

УДК 347.649.5

DOI 10.25688/2076-9113.2018.32.4.11

**Е.А. Медведева**

## **Вопросы совершенствования правового регулирования благотворительной деятельности по сохранению историко-культурного наследия в Российской империи**

В статье раскрываются основные направления совершенствования нормативного регулирования деятельности по сохранению историко-культурного наследия в Российской империи. Показана роль благотворительности в данной сфере. Автор подчеркивает, что государственная система охраны памятников историко-культурного наследия в период империи так и не была создана.

*Ключевые слова:* историко-культурное наследие; Российская империя; благотворительность; законодательство.

**О**храна историко-культурного наследия в современных условиях представляет собой обязательную функцию государства, важное направление его деятельности. В период Российской империи особое значение для сохранения историко-культурного наследия имели благотворительность и меценатство. В условиях, когда государство уделяло вопросам охраны памятников истории и культуры недостаточное внимание, именно добровольное участие отдельных обществ и частных лиц имело важное значение.

Сфера охраны историко-культурного наследия требует регулирования со стороны государства, устанавливающего для нее соответствующие правовые рамки. Данный вид деятельности может, во-первых, осуществляться только в рамках действующего законодательства, во-вторых, требует принятия соответствующих нормативных правовых актов, в-третьих, сопряжен с многочисленными юридическими коллизиями.

Деятельность по охране памятников истории и культуры связана с целым рядом проблемных вопросов, которые можно решать только с помощью права. Отметим некоторые из них:

- право собственности на объекты культурного наследия;
- соотношение источников финансирования охранных и реставрационных работ;
- определение перечня охраняемых объектов;
- определение форм охраны и т. д.

Данные вопросы, во-первых, являются достаточно сложными в плане нормативного регулирования; во-вторых, они отличаются комплексным характером, что, соответственно, требует комплексного регулирования в рамках сразу нескольких отраслей законодательства.

Благотворительная деятельность в сфере сохранения историко-культурного наследия в своей основе имеет выраженное аксиологическое содержание. Ценностные составляющие российской правовой традиции определили востребованность такой деятельности и предъявили высокие требования к ее нормативному регулированию [4: с. 144]. В то же время в Российской империи нормативное регулирование деятельности по охране памятников историко-культурного наследия осложнялось следующими правовыми и иными особенностями:

- памятники историко-культурного наследия находились в разной собственности: государственной, церковной, частной;
- критерии отнесения конкретного объекта к числу подлежащих охране памятников были весьма условные, единых легальных критериев как основы организации соответствующей деятельности установлено не было;
- ситуация в сфере финансов почти всегда была критической, в связи с чем существовала трудно решаемая проблема с финансированием охранной деятельности [3: с. 12].

Государство, общество, передовые деятели Российской империи понимали необходимость совершенствования деятельности по охране историко-культурного наследия для повышения степени ее эффективности.

На то время существовали различные возможности ее совершенствования.

Во-первых, требовалось продолжать деятельность по созданию целостной государственной системы охраны историко-культурного наследия.

Во-вторых, пока такая система еще не работала, было необходимо стимулировать благотворительную деятельность в данной сфере, поощрять активность общественных структур и частных лиц.

В-третьих, требовалось добиваться неукоснительного соблюдения всеми, в том числе местными властями, норм уже действующего законодательства, касающихся охраны историко-культурного наследия.

В-четвертых, до принятия единого правового акта об охране памятников истории и культуры необходимо было принимать хотя бы частные новые акты, чтобы постепенно ликвидировать имевшиеся пробелы в правовом регулировании.

Перспективы совершенствования правового регулирования благотворительной деятельности по охране историко-культурного наследия определялись как поиском оптимальной модели реализации соответствующей государственной

политики, так и активизацией усилий негосударственных структур. Деятельность отдельных лиц — меценатов не имела в этом отношении существенного значения, так как в масштабах всей страны и с учетом объема подлежавших охране ценностей могла считаться относительно небольшой. Конечно, некоторым меценатам, например П.М. Третьякову, удалось здесь сделать очень многое своим личным участием, но такие примеры были единичными.

Можно выделить следующие направления, по которым в Российской империи происходило совершенствование охранной и сопряженной деятельности:

- охрана и реставрация архитектурных памятников религиозного характера;
- охрана и реставрация светских архитектурных памятников;
- упорядочение деятельности по проведению археологических раскопок и предотвращению кладоискательства;
- развитие музейного дела для собирания и хранения предметов старины, представлявших историческую ценность.

Имелись в империи и иные направления деятельности, которые не были столь активно развиваемы государством и ее общественными структурами.

Если рассматривать процесс совершенствования правового регулирования с точки зрения законодательства, то можно отметить, что здесь важную роль играло и уголовное право. Государство стремилось пресечь нежелательную деятельность в сфере охраны историко-культурного наследия, предотвратить вред, причиняемый этому наследию, и использовало для этого правовые запреты и уголовные санкции.

