно* ограничены в праве распоряжения своим имуществом, может быть не заинтересован в изменении статуса принадлежащих ему культурных ценностей на музейные предметы.

Ограничения в отношении права распоряжения музейными предметами и коллекциями являются более жесткими, чем ограничения, установленные законодательством в отношении недвижимых памятников истории и культуры. Так, по Закону № 73-ФЗ у государства отсутствует преимущественное право покупки¹. Законом № 54-ФЗ такое право государству предоставлено. Насколько целесообразно такое решение с политико-правовой позиции? Безусловно, некоторые культурные ценности являются более уязвимыми, более подверженными порче, уничтожению, чем недвижимые памятники. Предполагается, что государство обладает гораздо большими финансовыми, организационными и прочими ресурсами, необходимыми для обеспечения сохранности памятника, чем частный собственник (хотя на практике все далеко не так однозначно). Поэтому в принципе преимущественное право покупки памятников направлено на защиту публичного интереса, существенно не ущемляя при этом интерес частный. Но почему тогда преимущественное право покупки не предусмотрено в отношении недвижимых ОКН? Охраняемые элементы недвижимого памятника могут быть не менее хрупки, чем движимые предметы. Конечно, реализация преимущественного права покупки в отношении недвижимого имущества может потребовать гораздо больших расходов, чем реализация такого права в отношении движимых вещей. Но вряд ли это соображение является аргументом в пользу исключения преимущественного права покупки. Право потому и право, что его субъект может воспользоваться им, а может и не воспользоваться, и преимущественное право покупки не является исключением.

¹ Ранее такое право предусматривалось законодательством применительно к любым памятникам истории и культуры (ст. 137.1 Гражданского кодекса РСФСР 1964 года).

Другой аспект проблемы связан с практически полным запретом приватизации музейных предметов и ценностей. В отношении недвижимых памятников ситуация прямо противоположная. По общему правилу, приватизация ОКН разрешена, хотя и сопровождается обязательным заключением охранного обязательства (ст. 29 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [8]). Закон № 73-ФЗ запрещает приватизацию ОКН, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, памятников и ансамблей, включенных в Список всемирного наследия, историко-культурных заповедников и объектов археологического наследия (п. 1 ст. 50), а также ограничивает круг субъектов, которые вправе приобретать у публичных образований ОКН религиозного назначения (п. 2 ст. 50). Почему схожее регулирование не может быть применено и к движимым памятникам истории и культуры? В условиях недостаточного государственного финансирования в ряде случаев может являться целесообразной передача составляющих государственную часть Фонда культурных ценностей в частные коллекции, с обязательным заключением с приобретателем таких ценностей охранного обязательства. При этом, разумеется, должны быть законодательно определены категории или признаки вещей, которые не могут отчуждаться из государственной собственности.

Таким образом, можно отметить, что предмет регулирования Закона № 54-ФЗ весьма широк и включает в себя вопросы государственного учета культурных ценностей; основания и порядок проведения их экспертизы; особенности приобретения и осуществления права собственности на культурные ценности, а также его ограничения. Однако помимо того, что в Законе встречаются не вполне удачные формулировки, его действие распространяется не на все культурные ценности, а лишь на те, которые являются частью Фонда. Содержание ограничений права собственности на движимые памятники существенно шире ограничений права собственности на недвижимые ОКН. При этом ряд вопросов, имеющих немалое значение для обеспечения охраны и сохранения культурного наследия, как то особенности работ по сохранению музейных предметов и коллекций, порядок проведения этих работ, особенности некоторых сделок в отношении музейных предметов и коллекций (например, хранения и безвозмездного пользования), оставлен данным законом практически без внимания.

Предложения по совершенствованию законо-

дательства в сфере сохранения и использования объектов культурного наследия. На наш взгляд, несовершенство и противоречия законодательных актов в области охраны, сохранения и использования культурного наследия в немалой степени обусловлены раздробленностью правового регулирования этой сферы общественных отношений. Нормы, действующие в отношении недвижимых памятников и содержание которых не обусловлено особенностями недвижимых вещей, подчас отсутствуют применительно к памятникам движимым.

Например, порядок признания недвижимой вещи ОКН в настоящее время установлен ст. 18 Закона № 73-ФЗ. А в какой момент движимая вещь становится культурной ценностью? Закон не дает ответа на данный вопрос. Закон № 54-ФЗ формализует культурную ценность только в связи с ее включением в Фонд. Действующие нормы советского законодательства также не добавляют ясности. В судебной практике встречаются решения, согласно которым предусмотренные законодательством об охране ОКН права и обязанности собственника и третьих лиц в отношении движимого памятника истории и культуры возникают только после подписания охранного обязательства [14].

