**Правовое регулирование музейной деятельности**

2015

Диплом

Актуальность темы исследования заключается в том, что созданная экономическая основа местного самоуправления характеризуется как крайне не стабильная. К сожалению, государству не удается создать основы для стабильности местных бюджетов и их сбалансированности. Все это приводит к отсутствию экономической самостоятельности местного самоуправления, которая выражается в зависимости местных бюджетов от иных поступлений.

**Содержание**

Введение

1. Муниципальная собственность в структуре экономической основы местного самоуправления

1.1 Понятие, становление и развитие экономической основы местного самоуправления

1.2 Конституционно-правовые принципы формирования и состав муниципальной собственности

1.3 Правомочия собственника муниципальной собственности

2. Проблемы разграничения, эффективного содержания и использования муниципальной собственности

2.1 Проблемы разграничения имущества между уровнями публичной власти

2.2 Проблемы оптимизации управления муниципальной собственностью

2.3 Основные направления совершенствования правового регулирования муниципальной собственности на современном этапе

Заключение

Библиография

**Введение**

Актуальность темы исследования заключается в том, что созданная экономическая основа местного самоуправления характеризуется как крайне не стабильная. К сожалению, государству не удается создать основы для стабильности местных бюджетов и их сбалансированности. Все это приводит к отсутствию экономической самостоятельности местного самоуправления, которая выражается в зависимости местных бюджетов от иных поступлений. Повышение сбалансированности местных бюджетов должно основываться не только на экономном использовании муниципальных бюджетов, но и на эффективном использовании доходообразующей муниципальной собственности. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин также акцентирует внимание на необходимости в создании сильной, независимой и финансово состоятельной власти на местах. Необходимо обобщить опыт специалистов, изменения законодательства, а также рассмотреть структуру муниципального имущества для того, чтобы выработать предложения по совершенствованию эффективности использования и содержания муниципального имущества.

К сожалению, в сфере управления муниципальным имуществом существует множество проблем, которые требуют незамедлительного решения в условиях неустойчивого экономического положения Российской Федерации, что подчеркивает актуальность выбранной темы. Нельзя не согласиться с мнением Мишиной С.В., которая считает, что от состояния и эффективного использования муниципальной собственности зависит качество жизни местного населения.

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

В данном исследовании будут проанализированы работы, специально посвященные проблематике управления муниципальной собственностью: Абакиной Т., Аюшеевой И.Н., Мишиной С.В., Чернышевой А.И., Постового Н.В., Тимченко В.С., Прониной Л.И., Шматовой Е. С.

Кроме того, в целях комплексного решения выявленных проблем важно рассмотреть работы, посвященные вопросам экономической основы местного самоуправления: Гончарова В.В., Климова А.Ю., Усмановой Р.М., Теплякова Д.О., Кеня И.А. Особое внимание необходимо уделить работам, посвященным формированию муниципальной собственности: Аюшеевой И.Н., Барсковой В.А., Бермана В.Р., Васильева В.И., Филиппова П.С., а также работе, посвященной нынешнему экономическому состоянию муниципальных образований Е.С. Шугриной.

Несмотря на большое количество исследований по данной тематике, вопросы, связанные с эффективностью содержания и использования муниципальной собственности, до сих пор требуют изменения в правовое регулирование управления муниципальной собственностью, особенно в условиях кризисного положения страны, что подчеркивает необходимость нового исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения в процессе управления муниципальной собственностью.

Предметом исследования являются нормы конституционного и муниципального права, посвященные порядку формированию муниципальной собственности. Кроме того, предметом исследования являются местные бюджеты и нынешний состав муниципальной собственности.

Основная цель исследования заключается в выработке теоретических основ эффективного управления муниципальной собственностью, а также рекомендаций, направленных на повышение эффективности использования и содержания муниципального имущества.

Таким образом, задачи исследования заключаются в следующем:

·        рассмотрение истории становления и развития экономической основы местного самоуправления

·        проведение сравнительно-правового анализа законодательства

·        рассмотрение структуры местных бюджетов и состава муниципальной собственности

·        определение проблем, связанных с разграничением и управлением имуществом

·        формулировка предложений по повышению эффективности управления муниципальным имуществом.

Проанализировав нормативную базу, мнения компетентных специалистов, на основании общенаучных и специальных методов, в том числе используя историко-юридический и сравнительно-правовой методы, путем синтеза и анализа выделим основные проблемы, связанные с управлением муниципальным имуществом и на их основе предложим направления совершенствования в данной сфере.

Структура исследования обусловлена ее целью и задачами. Данная работа состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и библиографии.

муниципальная собственность правовое регулирование **1. Муниципальная собственность в структуре экономической основы местного самоуправления**  
**1.1 Понятие, становление и развитие экономической основы местного самоуправления**

Местное самоуправление играет важную роль в развитии любого государства, в том числе и Российской Федерации. Данный вид власти представляет собой выражение власти народа, которая провозглашена Конституцией Российской Федерации. Следовательно, местное самоуправление является важной основой конституционного строя.

Главной целью работы муниципальных органов власти является защита интересов граждан, а также создание комфортных условий для их проживания. Таким образом, в целях соблюдения Конституции и осуществления публичной власти на местном уровне муниципальные образования должны были получить экономическую основу для осуществления своих полномочий.

Экономическая основа местного самоуправления является важным условием существования муниципальных образований. Нельзя не согласиться с мнением Е.С. Шугриной, которая выделяет экономическую основу местного самоуправления как основополагающее начало деятельности населения. Муниципальные образования, обладая имуществом и собственными источниками доходов, могут самостоятельно ими распоряжаться, осуществляя вопросы местного значения.

Экономическую основу местного самоуправления можно рассматривать как в широком, так и узком смыслах.

В широком смысле экономическая основа рассматривается с точки зрения формального подхода. Таким образом, под экономической основой местного самоуправления понимается система правовых норм, определяющих и регулирующих правоотношения, возникающих в муниципальных образованиях по поводу объектов муниципального имущества, имущественных прав и иных бюджетных отношений.О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев придерживались данного подхода. Под экономической основой местного самоуправления они понимали совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих отношения по вопросам формирования и управления муниципальной собственностью и средствами местных бюджетов.

В узком смысле под экономической основой местного самоуправления понимается материальная база функционирования муниципалитета, которая состоит из муниципального имущества, средств местных бюджетов и имущественных прав муниципального образования. Сторонники данного подхода рассматривают местное самоуправление в материальном смысле. Стоит отметить, данный подход избрал законодатель.

Объединив эти два подхода можно сформулировать истинное понятие экономической основы местного самоуправления, под которой следует понимать совокупность общественных отношений, регулируемых нормами права по вопросам экономического осуществления местного самоуправления, основанного на средствах и ресурсах, предназначенных для решения вопросов местного значения.

Для полноценного исследования проблемы эффективности содержания и использования муниципальной собственности, необходимо рассмотреть основные этапы развития местного самоуправления в России.

Попытки установить в России местное самоуправление на демократических началах во времена правления Петра I и Екатерины II не смогли дать никаких плодов в условиях господства крепостного права. Создаваемые органы местного самоуправления наделялись контрольными, полицейскими и фискальными функциями. Говорить о каком-либо появлении самостоятельных экономических основ местного самоуправления не приходилось, поскольку осуществление этих функций напрямую зависело от государственной власти. Так, органы местного самоуправления после реформы Екатерины II хоть и имели цель создать всесословные организации, осуществляющие местное самоуправление, тем не менее, они имели сильную централизацию власти.

Местное самоуправление как самостоятельный субъект, обособленный от государственной власти, появился в 19 веке после проведения масштабных реформ Александра II. Стоит отметить, что проведенная реформа детально регламентировала экономические основы местного самоуправления.

Городская реформа Александра II была прорывом в развитии местного самоуправления в России. Проведенные реформы создавали общественные управления, к полномочиям которых было отнесено рассмотрение хозяйственных вопросов городов. К данным вопросам относилось: содержание общественного управления, городских улиц, площадей, мостов, дорог, садов, городских общественных зданий, городской полиции, пожарных команд и другие вопросы, связанные с развитием инфраструктуры и безопасной деятельности городов.

Для осуществления полномочий и обеспечения хозяйственных вопросов городов, Городская Дума имела право устанавливать сборы с недвижимого имущества, производства, торговли и промыслов, трактирных заведений, лошадей и экипажей при условии соблюдения особого порядка принятия этих сборов. На практике, к сожалению, все оказалось не так просто, так как после передачи городам широких полномочий у городов не оказалось достаточных средств на их осуществление.

Местное самоуправление, реформированное Александром II, просуществовало до прихода Советской власти, существенно изменившей местное самоуправление. Многие ученые отмечают, в Советском Союзе не существовало местного самоуправления, поскольку созданные Советы являлись органами государственной власти на местах. Справедливо заметить, что инициатива местных органов формально допускалась, однако на практике все сводилось к централизации государственной власти.

В Советском Союзе были приняты попытки модернизации системы местных органов власти путем передачи полномочий в экономической и социальной сфере. В то же время, проводимые реформы не имели подкрепления структурными и материальными механизмами, поскольку Советский Союз не был заинтересован в децентрализации власти. В последние годы существования Советского Союза были предприняты попытки реформирования местного самоуправления, однако эти реформы не привели к каким-либо положительным результатам.

После провозглашения деления собственности на частную, государственную и муниципальную Законом РСФСР от 24.12.1990 N 443-1 «О собственности в РСФСР» в стране начался сложный период приватизации и муниципализации. Основной целью муниципализации было создание надежной экономической основы местного самоуправления, которая могла удовлетворять общественные потребности местного населения. Европейская Хартия местного самоуправления, принятая в 1985 году, Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и ратифицированная Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» также закрепила право муниципальных образований на обладание достаточными финансовыми ресурсами, соразмерными их полномочиям.

Тем не менее, на практике в процессе муниципализации муниципальным образованиям передавалось имущество, которое не представляло никакой ценности в первую очередь для государственной власти. Зачастую такая собственность была обременительна для государства, например, содержание жилого и нежилого фонда. Таким образом, в процессе муниципализации муниципальная собственность не отвечала возложенной на нее задачей — обеспечение социальных потребностей местного самоуправления.

Принятый 1991 году Закон РСФСР «О местном самоуправлении» сыграл большую роль в становлении местного самоуправления. Данный закон под местным самоуправлением понимал систему организации деятельности граждан для самостоятельного решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения. Население осуществляло местное самоуправление через местные Советы народных депутатов, через органы местной администрации, а также посредством референдумов, собраний и иных форм непосредственной демократии.

Экономическую базу местного самоуправления составляли природные ресурсы, муниципальная и иная собственность, которая служит для получения доходов местного самоуправления, а также для удовлетворения потребностей населения соответствующей территории. Органы местного самоуправления имели право передавать объекты муниципальной собственности во временное и постоянно владение, сдавать их в аренду, продавать, отчуждать, распоряжаться средствами местного бюджета. Данный закон предоставлял широкие гарантии местному самоуправлению, в частности на получение компенсации за причиненный ущерб, в случае отчуждения объектов муниципальной собственности в государственную. В тот же период была также проведена реформа местного самоуправления, в связи с которой деятельность местных советов была прекращена.

Первым нормативно правовым актом, полноценно регулирующим деятельность местного самоуправления после принятия Конституции РФ, стал Федеральный закон от 28.08.1995 N 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Федеральный закон № 154-ФЗ). Как отмечает В.И. Васильев, данный Федеральный закон отвечал международным стандартам, именно с этого закона начался процесс системного регулирования местного самоуправления. В нем давалась детальная характеристика муниципальной собственности, полномочия местной администрации по ее управлению, структура бюджета, бюджетный процесс и иные положения, которые должны были положительно сказаться на развитии местного самоуправления. Именно в этом законе впервые было закреплено понятие экономической основы местного самоуправления, к которой была отнесена муниципальная собственность, местные финансы, имущество, переданное для осуществления государственных полномочий, и иная собственность, служащая для удовлетворения потребностей населения.

Стоит отметить, муниципальная собственность в соответствии со статьей 29 Федерального закона №154-ФЗ состояла из средств местного бюджета, муниципальных внебюджетных фондов, имущества местных органов, земли, природных ресурсов, муниципальных предприятий и организаций, муниципальных банков, помещений жилищного фонда и нежилых помещений, образовательных и иные учреждений, а также иного движимого и недвижимого имущества. Таким образом, законодателем не были введены жесткие ограничения на состав муниципальной собственности.

В 2003 году был принят Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В нем была изменена структура экономической основы местного самоуправления, которая в соответствии со статьей 49 Федерального закона № 131-ФЗ состоит из находящегося в муниципальной собственности имущества, средств местных бюджетов, а также имущественных прав муниципальных образований.

В качестве одной из составляющих экономической основы местного самоуправления является средства местных бюджетов. Именно с бюджетов муниципальных образований возникают проблемы, связанные с экономической самостоятельностью муниципальных образований.

Муниципальные образования при составлении местных бюджетов не могут основываться исключительно на собственных финансовых средствах. Как мы видим из таблицы 1, городской округ Волгодонск за счет собственных средств смог обеспечить лишь 37,6 % бюджета. Остальная часть является поступлениями из других бюджетов.

Таблица 1.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Городской округ Волгодонск | | | |
| Показатели | Структура | Процентное соотношение | Сумма в 2015 |
| Собственные бюджетные средства | | 37,6% | 1533,9 млн. |
| 1) Налоговые средства: | | 30,6% | 1248,0 млн. |
|  | 1. НДФЛ | 15% | 615,5 млн. |
|  | 2. Налог на имущество ФЛ | 39,9 млн. |  |
|  | 3. Земельный налог | 8,7% | 355,0 млн. |
|  | 4. Акцизы на нефтепродукты | 0,2% | 11,0 млн. |
|  | 5. Государственная пошлина | 0,6% | 24,5 млн. |
|  | 6. Налоги на совокупный доход (УСН, ЕНВД, Патент, Сельхозналог) | 5% | 202,1 млн. |
| 2) Неналоговые средства: | | 7% | 285,9 млн. |
|  | 1. Доход от использования имущества | 5% | 205,2 млн. |
|  | 2. Поступления за негативное воздействие на окружающую среду | 0,1 | 5,7 млн. |
|  | 3. Продажа имущества | 1,3 | 54,5 млн. |
|  | 4. Штрафы | 0,4% | 16,2 млн. |
| Поступления из других бюджетов: | | 62,4 % | 2549,0 млн. |
|  | 1) Субвенции | 48,4% | 1 974,9 млн. |
|  | 2) Субсидии | 11 % | 452,3 млн. |
|  | 3) Иные | 3% | 121,9 млн. |
| Всего доходов | 4078,9 млн. 2015 | | |
| Расходы: | | | |
| В рамках муниципальных программ | | 96,3% | 4 125, 8 млн. |
|  | Развитие образования | 40,6% | 1 741,7 млн. |
|  | Социальная поддержка граждан | 25% | 1 074,2 млн. |
|  | Благоустройство территорий | 5% | 212,2 млн. |
|  | Иные программы | 25,6% | 1 097,7 млн. |
|  | Внепрограммные расходы | 3,7% | 160,1 млн. |
| Всего расходов | 4285,9 млн. | | |
| Статус | Дефицит бюджета | | |

Проанализировав данную таблицу, можно сделать выводы, о том, что местный бюджет городского округа Волгодонск не способен обеспечить самостоятельность местного самоуправления, что отрицательно сказывается на эффективности содержания муниципальной собственности. Доход от использования имущества составляет всего 5%. Таким образом, возникает вопрос о неэффективном использовании муниципального имущества. Кроме того, в ряде муниципальных образований отмечается снижение поступлений от арендной платы за муниципальное имущество в связи с изменением тарифов.

Частичное финансирование путем предоставления субсидий и субвенций позволяет муниципальным образованиям решать вопросы, связанные с содержанием муниципального имущества, а также с проведением муниципальных программ, направленных на развитие социальной сферы. Однако стоит отметить, перечисления в местные бюджеты из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации составляют более 60%, что ставит муниципальное образование в зависимое положение от них. Неналоговые поступления оказывают серьезное влияние на экономическое положение муниципального образования. В отличие от Федерального закона № 154-ФЗ, действующий Федеральный закон № 131-ФЗ имеет более точную целевую направленность муниципального имущества, а также разграничивает имущество между видами муниципальных образований.

До 2010 года статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ содержала закрытый перечень муниципального имущества, который не допускал наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований. По мнению В.С. Тимченко, закрытый перечень муниципального имущества сильно снижает возможности муниципальных образований по разработке планов социально-экономического развития территории.

Впоследствии, Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 02.11.2006 N 540-О, указав на то, что Статья 50 не препятствует муниципальным образованиям использовать любые установленные законом способы привлечения денежных средств и иного имущества для формирования доходов местных бюджетов. Поэтому данный перечень не может рассматриваться как закрытый и не допускающий наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномочий муниципальных образований. Таким образом, открытый перечень муниципальной собственности позволяет использовать имущество как хороший источник получения неналоговых доходов для пополнения бюджетов, что особенно положительно сказывается на экономическом положении муниципальных образований, учитывая небольшую налоговую основу.

По новому законодательству в муниципальной собственности может находиться имущество для решения вопросов местного значения, осуществления отдельных государственных полномочий, а также имущество для деятельности органов местного самоуправления. Имущество, которое не соответствует вопросам местного значения, в соответствии с пунктом 5статьи 50 Федерального закона №131-ФЗ подлежит приватизации или перепрофилированию под муниципальные нужды. Таким образом, у муниципального образования должна остаться собственность только для осуществления властных полномочий и удовлетворения общественных потребностей населения. Тем самым, законодатель решил оставить не конкретный перечень имущества, а цели использования муниципальной собственности, что в принципе позволяет местным органам власти самим решать вопрос о целевом использовании муниципального имущества. Такой подход должен положительно сказаться на муниципальных образованиях в сфере неналоговых доходов бюджетов.

Стоит отметить, приватизация муниципальной собственности не всегда является правильным решением, поскольку местные администрации могут навсегда лишиться доходообразующей собственности, доход от использования которой перераспределяется на содержание бездоходной собственности, например, на объекты социальной сферы. Таким образом, муниципальные образования принимают решение перепрофилировать имущество под муниципальные нужды.

В настоящее время существует неразрешенная проблема несбалансированности экономической основы местного самоуправления. Муниципальные бюджеты не способны достигать социальные и публичные цели без серьезной поддержки государства. Местное самоуправление при решении вопросов местного значения не должно полагаться исключительно на поступлениях из других бюджетов. Местным администрациям необходимо обеспечить управление муниципальной собственностью таким образом, чтобы ее использование могло обеспечить повышение социальной инфраструктуры, что, к сожалению, на сегодняшний день является практически невозможным. **1.2 Конституционно-правовые принципы формирования и состав муниципальной собственности**

Существует два основных подхода к понятию муниципальной собственности. При первом под муниципальной собственностью следует понимать только имущественный комплекс муниципального образования. Однако данный подход является узконаправленным по сравнению со вторым, который понимает муниципальную собственность как экономическиеи юридические отношения между населением и органами местного самоуправления, по вопросам имущества, предназначенного для функционирования муниципального образования. Именно такой подход, по мнению Р.М. Усмановой, раскрывает роль муниципальной собственности в системе общественного производства.

Муниципальную собственность можно рассматривать в субъективном и объективном смысле. При субъективном смысле муниципальная собственность рассматривается в качестве принадлежности правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом населению или же муниципальному образованию. При объективном — муниципальная собственность рассматривается исключительно как институт законодательства, который включает в себя конкретные нормы прав муниципальной собственности.

Местное самоуправление для осуществления своих функций и полномочий должно иметь широкую финансовую базу. По мнению Е.С. Шматовой, муниципальная собственность является материальным выражением муниципальной власти, которая призвана обеспечить основы жизнедеятельности муниципального образования. Возникновение муниципальной собственности связано с изменением концепции единого государственного имущества. Таким образом, в конце XX века возникла потребность в разграничении государственной собственности.

Понятие муниципальной собственности впервые было закреплено в Законе РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», в котором был установлен широкий перечень муниципальной собственности, включающий в себя средства местного бюджета, муниципальный жилищный фонд, нежилые помещения, а также иное имущество необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории.