В Своде законов 1832 г. в 15-м томе, посвященном уголовному законодательству, была закреплена ответственность за религиозные преступления, в число которых были включены посягательства (хищения) церковного имущества (кражи в церкви); а также посягательства на имущество путем разрытия могил в целях завладения имуществом погребенных. К числу церковных преступлений, которые могут быть отнесены к преступным посягательствам на объекты (предметы) культурного наследия (культурные ценности), также можно отнести нарушения общественного порядка в церкви, сопряженные с уничтожением либо повреждением церковного имущества [5: с. 153].

Необходимость большего внимания к сохранению культурного наследия, как ни странно, была обусловлена имевшей тогда место и практически бесконтрольной распродажей содержимого церковных ризниц. Так, ссылаясь на труды первого археологического съезда в Москве, Л.Р. Клебанов указывает, что «в XIX–XX вв. массовый характер приобрела распродажа содержимого церковных ризниц. Некоторые священники пользовались отсутствием ясно и подробно составленных описей. Бесценные сокровища продавались чаще всего не профессиональным ученым, а мелким торговцам, которые скупали и выменивали металлическое убранство икон и драгоценное литье — басму, оклады, а затем их без разбору ломали и переливали в слитки» [1: с. 102].

Следует отметить, что в течение рассматриваемого периода было принято достаточно большое количество различных нормативных актов, которые устанавливали как запрещающие, так и предписывающие нормы в сфере охраны историко-культурного наследия. Но этот правовой массив обладал рядом существенных недостатков. Среди них выделим следующие:

- нормативные акты были разрозненными и несистематизированными, что снижало степень их известности адресатам и затрудняло применение на практике;
- нормативные акты, наряду с запретами, как правило, не содержали такие нормы, которые бы стимулировали благотворительную активность общественных структур и частных лиц по сохранению историко-культурного наследия;
- субъекты правоприменения далеко не всегда стремились выполнять установленные нормы в сфере охраны историко-культурного наследия, так как отсутствовал эффективный контроль в данной сфере, кроме того, имело место столкновение общественных и частных интересов.

Различные ведомства, включая Министерство внутренних дел, Министерство просвещения и Синод, неоднократно принимали циркуляры, в которых подчеркивали необходимость соблюдения действующих норм в сфере охраны историко-культурного наследия, в том числе и нормы такого значимого источника права, как Строительный устав. Сам факт принятия подобных документов свидетельствует о том, что неисполнение законодательства в сфере охраны историко-культурного наследия было систематичным и массовым.

Возникал и дискутировался вопрос о целесообразности создания специального органа — Комиссии по сохранению архитектурных памятников, но этот вопрос не был решен.

Несмотря на то что Министерство внутренних дел неоднократно издавало циркуляры, в которых предписывало принять меры к охране археологических памятников и запрещению самовольных раскопок, эти циркуляры не имели значимых практических последствий, и нарушения в данной сфере продолжались. Их массовый характер вынудил Археологическую комиссию снова обращаться в Министерство внутренних дел. В итоге в 1886 г. последовал новый циркуляр министерства, в котором предписывалось неукоснительно выполнять ранее изданные распоряжения, касающиеся охраны археологических памятников. Но вопрос с раскопками на землях, находившихся в частной собственности, юридически решен не был.

К числу проблем совершенствования правового регулирования деятельности по охране историко-культурного наследия в Российской империи можно также отнести общее несовершенство системы правового регулирования в тот период, в том числе вопросы, связанные с формами права и их иерархией.

Как справедливо отмечают современные ученые, в практике правотворчества XIX в. «использовались формы законодательных актов, которые не имели четкого различия по иерархии и содержанию, поэтому содержали в себе характеристики как собственно закона, так и подзаконного акта...» [2: с. 253].

Такая ситуация осложняла как процесс правотворчества, так и процесс правоприменения. При противоречиях норм разных источников и отсутствии их четкой и определенной иерархии субъекты правоприменения не всегда точно понимали, какую норму и как именно надлежит исполнять.

Эта ситуация была типична в целом для законодательства Российской империи, но проявлялась по-своему в каждой отдельной сфере правового регулирования. Она наблюдалась и в сфере охраны историко-культурного наследия, осложняя процесс совершенствования условий оказания благотворительной помощи.

Вопрос об охране памятников историко-культурного наследия требовал соответствующего системного (комплексного) законодательного обеспечения, так как он не мог быть эффективно решен на основе отдельных разрозненных нормативных актов. Нормы этих актов, принимавшихся в разное время и посвященных различным вопросам, даже в совокупности не создавали целостного правового пространства, в пределах и масштабах которого могла бы осуществляться соответствующая деятельность, как со стороны государства, так и со стороны благотворителей. В связи с этим стала очевидной задача систематизации законодательства об охране историко-культурного наследия и о благотворительной деятельности в этой сфере, и были предприняты попытки разработать закон об охране памятников древности.

Здесь особый интерес представляет разработка проекта единого закона об охране древностей и историко-культурного наследия. В 1876 г. для проработки такого законопроекта была создана специальная комиссия, которую возглавил статс-секретарь А.Б. Лобанов-Ростовский, который сам был собирателем древностей, в том числе старинных книг и монет. Разработанный комиссией «Проект правил о сохранении древностей» предусматривал деление всей территории страны на археологические округа и создание комиссии по сохранению исторических памятников, которая имела бы свои местные отделения. Участие в работе этих отделений должны были принимать чиновники, ученые, представители местных археологических обществ.

Одним из острых вопросов создания государственной охраны памятников историко-культурного наследия являлся вопрос о частной собственности на такие памятники. Быстрое правовое решение этого вопроса в тех условиях оказалось невозможным. В итоге рассматриваемый проект принят не был, так как в условиях финансового кризиса Министерство финансов отказалось выделять необходимые для его реализации средства.

Еще одна Особая комиссия работала в начале XX века, когда общественный интерес к вопросу охраны памятников истории и культуры возрос. Но соответствующего единого закона и в это время не было принято, тем более выявились разногласия в позициях Русской православной церкви и общественных структур по вопросу о субъектах охраны церковных памятников. В частности, церковь настаивала на том, чтобы такие памятники были изъяты из сферы действия соответствующего закона и имели особое правовое регулирование.

Принимавшиеся меры свидетельствовали о том, что государство и научная общественность не оставляли без внимания вопрос сохранения историко-культурного наследия, принимали меры, в том числе юридического характера, по регулированию отношений в данной сфере. Несмотря на это, случаи разрушения и утраты исторических памятников имели место постоянно. Настоятельно требовалось дальнейшее совершенствование законодательства, его систематизация, а также повышение контроля за его исполнением и практической реализацией.

Тот факт, что, несмотря на предпринимавшиеся попытки, государственная система охраны памятников историко-культурного наследия в Российской империи так и не была создана, свидетельствует о высокой востребованности благотворительной деятельности в данной сфере. Потенциал благотворительности вполне мог быть использован в вопросах финансирования восстановительных и реставрационных работ. Конечно, в случае благотворительной помощи этот вопрос решался только факультативно, без необходимой системности, которую могло обеспечить только государственное участие на прочной законодательной основе.

#### *Литература*

1. *Клебанов Л.Р.* Уголовно-правовая охрана культурных ценностей / под науч. ред. А.В. Наумова. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 352 с.
2. Памятники российского права: в 35 т. Т. 9. Законодательство первой половины XIX в. в сфере публичного права / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М.: Юрлитинформ, 2017. 536 с.
3. Памятники российского права: в 35 т. Т. 16. Финансовая реформа второй половины XIX в. / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова и Д.А. Пашенцева. М.: Юрлитинформ, 2016. 192 с.
4. *Пашенцев Д.А.* Российские правовые традиции в социальной сфере (историко-правовой аспект) // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Серия «Право». 2018. Т. 9. Вып. 2. С. 139–156.
5. *Старков О.В.* Основы криминологии. Уфа: Уфим. юрид. инст-т, 1997. 263 с.

#### *Literatura*

1. *Klebanov L.R.* Uголовно-pravovaya oхrana kul'turny'x cennostei / pod nauch. red. A.V. Naumova. M.: Norma, Infra-M, 2011. 352 s.
2. Pamyatniki rossijskogo prava: v 35 t. T. 9. Zakonodatel'stvo pervoj poloviny' XIX v. v sfere publicnogo prava / pod obshh. red. R.L. Xachaturova. M.: Yurlitinform, 2017. 536 s.
3. Pamyatniki rossijskogo prava: v 35 t. T. 16. Finansovaya reforma vtoroj poloviny' XIX v. / pod obshh. red. R.L. Xachaturova i D.A. Pashenceva. M.: Yurlitinform, 2016. 192 s.
4. *Pashencev D.A.* Rossijskie pravovy'e tradicii v social'noj sfere (istoriko-pravovoj aspekt) // Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: «Pravo». 2018. T. 9. Vy'p. 2. S. 139–156.
5. *Starkov O.V.* Osnovy' kriminologii. Ufa: Ufim. yurid. inst-t, 1997. 263 s.

*E.A. Medvedeva*

**Issues of Improving the Legal Regulation of Charity Activities  
to Preserve the Cultural Heritage in the Russian Empire**

The article reveals the main directions of improving the regulatory framework for the preservation of cultural heritage in the Russian Empire. The role of charity in this area is shown. The author emphasizes that the state system for the protection of monuments of cultural heritage in the period of the empire was never created.

*Keywords:* cultural heritage; Russian empire; charity; legislation.