Другая проблема заключается в том, что за рамками правового регулирования находятся порядок и условия выполнения работ по сохранению движимых памятников истории и культуры. Если сохранению недвижимых ОКН посвящена специальная глава VII Закона № 73-ФЗ, то применительно к движимым памятникам какого-либо нормативного регулирования не предусмотрено. При этом, на наш взгляд, не может быть серьезных возражений против использования в отношении культурных ценностей тех же правовых механизмов, что применяются в отношении недвижимых вещей. Работы по сохранению культурных ценностей (консервация, реставрация и пр.), точно так же как и работы по сохранению недвижимых памятников, должны осуществляться с соблюдением специальных реставрационных норм и правил и при условии проведения необходимых экспертиз и получения разрешений уполномоченных государственных органов.

Следующая проблема — это отсутствие какой-либо удовлетворительной системы учета культурных ценностей. Ведение Государственного каталога Фонда лишь отчасти решает эту проблему. Применительно к музейным предметам и коллекциям, которые находятся в государственной собственности, система Государственного каталога, возможно, и выполняет свои задачи, но она совершенно неудовле-

творительна в отношении частных культурных ценностей. Частный собственник не заинтересован во включении принадлежащей ему вещи в состав Фонда. В результате государство не только не контролирует оборот культурных ценностей, но и не обладает сколько-нибудь полной информацией о находящихся в частной собственности движимых памятниках. Неполнота такой информации, в свою очередь, порождает риски повреждения или утраты ряда культурных ценностей.

На наш взгляд, значительная часть правовых норм, регулирующих общественные отношения по поводу охраны, сохранения и использования ОКН, имеют общий характер и должны применяться и к отношениям, связанным как с движимыми, так и с недвижимыми памятниками. К числу таких норм относятся дефинитивные нормы и нормы-принципы, правила, регулирующие порядок проведения историко-культурной экспертизы и порядок признания вещи памятником истории и культуры, правила, устанавливающие порядок учета памятников истории и культуры, требования к сохранности памятников, ограничения права собственности на памятники истории и культуры и некоторые другие. Эти нормы должны составить своеобразную «общую часть» законодательства об ОКН.

Специфика движимых и недвижимых вещей должна найти свое отражение в специальных нормах этого законодательства. Специальными нормами для культурных ценностей могут быть нормы, регулирующие порядок хранения имущества, порядок передачи имущества во временное владение и пользование, порядок вывоза из Российской Федерации и ввоза в Российскую Федерацию культурных ценностей, порядок обеспечения доступа к культурным ценностям. Для недвижимого имущества специальными нормами являются нормы, касающиеся земельных отношений, выполнения отдельных видов работ по сохранению ОКН и некоторые другие.

Представляется, что такое комплексное законодательное регулирование будет способствовать более эффективной охране, использованию и сохранению культурного наследия нашей страны.

Список литературы

1. Богуславский М.М. Культурные ценности в международном обороте: правовые аспекты. М., 2012.
2. Мазейн Д.В. Некоторые проблемы правового регулирования гражданского оборота культурных ценностей // Актуальные проблемы гражданского права: сб. ст. М., 2004.
3. Международные нормативные акты ЮНЕСКО.

М., 1993.

4. Нуруллина Р.Т. Некоторые особенности договора купли-продажи антиквариата // Нотариус. 2012. № 5.

5. О вывозе и ввозе культурных ценностей: закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 // Российская газета. 1993. 15 мая.

6. О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: федер. закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ (ред. от 23.02.2011, с изм. от 01.12.2014) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2591.

7. О перечне культурных ценностей, подпадающих под действие Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей», и документации, оформляемой на право их вывоза с территории Российской Федерации: приказ Россвязьохранкультуры от 14.03.2008 № 117 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 24.

8. О приватизации государственного и муниципального имущества: федер. закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

9. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федер. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 08.03.2015) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

10. Об охране и использовании памятников истории и культуры: закон РСФСР от 15.12.1978 // Свод законов РСФСР. Т. 3. 1986—1988. Ст. 498.