Основным недостатком, по мнению большинства специалистов, в применении положения этого и других законов, регулирующих муниципальную собственность и ее разграничение, заключалось в отсутствии конкретного механизма, критериев необходимости и целесообразности передачи объектов, местным органам власти.

Впервые закрепление собственности за местным самоуправлением было связано с появлением коммунальной собственности в законе СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». В данном законе коммунальная собственность составляет основу местного хозяйства, передаваемая безвозмездно Союзом ССР, а также союзными и автономными республиками. По сути, данный закон заложил основу преобразований публичной собственности в муниципальную, а также закрепил автономность местных советов по отношению к иным государственным органам в пределах компетенции.

Только в конце 1991 г. на этапе формирования муниципальной собственности в Российской Федерации появился один из наиболее важных документов: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1, которое было принято во исполнение требований Законов РСФСР «О собственности в РСФСР» и «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР» с целью ускорения процессов приватизации.

Данное постановление выделило три самостоятельных вида собственности: федеральная, собственность субъектов, а также объекты, принадлежащие муниципальной собственности. Стоит отметить, процедура разграничения собственности и реализации положений вышеуказанного Постановления началась после принятия Распоряжения Президента Российской Федерации от 18 марта 1992 г. №114-рп, которое утверждало Положение об определении по объектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности, а также порядок оформления прав собственности.

Российская Федерации, провозглашая муниципальную собственность, становилась гарантом создания экономических и финансовых условий для осуществления местного самоуправления. Однако, как отмечает И.Н. Аюшеева, разделение собственности между уровнями публичной власти проходило в сложный период становления государственности, что повлекло за собой бессистемность и стихийный характер.

Более того, процедура муниципализации объектов собственности социального назначения была обязательна для муниципальных образований. На все без исключения муниципальные образования возлагалась императивная обязанность принять имущество независимо от его состояния и без каких-либо компенсаций. Судебная практика также подтверждает эту обязанность. Например, в решении Арбитражного суда от 27.04.2007 по делу № А26-699/2007 суд обязал органы местного самоуправления Прионежского муниципального района, находящегося в Республике Карелия, принять объекты социально-культурного назначения без компенсации, поскольку это не являлось передачей государственных полномочий по содержанию имущества. При этом данные объекты являются для муниципального образования обременительным.

Данный подход критикуется большинством специалистов, потому что имущество социально-культурного назначения, переходящее в муниципальную собственность, должно предусматривать какую-либо компенсацию на их содержание и ремонт, поскольку свободных бюджетных средств у муниципальных образований нет. В связи с этим муниципальные образования вынуждены были сокращать финансирование по другим статьям местных бюджетов.

Сложившая ситуация никак не поспособствовала укреплению экономических основ местного самоуправления, а только увеличило социальные обязанности. Кроме того, муниципальные образования стали еще больше зависеть от государственных субсидий и субвенций, которые, как мы убедились, являются одной из главных составляющих местных бюджетов.

Стоит также отметить, наряду с муниципализацией проводился и другой процесс — приватизация, которая связана с переходом имущественных объектов из государственной собственности в частную. Процесс приватизации начался с июня 1992 года после утверждения программы приватизации, которая определила основную цель приватизации, заключавшаяся в формировании слоя частных собственников, а также в повышении экономической деятельности предприятий. По мнению Бермана В.Р. и Филипова П.С., к концу 1994 года было приватизировано около 70% предприятий торговли, питания и общественного обслуживания. В результате, собственность, которая могла приносить хоть какой-то доход в местный бюджет, например, предприятия бытового обслуживания или строительные организации ушли из ведения местного самоуправления.

Немного позже был принят ряд документов, связанных с передачей объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в федеральную, государственную собственность субъектов и муниципальную собственность. Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 7 марта 1995 г. № 235 имело основную цель освободить предприятия от несвойственных им функций по содержанию объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения.

Таким образом, в процессе муниципализации муниципальным образованиям было передано доходопотребляющее имущество по большей части социального и жилищно-коммунального характера.

После распада Советского Союза в муниципальную собственность передавалось имущество, не представляющее никакой ценности для государственной власти. Зачастую такая собственность была для них обременительна. К тому же, местному самоуправлению достались социальные объекты, которые не подлежали приватизации. По мнению С.В. Мишиной, государство переложило с себя всю тяжесть выполнения неприбыльных социальных функций, которые значительно увеличили затраты муниципальных образований на ремонт и содержание данного имущества.

Наиболее важным этапом в развитии местного самоуправления в Российской Федерации стало принятие Федерального закона № 154-ФЗ, закрепивший перечень объектов муниципальной собственности. Принятие данного закона означало окончание периода массовой муниципализации. В период действия данного закона у муниципалитетов имелась в собственности промышленные и строительные предприятия, а также производства пищевых продуктов.

Впоследствии, с принятием Федерального закона № 131-ФЗ от такого подхода законодатель был вынужден отказаться. Согласно новому закону, муниципальному образованию требуется имущество непосредственно для решения местных вопросов и обеспечения жизнедеятельности населения, при этом устанавливая не закрытый перечень имущества, а исключительно его категории.

В статье 50 Федерального закона № 131-ФЗ закреплен перечень имущества, которое может находиться в составе муниципальной собственности. На сегодняшний день муниципальная собственность в соответствии с пунктом 1 статьи 50 Федерального закона №131-ФЗ состоит из движимого и недвижимого имущества, имущественных прав, которые необходимы для:

·        решения вопросов местного значения

·        осуществления отдельных государственных полномочий

·        обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

·        решения вопросов, право решения которых предоставлено федеральными законами не отнесёнными к вопросам местного значения.

В зависимости от вопросов местного значения, отнесенных к различным муниципальным образованиям, будет отличаться и состав имущества. Так, например, в состав муниципальной собственности поселений не может входить имущество для оказания медицинской помощи населению, а также имущество для организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования. Данное имущество может принадлежать муниципальным районам, к которым отнесено решение данных вопросов.

В отношении остального имущества, которое не предназначено для решения вопросов местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, в случае возникновения права собственности на такое имущество у муниципального образования, оно должно быть приватизировано или же перепрофилировано. Существование у муниципального образования подобного имущества на практике создавало почву для злоупотребления служебными полномочиями, а также нарушению конкуренции.

Муниципальные образования не всегда стремятся отдать имущество под приватизацию, поскольку они осознают, что, приватизируя имущество, они навсегда лишатся доходообразующих объектов муниципальной собственности. Именно поэтому, муниципалитеты стараются перепрофилировать доходообразующее имущество. Основная цель перепрофилирования заключается в целевом изменении назначения имущества.

Стоит отметить, Федеральный закон № 131-ФЗ не устанавливает никакой ответственности за отказ в перепрофилировании объектов муниципальной собственности. Кроме этого, ни в одном нормативном акте не предусмотрены сроки, в течение которых муниципальное образование должно закончить процесс перепрофилирования или приватизации имущества.

Несмотря на публичный характер деятельности муниципального образования, оно в первую очередь выступает в качестве собственника муниципального имущества и становится субъектом гражданских правоотношений. Таким образом, в соответствии со статьей 238 Гражданского кодекса Российской Федерации имущество, оказавшееся в собственности лица, которому оно не может принадлежать, подлежит отчуждению. В ином случае отчуждение производится по решению суда, с передачей бывшему собственнику стоимости данного имущества.

При принятии решений о перепрофилировании имущества муниципальные образования должны учитывать состояние этих объектов. В отношении высокозатратного, устаревшего, стратегически не важного муниципального имущества не должно приниматься решение о его перепрофилировании. Искусственное сохранение в надежде на развитие федеральных или региональных целевых программ, а также на поступления из других бюджетов недопустимо.

Таким образом, в установленные категории муниципального имущества практически любой объект может быть отнесен к одной из категорий, перечисленной в ч.1 ст.50 Федерального закона № ФЗ-131, но с учетом того, что данное имущество имело одну из установленных законодателем целей, например, для решения местных вопросов обеспечения жизнедеятельности населения.

Муниципальное имущество, подобно государственному, в соответствии с пунктом 3 статьи 215 Гражданского кодекса делится на две части:

·        имущество, находящееся в муниципальной собственности, закреплённое за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение.

·        муниципальная казна соответствующего муниципального образования.

Вопросы о муниципальных предприятиях и учреждениях мы более подробно рассмотрим в главе 1.3., правомочия собственника муниципальной собственности. Поэтому, рассмотрим вопросы, касающиеся муниципальной казны.

Включение объектов в состав муниципальной казны осуществляется Комитетом земельных и имущественных отношений. Муниципальные образования самостоятельно утверждают положения о муниципальной казне, в которых закрепляют способы формирования имущества, а также состав муниципальной казны. Примером такого положения может служить положение о муниципальной казне г. Казань, утвержденной решением Казанской Городской Думы от 17 июня 2011 г. N 3-6.

В соответствии со второй главой данного положения включению в муниципальную казну г. Казань подлежат следующие объекты:

·        вновь созданные

·        приобретенные на основании гражданских сделок

·        переданные в муниципальную собственность изфедеральной, государственной собственности субъекта или между муниципальными образованиями

·        исключенные из хозяйственного ведения и оперативного управления муниципальных учреждений при ликвидации

·        признанные бесхозяйными

·        на основании судебного решения

·        и другие.

Таким образом, имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, будет составлять муниципальную казну муниципального образования.

Подводя итог к проблемам формирования и состава муниципальной собственности, следует выделить еще несколько особенностей нынешнего положения муниципального имущества.

Во-первых, муниципальная собственность преобладающе состоит из объектов требующих финансирования местного самоуправления, что в нынешней экономической ситуации является очень сложным на фоне сокращения налоговых средств. Во-вторых, большая часть муниципальной собственности является доходопотребляющей и ставит муниципальные образования в зависимость от государственных межбюджетных трансфертов.

Муниципальные образования имеют возможность повысить неналоговые поступления, но при условии эффективного использования муниципальной собственности. **1.3 Правомочия собственника муниципальной собственности**

При создании муниципальных образований неоднократно менялся подход к вопросу о собственнике в отношении муниципальной собственности. До начала масштабных реформ местного самоуправления в начале 90-х годов вопросов относительно правомочности собственников не возникло, поскольку собственником был только СССР.

Однако, после принятия законаЗакон СССР от 09.04.1990″Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» изменился подход к восприятию собственности. Распоряжение и управление коммунальной собственностью осуществлялось от имени населения непосредственно Советами народных депутатов и уполномоченными ими органами.

Немного позднее был принят Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», который в принципе имел схожий подход к определению собственника, как и закон СССР, но в этом появилось понятие муниципальной собственности. Законом РСФСР было установлено: муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории, и распоряжение, управление объектами муниципальной собственности осуществляют местные Советы и местная администрация.

Федеральный закон №154-ФЗнесколько изменил подход к определению собственника. В пункте 2 статьи 29 Федерального закона № 154-ФЗ было закреплено — органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, осуществляя права собственника в отношении состава муниципальной собственности, от имени муниципального образования. Однако, в случаях, предусмотренных законами субъектов и уставах, право собственника в отношении имущества осуществляет население непосредственно.

В ныне действующем законодательстве в соответствии со статьей 51 Федерального закона №131-ФЗ органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом и осуществляют право собственника.

По мнению В.И. Васильева, органы местного самоуправления являются собственниками муниципального имущества, однако, не являются субъектами непосредственного владения, пользования и распоряжения этим имуществом.

Прямого закрепления возможности участия населения в решении вопросов, связанных с владением пользованием и распоряжением муниципальным имуществом, нет, но это не означает, что население лишено возможности управлять муниципальной собственностью. В первую очередь, в качестве такой возможности у населения является сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования. В настоящее время сход граждан в качестве представительного органа в соответствии с пунктом 3 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ применяется в поселениях с численностью до 100 человек или более 100, но не более 300 человек для решения вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. В таком случае население может самостоятельно пользоваться правами собственника.

Кроме этого, активная деятельность населения муниципального образования, посредством участия в публичных слушаниях и конференциях по вопросам владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также по вопросам проведения текущего и капитального ремонта, может повлиять на принятие решений относительно муниципального имущества. Но зачастую, граждане не принимают активное участие в решении подобных вопросов.

Слабое развитие гражданского общества и отсутствие прямого взаимодействия местных администраций с населением это лишь часть проблем, возникающих в муниципальных образованиях. Многими учеными не раз подчеркивалось, что развитое гражданское общество способно повысить уровень самоорганизации местного самоуправления, а также обеспечить контроль над деятельностью местных администраций. Даже если данное право будет предоставлено населению, только единицы граждан будут его использовать. Скорее всего, данным правом будут пользоваться лишь те, чьи интересы будут затрагиваться принятым местной администрацией решением. Россияне не верят в то, что их деятельность способна улучшить свою жизнь, а также воздействовать на принятие решений муниципальных властей, что является в корне не правильным подходом.

Несмотря на существующую ситуацию, муниципальным образованиям необходимо проявлять инициативу и чаще предоставлять населению возможность влиять на управление муниципальным имуществом, например, путем публичных слушаний, конференций, местных референдумов или опроса. Но, стоит учитывать дополнительные затраты на проведение подобных мероприятий, однако, население получит реальную возможность принимать участие в решении вопросов местного значения, в том числе распоряжаться имуществом.

Таким образом, на сегодняшний день органы местного самоуправления, а также, несмотря на отсутствие прямого закрепления прав собственности у схода граждан, они будут являться собственниками муниципальной собственности и от своего имени осуществлять права собственника. Сделки с муниципальным имуществом совершаются от имени муниципального образования главой местной администрации или иными должностными лицами, закрепленными в уставе муниципального образования.

В соответствии с гражданским законодательством собственник по своему усмотрению имеет право владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом.

Под пользованием муниципальным имуществом следует понимать извлечение каких-либо полезных свойств вещи путем ее использования и эксплуатации. Примером пользования муниципальным имуществом может быть использование зданий для осуществления полномочий муниципальных органов власти, а также предоставление муниципальных услуг.

Под распоряжением муниципальным имуществом следует понимать возможность совершать в отношении принадлежащего собственнику имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам, а также, не нарушая права и охраняемые законом интересы других лиц, например, приватизация или перепрофилирование имущества. Таким образом, распоряжение муниципальной собственностью заключается в определении юридической судьбы вещи, совершая сделки с имуществом.

Полномочия органов местного самоуправления в отношении муниципального имущества раскрываются в Положениях о порядке управлении и распоряжении муниципальным имуществом, разрабатываемыми муниципальными образованиями, которые принимаются представительным органы муниципального образования. Например, В Нижнем Новгороде Городская Дума, определяет порядок управления и распоряжения имущества, в том числе порядок принятия, отчуждения и приватизации имущества. Кроме того, на данный орган возлагаются обязанность определения общего порядка списания, принятие решения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий.

Таким образом, Городская Дума Нижнего Новгорода создает основы управления и распоряжения муниципальной собственностью, в то время как непосредственное пользование и распоряжение муниципальным имуществом осуществляет Администрация Нижнего Новгорода. Данный орган, принимает имущество в муниципальную собственность, принимает план приватизации, создает, реорганизует и ликвидирует муниципальные предприятия, ведет реестр муниципального имущества.

Муниципальное образование как собственник может передавать во временное и постоянное пользование на возмездной и безвозмездной основе физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и местного самоуправления, совершать любые сделки, включая сдачу в аренду, передачу в хозяйственное ведение и оперативное управление.

Право муниципальной собственности прекращается в случае гибели, уничтожения, отчуждения имущества и в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с часть 1 статьи 132 Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местные бюджеты. Органы местного самоуправления самостоятельно, в пределах своей компетенции, принимают решения о составе муниципальной собственности, порядке ее приобретения, отчуждения, ведут реестры муниципального имущества, принимают участие в регистрации и ликвидации муниципальных предприятий, осуществляют контрольные функции, которые направлены на охрану общественного порядка и муниципальной собственности.

В отношении объектов муниципального имущества, муниципальные образования имеют право осуществлять следующие действия собственника, имеющие некоторые особенности. В первую очередь, муниципальные образования имеют право создавать муниципальные унитарные предприятия и учреждения.

Унитарное предприятие — это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество. Муниципальное образование может создавать следующие виды муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений:

·        Муниципальные унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия)

В муниципальных образованиях разрабатываются положения о порядке создания, реорганизации, ликвидации и управления муниципальными унитарными предприятиями и муниципальными учреждениями. В соответствии с этими положениями местные администрации издают постановления с указанием целей предприятия, основных видов деятельности, сведений о передаваемом имуществе, о предстоящих мероприятиях, разрабатывают устав, а также указывают источники финансирования. Учредителем таких организаций выступает муниципальное образование. Муниципальные образования несут субсидиарную ответственность по обязательствам своих казенных предприятий при недостаточности их имущества.

Муниципальное унитарное предприятие на праве хозяйственного ведения создается в следующих случаях:

·        для использования имущества, приватизация которого запрещена

·        при необходимости решения социальных задач

·        для осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации

·        в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

Казенное предприятие создается в случаях:

·        необходимости производства продукции, работ, и оказания услуг для обеспечения муниципальных нужд

·        необходимости использования имущества в целях решения социальных задач

·        необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации

·        в иных случаях, предусмотренные федеральными законами.

Основная особенность муниципальных унитарных предприятий заключается в том, что имущество, поступающее в распоряжение предприятий, не может быть продано или передано третьим лицам без разрешения собственника, поскольку право собственности остается у муниципального образования. Имущество, переданное предприятиям, не может разделяться по вкладам, паям, не может быть продано, отдано в залог. Кроме этого, в соответствии со статьей 295 Гражданского кодекса у хозяйствующих субъектов нет возможности создать дочерние предприятия путем передачи части собственности.

Основной целью муниципальных предприятий является решение определенных, чаще всего, социальных задач. Получение прибыли при осуществлении хозяйственной деятельности является вторичным, но при этом не менее важным. Муниципальные предприятия имеют право на получение части прибыли от использования имущества, но при этом на них возлагается обязанность ежегодно перечислять ее в местный бюджет после уплаты налогов и иных платежей в размерах и сроках, установленных местным самоуправлением.

На практике, к сожалению, возникают некоторые сложности, заключающиеся в неэффективности деятельности муниципальных предприятий. В первую очередь, их неэффективность заключается в том, что муниципальные предприятия ограничены в хозяйственной деятельности и выборе экономической стратегии, потому что в большинстве случаев эти вопросы решаются по воли собственника, то есть муниципального образования. Муниципальные образования не способны эффективно адаптироваться в связи с экономическими изменениями, в отличие от других хозяйствующих субъектов.

Большинство специалистов отмечают высокий финансовый риск, а также зачастую нерациональное использование муниципального имущества, что влечет за собой снижение поступлений в местные бюджеты. Стоит также отметить, подобные ситуации могут быть связаны с криминогенным характером. Следовательно, подобные ситуации не позволяют эффективно использовать переданные муниципальным предприятиям ресурсы.

Не стоит забывать, каждое муниципальное образование самостоятельно определяет критерии оценки эффективности муниципальных унитарных предприятий, а также определяет орган, который будет оценивать их эффективность.

Оценивать муниципальные предприятия можно по следующим показателям:

·        показатели бюджетной эффективности (размеры поступлений в местные бюджеты после уплаты налогов)

·        социальный показатель (повышение уровня жизни в муниципальном образовании, удовлетворенность населения в той или иной услуге)

·        экономическая и целевая эффективность (достижение предприятием возложенных целей с точки зрения финансовых показателей)

Стоит учитывать, что оценивать эффективность муниципальных предприятий необходимо не только основываясь на показателях бюджетной эффективности, но и на других вышеперечисленных показателях, что зачастую пренебрегается муниципальными образованиями.

Следующее действие в отношении муниципального имущества заключается в возможности сдачи его в аренду. Подобные действия позволяют муниципальному образованию избавиться от расходов на эксплуатацию данного имущества, получить дополнительные неналоговые доходы в местные бюджеты, а также привлечь субъектов малого и среднего предпринимательства.

**[Смотрите также:   Дипломная работа по теме "Особенности материальной ответственности сторон трудового договора"](https://sprosi.xyz/works/diplomnaya-rabota-po-teme-osobennosti-materialnoj-otvetstvennosti-storon-trudovogo-dogovora/" \t "_blank)**

В настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ установил запрет на прямую передачу муниципальной собственности в аренду. В соответствии со статьей 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее Федеральный закон ФЗ-135) заключение договоров аренды, договоров безвозмездного пользования и иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

Существует обширная судебная практика, подтверждающая данный запрет. Например, Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 11.06.2009 N А19-11529/07-Ф02-2621/09 о признании незаконным решения антимонопольного органа. Муниципальным образованием город Братск было предоставлено в аренду сроком на 15 лет муниципальное имущество обществу с ограниченной ответственностью ООО «Братская студия телевидения». В удовлетворение требований о признании незаконным решения и предписания антимонопольного органа о привлечении к ответственности за передачу в долгосрочную аренду муниципального имущества без проведения торгов отказано, поскольку суд установил, что муниципальное образование город Братск нарушило часть 1 статью 15 ФЗ-135, так как передало в долгосрочную аренду муниципальное имущество без проведения торгов, тем самым предоставив хозяйствующему субъекту приоритетный порядок по отношению к другим. Доводы мера города Братска о фактически сложившихся отношениях не принимаются во внимание.

Таким образом, муниципальные образования должны проводить торги по сдаче нежилого помещения, несмотря на то финансовую затратность подобных мероприятий.

Без проведения торгов передача муниципальной собственности возможна только:

·        на основании международных договоров

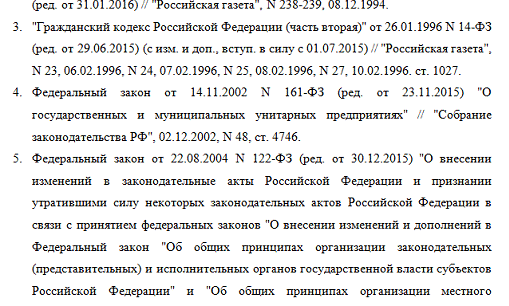
·        если передача осуществляется религиозным организациям

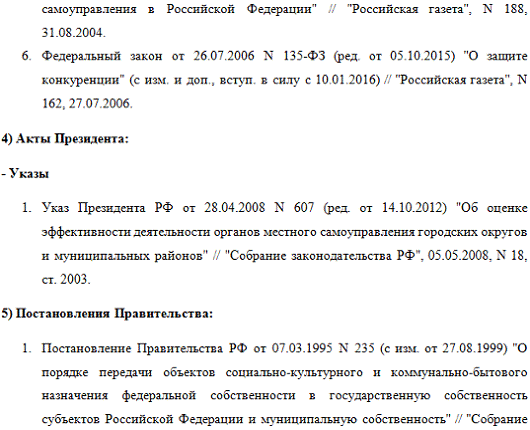
·        при предоставлении прав на имущество органам местного самоуправления и государственным органам

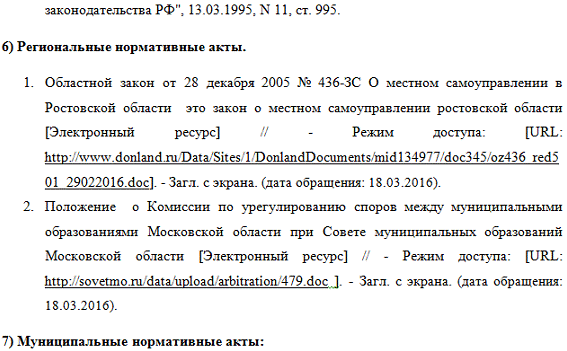
·        на срок не более чем тридцать календарных дней

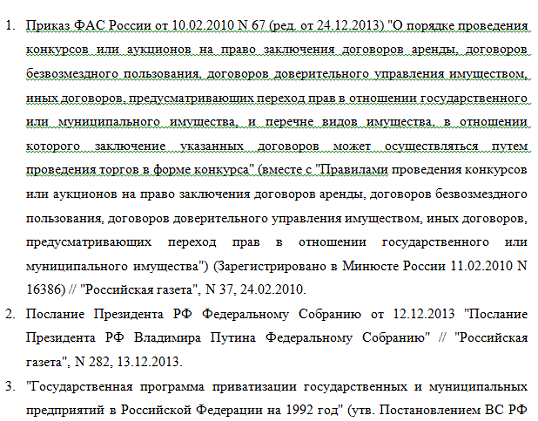
Организаторами торгов могут выступать органы, уполномоченные по управлению муниципальным имуществом, в отношении имущества, находящегося в муниципальной казне, а также в отношении имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными или муниципальными унитарными предприятиями, государственными или муниципальными бюджетными учреждениями. Проведение торгов на заключение договора регулируется приказом Федеральной антимонопольной службы от 10.02.2010 № 67.

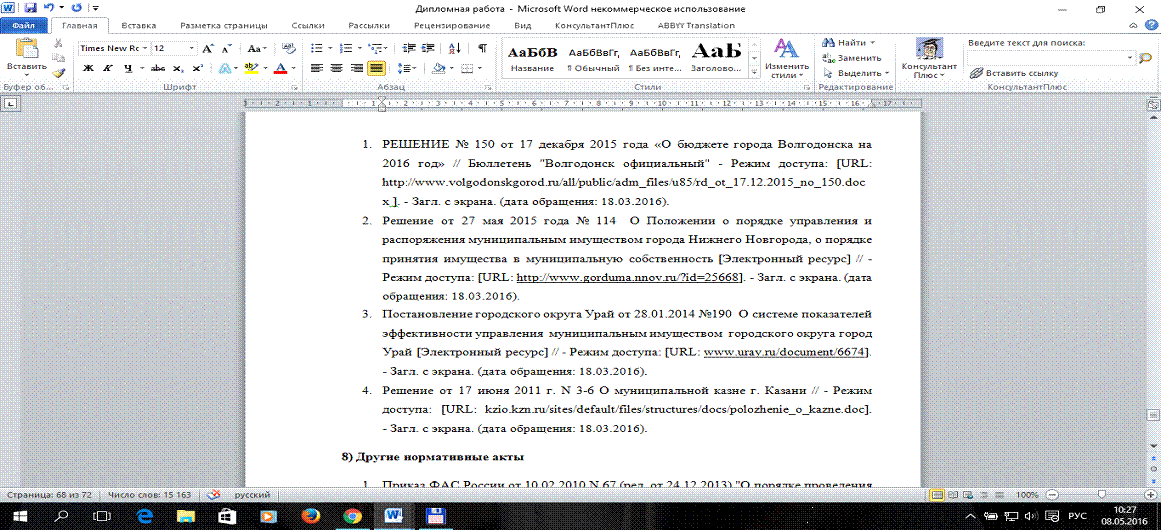
В большинстве случаев проводятся муниципальные аукционы. Торги на заключение договора в форме конкурса проводятся в исключительных случаях, которые предусмотрены вышеуказанным приказом, например, в отношении морских и речных портов или гидротехнических сооружений. Участником торгов может быть любое юридическое лицо и индивидуальный предприниматель. Информация должна быть опубликована на электронном ресурсеwww.torgi.gov.ru <#»900325.files/image001.gif»>









Правовое регулирование музейной деятельности

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет дистанционных образовательных технологий

Кафедра теории государства и права и конституционного права

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**Правовое регулирование музейной деятельности**

Студент

О.Г. Лечничий

Руководитель

Е.В. Савощикова

Оренбург 2016

**Задание**

**на выполнение выпускной квалификационной работы**

студенту Лесничему Олегу Григорьевичу

по специальности 030501 — Юриспруденция

Тема ВКР: «Правовое регулирование музейной деятельности».

2 Срок сдачи студентом ВКР «\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_2016 г.

3 Цель и задачи ВКР: Целью исследования является анализ правовых аспектов деятельности музейных организаций в России. Целью исследования определяется круг задач, выступающих этапами данной работы: установить конструктивные признаки правового статуса музеев и культурных ценностей как основы деятельности музеев; раскрыть вопросы правового регулирования выставочной деятельности музеев; рассмотреть правовое регулирование вывоза, ввоза и возврата культурных ценностей в музейной деятельности; исследовать зарубежное законодательство и судебную практику в музейной деятельности и возможность применения зарубежного опыта по этому вопросу в России; выявить пробелы в правовом регулировании музейной деятельности и предложить пути решения возникших проблем.

Исходные данные к ВКР: статьи и монографии по теме исследования; нормативный материал: Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г.), федеральное законодательство по рассматриваемым вопросам: Таможенный кодекс Российской Федерации: по состоянию на 27 ноября 2010 г., О вывозе и ввозе культурных ценностей: закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 (ред. от 23 июля 2013 г.), О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: федер. закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ (ред. от 1 декабря 2014 г.), О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации: федер. закон от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ, Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федер. закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 5 апреля 2016 г.) и др.

Перечень вопросов, подлежащих разработке: правовой статус музеев и культурных ценностей как основы деятельности музеев, правовое регулирование вывоза, ввоза и возврата культурных ценностей в музейной деятельности, правовое регулирование музейной деятельности в зарубежных странах.

Дата выдачи и получения задания

**Содержание**

Введение

1. Правовой статус музеев и культурных ценностей как основы деятельности музеев

.1 Правовой статус музеев

.2 Правовой статус культурных ценностей как основы деятельности музеев

.3 Музейные каталоги — особенности правового статуса

. Правовое регулирование вывоза, ввоза и возврата культурных ценностей в музейной деятельности

.1 Особенности временного вывоза и ввоза культурных ценностей в музейной деятельности

.2 Правовой иммунитет культурных ценностей музеев

.3 Правовое регулирование возврата культурных ценностей музеев

. Правовое регулирование музейной деятельности в зарубежных странах

.1 Опыт США и Великобритании в правовом регулировании охраны и защиты культурного наследия

.2 Правовое регулирование особой части национального наследия в ФРГ и Италии

Заключение

Список использованных источников

**Введение**

Музей стал необходимой составной частью социальной и культурной жизни. Приобщение к общечеловеческим и национальным культурным ценностям является неотъемлемым элементом становления человеческой личности.

По выражению Н. А. Бердяева, «человек входит в человечество через национальную индивидуальность, как национальный человек» [43, c. 33]. Духовная жизнь общества включает наследие исторического прошлого в качестве своего активного компонента, придает прошлому функции своеобразного аналитика поступков настоящего. К. Ясперс считал, что настоящее совершается на основе исторического прошлого, воздействие которого мы ощущаем на себе [64, c. 28].

Сейчас в мировой цивилизации обозначился новый этап осмысления культурного наследия. Проблема сохранения и эффективного использования материальных и духовных свидетельств минувшего становится в один ряд с такими глобальными проблемами, как экологическая, демографическая, энергетическая, проблема войны и мира. Императив безусловного сохранения культурного наследия был прочно интегрирован в поведение людей повсеместно в мире на протяжении всей человеческой истории. Стремление к охране своего прошлого — это, в сущности, проявление инстинкта самосохранения человека как вида.

Питирим Сорокин усматривал в уважении национальной культуры важнейшее условие, как внутреннего социального мира, так и мира международного. «Когда их (т.е. культурных ценностей) единство, усвоение и гармония ослабевают… увеличиваются шансы международной и гражданской войны» [59, c. 491].

Очевидно, насколько тесно это связано с сегодняшней ситуацией в российском обществе. Разрушение ценностных ориентиров ведет к социальным проблемам, с которыми мы столкнулись сегодня: кризис нравственности и правосознания, социальная нестабильность, и, как следствие, рост преступности, обесценивание человеческой жизни.

Музейная деятельность является связующим элементом в системе культурное наследие — общество. Однако эта связь не может быть идентифицирована однозначно, привязана к одной определенной системе координат. В разные эпохи в понятия «культурные ценности» и «музей» вкладывалось различное содержание, основанное на смене социально-экономической, идеологической и культурно-образовательной парадигм. Важно также учитывать установки социума по отношению к культурному наследию и его интерпретации в музее [46, c. 44].

Музей является хранителем культурного наследия, транслятором культурно-исторической памяти народа. Длительное время отечественный музей рассматривался как пассивный участник социально-экономических отношений, как организация, нуждающаяся в инвестировании, не способная быть интересным партнером. Такой традиционный взгляд на российский музей и его деятельность популярен и сейчас. Его устойчивость , в том числе слабой проработанностью правового статуса музейных организаций, не позволяющей музеям ярко проявлять себя в социально-экономических отношениях. Этот взгляд не отражает современных тенденций социализации культурной сферы [35, c. 37].

Музей участвует в формировании вектора развития общества, определяет знаковые элементы духовной сферы, придает им материальное воплощение через свои коллекции.

Однако формы участия музея в отношениях во многом зависят от государственной музейной политики. Государство, как наиболее заинтересованный в сохранении культурного наследия субъект, с помощью механизмов правового, экономического регулирования должно создать специфические правила активного поведения музея. Разработка правового статуса музея должна быть направлена на предание ему статуса активного, самостоятельного участника общественных отношений.

Данная работа посвящена особенностям формирования правового статуса музея, исследованию возможных путей оптимизации правового регулирования музейной деятельности. Необходимость реформирования культурного сектора осознается не только властными кругами, но и общественностью. Правовые аспекты деятельности культурных организаций в целом, и музеев в частности, составляют ядро новой концепции роли и места организаций культуры в жизни России.

Задача правового регулирования — создать реальный, адаптированный к современным условиям механизм правовой интеграции культурных учреждений (в нашем случае музеев) в социальное пространство. Однако проблемы новой организации культурной жизни поднимаются, преимущественно, на страницах публицистической печати, этим вопросам практически не уделяется внимание на научном уровне. Проблема, легитимного поведения музеев в пределах правового пространства России до настоящего времени оставалась за рамками научных интересов ученых-правоведов.

В 90-е г.г. прошлого века появились работы, в которых анализируются правовые вопросы деятельности музея. В работах В. Ю. Дукельского, М. Гнедовского, Л. Н. Годуновой анализируются различные аспекты деятельности музейных организаций.

В настоящем исследовании использовались работы по истории музейного дела в России. В работах A. M. Разгон на основе архивных данных анализировался процесс становления музейной сети, формирования официального государственного интереса к сохранению исторического прошлого в дореволюционной России.

Объектом исследования стали правовые отношения в музейной сфере. Предметом работы явились специфические способы участия отечественных музейных организаций в отношении культурных ценностей как государственного достояния.

Целью исследования является анализ правовых аспектов деятельности музейных организаций в России. Целью исследования определяется круг задач, выступающих этапами данной работы:

-установить конструктивные признаки правового статуса музеев и культурных ценностей как основы деятельности музеев;

-раскрыть вопросы правового регулирования выставочной деятельности музеев;

рассмотреть правовое регулирование вывоза, ввоза и возврата культурных ценностей в музейной деятельности;

исследовать зарубежное законодательство и судебную практику в музейной деятельности и возможность применения зарубежного опыта по этому вопросу в России;

выявить пробелы в правовом регулировании музейной деятельности и предложить пути решения возникших проблем.

При написании работы использовались методы исторического анализа, метод сравнений и аналогий, системного анализа, метод обобщений.

Структура работы определяется логикой анализа и содержанием излагаемого материала. ВКР состоит из введения, трех разделов, подразделенных на подразделы, заключения, библиографического списка.

**1. Правовой статус музеев и культурных ценностей как основы деятельности музеев**

**.1 Правовой статус музеев**

Музеи как постоянно действующие учреждения, в которых находятся произведения искусства и коллекции различного рода, существовали еще в глубокой древности (например, в Риме и в Александрии).

В дальнейшие исторические периоды именно благодаря созданию музеев и их деятельности достоянием человечества стало не только греческое искусство, но и памятники других древних цивилизаций. «Интерес к ним, — как совершенно справедливо отмечал в одной из своих бесед с представителями прессы директор Эрмитажа М.Б. Пиотровский, — возникал только после того, как эти шедевры сначала были найдены европейскими археологами, а потом стали экспонироваться в универсальныхмузеях» (имеются в виду Лувр, Эрмитаж и др.). Представьте себе, — говорил М. Б. Пиотровский, что было бы, если бы картины французских художников оставались только во Франции, а голландских — в Голландии.

Искусство этих стран потому и популярно в мире, потому и ценится так высоко, что картины французских и голландских мастеров можно увидеть в любом крупном музее мира» [53, c. 45]. Таким образом, именно музеи играют решающую роль в сохранении мирового культурного наследия и его демонстрации. В документах ЮНЕСКО неоднократно обращалось внимание на то, что музеи, «сохраняя и показывая публике шедевры искусства и предметы науки … способствуют ознакомлению с различными культурами и, таким образом, содействуют взаимопониманию между народами» [13]. Главной особенностью музеев является их постоянный, публичный и открытый характер.

Согласно п. 1 ст. 2 Устава Международного совета музеев музей определяется как «общеполезное, постоянное, доступное широкой публике учреждение, призванное служить обществу и способствовало его развитию, занимающееся приобретением, хранением, исследованием, популяризацией и экспонированием материальных свидетельств о людях и их среде обитания в целях изучения, образование удовлетворения духовных потребностей». Приведенное выше определение понятия «музей» подлежит применению без каких-либо ограничений, независимо от принадлежности, территориального характер; структуры или направления деятельности.

Следует различать при определении правового статуса музеев двух категории: государственные и частные. Так, для ряда крупных государств, прежде всего США, характерно наличие большого числа крупных частных музеев. Музеи могут принадлежать юридическим лицам, различным обществам, созданным и зарегистрированным в соответствии с законодательством соответствующих стран. Так, известный в ФРГ музей Бремене (Bremener Kunsthalle) принадлежит юридическому лицу.

Так называемые национальные музеи находятся в государственной собственности. Естественно, в отношении государственных музеев государственные органы (министерства культуры) обладают более широким кругом полномочий. Приведем в этой связи пример, касающийся Франции.

Речь идет о возвращении в Россию в сентябре 2000г. рисунков выдающегося русского художника-авангардиста Павла Филонова, которые в 80-е гг. XX в. были похищены из Русского музея в Петербурге, заменены там подделками. Подлинники приобрел Национальный музей современного искусства Центра имени Помпиду, в одном из парижских антиквариатов, не подозревая, что покупает краденые работы. Не без помощи юристов, и прежде всего французских адвокатов [48, c. 89].

Министр культуры Франции принял решение о передаче работ Филонова России.

Правовой статус музеев в Российской Федерации определяется Федеральным законом «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. [19].

Согласно этому Закону в качестве музея понимается некоммерческое учреждение культуры, созданное собственником для хранения, изучения и публичного представления музейных предметов и музейных коллекций.

Музейный фонд — это совокупность постоянно находящихся на территории Российской Федерации музейных предметов и музейных коллекций, гражданский оборот которых допускается только с соблюдением ограничений, установленных этим Законом.

Под музейным предметом в Законе 1996 г. понимается культурная ценность, качество либо особые признаки которой делают необходимым для общества ее сохранение, изучение и публичное представление, а под музейной коллекцией — совокупность культурных ценностей, которые приобретают

Свойства музейного предмета, только будучи соединенными вместе в силу характера своего происхождения, либо видового родства, либо по иным признакам.

Музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав фонда, подлежат учету в соответствии с едиными правилами, установленными Минкультуры России. Учет музейных предметов осуществляется с использованием специальной учетной документации.

Основными учетными документации являются главная инвентарная книга (книга поступлений) и другие инвентарные книги и др. (п. 13 положения «О музейном фонде Российской Федерации», утв. постановлением Правительства России от 12 февраля 1998 г. № 179 [22]).

Музейные предметы и музейные коллекции считаются включенными в состав музейного фонда РФ со дня регистрации соответствующего факта в Государственном каталоге музейного фонда РФ. Собственнику музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав музейного фонда РФ, выдается соответствующее свидетельство (ст. 8 ФЗ-54). Ведение Государственного каталога осуществляется Минкультуры России на основе учетной документации музеев, в оперативном управлении которых находятся музейные предметы и музейные коллекции (п. 2, 3 Положения «О Государственном каталоге музейного фонда Российской Федерации», утв. Постановлением Правительства России от 12 февраля 1998 г. № 179).

На основании изложенного делаем вывод, что доказательством включения музейных предметов, хранящихся в федеральных музеях в состав музейного фонда является наличие (описание) этих музейных предметов в учетной документации федерального музея, которая является составляющей частью государственного каталога музейного фонда. Так как в федеральных музеях музейные предметы находятся на праве оперативного управления, а не на праве собственности, поэтому свидетельство о включении музейных предметов и музейных коллекций в состав музейного фонда федеральным музеям не выдается.

Особое значение имеет определение режима Музейного фонда РФ.

В статье 7 Федерального Закона от 26 мая 1996 г. «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» (Далее Закон 1996 г.) установлено, что «Музейный фонд Российской Федерации состоит из государственной части Музейного фонда Российской Федерации и негосударственной части Музейного фонда Российской Федерации» [19].

Музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Музейного фонда Российской Федерации, могут находиться в государственной, муниципальной, частной или иных формах собственности.

Включение музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда Российской Федерации производится федеральным органом исполнительной власти, на который возложено государственное регулирование в области культуры, в порядке, устанавливаемом положением о Музейном фонде Российской Федерации, после проведения соответствующей экспертизы.

Таким федеральным органом исполнительной власти, находящимся в ведении Министерства культуры и массовых коммуникаций, стало после его создания в 2004 г. Федеральное агентство по культуре и кинематографии (Роскультура). На Агентство возложено принятие решений об определении в установленном порядке состава Музейного фонда, о включении музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда и исключении их из состава этого фонда.

Музейные предметы и музейные коллекции считаются исключенными из состава Музейного фонда Российской Федерации со дня регистрации соответствующего факта в Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации (ст. 9 Закона). Согласно ст. 11 Закона 1996 г. музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Музейного фонда Российской Федерации, вывозу из Российской Федерации не подлежат. Исключение сделано для временного вывоза данных предметов, порядок которого определяется Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 года «О вывозе и ввозе культурных ценностей» [18]. Музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, не подлежат отчуждению, за исключением обмена на другие музейные предметы и музейные коллекции.

В соответствии с Положением о Министерстве культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации оно самостоятельно принимает единые правила и условия учета и хранения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, порядок формирования, учета, сохранения и использования этого фонда, а также деятельности музеев в Российской Федерации.

Таким образом, музей является структурой объединяющий в своей системе организационно-правовые формы защиты культурных ценностей в виде объектов Музейного Фонда РФ.

**1.2 Правовой статус культурных ценностей как основы деятельности музеев**

В соответствии с целями настоящей работы предметом дальнейшего рассмотрения будут вопросы правового регулирования приобретения экспонатов, происходящих из других государств, а также показа музеями их экспонатов на выставках за рубежом. Для музеев, находящихся в любой стране, наряду с положениями внутреннего законодательства о международном обороте культурных ценностей обязательны положения многосторонних соглашений, участниками которых являются соответствующие государства (прежде всего Конвенции ЮНЕСКО 1970 г., а также Конвенции УНИДРУА 1995 г., Гаагской конвенции 1954 г. и Протоколов к ней).

Еще в рекомендации ЮНЕСКО об археологических раскопках 1956 г. было обращено внимание на опасность, которую таит в себе торговля древностями. В интересах сохранения археологического наследия всего человечества всем государствам — членам ЮНЕСКО рекомендовалось регламентировать такую торговлю. Иностранные музеи, ведущие научную и просветительную работу, должны иметь возможность приобретать археологические предметы с разрешения властей, регламентирующих торговлю древностями, в странах происхождения этих древностей.

Кроме того, согласно п. 30, рекомендуется принимать все необходимые меры, чтобы обязать музеи проверять, не были ли предлагаемые им для покупки археологические предметы получены путем незаконных раскопок, кражи или иных недозволенных, с точки зрения соответствующих властей, действий. Любое предложение, вызывающее подозрение, должно доводиться до сведения заинтересованных служб. Приобретая предметы, представляющие археологическую ценность, музеи должны опубликовывать в кратчайший срок необходимые для их опознания данные, а также сведения относительно обстоятельств их приобретения. Археологические ведомства и музеи должны сотрудничать друг с другом в целях облегчения или обеспечения возвращения в страны их происхождения предметов, полученных в результате незаконных раскопок или кражи, а также нелегально вывезенных из этих стран. Нами уже обращалось внимание на ту роль, которую играют в отношении музеев моральные, этические правила, и прежде всего Этический кодекс ИКОМ. Кодекс был принят на 15-й Генеральной Ассамблее ИКОМ в Буэнос-Айресе (Аргентина) 4 ноября 1986 г. и дополнен на 20-й Генеральной Ассамблее ИКОМ в Барселоне (Испания) 6 июля 2001 г. [6].

Согласно п.2.12 Этического Кодекса ИКОМ, на руководящий орган каждого музея возложена обязанность обеспечивать, полное соответствие деятельности музея национальным, региональным и местным законам, международному праву и договорным обязательствам музея. Этот орган должен исполнять имеющие обязательный характер соглашения и условия подобного рода, которые касаются коллекций музея и всех аспектов его деятельности.

Кодекс, в своих нормативных установлениях, исходит из того, что не могут приобретаться никакие предметы при отсутствии действительного правового титула, под которым понимается наличие правового основания, свидетельствующего о праве собственности. В п. 3.2 Кодекса «Незаконное приобретение материалов» говорится следующее: незаконная торговля предметами ведет к разрушению исторических памятников, местных этнических культур, способствует воровству на местном, национальном и международном уровнях. Она ставит под угрозу исчезновения редкие виды флоры и фауны, противоречит принципу охраны национального и международного достояния. Профессионал музейного дела должен признавать в высшей степени неэтичной какую-либо как прямую, так и косвенную поддержку музеем незаконного рынка сбыта, в какой бы форме это ни происходило.

Музеи должны осознавать, что нелегальное удовлетворение интересов рынка ведет к уничтожению человеческой среды обитания и окружающей среды, а также к потере знаний. «Ни один музей не должен приобретать — будь это путем покупки, дарения, передачи во временное пользование, по завещанию или в порядке обмена — какой-либо предмет, пока руководящей орган и ответственное лицо музея не удостоверились, что это приобретение может быть оформлено путем получения законного документа о собственности. Должны быть предприняты все необходимые меры для того, чтобы убедиться, что этот предмет не был незаконно приобретен в стране происхождения или вывезен из нее или какой-либо другой страны, где он, возможно, был предметом законной собственности (включая и ту страну, где находится сам музей). В этой связи, принимая решение о приобретении, следует соблюдать особое внимание и добросовестность при установлении истории происхождения предмета от момента его находки или создания» [6].

Если речь идет о материале, добытом из раскопок, то, помимо вышеуказанных мер предосторожности, музей не должен приобретать путем покупки предметы, в отношении которых у руководящего органа или ответственного лица имеются достаточные основания предполагать, что их извлечение повлекло за собой незаконное и (или) умышленное, или ненаучное разрушение или повреждение памятников древности, мест археологических раскопок, или что они были добыты без ведома владельца или лица, проживающего на территории раскопок, или без ведома властей.

Общий подход Кодекса в отношении приобретения предметов состоит в том, что Кодекс рекомендует отдавать предпочтение прямому приобретению. Если музей вынужден приобретать, пользуясь услугами посредников, то при этом всегда должны соблюдаться законы и интересы страны происхождения руководствоваться Конвенцией ЮНЕСКО 1970 г. [4] и Конвенцией УНИДРУА 1995 г. [11]. Далее говорится о том, что в случае «если страна или народ происхождения культурной ценности требуют возвращения предмета и доказывают, что этот предмет мог быть вывезен или перемещен с нарушением принципов этих конвенций и что эта вещь является частью культурного или природного наследия данной страны или данного народа, музею следует незамедлительно принять меры к тому, чтобы содействовать возвращению предмета, если это юридически возможно.

В случае требований о возврате культурной собственности в страну происхождения или народу происхождения, музеи должны быть готовы начать с ними диалог без какой-либо предвзятости, опираясь на научные и профессиональные принципы (это предпочтительней, чем действовать на правительственном или политическом уровне). Помимо этого следует изучить возможность наладить двустороннее или многостороннее сотрудничество с музеями в странах, утративших значительную часть своего культурного и природного наследия».

Музеи должны также неукоснительно соблюдать положения Конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта (Гаагская конвенция 1954 г., Первый (1954) и Второй (1999) протоколы к этой Конвенции). В поддержку этой Конвенции они должны воздерживаться от покупки или иных способов приобретения в собственность культурных ценностей, происходящих из оккупированной страны.

Кодекс ИКОМ получил широкое распространение, он был переведен на 21 язык. В ряде стран были разработаны этические кодексы и другие акты, аналогичные Кодексу ИКОМ. Так, в ФРГ в 1988 г. принято Берлинское заявление, а в 1986 г. Кодекс чести для реставраторов.

Значение моральных принципов для деятельности музеев можно проиллюстрировать на примере ФРГ. Как уже отмечалось выше, Германия относится к числу тех немногих европейских государств, которые до сих пор еще не стали участниками Конвенции ЮНЕСКО 1970 г. Она не подписала и Конвенцию УНИДРУА 1995 г. Чтобы Германия не превращалась в Эльдорадо для нелегальной торговли произведениями искусства, как отмечал в апреле 2002 г. д-р Мартин Рот — президент Немецкого союза музеев, — необходимо проведение целого ряда мероприятий.

Поэтому особое место занимает применение этических принципов. Еще в 1988 г. в так называемом Берлинском заявлении о принятии во временное пользование и новых приобретениях археологических объектов музеями, было сказано, что музеи при новых приобретениях, при принятии в качестве дара или для временного пользования должны удостовериться в том, что при этом не были нарушены законы страны происхождения и именно поэтому не приведены данные о происхождении предмета [65].

Принципиальное значение для определения музейной политики в отношении возможных пределов репатриации, под которой в данном контексте понимается возвращение находящихся в музеях культурных ценностей в страны их происхождения, имеет принятое в декабре 2002 г. заявление 18 крупнейших музеев мира. Речь идет о «Декларации о значении и важности универсальных музеев».

В число музеев, директора которых подписали декларацию, входят Лувр в Париже, Метрополитен в Нью-Йорке, Прадо в Мадриде, Эрмитаж в С.-Петербурге, Старая и Новая Пинакотека в Мюнхене, музей Гуггенхайма в Нью-Йорке, Риксмузей в Амстердаме.

Под универсальными музеями понимаются музеи, в которых находятся культурные ценности из разных стран мира. Декларация направлена против возвращения культурных ценностей в страны их происхождения. Хотя в Декларации осуждается нелегальная торговля археологическими и культурными ценностями, в ней предусмотрены следующие принципиальные положения, касающиеся репатриации (возвращения на родину культурных ценностей).

Во-первых, в отношении культурных ценностей попавших в музеи много десятилетий и даже столетий тому назад, которые были приобретены по действующим тогда условиям, не могут применяться современные мерки.

Во-вторых, в Декларации установлены определенные условные временные границы между «ранним временем» и современностью. В качестве примерного рубежа обозначена середина XX в.

В-третьих, при общем отрицательном подходе к репатриации музейных ценностей не отрицается юридическая возможность их возвращения, поскольку «каждый случай должен рассматриваться индивидуально».

Исходная позиция состоит в том, что музеи служат интересам мировой культуры, пропагандируя шедевры искусства каждого народа, а не интересы отдельного гражданина. Поводом для принятия Декларации явились претензии Греции в отношении возвращения из Британского музея скульптурных групп с фриза Парфенона. Говоря об этой Декларации, не следует забывать, что она носит моральный, этический характер.

В случае, если положения Декларации придут в противоречие с юридическими нормами и, прежде всего, с нормами международного права, приоритетом должны будут пользоваться последние. Приведем пример. По приказу Муссолини из Эфиопии во время итальянской агрессии был вывезен обелиск Аксума.

Это произошло до того условноговременного предела, о котором говорилось выше, и с точки зрения Декларации он должен остаться в Риме. Но в Мирном договоре 1947 г. с Италией прямо предусмотрено, что ценности такого рода должны быть возвращены на их историческую Родину.

Другой пример. Собственник (или его наследники) обращается в суд, и суд выносит решение, вступившее в силу, о возврате той или иной культурной ценности, находящейся в музее.

Таким образом, в обще правовом статусе культурных ценностей можно выделить статус музейных ценностей, включающих музейные предметы, ценности и музейные фонды.

**.3 Музейные каталоги — особенности правового статуса**

Из иных правовых вопросов заслуживает внимания вопрос о праве музеев на музейные каталоги и каталоги выставок, проводимых музеями за рубежом. Речь идет о правах музеев (и их собственников) на выпуск в свет каталогов как в своей стране, так и за рубежом, о праве на распространение их за границей.

Согласно ст. 36 Федерального закона «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» 1996 г. «право первой публикации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в музеях в Российской Федерации, принадлежит музею, за которым закреплены данные музейные предметы и музейные коллекции. Передача прав на использование в коммерческих целях воспроизведения музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации и находящихся в музеяхв Российской Федерации, осуществляется музеями в порядке, установленном собственником музейных предметов и музейных коллекций» [19].

Далее в этой статье говорится о том, что производство изобразительной, печатной, сувенирной и другой тиражированной продукции осуществляется с разрешения дирекций музеев. Из приведенных текстов Закона неизбежно вытекает вывод о том, что музею принадлежит исключительное право на издание и распространение каталогов и других изданий, однако прямо это не сказано.

Музейные каталоги точно так же, как и каталоги выставок — это несомненно произведения, носящие творческий характер, которые должны рассматриваться как объекты авторского права, но в Законе РФ об авторском праве и смежных правах от 9 июля 1993 г. они специально не выделены в перечне объектов. Поскольку действующее российское законодательство об авторском праве не рассматривает юридические лица в качестве субъектов авторского права, права издателя именуются в этом законе как «исключительное право на использование таких изданий» [32, c. 123].

На основании многосторонних международных конвенций об авторском праве, в которых участвует Россия (Бернской конвенции об охране литературных и художественных произведений 1986 г., в ред. 1971 г. и Всемирной (Женевской) конвенции об авторском праве 1952 г., в ред. 1971 г.) изданные в России каталоги и другие публикации (открытки и т.д.) должны охраняться в других странах. Это значит, что без согласия издателя они не могут распространяться.

В законодательстве других государств содержатся специальные положения об издании каталогов. В германском авторском праве применяется специальный термин «свобода изображения в каталогах»  
(Katalogbildfreiheit). Согласно § 58 Закона об авторском праве и смежных правах ФРГ от 9 сентября 1965 г. (в ред. от 23 июля 2002 г.), допускается размножение и распространение устроителями выставок или  
организаторами аукционов каталогов произведений изобразительного  
искусства, публично выставленных или предназначенных для продажи на торгах (аукционах). Еще один пример. Спецификой действующего в Дании Закона 1961 г., разработанного на основе единого проекта так называемых северных стран (Финляндии, Норвегии, Швеции и Дании), является то, что в нем предусматривается особая правовая охрана для каталогов и иных работ, содержащих большое количество сведений [34, c. 34]. Правовая охрана для этих произведений более ограничена по сравнению с общими нормами авторского права. Эта продукция охраняется только от воспроизведения и только в течение 10 лет после издания. Правовую охрану каталогов, как отмечалось в литературе этих стран, естественнее рассматривать во взаимосвязи с авторским правом, поскольку речь идет о работах, которые находятся на границе области действия авторского права. Эти работы могут блестяще соответствовать обычным требованиям, чтобы называться произведениями, и в этом случае они будут охраняться нормами авторского права. Если же они не удовлетворяют необходимым требованиям «уровня проведения», они вполне могут пользоваться более ограниченной правовой охраной. Приведем пример из судебной практики. В датском городке Тондерн торговец произведениями искусства в течение не скольких лет продавал репродукции картин и рисунков Э. Нольде из германского музея этого художника. Согласно Уставу Фонда Э. Нольде только этот фонд, которому принадлежит музей, имеет исключительное право на изготовление такой продукции. Кроме того, художник в своем завещании предусмотрел, что его картины могут воспроизводиться только в книжных изданиях.

Первоначально Э. Нольде попробовал решить конфликт с датской фирмой, занимавшейся фактически нелегальной торговлей репродукциями произведений художника, путем переговоров. Когда эти переговоры оказались безуспешными, был предъявлен иск в суде.

В ходе процесса выяснилось, что фирма покупала репродукции в Германии и в США, а затем перепродавала их в Дании. Нелегальная торговля началась еще в 60-х гг. При посещении музея художника владелец фирмы, покупая книги о творчестве Э. Нольде и календари, вырезал из них репродукции, помещал в рамки, а затем продавал посетителям своего магазина, зарабатывая при этом значительные суммы [47, c. 24].

Решением суда факт нарушения датского законодательства об авторском праве был установлен, дальнейшая торговля была запрещена, а ответчик должен был выплатить определенные суммы в качество возмещения причиненного ущерба, а оставшаяся часть «изготовленной им продукции» подлежала уничтожению.

С вопросом о каталогах и других предметах, в которых воспроизводятсяпроизведения изобразительного искусства, связан и вопрос о таком специфическом институте авторского права, как «право следования». Суть этого института состоит в следующем: если картина была куплена каким-то лицом непосредственно у художника, а затем передана (или иным образом использована), то художник или его наследники получают право на вознаграждение в размере определенного процента, исчисленного с суммы, превышающей покупную цену картины. На соответствующие суммы могут претендовать лишь наследники авторов картин, но не наследники коллекционеров (собственников) картин. В деле о картинах Анри Матисса адвокат истцов — наследников коллекционеров пытался опереться на институт «права следования». В этом случае Центр им. Ж. Помпиду выплатил определенные суммы наследникам художника.

Бернская конвенция об охране литературных и художественных произведений предусматривает неотчуждаемое «право долевого участия» автора в каждой продаже его произведений, следующей за первой его уступкой, совершенной автором произведения (ст. 14). Концепция отсылает также к внутреннему законодательству.

Таким образом, культурные ценности музеев являются на сегодняшний день предметом общественных отношений, требующих императивного регулирования, поскольку входят в поле публичных интересов государства.

**2. Правовое регулирование вывоза, ввоза и возврата культурных ценностей в музейной деятельности**

**2.1 Особенности временного вывоза и ввоза культурных ценностей в музейной деятельности**

Еще в период существования Советского Союза Закон 1976 г., запрещая вывоз памятников за пределы СССР, в то же время ввел специальные правила об их временном вывозе и ввозе. При обсуждении проекта этого Закона на пятой сессии девятого созыва Верховного Совета СССР в октябре 1976 г. отмечалось позитивное отношение советского государства к международному обмену культурными ценностями.

В статье 29 Закона 1976 г. предусматривалось, что «в целях развития международного культурного обмена разрешается временный вывоз памятников истории и культуры за пределы СССР с соблюдением правил и условий, специально устанавливаемых для каждого такого случая соответствующим государственным органом Союза ССР». Речь шла об организации выставок за рубежом, показе картин, коллекций из музеев и т.п.

Одновременно ст. 30 Закона предусматривала, что «памятники истории и культуры, являющиеся собственностью иностранных государств, организаций и лиц, временно ввозимые в СССР в целях культурного обмена на основе соответствующих соглашений, охраняются государством». Такое обязательство советского государства способствовало устройству в нашей стране различных выставок, показу в музеях коллекций и отдельных шедевров из зарубежных собраний.

Основными законодательными актами, действующими в настоящее время в этой области, являются Закон РФ от 15 апреля 1993 года «О вывозе и ввозе культурных ценностей» [18] (далее Закон 1993 г.), Таможенный кодекс Таможенного союза [17], Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, утвержденное Постановлением Правительства от 17 июня 2004 года [27].

В действующем Законе 1993 г. о вывозе и ввозе культурных ценностей регулированию временного вывоза и временного ввоза культурных ценностей уделено большое внимание.

Согласно ст.27 Закона 1993 года, временный вывоз культурных ценностей осуществляется музеями, архивами, библиотеками, другими юридическими, а также физическими лицами:

-для организации выставок;

-для осуществления реставрационных работ и научных исследований;

в связи с театральной, концертной и иной артистической деятельностью;

в иных необходимых случаях.

Под временным вывозом понимается перемещение любыми лицами в любых целях через таможенную границу РФ культурных ценностей, находящихся на территории РФ, с обязательством их обратного ввоза в страну в оговоренный срок.

Решение о возможности временного вывоза культурных ценностей принимается соответствующими государственными органами (с 2004 г. — Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия — Росохранкультурой).

Временно вывозимые культурные ценности, постоянно хранящиеся в государственных и муниципальных музеях, архивах, библиотеках, иных государственных хранилищах, не могут быть использованы в качестве обеспечения кредита или служить предметом залога.

-договор с принимающей стороной о целях и условиях временного вывоза культурных ценностей;

-документ, подтверждающий коммерческое страхование временно ввозимых культурных ценностей с обеспечением всех случаев страховых рисков, либо документ о государственной гарантии финансового покрытия всех рисков, предоставленный страной, принимающей культурные ценности;

документально подтвержденные гарантии принимающей стороны и гарантии государственных органов страны назначения в отношении сохранности и возврата временно вывозимых культурных ценностей (п. 1 ст. 30).

В ходе практики применения приведенного текста Закона был сделан вывод о том, что наряду с двусторонним договором и наличием документов о коммерческом страховании необходимо получение государственной гарантии о сохранении и своевременном возврате вывозимых культурных ценностей.

При временном вывозе культурных ценностей иными юридическими, а также физическими лицами, органами власти и управления, должностными лицами к заявлению о временном вывозе культурных ценностей прилагаются:

-свидетельство о внесении временно ввозимых культурных ценностей в установленные законом Российской Федерации охранные списки или реестры;

-подтверждение об извещении соответствующего государственного органа, взявшего культурные ценности на государственную охрану, об их временном вывозе;

договор с принимающей стороной о целях и условиях временного вывоза культурных ценностей;

документально подтвержденные гарантии принимающей стороны и гарантии государственных органов страны назначения в отношении сохранности и возврата культурных ценностей.

В ходатайстве о временном вывозе культурных ценностей может быть отказано по следующим основаниям:

-при отсутствии со стороны физического или юридического лица, осуществляющего временный вывоз, гарантий обратного ввоза культурных ценностей, предоставляемых в порядке, предусмотренном настоящим Законом;

-если состояние культурных ценностей, заявленных к временному вывозу, не позволяет изменять условия их хранения;

если не определен собственник культурных ценностей, заявленных к временному вывозу, а также, если культурные ценности являются предметом спора о праве собственности;

если в стране, в которую предполагается осуществить временный вывоз культурных ценностей, произошло стихийное бедствие, имеют место вооруженные конфликты, другие обстоятельства, препятствующие обеспечению сохранности временно вывозимых ценностей.

В ходатайстве о временном вывозе культурных ценностей может быть также отказано при отсутствии у Российской Федерации дипломатических отношений с государством, в которое предполагается осуществить временный вывоз культурных ценностей.

При принятии решения о возможности временного вывоза культурных ценностей «Росохранкультурой» выдается свидетельство на право временного вывоза культурных ценностей. Это свидетельство является основанием для пропуска указанных ценностей через таможенную и государственную границы Российской Федерации.

**[Смотрите также:   Дипломная работа по теме "Ценностные ориентации российской молодежи и их родителей"](https://sprosi.xyz/works/diplomnaya-rabota-po-teme-czennostnye-orientaczii-rossijskoj-molodezhi-i-ih-roditelej-2/" \t "_blank)**

Закон 1993 г. предусматривает и другие положения, цель которых состоит в том, чтобы обеспечить сохранение права на временно вывозимые культурные ценности. Так, согласно ст. 32 Закона положения договора о целях и условиях временного вывоза культурных ценностей с принимающей культурные ценности стороной, не подлежат изменению после выдачи свидетельства на право временного вывоза культурных ценностей.

После выдачи такого свидетельства эти ценности не могут служить предметом договора о залоге, как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. После того как ценности после их временного вывоза будут возвращены в Россию, они должны быть подвергнуты обязательной экспертизе, о которой говорилось выше. Важное положение установлено в ст. 57 Закона. Согласно этой статье, невозвращение культурных ценностей в срок, установленный в договоре об их возврате, рассматривается как незаконный вывоз культурных ценностей. Это означает, что такие действия квалифицируются как контрабанда. Временно ввозимые культурные ценности подлежат таможенному контролю и регистрации.

Особо следует обратить внимание на обеспечение прав граждан в отношении временного вывоза культурных ценностей. Решение о возможности временного вывоза по ходатайству собственника культурных ценностей или упомянутого им лица принимается в настоящее время Росохранкультурой (Управлением по сохранению культурных ценностей). Это решение, согласно ст. 28 Закона, может быть оспорено собственником заявленных к временному вывозу культурных ценностей в судебном порядке в соответствии с действующим законодательством.

Таким образом, требуется расширение и детализация правовой базы регулирующей ввоз и вывоз культурных ценностей путем совершенствования как национального законодательства, так и двусторонних соглашений между странами.

**2.2 Правовой иммунитет культурных ценностей музеев**

Культурные ценности, временно ввозимые в Россию в целях культурного сотрудничества и являющиеся собственностью иностранных государств, иностранных юридических и физических лиц, находятся под охраной Российской Федерации. На эти ценности распространяется действие российского законодательства о сохранении культурного наследия народов Российской Федерации.

Предоставление государственных гарантий охраны указанных ценностей осуществляется в каждом отдельном случае в соответствии с международными договорами Российской Федерации или постановлениями Правительства РФ на условиях соблюдения принципа взаимности.

Цель государственных гарантий состоит в том, чтобы обеспечить финансовое покрытие всех рисков в отношении временно ввозимых в Россию культурных ценностей.

При подготовке в России проекта Закона об иммунитете иностранного государства и его собственности было внесено предложение определить виды имущества иностранного государства, которое должно пользоваться полным иммунитетом, в том числе и от принятия обеспечительных мер в случае предъявления в судах исков к этому государству.

В числе этих категорий предлагалось внести следующие категории:

) культурные ценности и архивы, не выставленные на продажу и не предназначенные для продажи;

) имущество, являющееся частью экспозиций выставок, которое представляет научный, культурный или исторический интерес, и не выставленное на продажу либо не предназначенное для продажи.

Из этого предложения следует, что если, например, картины, являющиеся собственностью иностранного государства, были привезены на территорию России и выставлены на продажу, то они пользоваться иммунитетом не должны, поскольку они относятся к имуществу, которое используется или предназначено к использованию в иных целях, чем осуществление суверенной власти государства.

Хотя в последние годы в силу развития новых технических средств, обеспечивающих безопасность транспортировки и экспонирования, суммы страховых премий постепенно стали понижаться. Несмотря на улучшение технических средств перевозки, отдельные случаи повреждения на практике встречаются. Так, в 2001 г. при перевозке в г. Хьюстон (США) картины Рембрандта «Портрет старой женщины», принадлежащей ГМИИ им. Пушкина, она была повреждена.

Это стало очевидным при вскрытии климатического ящика. Картина была застрахована страховым брокером Marsh и перестрахована в нескольких крупных российских компаниях. В марте 2003 г. после окончательного урегулирования убытков страховая компания «Россия» выполнила свою часть обязательств и выплатила страховое возмещение [35, c. 45].

Суть введенных в ряде стран государственных гарантий для выставок состоит в том, что государство обязуется выплатить арендодателю возможный ущерб в рамках определенного покрытия (суммы ущерба). В этом случае для устроителя, во всяком случае частично, уменьшаются расходы по коммерческому страхованию.

Государственные гарантии для выставок были введены в ряде стран (Германия, Италия, Нидерланды, Австрия, Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия). Главной целью введения такой системы в большинстве указанных стран было оказание содействия проведению международных выставок.

В США такая система была введена в 1975 г. путем принятия так называемого Arts and Artifacts Indemnity Act (акта об ответственности государства в отношении произведений искусства и артефактов). Гарантия предоставляется на основе рекомендации специального совета экспертов. Она может предоставляться как для иностранных выставок в США, так и американских — за рубежом. Гарантия покрывает риски в случае ущерба, причиненного вследствие военных действий, актов, терроризма и землетрясения.

В Великобритании соответствующая система государственных гарантий была введена в 1980 г. (секция 16 о национальном культурном наследии National Heritage Act 1980, дополнена в 1992 г.). Гарантии предоставляются музеям, галереям, библиотекам, которые полностью или в основном финансируются государством, а также иным культурным учреждения, но по более сложной процедуре и с некоторыми оговорками. Не предоставляется возмещение ущерба в случаях войны и военных действий, а также небрежности (неосторожности) самого собственника.

Во Франции система государственных гарантий была введена Законом 1993 г. и Декретом 1993 г. для определенных, ограниченных по времени выставок произведений искусства. Решение о предоставлении гарантий принимает министр финансов на основании заключения специальной комиссии [35, c. 56].

Гарантия распространяется на следующие случаи: воровство, пропажа, повреждение, уменьшение стоимости вследствие причинения вреда. Гарантия распространяется на все указанные случаи (риски) при транспортировке и во время предоставления во временное пользование (по принципу «от гвоздя до гвоздя» (ст. 1 Закона 1993г., ст. 5 Декрета 1993г.). Французская государственная гарантия всегда увязывается с частным страхованием рисков.

В Германии государственная гарантия для выставок, подпадающих под компетенцию Федерации, была установлена в 1992 г. Федеральная гарантия предоставляется в рамках страхования рисков при транспортировке и проведении самой выставки.

Применяется принцип «от гвоздя до гвоздя». Гарантия распространяется на уничтожение, потерю, повреждения (вследствие стачки, войны, атомного вреда, террористических актов, вандализма, вызванные штормом, дождем, градом, снегом или ударом молнии). Покрывается также вред, обусловленный действиями третьих лиц. Государство (Федерация) несет ответственность «полностью в объеме, в котором страхователь мог бы нести ответственность по страхованию выставок». В Земле Берлин модель государственной гарантии была введена с 1 января 1994 г.

Система гарантий существует и в других землях ФРГ. В некоторых странах законодательно решен такой практический вопрос, как регулирование случая возвращения украденной или иным образом утраченной ценности.

Так, в США, Великобритании и Норвегии сторона, предоставившая экспонат для выставки, имеет право после выплаты полученной ею суммы возмещения и уплаты стоимости расходов выкупить предмет. В других странах, например во Франции, этот вопрос не урегулирован.

Развитие регулирования показало, что имеется тенденция распространения предоставления гарантии не только на государственные музеи, но и на негосударственные учреждения.

Государственная гарантия и частное страхование все больше и больше объединяются в одну систему. Государственные гарантии начинают рассматриваться не в качестве альтернативы частному страхованию.

Новые проблемы возникли в США в связи с актами международного терроризма. В ноябре 2002 г. в США был принят закон, согласно которому определена доля государства в случае уплаты страховых сумм в отношении повреждения или утраты имущества, в том числе и культурных ценностей, в результате террористического акта. Сумма государственного обеспечения США подобных страховых потерь по этому закону составила 100 биллионов долларов.

Одной из новых правовых проблем, возникших в этой области, прежде всего, в странах, куда наиболее часто ввозятся культурные ценности, стала проблема обеспечения иммунитета временно ввезенной культурной ценности (прежде всего на выставки) от каких-либо претензий третьих лиц на эту ценность.

Остановимся в этой связи на исках, предъявленных в разное время наследниками известного русского коллекционера и мецената Сергея Ивановича Щукина, умершего в эмиграции в 1936 г. Коллекция СИ. Щукина была национализирована в 1918 г. Дочери, а затем и внук СИ. Щукина предъявляли несколько раз иски к Советскому государству, а затем и к Российской Федерации в отношении картин французских художников из этой коллекции, вывезенных за границу для проведения выставок. Первым таким делом было рассмотренное в 1954 г. судом департамента Сена во Франции дело о картинах Пикассо. Несколько картин этого художника были вывезены тогда из СССР в Париж и выставленные в одном из французских музеев.

Иск был предъявлен дочерью СИ. Щукина — Екатериной Щукиной-Келлер, которая требовала признать ее право собственности на картины и просила наложить на них арест. Иск был отклонен, причем французский суд в своем решении указал, что французский публичный порядок в данном деле не был задет в такой мере, чтобы требовалось принятие срочных мер, ибо эти картины были приобретены уже много лет назад иностранным государством от его собственных граждан, на его собственной территории и в соответствии с законами страны [40, c. 3].

Наибольший интерес представляет второе дело, также рассмотренное во Франции, но уже в 1993 г. (решение Парижского суда Большой инстанции от 16 июня 1993 г.).

В связи с проведением в Центре искусства и культуры имени Жоржа Помпиду выставки картин Анри Матисса из Государственного Эрмитажа и Государственного музея изобразительных искусств имени А.С. Пушкина дочь коллекционера С.И. Щукина Ирина Щукина-Келлер, а также некий И. Коновалов, утверждающий, что он является внуком другого известного собирателя западной живописи И.А. Морозова, предъявили ряд исков к Российской Федерации, Государственному Эрмитажу, Государственному музею изобразительных искусств имени А.С. Пушкина и Центру Помпиду. Истцы требовали наложения предварительного ареста на картины и каталоги выставки, признания их права собственности на картины и выплаты им возмещения в крупных суммах.

Картины, как уже отмечалось выше, перешли в собственность государства на основании декретов о национализации 1918 г.Решением суда в исках Щукиной и Коновалову было отказано со ссылкой на принцип судебного иммунитета государства и его собственности.

От имени Российского государства в суде было заявлено, что акт о национализации представляет собой осуществление публичной власти государства и касался коллекции картин, принадлежащей его гражданам и находящейся на его территории.

Кроме того, было обращено внимание суда на то, что иммунитетом от принудительных мер пользуется не только государство как таковое, но также два музея, осуществляющие хранение картин в рамках выполнения публично-правовых функций в области культуры, на что они были уполномочены Министерством культуры РФ [44, c. 195].

Суд согласился с этими доводами и признал, что при отсутствии согласия государства на рассмотрение дела иски не могут быть предметом рассмотрения суда. На этом же основании суд отказал истцам в отношении их требований об осуществлении мер принудительного характера. Значение решения французского суда по этому делу трудно переоценить, поскольку французский законодатель очень быстро на него отреагировал и ввел систему обеспечения неприкосновенности от требований о наложении ареста в порядке предварительного обеспечения исков в отношении временно ввезенных из-за границы для проведения выставок во Франции предметов. Это было предусмотрено в Законе от 8 августа 1994 г. Согласно этому Закону, культурные ценности, ввезенные органом иностранной государственной власти, публичным образованием или иностранным культурным учреждением, предназначенные для публичного показа (экспонирования) во Франции, не подлежат аресту в течение периода времени, когда они предоставлены французскому государству или любому юридическому лицу, им на это уполномоченному.

Совместным распоряжением министра культуры и министра иностранных дел для каждой выставки определяется (фиксируется) список культурных ценностей, устанавливается срок ее проведения.

Такого рода акты, которые в специальной литературе получили название «anti-seizure laws» (законы против ареста), предусматривающие применение принципа иммунитета культурных ценностей в отношении возбуждения судебных процессов, касающихся культурных ценностей, помещенных на публичных выставках, были приняты в США (в штатах Нью-Йорк и Техас), и в четырех провинциях Канады.

Этопредусмотрено также в общих законодательных актах о защите культурных ценностей, действующих в Австрии (Закон 1986 г.), Ирландии (Закон 1994 г.) [47, c. 24].

В немецкой юридической литературе подобное регулирование получило наименование «Freies Geleit», что означает «свободное сопровождение». Как отмечалось в литературе, истоки этого понятия находятся, во-первых, в области уголовного процессуального права, а во-вторых, в области международного права, поскольку согласно нормам международного права, дипломатам или другим гражданам иностранного государства в случае начала военных действий или разрыва дипломатических отношений облегчается свободный проезд по соответствующей территории для возвращения на Родину.

В Германии в Законе о защите немецкого культурного достояния (и ред. 1998 г.) были предусмотрены следующие положения (приведем их полностью).

Во-первых, если предмет иностранного культурного достояния временно предоставлен для проведения выставки в ФРГ, то компетентный высший орган власти соответствующей Земли должен подтвердить свое обязательство о возврате предмета к определенному установленному сроку. В отношении выставок, которые проводятся на федеральном уровне или юридическим лицом непосредственного федерального подчинения, решение о подтверждении обязательства о возврате выносит соответствующий компетентный орган.

Во-вторых, подтверждение обязательства о возврате должно быть дано до ввоза предмета культурного достояния в письменной форме и содержать в тексте слова «правовое обязательство подтверждения согласия на возврат». Оно не может быть взято обратно или отозвано.

В-третьих, подтверждение означает, что притязанию лица, предоставившего предмет, на его возврат нельзя противопоставлять какие-либо права, которые могут быть заявлены третьими лицами.

И, наконец, в-четвертых, предусмотрено, что до возврата предмета лицу, его предоставившему, не допускаются судебные иски о передаче предмета, распоряжения об аресте, залог и конфискация предмета.

В отношении третьего принципа в немецкой литературе (проф. Е. Жейм) было обращено внимание на то, что такой же позиции придерживался Конституционный суд ФРГ в своем решении от 28 января 1998 г. Суть этого дела состояла в следующем. Князь Лихтенштейна (выступивший в данном случае в качестве третьего лица) тщетно пытался добиться возвращения в свое княжество переданной Чехией во временное пользование для показа на выставке в Кельне (ФРГ) картины голландского художника Питера ван Лайера (Pieter van Laer). Собственником этой картины после окончания Второй мировой войны стала Чехословакия на основе проведенной там национализации (конфискации) в силу так называемых Декретов Бенеша. Существенное значение в этом деле имело определение того, был ли в момент конфискации с точки зрения чехословацкого законодательства о конфискации тогдашний князь Лихтенштейна немецким гражданином. Согласно официальному толкованию германских судов, этот вопрос лежит за пределами их юрисдикции [65, c. 140].

Как отмечалось в немецкой юридической литературе, тогдашний князь Лихтенштейна не только не был немецким гражданином, но вообще был главой нейтрального государства во время этой войны. Конституционный суд ФРГ, как доказывалось в литературе, вообще неправильно толковал международно-правовые нормы.

Однако результат решения был оценен положительно, поскольку Конституционный суд ФРГ пришел к выводу о том, что предоставленные Чехией культурные ценности должны быть возвращены. В противном случае, как справедливо отмечал Е. Жейм, международная деятельность по проведению выставок была бы сопряжена с большой ненадежностью. Картина была передана в Чехию. В дальнейшем иск предъявлялся и в Европейский суд по правам человека в Страсбурге и Международный суд ООН в Гааге.

В приведенных нами выше решениях французских судов по искам наследников Щукина суды исходили из общего международно-правового принципа иммунитета государства. Однако в специальной литературе, посвященной проблематике культурных ценностей, справедливо обращалось внимание на то, что музеи в отношении экспонатов, привезенных на выставки, не всегда могут ссылаться на принцип иммунитета государства, на принцип иммунитета главы государства или дипломатов, даже тогда когда выставка проводится в публично-правовых целях и служит взаимопониманию между народами. Для этого требуется принятие специальных нормативных актов.

В основном объем применения соответствующих положений отдельных законодательных актов стран, в которых они были приняты, совпадает. Закон США распространяется на «произведения искусства или другие объекты культурного значения».

Конкретные критерии для отнесения таких объектов к «объектам культурного значения» не даются. Соответствующие государственные органы исходят при решении этих вопросов из заключений музеев. В Законе штата Нью-Йорк круг объектов сформулирован в более узком объеме, поскольку в нем говорится только о произведениях искусства.

Французский закон 1994 г. распространяется на все культурные ценности, однако его действие ограничено характером учреждения, представившего ценности, поскольку соответствующие привилегии представляются только в отношении ценностей, ввезенных органами государства или культурными учреждениями, но не частными лицами или частными музеями. В немецком законодательстве не установлено ограничений, поскольку оно применяется ко всем ценностям, ввезенным из других стран.

Существенное значение с правовой точки зрения имеет объем предоставляемой защиты. В ФРГ защита предоставляется во всех случаях, не допускаются иски о выдаче предмета, распоряжения об аресте, залоге, конфискации как в гражданско-процессуальном, так и в уголовно-процессуальном производстве, в порядке так называемой предварительной защиты (einstweiliger Rechtschutz).

Гарантия согласно ст. 12 Закона предоставляется при наличии следующих условий: 1) никто не реализовал титул собственности на культурную ценность; 2) ввоз культурной ценности не был незаконным; 3) в договоре проката было предусмотрено, что культурная ценность после закрытия выставки должна быть возвращена в страну, из которой она была предоставления для проката (выставки).

Действие гарантии, согласно ст. 13, состоит в том, что частные лица и государственная власть не могут осуществлять правовые притязания на культурную ценность до тех пор, пока ценность находится в Швейцарии.

В последние годы в практике проведения российскими музеями выставок за рубежом имел место ряд случаев, когда делались попытки обращения к судам с целью наложения ареста на ввезенные культурные ценности. Остановимся на нескольких случаях такого рода. В июне 2000 г. внук СИ. Щукина — французский гражданин Анд-ре-Марк Делок-Фурко обратился в Гражданский трибунал Рима с требованием о наложении ареста на всемирно известное полотно Анри Матисса «Танец», которое было написано художником специально для особняка Щукина в Москве. Картина была отправлена Эрмитажем на выставку «Сто шедевров импрессионистов» в Рим. В отношении этой выставки была предоставлена гарантия неприкосновенности всех экспонатов муниципальными властями Рима. Хотя суд принял исковое заявление и даже назначил дату слушания для его рассмотрения, полотно было спешно возвращено в Санкт-Петербург. Однако суд вынес решение в соответствии с рассмотренной нами выше Директивой ЕС, согласно которой иски такого рода не подлежат рассмотрению на территории ЕС.

В декабре 2002 г. тот же Андре-Марк Делок-Фурко предъявил претензию на картины французских художников из собрания Государственного музея изобразительных искусств им. А.С. Пушкина, привезенные на выставку в Хьюстон (США). Среди 76 картин, которые были выставлены в Хьюстоне, 24 были из собрания С. И. Щукина. По данным газеты «Вашингтон пост» Государственный департамент еще в августе 2002 г. предоставил картинам из российского музея иммунитет от юридических притязаний на том основании, что эта выставка имеет большое культурное значение и ее проведение отвечает национальным интересам США, поэтому его претензия не была принята.

В июне 2003 г. Французская ассоциация держателей облигаций царских займов (АФПЕР) предъявила в Парижском суде Большой инстанции иск с требованием наложить арест на российские произведения искусства, помещенные на выставке «Когда Россия говорила по-французски». В экспозиции выставки были представлены произведения из коллекций Эрмитажа и музея в Павловске, музеев Кремля и Государственного исторического музея в Москве, Государственного архива РФ.

Министерство иностранных дел Франции и Министерство культуры РФ подписали документ, гарантирующий своевременное возвращение коллекции и ее неприкосновенность, в том числе, и от ареста в случае судебного иска. В июле 2003 г. в связи с выставкой из собрания музея им. А.С. Пушкина в Лос-Анджелесе, на которой из 76 полотен 24 входили в коллекцию С.И. Щукина, тот же внук предъявил иск, в котором потребовал заблокировать выставку, если эти картины не будут исключены из экспозиции или если ему не будет выплачена соответствующая компенсация. И в этом случае выставка и все ее экспонаты в соответствии с законодательством США пользовались иммунитетом.

В сентябре 2004 г. в связи с проведением в Государственном музее изобразительных искусств им. А.С. Пушкина выставки «Выбор Сергеям Ивановича Щукина», посвященной 150-летию со дня рождения С.И. Щукина, его внук Андре-Марк Делок-Фурко подарил музею шесть произведений французских авторов из числа последних приобретений, сделанных его дедом в эмиграции.

В своем интервью Фурко сказал: «Иски исками, дружба — дружбой. Конфликты решаются в суде, но суды не мешают нормальному общению. Это и есть цивилизованное решение споров» [30, c. 249].

**.3 Правовое регулирование возврата культурных ценностей музеев**

Федеральный Закон от 15 апреля 1998 г. «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации» (далее Закон 1998 г.) установил жесткий порядок предъявления, рассмотрения и удовлетворения претензий о возврате культурных ценностей. Эти претензии, согласно п. 1 ст. 18, могут быть заявлены правительством соответствующего государства только Правительству РФ. В Законе сказано, что претензии физических и юридических лиц, муниципальных органов, общественных и иных организаций и объединений к рассмотрению не принимаются.

В первоначальной редакции Закона, принятой в 1998 г., существенным (принципиальным) элементом установленной им системы рассмотрения претензий иностранных государств на перемещенные культурные ценности было правило о том, что «Передача государству, заявившему претензию, перемещенной культурной ценности осуществляется на основе федерального закона. Федеральный закон о передаче перемещенной культурной ценности принимается на основе законопроекта, вносимого Правительством Российской Федерации по согласованию с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление данной культурной ценностью» (п. 2 ст. 18).

«Без принятия соответствующего федерального закона, — согласно п. 3 ст. 18 — перемещенная культурная ценность не может быть предметом передачи, дарения, обмена или любого другого отчуждения в пользу каких-либо государств, организаций или отдельных лиц».

Рассматривая эти нормы, Конституционный Суд отметил, что из положений п. 2 и 3 ст. 18 следует: принятие специального федерального закона требуется в отношении каждой конкретной отчуждаемой и передаваемой культурной ценности. По мнению Суда тем самым допускается неоправданное вторжение в текущую деятельность органов исполнительной власти по управлению федеральным имуществом. Суд исходил из того, что на основе принятия специального федерального закона могут передаваться не все ценности, а только те, которые имеют уникальный характер, особо важное культурно-историческое значение.

Кроме того, Суд исходил из того, что претензии о передаче ценностей могут рассматриваться и разрешиться не только на межправительственном уровне, т.е. в рамках внесудебной процедуры, но и в судебном порядке. В случае же использования судебной процедуры положения п. 2 и 3 ст. 18 Закона неприменимы. «Иное не согласуется с самостоятельностью и независимостью судебной власти и основанной на этом обязательностью судебных решений» [29].

Кроме того, Суд обратил внимание на то, что в соответствии с Конституцией не исключается возможность решения таких вопросов посредством международных договоров, подлежащих в установленных законом случаях ратификации. Исходя из приведенных выше соображений, Конституционный Суд признал, что положения, содержащиеся в п. 2 и 3 ст. 18 Закона, не соответствуют Конституции РФ (ст. 10, ПО (ч. 1) и 114 (п. «г» ч. 1) в той мере, в какой они предполагают принятие специального федерального закона о передаче перемещенной культурной ценности, не имеющей уникального характера, особо важного культурно-исторического значения (п. 9 постановляющей части постановления КС).

Приведенные выше положения ст. 18 Закона были подвергнута справедливой критике в нашей литературе. При этом отмечалось, что возврат конкретной ценности, если это предписано Законом 1998 (в ред. 2000 г.), не следовало увязывать с принятием еще одного федерального закона [44, c. 206].

В редакции 2000 г. Закона 1998 г. в ст. 18 было дополнительно предусмотрено: «претензия подается в Правительство Российской Федерации правительством государства, заявившего претензию, на государственном языке Российской Федерации», и далее: «передача государству, заявившему претензию, перемещенной культурной ценности, имеющей уникальный характер, особо важное историческое, художественное, научное или иное культурное значение, осуществляется на основе федерального закона. Проект федерального закона о передаче перемещенной культурной ценности вносится в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации по согласованию с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление данной культурной ценностью.

Критерии и порядок отнесения перемещенных культурных ценностей к культурным ценностям, имеющим уникальный характер, особо важное историческое, художественное, научное или иное культурное значение, либо к культурным ценностям, не имеющим такого характера и значения, утверждаются Правительством Российской Федерации.

Передача государству, заявившему претензию, перемещенной культурной ценности, не имеющей уникального характера, особо важного исторического, художественного, научного или иного культурного значения, осуществляется на основе постановления, издаваемого Правительством Российской Федерации, после согласования с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого находится региональное учреждение культуры, осуществляющее оперативное управление данной культурной ценностью, а также после уведомления палат Федерального Собрания Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации вступает в силу со дня его официального опубликования» (п. 2 ст. 18) [23].

В новой редакции ст. 18 Закона предусмотрено также, что без принятия соответствующего федерального закона или постановления Правительства Российской Федерации перемещенная культурная ценность не может быть предметом передачи, дарения, обмена или любого другого отчуждения в пользу каких-либо государств, организаций или отдельных лиц.

Передача перемещенной культурной ценности, являющейся объектом претензии, государству, заявившему претензию, осуществляется с возмещением указанным государством расходов по ее идентификации, экспертизе, хранению, реставрации, а также расходов на ее передачу (транспортных и др.). законный правовой культурный музейный

На основе федерального закона или постановления Правительства Российской Федерации о передаче перемещенной культурной ценности федеральный орган дает указание учреждению культуры, в оперативном управлении которого находится перемещенная культурная ценность, являющаяся объектом претензии, заключить с организацией (учреждением или отдельным лицом), уполномоченной на то правительством государства, заявившего претензию, договор, в соответствии с которым производятся возмещение расходов, предусмотренных этой статьей, и фактическая передача ценности (реликвии).

Как отмечалось в постановлении Конституционного Суда, правило о предъявлении претензий правительствами соответствующих государств только Правительству Российской Федерации не может толковаться как исключающее судебный порядок установления и защиты права собственности на конкретные перемещенные культурные ценности, находящиеся на территории Российской Федерации, и, следовательно, не допускающее право на обращение в суды Российской Федерации для лиц, которым принадлежали культурные ценности, обозначенные в Законе как собственность заинтересованных государств. Равным образом не могут быть лишены права на судебную защиту и собственники в бывших неприятельских государствах тех находящихся на территории Российской Федерации перемещенных культурных ценностей, которые не могли быть объектом компенсаторной реституции на основе Мирных договоров 1947 г. и других актов, принятых в порядке осуществления прав и верховенства оккупационных властей в Германии.

В отношении установленной Законом 1998 г. в его первой редакции необходимости принятия в каждом отдельном случае федерального закона в отношении передачи, дарения, обмена или любого другого отчуждения в пользу каких-либо государств, организаций или отдельных лиц (п. 2, 3 ст. 18) следует отметить, что Конституционный Суд признал такой порядок не соответствующим Конституции, если речь идет о передаче перемещенной культурной ценности, «не имеющей уникального характера, особо важного культурно-исторического значения».

Постановлением Правительства РФ от 11 марта 2001 г. с целью реализации этих положений Закона было утверждено специально Положение об отнесении перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей к культурным ценностям, имеющим уникальный характер, особо важное историческое, научное или иное культурное значение [24].

В соответствии с этим Положением Министерство культуры РФ и Федеральная архивная служба России в целях выработки заключения об отнесении перемещенных культурных ценностей к уникальным культурным ценностям образуют экспертные советы и определи ют порядок их работы. Экспертные советы при рассмотрении вопроса об отнесении перемещенных культурных ценностей к уникальным культурным ценностям руководствуются критериями уникальности, исторической, художественной, научной или иной культурной значимости.

Уникальными считаются перемещенные культурные ценности, обладающие редкими, единственными в своем роде отличительными особенностями, свойствами и качествами. Исторически значимыми являются перемещенные культурны ценности, имеющие прямое отношение к ранним историческим периодам, а также к значительным историческим событиям или известным личностям, сыгравшим выдающуюся роль в мировой истории науке и культуре. Художественно значимыми являются перемещенные культурные ценности, представляющие собой выдающиеся творения мировой культуры.

Научно значимыми являются перемещенные культурные ценности, которые признаются важнейшими в изучении всемирной истории, истории искусства, отдельных художественных и научных на правлений и школ. В отношении научно-технической документации этот критерий используется для выявления документов, отражающих на момент их создания принципиально новые этапы в развитии все, мирного научно-технического прогресса, в различных отраслях науки техники и т.д.

Иными культурно значимыми признаются перемещенные культурные ценности, обладающие специально-ценностными качествами.

Межведомственный совет по вопросам культурных ценностей рассматривает заключения экспертных советов и дает соответствующие рекомендации.

Министерство культуры и Федеральная архивная служба России на основании заключений экспертных советов и рекомендаций этого Межведомственного совета принимают соответствующие решения об отнесении или неотнесении перемещенных культурных ценностей к уникальным.

От этого зависит практическое решение очень важного вопроса, а именно: на основании какого акта перемещенная культурная ценность может быть передана иностранному государству — специального федерального закона или постановления Правительства РФ.

Как уже отмечалось, в Законе 1998 г. (в ред. 2000г.) проводится различие между собственностью бывших неприятельских государств и собственностью так называемых заинтересованных государств, под которыми понимаются государства, территории которых были полностью или частично оккупированы войсками бывших неприятельских государств. В собственность заинтересованных государств, входит собственность государственная, частная, муниципальная, общественных и иных организаций и объединений в этих государствах.

Напомним, что эту собственность действие принципа компенсаторной реституции не распространяется. Законом 1998 г. (в ред. 2000 г.) установлен особый порядок передачи заинтересованным государствам культурных ценностей, которые были насильственно изъяты и незаконно вывезены с их территорий бывшими неприятельскими государствами (пп. 1 ст. 8), а также ценностей, которые являлись собственностью религиозных организаций и приравненных к ним (пп. 2 ст. 8) и ценностей, принадлежавших лицам, которые были лишены их в связи с их участием в национальном сопротивлении оккупационным и коллаборационистским режимам, и (или) в связи с их расовой, религиозной или национальной принадлежностью (пп. 3 ст. 8).

В отношении передачи культурных ценностей заинтересованным государствам предусмотрены следующие правила.

-Такая претензия в отношении точно обозначенных культурных ценностей (культурной ценности) может быть заявлена заинтересованным государством в любое время, как только ему станет известно, что эти ценности (ценность) находятся (находится) на территории Российской Федерации, однако не позднее 18 месяцев со дня опубликования федеральным органом исполнительной власти, на который Правительством РФ возложено государственное регулирование в области сохранения культурных ценностей, сведений об этих ценностях (ценности) в источнике информации, установленном Правительством РФ.

-Претензии, не заявленные в срок, указанный выше, к рассмотрению не принимаются, что не лишает физических и юридических лиц заинтересованного государства права искать удовлетворения своих претензий в судебном порядке в сроки, определенные законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 3 ст. 9, перемещенные культурные ценности, подпадающие под действие ст. 8 Закона, не востребованные заинтересованным государством в порядке и на условиях, установленных этим Законом, либо физическими или юридическими лицами указанного государства на основе вступившего в силу судебного решения, зачисляются в специальный фонд (реестр) культурных ценностей, предназначенных для обмена на культурные ценности Российской Федерации, разграбленные бывшими неприятельскими государствами в период Второй мировой войны, и находящиеся на территории государства, не востребовавшего свои культурные ценности. Положение о специальном фонде (реестре) культурных ценностей, было утверждено постановлением Правительства РФ от 11 марта 2001 г.

Создание такого специального Фонда культурных ценностей было подвергнуто в нашей литературе критике, прежде всего потому, что в соответствии с постановлением Конституционного Суда культурные ценности, являющиеся собственностью заинтересованных государств, не могут быть обращены в федеральную собственность России и использоваться в качестве компенсации за ущерб, нанесенный культурному достоянию России государством-агрессором [44, c. 230].

Особый порядок подачи ходатайств о возвращении культурных ценностей был установлен также в отношении семейных реликвий. Такие ходатайства могут подаваться имеющими надлежащие правомочия представителями семей, которым ранее принадлежали эти ценности (реликвии), в федеральный орган (ст. 19). В случае признания ходатайства подлежащим удовлетворению федеральный орган принимает решение о передаче семейной реликвии, являющейся объектом ходатайства, семье, которой она ранее принадлежала, при условии оплаты ее стоимости, а также возмещения расходов на ее идентификацию, экспертизу, хранение, реставрацию и расходов на ее передачу (транспортных и других).

Учреждение культуры, в оперативном управлении которого находится перемещенная культурная ценность, являющаяся объектом ходатайства, заключает на основе поручения федерального органа с имеющим надлежащие правомочия представителем семьи, которой ранее принадлежала эта культурная ценность (реликвия), договор, в соответствии с которым производятся оплата ее стоимости, возмещение предусмотренных расходов и фактическая передача ценности (реликвии). После принятия Закона 1998 г. создан механизм, призванный обеспечить реализацию ряда его положений. Была осуществлена работа по определению бывшей государственной принадлежности перемещенных ценностей (как культурных ценностей, относящихся к собственности бывших неприятельских государств, так и культурных ценностей, относящихся к собственности заинтересованных государств). Постановлением Правительства РФ от 11 марта 2001 г. установлено, что сведения о наличии на территории РФ перемещенных культурных ценностей подлежат опубликованию в издаваемом Министерством культуры специальном каталоге.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 11 марта 2001 г. организован Межведомственный совет по вопросам культурных ценностей, перемещенных в результате Второй мировой войны, и утверждено Положение об этом Совете. Совет является коллегиальным совещательным органом [24]. Дополнительно постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2001 г. № 617 состав Межведомственного совета изменен, и ему придан более высокий статус, поскольку в него вошли заместители руководителей заинтересованных ведомств [25].

Совет является постоянно действующим совещательным органом, осуществляющим предварительное рассмотрение вопросов, связанных с урегулированием взаимных претензий России и иных государств в отношении перемещенных в результате Второй мировой войны культурных ценностей и подготовку соответствующих рекомендаций.

Основными задачами Межведомственного совета являются:

-предварительное рассмотрение вопросов, связанных с возвратом российских культурных ценностей, разграбленных и незаконно вывезенных с территории Союза ССР оккупационными войсками бывших неприятельских государств и находящихся за пределами территории Российской Федерации, для подготовки рекомендаций с целью предъявления соответствующих претензий иностранным государствам;

-предварительное рассмотрение претензий иностранных государств и ходатайств иностранных граждан в отношении перемещенных культурных ценностей, которые находятся или могут находиться на территории Российской Федерации, и подготовка соответствующих рекомендаций;

-с включением в специальный фонд (реестр) находящихся на территории Российской Федерации перемещенных культурных ценностей, не востребованных заинтересованными государствами либо физическими или юридическими лицами этих государств на основе вступившего в силу судебного решения;

с обменом перемещенных культурных ценностей на культурные ценности Российской Федерации, находящиеся за ее пределами;

с отнесением перемещенных культурных ценностей к культурным ценностям, имеющим уникальный характер, особо важное историческое, художественное, научное или иное культурное значение.

Полномочный федеральный орган по сохранению культурных ценностей должен осуществлять контроль за сохранностью, перемещенных культурных ценностей и подготовка решений по вопросам, касающимся прав собственности на эти ценности. На федеральный орган также возложено рассмотрение претензий иностранных государств и ходатайств иностранных граждан, подготовка решений по этим претензиям и принятие решений по этим ходатайствам.

Таким образом, в принятом в 1998 г. Законе была сделана попытка урегулировать ситуацию, относящуюся к периоду окончания Второй мировой войны. Перед законодателем стояла трудная задача сформулировать позицию российского государства в отношении обстоятельств почти полувековой давности, относящихся к периоду 1945-1948 гг. (что было сделано тогда рядом стран). Практика применения Закона показала, что в его тексте имеются определенные пробелы, а в некоторых случаях — положения, нуждающиеся не только в толковании, но и в уточнении (возможно, не путем внесения поправок, а посредством принятия постановления правительства о ходе реализации этого законодательного акта).

Принятие Закона 1998 г. означает, и об этом прямо в нем говорится, что Россия будет вести переговоры с другими государствами (имеется в виду прежде всего ФРГ) и заключать международные договоры, способствующие достижению его целей. Однако позиции сторон на этих переговорах не совпадают, что, естественно, затрудняет их проведение. Наиболее четко отношение германской стороны к этому Закону сформулировала государственный министр по делам культуры ФРГ Кристина Вайс: мы не можем «изменить российский Закон о перемещенных культурных ценностях, но мы и не можем его признать» [33, c. 4]. Согласно ее точке зрения (а она является в ФРГ господствующей) Закон 1998 г. не соответствует нормам международного права.

С этим утверждением нельзя согласиться. Как отмечал А. Бовин, «согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, Германия была обязана возместить причиненный ущерб (репарации), возвратить награбленные культурные ценности (реституция), а если по каким-либо причинам возвращение невозможно, заменить похищенное равнозначными ценностями (компенсаторная реституция). Поскольку единственно легитимной властью на территории послевоенной Германии была Союзная Контрольная Администрация, то именно она, действуя на законных, неоспоримых основаниях, реализовывала обязательства побежденной Германии. В зоне, оккупированной советскими войсками, этим же на столь же законных, правомерных основаниях занималась Советская Военная Администрация. В реальной ситуации того времени практически было невозможно избежать вандализма и злоупотреблений. Но такие случаи ни в коей мере не позволяют ставить под сомнение полное и безусловное право Советского Союза компенсировать свои потери. В том числе — и потери культурных ценностей» [31, c. 7].

Не следует забывать, что в связи с подписанием Договора об окончательном урегулировании в отношении Германии от 12 сентября 1990 г. министры иностранных дел ФРГ и ГДР направили в тот же день министрам иностранных дел СССР, США, Великобритании и Франции письмо, в котором было указано следующее: «Меры по изъятию имущества, принятые на основе прав и верховенства оккупационных властей (1945-1949 гг.), являются необратимыми», и ФРГ «не будет издавать нормативных актов, которые противоречили бы приведенному выше заявлению».

**3. Правовое регулирование музейной деятельности в зарубежных странах**

**.1 Опыт США и Великобритании в правовом регулировании охраны и защиты культурного наследия**

Первым законом об охране памятников истории и музейной деятельности в США стал Закон 1906 года «О древностях», наделивший Президента полномочием относить к категории охраняемых памятников объекты, находящиеся на земле, принадлежащей федеральной администрации.

В настоящее время федеральное законодательство об охране и использовании памятников истории и культуры кодифицировано в Своде законов США — раздел «Охрана (консервация)», главы «Национальные парки, военные парки, монументы и морское побережье» и «Исторические места, здания, объекты и древности» [50, c. 38].

Основными нормативными актами являются:

1)закон от 21 августа 1935 года «Об американских исторических местах, зданиях и древностях»;

2)закон от 26 октября 1949 года «О Национальном тресте по охране памятников истории в Соединенных Штатах»;

**[Смотрите также:   Дипломная работа по теме "Разработка рекреационного тура 'Бурабай в белом', Казахстан, Боровое"](https://sprosi.xyz/works/diplomnaya-rabota-po-teme-razrabotka-rekreaczionnogo-tura-burabaj-v-belom-kazahstan-borovoe/" \t "_blank)**

)закон от 15 октября 1966 года «Об охране памятников истории, имеющих национальное значение».

Закон 1966 года является наиболее значительным федеральным актом, регулирующим охрану памятников истории и культуры.

В нѐм Федеральное правительство заявляет о стоящих перед ним задачах, в том числе «оказывать помощь штатам, местным муниципалитетам, индейским племенам, организациям коренного гавайского населения и Национальному тресту по охране памятников истории США для расширения их деятельности и реализации программ по охране и использованию памятников истории».

В Своде законов США содержится ряд определений, связанных с музейной деятельностью и памятниками истории и культуры:

Памятники истории — это районы, территории, здания, сооружения, объекты, внесѐнные в Национальный реестр.

Сохранение памятников — это их идентификация, оценка, составление описи и документации, приобретение, охрана, управление, реабилитация, реставрация, использование, реконструкция.

Ответственность за сохранение национальных памятников истории и культуры возложена на Министра внутренних дел.

В его полномочия входит:

аккумулировать, сопоставлять и хранить планы, схемы, рисунки, фотографии и другую информацию об исторических местах, зданиях и иных объектах, а также об объектах, имеющих национальное значение с точки зрения их археологической ценности;

проводить необходимые исследования и изыскания для получения верных и точных сведений об определѐнных местах, зданиях и объектах;

приобретать собственность, представляющую исторический или археологический интерес;

заключать контракты и соглашения со штатами, муниципальными подразделениями, корпорациями, ассоциациями и отдельными лицами по вопросу о защите, сохранении, содержании или использовании в публичных целях исторических или археологических объектов;

вести работу по восстановлению, реконструкции, реабилитации, сохранению и содержанию исторических мест, зданий и объектов, а также исторической или археологической собственности национального значения и в случае необходимости открывать и содержать музеи;

устанавливать памятные доски и памятные знаки;

образовывать корпорации по восстановлению, реконструкции, использованию и сохранению какого-либо определѐнного исторического или археологического объекта;

развивать учебные программы, связанные с историческими и археологическими объектами национального значения;

распространять соответствующие сведения и информацию;

принимать все необходимые меры для реализации своих полномочий в данной области, издавать соответствующие правила и постановления.

На Министра внутренних дел возложена обязанность составлять Национальный реестр, внося в него районы, территории, здания, сооружения и другие объекты, имеющие ценность с точки зрения американской истории, архитектуры, археологии, техники и культуры.

Список охраняемых памятников истории и культуры федерального уровня постоянно пополняется. Только в 1990-2000 годах Конгрессом США были приняты более 40 актов, объявляющих новые «исторические места национального значения» [55, c. 115].

Финансирование программ по охране памятников истории и культуры осуществляется Министерством внутренних дел. Государственные субсидии предоставляются на определенных условиях и в размере, не превышающем 70 % общих издержек. Для их получения необходимы согласование мероприятий с общим планом деятельности по охране памятников истории, одобренным Министром; предоставление отчѐтов о проводимых мероприятиях; принятие на себя расходов по содержанию объекта после завершения программы.

Периодически, но не реже одного раза в четыре года, Министр внутренних дел должен оценивать результаты осуществления штатами программ по охране памятников. Офицер по охране памятников истории штата уполномочен: вести общий обзор памятников истории, находящихся на территории штата, в сотрудничестве с федеральными и штатными агентствами, местными муниципалитетами, частными организациями и отдельными лицами; представлять памятники для включения их в Национальный реестр; разрабатывать и осуществлять общий план сохранения памятников истории штата и др.

Охраной памятников истории и культуры в США занимается также ряд органов и специализированных организаций. Главную роль в координации мер по сохранению наследия прошлого и привлечению к этой деятельности общественности призван играть Национальный трест охраны памятников истории (1949 год). Его основные функции:

пропаганда национального наследия,

консультативная и научно-исследовательская деятельность.

В 1966 году был образован Консультативный совет по сохранению памятников истории. В его состав входят: председатель, назначаемый Президентом США из представителей общественности; В 1966 году был образован Консультативный совет по сохранению памятников истории. В его состав входят: председатель, назначаемый Президентом США из представителей общественности; Министр внутренних дел; архитектор Капитолия; пять министров, в ведении которых находятся памятники истории и др. Совет консультирует Президента и Конгресс США по вопросам, связанным с охраной исторических памятников, рекомендует мероприятия по координации деятельности федеральных, штатных и местных органов, частных организаций и отдельных лиц. Консультативный совет по сохранению памятников истории располагает значительными финансовыми средствами.

С августа 1916 года в системе Министерства внутренних дел США действует Служба национальных парков, создано Консультативное управление системы национальных парков. В августе 1955 года было образовано Консультативное управление национальных святынь г. Нью-Йорка. С 1910 года в США действует Комиссия по вопросам изящных искусств, она консультирует Президента США, членов Конгресса и различные правительственные агентства по вопросам, связанным с произведениями искусства и памятниками истории и культуры. В 1978 году при Министерстве внутренних дел была образована Служба охраны и восстановления национального наследия. Законом 1985 года «О международной безопасности и развитии сотрудничества» была образована Комиссия по сохранению культурного наследия США за рубежом. Еѐ целью является охрана и восстановление кладбищ, монументов и исторических сооружений.

Общественный интерес к памятникам Средневековья в Англии отчѐтливопроявился в начале XVIII века. Первый специальный Закон о памятниках старины был принят в 1882 году. В настоящее время в Великобритании нет единого законодательного акта об охране и использовании памятников истории и культуры. Основные положения об охране памятников содержатся в законодательных актах, принятых за последние 40 лет. Среди них:

— Закон о правах местных органов управления в отношении исторических зданий 1962 года.

Закон о пустующих церквах и иных культовых сооружениях 1969 года.

Законы о планировании городского и сельского строительства 1971, 1972 и 1974 годов.

Закон о Национальном тресте 1971 года, Закон о памятниках старины 1972 года. Закон о памятниках на полях сражений 1972 года.

Закон о благоустройстве городских и сельских районов 1974 года.

Закон о памятниках старины и археологических зонах 1979 года.

Законы о национальном наследии 1980, 1983 и 1985 годов [42, c. 102].

На основе этих законов издан ряд правительственных и ведомственных постановлений, приняты резолюции правительственными и научно-консультационными органами, а также некоторыми общественными организациями.

В настоящее время различные аспекты охраны памятников находятся в сфере ведения Государственного секретаря по вопросам окружающей среды, транспорта и регионов, Госсекретаря по вопросам культуры, средств массовой информации и спорта и частично Госсекретаря по делам Уэльса. Государственный секретарь и местные муниципалитеты уполномочены решать вопросы финансирования археологических изысканий и раскопок в районах, представляющих археологический или исторический интерес.

В Законе о памятниках старины и археологических зонах даются различные определения понятий «памятник» и «памятник старины». Одно из определений гласит, что памятниками старины считаются «памятники, включѐнные в реестры, а также другие памятники, представляющие, по мнению Государственного секретаря, общественный интерес по причине их исторической, архитектурной, традиционной, художественной или археологической ценности».

Местонахождение памятника включает в себя не только участок земли, на котором он находится, но и прилегающую к нему территорию, которая, по мнению Государственного секретаря, Комиссии по историческим строениям и памятникам Англии или местных муниципалитетов, необходима для охраны и содержания памятника.

Данный Закон возлагает на Государственного секретаря обязанность составлять и публиковать реестры охраняемых памятников. В них должны включаться все выявленные памятники, имеющие национальное значение, а также памятники, уже взятые на учѐт в соответствии с Законом об охране памятников старины 1913 года. Государственный секретарь должен информировать владельца памятника о включении данного объекта в реестр. Он также наделѐн правом исключать памятник из реестра.

Государственный учѐт памятников градостроительства и архитектуры был установлен Законом о планировании городского и сельского строительства 1947 года (до этого существовала регистрация памятников старины в целом).

Условием для внесения памятника в список охраняемых является следующее: строение должно рассматриваться не как изолированный объект, а как часть ландшафта той исторически сложившейся обстановки, в которой оно возникло или с которой было исторически связано.

Все мероприятия по охране и использованию памятников истории и культуры должны проводиться после консультаций с научными организациями. Их состав определяется Государственным секретарѐм. Среди членов в обязательном порядке должны быть представители специализированных организаций, например, Королевских комиссий по памятникам старины Шотландии и Уэльса, Королевской корпорации архитекторов Шотландии, Национального музея Уэльса, Кембрийской археологической ассоциации, Королевского института британской архитектуры.

В соответствии с Законом о национальном наследии 1983 года была образована независимая организация — Комиссия по историческим строениям и памятникам Англии «Английское наследие». В рамках Комиссии действуют два консультативных комитета: по памятникам старины и по историческим строениям.

Обращает на себя внимание большая роль неправительственных организаций в решении вопросов охраны и использования памятников национального наследия, что было бы целесообразно использовать в российском законодательстве.

**3.2 Правовое регулирование особой части национального наследия в ФРГ и Италии**

В Основном законе ФРГ устанавливается, что регулирование охраны немецкого культурного достояния относится к совместному ведению Федерации и отдельных земель. В этой области действуют следующие федеральные законы:

1)закон от 6 августа 1955 года «О защите немецкого культурного достояния от вывоза за границу»;

2)закон от 15 октября 1998 года «О возврате неправомерно изъятых культурных ценностей»;

)закон от 1 июня 1980 года «Об учѐте вопросов охраны памятников в федеральном законодательстве»;

)закон «Об учете вопросов охраны памятников в федеральном законодательстве» посвящѐн внесению изменений в ряд федеральных законов относительно важности сохранности памятников культуры при проведении мероприятий в различных сферах народного хозяйства и общественной жизни;

)закон от 15 октября 1998 года «О внедрении директив Европейских сообществ о возврате неправомерно изъятых из-под юрисдикции государств-членов культурных ценностей и об изменении Закона об охране немецкого культурного достояния от вывоза за границу» [42, c. 229].

Согласно законодательству, в каждой земле ФРГ произведения искусства и иные культурные ценности, включая библиотеки, должны быть внесены в Реестр национальных культурных ценностей. Эти предметы пользуются льготами при налогообложении. Их вывоз за пределы Германии требует специального разрешения Министерства внутренних дел ФРГ, которое может быть обусловлено рядом ограничений и оговорок. Общие положения, касающиеся охраны памятников истории и культуры, содержат также все основные акты, принятые на федеральном уровне, по вопросам строительства и использования земельных участков. Включение произведения искусства или памятника культуры в реестр осуществляют высшие ведомства земли по вопросам культуры (министерства культуры).

Внесение культурных ценностей в реестр осуществляется как по ходатайству заинтересованной стороны, так и по собственной инициативе высшего ведомства земли по вопросам культуры, ведущего реестр на своей территории.

Министр внутренних дел ведѐт Общегерманский реестр национальных культурных ценностей, образуемый из совокупности реестров отдельных германских земель.

Детально организация охраны памятников регулируется законами земель. Примером такого регулирования может являться § 33 восьмого титула, ч. 1 Общего Прусского земельного права от 5 февраля 1799 года, который отчасти и сам является памятником истории. В ряде земель в послевоенный период были приняты новые законы об охране памятников:

1)Земля Гессен — Закон 1974 года «О защите памятников культуры»;

2)Закон от 26 января 1972 года «О публичной безопасности и порядке»;

)Земля Баден-Вюртемберг — Закон 1974 года «О защите памятников культуры»;

)Земля Гамбург — Закон 1920 года «О защите памятников», в новой редакции от 3 декабря 1973 года;

)Земля Шлезвиг-Гольштейн — Закон 1958 года «О защите памятников культуры», обновленный в 1972 году;

)Земля Бавария — Закон 1973 года «О защите и сохранении памятников».

Рассмотрим организацию охраны памятников на примере земли Гессен. В Законе земли Гессен 1974 года «О защите памятников культуры» даѐтся определение понятия «охраняемые памятники», это — предметы, их совокупность или части предметов, в сохранении которых существует общественный интерес, основанный на их художественной, научной, технической, исторической ценности или градостроительных достоинствах.

Закон устанавливает обязанность регистрации памятников культуры в реестре памятников, который ведѐтся специальным органом защиты памятников — высшим ведомством земли по охране памятников.

В соответствии с Законом, собственники и владельцы памятников культуры обязаны по мере возможности сохранять их и бережно с ними обращаться. В этом им содействуют земля и общины посредством оказания финансовой помощи из их бюджета.

Особое место уделяется охране памятников археологического происхождения. Это — движимые или недвижимые предметы, являющиеся свидетельствами, остатками или следами человеческой, животной или растительной жизни, происходящими из разных культур и эпох, основным источником научного познания которых являются раскопки и находки.

Высшим органом земли по защите памятников является Министерство культуры земли. Подчинѐнными органами охраны памятников, которым передано право надзора за строительством в городах и общинах, являются общинные правления, а в районах земли — районные комитеты. При подчинѐнных органах охраны памятников могут создаваться специальные независимые консультативные советы, состоящие из экспертов и, по мере необходимости, созываемые районным комитетом или магистратом. Специальным органом охраны памятников является Высшее ведомство земли по охране памятников. Ведомство решает следующие задачи:

)защита и сохранение памятников истории и культуры на основании данного Закона и в его пределах;

)консультация и поддержка собственников и владельцев памятников культуры в деле сохранения, поддержания и восстановления памятников; систематическая инвентаризация памятников культуры;

)ведение реестров памятников и временных списков регистрации памятников;

)научные исследования памятников культуры.

Ведомство земли по охране памятников содействует популяризации сохранения памятников истории и культуры среди общественности. Министр культуры земли образует консультативный совет земли по охране памятников. В данный совет входят по одному представителю от каждой сферы, где имеет место защита и сохранение памятников.

В Италии в результате реформирования законодательства о памятниках истории и культуры был принят Законодательный декрет от 29 октября 1999 года № 490 «Единый текст положений законодательства по вопросам культурных ценностей и ценностей окружающей среды».

Единый текст объединил и систематизировал разрозненные нормативные положения и упростил ряд процедур, предусмотренных законодательством.

Итальянское законодательство не содержит понятия «памятник истории и культуры», оно оперирует более широким понятием — историческое, художественное, археологическое, архивное и библиотечное достояние. Оно включает в себя: движимое и недвижимое имущество, представляющее художественный, исторический, археологический или антропологический интерес; недвижимость, которая в силу своего отношения к истории приобретает исключительно важный интерес; коллекции или серии объектов, которые представляют особый художественный или исторический интерес; архивные библиотечные ценности.

Регионы, провинции, коммуны, другие юридические лица представляют в Министерство по культурным ценностям и культуре (учреждено Законодательным декретом в 1998 году) перечень представляющих историко-художественный интерес объектов недвижимости, находящихся в их ведении. Они обязаны уведомлять Министерство о новых поступлениях. Центральный аппарат Министерства состоит из Генерального секретариата и восьми генеральных дирекций [55, c. 46].

На местном уровне органами Министерства по культурным ценностям являются специализированные региональные дирекции, подчинѐнные соответствующим генеральным дирекциям Министерства. Министерство обеспечивает ведение Каталога культурных ценностей Италии. Регионы, провинции и коммуны отвечают за ведение каталога принадлежащих им культурных ценностей. Данные местных каталогов пополняют национальный каталог культурных ценностей. Каталог составляется по единой системе, с учѐтом единой методологии и способов обработки данных, с тем, чтобы позволить включить региональные и местные базы данных в единую национальную сеть.

Каталог записей об объектах, объявленных Министерством по культуре и культурным ценностям представляющими особую ценность, ведѐтся отдельно. К этой базе данных устанавливается особый режим доступа, гарантирующий безопасность имущества и конфиденциальность сведений.

Культурные ценности не могут быть уничтожены или переделаны без разрешения Министерства. Собственники, владельцы или пользователи объектов недвижимости, представляющих особую ценность, обязаны получить предварительное разрешение местной дирекции Министерства культуры на проведение любых работ на этих объектах. Для этого дирекции должен быть представлен проект планируемых работ. Государство может участвовать в финансировании реставрационных работ, тем не менее, доля его участия не может превысить половины от их стоимости. Однако государство может принять на себя всѐ бремя расходов по проведению таких работ, если речь идѐт о работах, представляющих особый интерес, либо о реставрации или консервации имущества, находящегося во владении или пользовании государства. Среди добровольческих некоммерческих организаций, действующих на всей территории Италии, следует упомянуть основанную в 1955 году ассоциацию «Наша Италия». Ассоциация является общественной организацией, строящейся на основе добровольного членства.

**Заключение**

Подводя итоги исследования можно отметить, что согласно п. 1 ст. 2 Устава Международного совета музеев музей определяется как «общеполезное, постоянное, доступное широкой публике учреждение, призванное служить обществу и способствовало его развитию, занимающееся приобретением, хранением, исследованием, популяризацией и экспонированием материальных свидетельств о людях и их среде обитания в целях изучения, образование удовлетворения духовных потребностей». Приведенное выше определение понятия «музей» подлежит применению без каких-либо ограничений, независимо от принадлежности, территориального характер; структуры или направления деятельности.

Следует различать при определении правового статуса музеев двух категории: государственные и частные.

Музеи могут принадлежать юридическим лицам, различным обществам, созданным и зарегистрированным в соответствии с законодательством соответствующих стран. Так, известный в ФРГ музей Бремене (Bremener Kunsthalle) принадлежит юридическому лицу.

Так называемые национальные музеи находятся в государственной собственности. Естественно, в отношении государственных музеев государственные органы (министерства культуры) обладают более широким кругом полномочий. Приведем в этой связи пример, касающийся Франции.

Правовой статус музеев в Российской Федерации определяется Федеральным законом «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» от 26 мая 1996 г. Согласно этому Закону в качестве музея понимается некоммерческое учреждение культуры, созданное собственником для хранения, изучения и публичного представления музейных предметов и музейных коллекций.

Музейный фонд — это совокупность постоянно находящихся на территории Российской Федерации музейных предметов и музейных коллекций, гражданский оборот которых допускается только с соблюдением ограничений, установленных этим Законом. Под музейным предметом в Законе 1996 г. понимается культурная ценность, качество либо особые признаки которой делают необходимым для общества ее сохранение, изучение и публичное представление, а под музейной коллекцией — совокупность культурных ценностей, которые приобретают Свойства музейного предмета, только будучи соединенными вместе в силу характера своего происхождения, либо видового родства, либо по иным признакам.

Одной из тенденций современного культурного сотрудничества музейной деятельности, является расширение практики проведения выставок произведений искусства музеями одних стран в других. Именно этим объясняется, прежде всего, повышение актуальности в решении правовых вопросов при временном вывозе культурных ценностей и в первую очередь при обеспечении сохранности экспонатов, предупреждении их хищения, повреждения и их своевременного возвращения в страну, из которой они были привезены.

К новым формам международного сотрудничества музеев следует отнести организацию выставок на длительные сроки между одними и теми же музеями, создание совместных экспозиций тематического характера.

Характерной тенденцией современного музейного дела стало открытие крупными музеями отделений или филиалов в других странах. Одним из первых по этому пути пошел Нью-Йоркский музей современного искусства Гуггенхайма, осуществляющий свою программу по открытию музеев современного искусства в различных странах. Из российских музеев активную позицию в этом направлении занимает Государственный «Эрмитаж».

Так же можно отметить обучающие программы «Эрмитажа» связанные с программой «Эрмитаж детям». Важно отметить, что культурные ценности, временно ввозимые в Россию в целях культурного сотрудничества музеев и являющиеся собственностью иностранных государств, иностранных юридических и физических лиц, находятся под охраной Российской Федерации. На эти ценности распространяется действие российского законодательства о сохранении культурного наследия народов Российской Федерации. Предоставление государственных гарантий охраны указанных ценностей осуществляется в каждом отдельном случае в соответствии с международными договорами Российской Федерации или постановлениями Правительства РФ на условиях соблюдения принципа взаимности.

В действующем Законе 1993 г. о вывозе и ввозе культурных ценностей регулированию временного вывоза и временного ввоза культурных ценностей уделено большое внимание.

Согласно Закону, временный вывоз культурных ценностей осуществляется музеями, архивами, библиотеками, другими юридическими, а также физическими лицами:

-для организации выставок;

-для осуществления реставрационных работ и научных исследований;

в связи с театральной, концертной и иной артистической деятельностью;

в иных необходимых случаях.

Под временным вывозом понимается перемещение любыми лицами в любых целях через таможенную границу РФ культурных ценностей, находящихся на территории РФ, с обязательством их обратного ввоза в страну в оговоренный срок.

Решение о возможности временного вывоза культурных ценностей принимается соответствующими государственными органами (с 2004 г. — Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия — Росохранкультурой).

Практика показала, что процесс возвращения культурных ценностей собственникам, независимо от того, музею или библиотеке, церкви — это длительный процесс, осложненный необходимостью решения ряда правовых проблем, вовлечения целого ряда государственных органов, привлечения экспертов, затраты значительных финансовых средств. Флорентийская мозаика «Осязание и Обоняние» знаменитой Янтарной комнаты из Екатерининского дворца в Царском селе — одна из четырех флорентийских мозаик — была утрачена зимой 1941 г., обнаружена случайно полицией земли Бранденбург весной 1997 г., стала предметом судебного рассмотрения в суде в Бремене. И только 29 апреля 2000 г. торжественно передана России на церемонии в Петербурге.

Наиболее эффективным в отношении возвращения ценностей собственникам оказалось в ряде случаев не вынесение судебного решения, а ведение непосредственных переговоров между государствами, между музеями и собственниками картин или их наследниками, между нынешними владельцами и собственником.

Подобные переговоры тоже могут длиться долго. Достаточно обратиться к истории возвращения Свято-Данилову монастырю в Москве набора колоколов, попавших в 1930 г. в США. Эти 18 колоколов были куплены находившимся тогда в Москве американским предпринимателем Чарльзом Крейном и вывезены затем в США. Как выпускник Гарвардского университета, Ч. Крейн подарил университету свое приобретение. Они стали собственностью университета. Они стали за многие годы неотъемлемой частью студенческой жизни.

Русская православная церковь вела переговоры с Гарвардским университетом почти 20 лет. Еще в первом письме о возвращении колоколов она предлагала возмещение расходов на обратную перевозку. Недавно, как сообщает О. Минаева в своей статье, «американская сторона пошла навстречу». Таким образом, каждый случай возвращения носит индивидуальный характер. Иногда стороны договариваются о выплате определенной компенсации добросовестным владельцам ценностей, подлежащих возврату. Однако в последние годы все более и более проявляется тенденция безвозмездной передачи, тенденция, основанная на моральных, нравственных категориях.

Рассматривая проблемы правового регулирования в области деятельности музеев можно выделить ряд из них.

Так, заслуживает внимания вопрос о праве музеев на музейные каталоги и каталоги выставок, проводимых музеями за рубежом. Речь идет о правах музеев (и их собственников) на выпуск в свет каталогов как в своей стране, так и за рубежом, о праве на распространение их за границей. Ст. 36 Федерального закона «О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» 1996 г. требует прямого закрепления положения о том, что музею принадлежит исключительное право на издание и распространение каталогов и других изданий.

Одной из новых правовых проблем, возникших в области ввоза и вывоза культурных ценностей, стала проблема обеспечения иммунитета временно ввезенной культурной ценности (прежде всего на выставки) от каких-либо претензий третьих лиц на эту ценность.

В специальной литературе, посвященной проблематике культурных ценностей, справедливо обращалось внимание на то, что музеи в отношении экспонатов, привезенных на выставки, не всегда могут ссылаться на принцип иммунитета государства, на принцип иммунитета главы государства или дипломатов, даже тогда когда выставка проводится в публично-правовых целях и служит взаимопониманию между народами.

Для этого требуется принятие специальных нормативных актов, как на уровне национальных законодательств, так и на уровне международных договоров и соглашений.

В законодательстве иностранных государств можно выделить два основных подхода к определению понятия «памятник истории и культуры». В ряде стран для признания предмета памятником достаточно наличия особых исторических, культурных, научных и иных его качеств, позволяющих рассматривать его как особую часть национального наследия (Италия, ФРГ). В иных странах (Великобритания, США) само понятие «памятник» не имеет особого охранительного смысла и до включения объекта в список охраняемых не предполагает распространения на него особой государственной защиты. Следовательно, определяющим фактором для правовой охраны категории «памятник» того или иного предмета является внесение его по решению компетентных органов в специальный реестр, каталог.

Зарубежный опыт указывает на то, что в странах в настоящее время действует сложная и в целом эффективная система охраны памятников, отличающаяся сочетанием признания общественной ценности сохранения национального наследия с уважением интересов собственников зданий. Успех ее базируется на традиционно сильной гражданской инициативе, выражающейся в деятельности многочисленных общественных организаций, мерах федерального правительства и правительств штатов по координации усилий и материальной поддержке, а также широких полномочиях и активности муниципальных органов управления.

**Список использованных источников**

**Нормативные правовые акты**

1Конституция Российской Федерации. — Москва: Проспект, 2015. — 32 с. — ISBN 978-5-392-17916-9.

2Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта от 14 мая 1954 г. (Гаагская конвенция) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. XIX. — Москва: Международные соглашения, 1980. — С. 440-442.

Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г. Дополнительный протокол от 17 марта 1978 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 43. — С. 4355-4359 (ст. 5132).

Конвенция о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности от 14 ноября 1970 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. XLIV. — Москва: Международные отношения, 1990. — С. 506-513.

Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия от 16 ноября 1972 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. — Mосква: Международные отношения, 1990. — С. 506-513.

Этический кодекс ИКОМ. Принят на 15-й Генеральной Ассамблее ИКОМ в Буэнос-Айресе (Аргентина) 4 ноября 1986 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. Вып. XIX. — Москва: Международные отношения, 1980. — С. 89-107.

Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам задержания и возврата культурных ценностей, незаконно провозимых через государственные границы от 22 апреля 1986 г. // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIII. — Москва: Международные отношения, 1989. — С. 420-423.

Европейская конвенция об охране археологического наследия (пересмотренный вариант). Ла Валетта (Мальта) 16 января 1992 г. // Международно-правовые документы по вопросам культуры / сост. А. С. Запесоцкий. — Санкт-Петербург: СПбГУП, 1996. — 388 с.

Соглашение о сотрудничестве в области культуры от 15 мая 1992 г. // Международно-правовые документы по вопросам культуры / сост. А. С. Запесоцкий. — Санкт-Петербург: СПбГУП, 1996. — 388 с.

Соглашение о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего СССР от 6 июня 1992 г. // Международное публичное право: сб. документов. — Москва: Международные отношения, 1996. — Т. I. — С. 171-173.

Конвенция УНИДРУА о похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностях от 24 июня 1995 г. // Международное частное право: сб. документов. — Москва: Международные отношения, 1997. — С. 499-506.

Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых государств в борьбе с преступностью от 25 ноября 1998 г. // Внешняя политика России: сб. документов. — Москва: Международные отношения, 2003. — С. 481-491.

Второй протокол от 26 марта 1999 г. к Гаагской конвенции о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта 1954 г. // Нормативные акты ЮНЕСКО по охране культурного наследия. — Москва: Известия, 2002. — С. 38-59.

Договор о добрососедстве, партнерстве и сотрудничестве между СССР и Федеративной Республикой Германия от 9 ноября 1990 г. (ст. 16, 19) // Сборник международных договоров СССР и Российской Федерации. Вып. XLVII. — Москва: Международные отношения, 1994. — С. 27-33.

Договор о дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Греческой Республикой от 30 июня 1993 г. (ст. 16, 19) // Дипломатический вестник. — 1993. — № 13-16.

Таможенный кодекс Российской Федерации: офиц. текст: по состоянию на 27 ноября 2010 г. / М-во юстиции Рос. Федерации. — Москва: Проспект, 2011. — 272 с. — ISBN 978-5-482-01863-7.

Таможенный кодекс Таможенного союза: офиц. текст. — Новосибирск: Сибирское университетское издательство, 2010. — 191 с. — ISBN 978-5-379-01646-3.

О вывозе и ввозе культурных ценностей: закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4804-1 (ред. от 23 июля 2013 г.) // Рос. газ. — 1993. — 15 мая (№ 65). — С. 3.

О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации: федер. закон от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ (ред. от 1 декабря 2014 г.) // Рос. газ. — 1996. — 4 июня (№ 145). — С. 2.

О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации: федер. закон от 15 апреля 1998 г. № 64-ФЗ // Рос. газ. — 1998. — 21 апреля (№ 89). — С. 3.

Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федер. закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 5 апреля 2016 г.) // Рос. газ. — 2002. — 29 июня (№ 116-117). — С. 2.

Об утверждении положений о Музейном фонде Российской Федерации, о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации, о лицензировании деятельности музеев в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 12 февраля 1998 г. № 179 // Рос. газ. — 1998. — 22 февраля (№ 23). — С. 4.

О региональных учреждениях культуры, осуществляющих оперативное управление культурной ценностью: постановление Правительства Рос. Федерации от 13 декабря 1999 г. № 332 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2000. — № 22. — С. 2112-2116 (ст. 2259).

24Об утверждении Положения об отнесении перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей к культурным ценностям, имеющим уникальный характер, особо важное историческое, научное или иное культурное значение: постановление Правительства Рос. Федерации от 11 марта 2001 г. № 174 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 12. — С. 987-996 (ст. 1102).

25О составе Межведомственного комитета по культурным ценностям: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 августа 2001 г. № 617 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 36. — С. 3312-3316 (ст. 3589).

О Положении о Федеральном агентстве по культуре и кинематографии: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июня 2004 г. № 299 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 25. — С. 2209-2213 (ст. 2573).

Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 июня 2004 г. № 301 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 26. — С. 2344-2349 (ст. 2671).

28О федеральной целевой программе «Культура России (2006 — 2010 годы)»: постановление Правительства Рос. Федерации от 8 декабря 2005 г. № 740 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 51. — С. 5312-5315 (ст. 5528).

О признании положения п. 2 и 3 ст. 18 Федерального Закона от 15 апреля 1998 г. «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации», не соответствующего Конституции РФ (ст. 10, ПО (ч. 1) и 114 (п. «г» ч. 1): постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 20 июля 1999 г. № 12-п // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 30. — С. 3566-3570 (ст. 3989).

**Научная и учебная литература**

30Андрианов, В. В. Проблемы реституции в международном праве и практика Конституционного Суда Российской Федерации / В. В. Андрианов // Конституционное право: Восточное обозрение. — 2000. — № 4. — С. 249-253. — ISSN 1812-3767.

31Бовин, А. Мы ничего не должны Германии / А. Бовин // Известия. — 1998. — 12 мая (№ 30). — С. 5. — ISSN 2223-165X.

32Булатов, Р. Б. Культурные ценности: правовая регламентация и юридическая защита: дис. … канд. юрид. наук / Р. Б. Булатов. — Санкт-Петербург, 1995. — 234 с.

Вайс, К. Проблемы реституции: выступление государственного министра по делам культуры ФРГ / К. Вайс // Известия. — 2004. — 24 марта (№ 22). — С. 2. — ISSN 2223-165X.

Вилков, A. M. Международные и национально-правовые основы сохранения культурных ценностей / А. М. Вилков // Сохранение культурных ценностей: проблемы и перспективы: докл. и тез. Всерос. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 1-4 февраля 2000). — Екатеринбург, 2000. — 340 с.

Галенская, Л. Н. Музы и право. Правовые вопросы сотрудничества в области культуры / Л. Н. Галенская. — Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1987. — 456 с.

36Гримстед, П. К. От Янтарной комнаты к книгам из русских императорских дворцов / П. К. Гримстед // Культурные ценности: возможности и перспективы общеевропейского сотрудничества: сб. материалов международной конференции «Культурное сотрудничество в Европе: проблемы сохранения и охраны культурных ценностей (Санкт-Петербург, 12 мая 2003 г.). — Москва: ИНИОН РАН, 2004. — С. 110-120. — ISBN 5-248-00284-2.

Дозорцев, В. А. Интеллектуальное право. Понятие. Система. Задачи. Задачи классификации / В. А. Дозорцев. — Москва: Статут, 2003. — 416 с. — ISBN 5-8354-0168-X.

Кабанова, О. Н. Есть у реституции конец / О. Н. Кабанова // Известия. — 2003. — 10 марта (№ 20). — С. 6. — ISSN 2223-165X.

40Какому народу принадлежит искусство? / Беседа М. Пиотровского с Д. Макаровым // Аргументы и факты. — 2003. — № 27. — С. 3-7. — ISSN 0204-0476.

Клименко, Б. М. Общее наследие человечества / Б. М. Клименко. — Москва: ЮРИСТЬ, 1989. — 345 с.

42Колосов, Ю. М. Международное право / Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. — Москва: Международные отношения, 1999. — 624 с. — ISBN 5-7133-0991-6.

43Копалов, В. И. Культура и русское самосознание / В. И. Копалов // Сохранение культурных ценностей: проблемы и перспективы: докл. и тез. Всерос. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 1-4 февраля 2000). — Екатеринбург, 2000. — С. 17-22.

44Кулишов, В. Д. Проблемы и возможности: Новая редакция закона о культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации / В. Д. Кулишов. — Москва: ИНИОН РАН, 2005. — 367 с. — ISBN 5-248-00241-9.

45Леонова, Г. Б. Учреждение как субъект права / Г. Б. Леонова // Вестник Московского университета. — Серия 11. Право. — 1998. — № 1.- С. 23-33. — ISSN 0201-7385.

46Лескова, Ю. Г. Некоторые особенности ввоза и вывоза культурных ценностей / Ю. Г. Лескова // Юрист. — 2004. — № 9. — С. 44-50. — ISSN 1812-3929.

Лескова, Ю. Г. Некоторые проблемы деятельности музеев / Ю. Г. Лескова // Юрист. — 2003. — № 2. — С. 24-33. — ISSN 1812-3929.

48Маковский, А. Л. Проблемы реституции и добросовестного приобретения культурных ценностей / А. Л. Маковский // Трудная судьба культурных ценностей: материалы международной конференции «Частное право и проблемы реституции перемещенных культурных ценностей». — Москва: НОРМА, 2004. — С. 23-41. — ISBN 5-8912-3778-4.

49Маренхольц, З. Г. О возможности возвращения немецких перемещенных культурных ценностей с учетом российского законодательства / Э. Г. Маренхольц // Культурные ценности: возможности и перспективы общеевропейского сотрудничества: сб. материалов международной конференции «Культурное сотрудничество в Европе: проблемы сохранения и охраны культурных ценностей (Санкт-Петербург, 12 мая 2003 г.). — Москва: ИНИОН РАН, 2004. — С. 23-31. — ISBN 5-248-00284-2.

Международное право: учебник / под ред. Г. В. Игнатова, О. И. Тиунова. — Москва: Норма, 2005. — 624 с. — ISBN 5-8912-3778-4.

Молчанов, С. Н. К вопросу о реституции культурных ценностей / С. Н. Молчанов // Московский журнал международного права. — 1990. — № 4. — С. 158-166. — ISSN 0130-9625.

Никандров, Н. И. Практическое применение Федерального закона о культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации / Н. И. Никандров // Культурные ценности: возможности и перспективы общеевропейского сотрудничества: сб. материалов международной конференции «Культурное сотрудничество в Европе: проблемы сохранения и охраны культурных ценностей (Санкт-Петербург, 12 мая 2003 г.). — Москва: ИНИОН РАН, 2004. — С. 98-103. — ISBN 5-248-00284-2.

Пиотровский, М. Б. Эрмитаж. История и коллекции / М. Б. Пиотровский. — Москва: Зерцало, 1991. — 456 с.

Пиотровский, М. Б. История Эрмитажа / М. Б. Пиотровский. — Москва: Зерцало, 2000. — 763 с. — ISBN 5-94373-152-5.

55Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах. — Москва: ИНИОН РАН, 2005. — 176 с. — ISBN 5-248-00241-9.

56Реституция библиотечных собраний и сотрудничество в Европе: российско-германский «круглый стол» (Москва, 11-12 декабря 1992г.) — Москва: ЛИТЕРА-М, 1994. — 1234 с.

57Рубаник, К. П. Международно-правовые проблемы ЮНЕСКО / К. П. Рубаник. — Москва: ИНИОН РАН, 1964. — 785 с.

Рудомино, А. Книги войны / А. Рудомино // Наше наследие. — 1999. — № 9. — С. 93-99. — ISSN 0234-1395.

Сорокин, П. А. Причины войны и условия мира / Сорокин, П.А. // Общедоступный учебник социологии. Статьи разных лет. — Москва: Наука, 1994. — 290 с.

Те, Г. П. Диалог культур и проблемы сохранности и консервации перемещенных книжных фондов / Г. П. Те // Культурные ценности: возможности и перспективы общеевропейского сотрудничества: сб. материалов международной конференции «Культурное сотрудничество в Европе: проблемы сохранения и охраны культурных ценностей (Санкт-Петербург, 12 мая 2003 г.). — Москва: ИНИОН РАН, 2004. — С. 334-341. — ISBN 5-248-00284-2.

Титов, Ю. К. О работе Министерства культуры РФ с перемещенными культурными ценностями в свете последних нормативно-правовых актов Правительства РФ / Ю. К. Титов // Жесты доброй воли и законодательство: международный семинар (Москва, 24-25 апреля 2001 г.). — Москва: ИНИОН РАН, 2005. — С. 45-56. — ISBN 5-248-00284-2.

Хлестов, О. Н. О судьбе культурных ценностей, перемещенных в ходе Второй мировой войны (международно-правовые аспекты) / О. Н. Хлестов // Журнал российского права. — 1999. — № 11. — С. 67-80. — ISSN 1605-6590.

Чудинов, А. И. Защита культурных ценностей от незаконного ввоза, вывоза за пределы государств / А. И. Чудинов. — Ленинград: Из-во ЛГУ, 1990. — 24 с.

64Ясперс, К. Смысл и назначение истории / К. Ясперс. — Москва: Публицистика, 1991. — 390 с.

65Hartwig M. Moskau locuta-causa non finita. Das Beutekunstgesetz vor dem Verfassungsgericht der Russischen Federation. EuGRZ на русском языке // Право и политика. — 2000. — № 1. — С. 137-146. — ISSN 1811-9018.

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

|  |  |
| --- | --- |
| [**КНИЖНЫЙ МАГАЗИН**](http://учебники.информ2000.рф/chitai.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ТОВАРЫ для ХУДОЖНИКОВ и ДИЗАЙНЕРОВ**](http://учебники.информ2000.рф/kar.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**АУДИОЛЕКЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/lectr.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**IT-специалисты: ПОВЫШЕНИЕ КВАЛИФИКАЦИИ**](http://учебники.информ2000.рф/otu.shtml) |  |

|  |  |
| --- | --- |
| [**ФИТНЕС на ДОМУ**](http://учебники.информ2000.рф/fit1.shtml) |  |