11. Об утверждении Инструкции о порядке учета и хранения движимых памятников истории и культуры, находящихся в личной собственности граждан: приказ Министерства культуры СССР от 12.02.1986 № 53 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Инструкции по учету и хранению музейных ценностей, находящихся в государственных музеях СССР: приказ Министерства культуры СССР от 17.07.1985 № 290 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

13. Об утверждении формы Свидетельства о включении музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда Российской Федерации: приказ Министерства культуры РФ от 28.07.2000 № 470 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

14. Определение Санкт-Петербургского городского суда от 20.02.2013 № 33-2369/2013 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

15. Основы законодательства Российской Федерации о культуре: утв. Верховным Советом РФ 09.10.1992 № 3612-1 (ред. от 21.07.2014, с изм. от 01.12.2014) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Boguslavskii M.M. Kul'turnye tsennosti v mezhdunarodnom oborote: pravovye aspekty. M., 2012.
2. Mazein D.V. Nekotorye problemy pravovogo regulirovaniia grazhdanskogo oborota kul'turnykh

tsennostei // Aktual'nye problemy grazhdanskogo prava: sb. st. M., 2004.

3. Mezhdunarodnye normativnye akty IuNESKO. M., 1993.

4. Nurullina R.T. Nekotorye osobennosti dogovora kupli-prodazhi antikvariata // Notarius. 2012. № 5.

5. O vyvoze i vvoze kul'turnykh tsennostei: zakon RF ot 15.04.1993 № 4804-1 // Rossiiskaia gazeta. 1993. 15 maia.

6. O Muzeinom fonde Rossiiskoi Federatsii i muzeiakh v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 26.05.1996 № 54-FZ (red. ot 23.02.2011, s izm. ot 01.12.2014) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 22. St. 2591.

7. O perechne kul'turnykh tsennostei, podpadaishchikh pod deistvie Zakona Rossiiskoi Federatsii ot 15 apreliia 1993 g. № 4804-1 «O vyvoze i vvoze kul'turnykh tsennostei», i dokumentatsii, oformliaemoi na pravo ikh vyvoza s territorii Rossiiskoi Federatsii: prikaz Rossviaz'okhrankul'tury ot 14.03.2008 № 117 // Biulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti. 2008. № 24.

8. O privatizatsii gosudarstvennogo i munitsipal'nogo imushchestva: feder. zakon ot 21.12.2001 № 178-FZ (red. ot 06.04.2015) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 4. St. 251.

9. Ob ob"ektakh kul'turnogo naslediiia (pamiat-

nikakh istorii i kul'tury) narodov Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 25.06.2002 № 73-FZ (red. ot 08.03.2015) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2002. № 26. St. 2519.

10. Ob okhrane i ispol'zovanii pamiatnikov istorii i kul'tury: zakon RSFSR ot 15.12.1978 // Svod zakonov RSFSR. T. 3. 1986—1988. St. 498.

11. Ob utverzhdenii Instruksii o poriadke ucheta i khraneniia dvizhimykh pamiatnikov istorii i kul'tury, nakhodiashchikhsia v lichnoi sobstvennosti grazhdan: prikaz Ministerstva kul'tury SSSR ot 12.02.1986 № 53 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

12. Ob utverzhdenii Instruksii po uchetu i khraneniui muzeinykh tsennostei, nakhodiashchikhsia v gosudarstvennykh muzeiakh SSSR: prikaz Ministerstva kul'tury SSSR ot 17.07.1985 № 290 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

13. Ob utverzhdenii formy Svidetel'stva o vkluchenii muzeinykh predmetov i muzeinykh kolleksii v sostav Muzeinogo fonda Rossiiskoi Federatsii: prikaz Ministerstva kul'tury RF ot 28.07.2000 № 470 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

14. Opredelenie Sankt-Peterburgskogo gorodskogo suda ot 20.02.2013 № 33-2369/2013 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlius».

15. Osnovy zakonodatel'stva Rossiiskoi

Movable Objects of Cultural Heritage: Specifics of Legislative Regulation

Mikhail M. Monastyrev,

Graduate Student at Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

Russia, Moscow

mmonastyrev@gmail.com

Topical issues of legal regime of movable cultural heritage are considered. Correlation of the concepts of "moveable objects of cultural heritage," "cultural value", "museum object" are discussed. Features of Soviet legislation for the time being, legislation on import and export of cultural values, legislation on the Museum Fund are analyzed. Peculiarities of state protection of movable cultural heritage, as well as restrictions on the right of ownership to them are described. Suggestions for the harmonization of legislation regulating relations in the field of conservation of immovable and movable cultural heritage are formulated.

Keywords: movable property, cultural heritage, cultural values, museum fund, restrictions on the right of ownership.

Federatsii o kul'ture: utv. Verhovnym Sovetom RF
09.10.1992 № 3612-1 (red. ot 21.07.2014, s izm. ot
01.12.2014) // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlus».