

Культурное наследие и местное самоуправление (на примере МО Светлановское, г. Санкт-Петербург)

Семенов В.А., Ерешкин В.В.*

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *vereshkin-21@edu.ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В связи с особой историей развития Санкт-Петербурга в границах муниципального образования находятся как отдельные памятники истории, так и сложные по своему составу ансамбли культурного наследия, включающие в объект охраны множественное количество частей ансамбля, которые, в свою очередь, являются отдельными историческими памятниками.

Вместе с этим при существовании комплексного подхода к сохранению наследия Санкт-Петербурга на уровне государственной политики, в современной практике выявлены факты несоответствующие вышеуказанной политике, а в отдельных случаях носят характер правонарушений, требующего прокурорского реагирования¹. Существующий в действующем законодательстве порядок выявления объектов культурного наследия не является объективным и требует изменений [2].

Авторы считают, что наделение полномочиями по государственному контролю и надзору единственного исполнительного органа государственной власти, отсутствия полномочий в части контроля у местного самоуправления и отрегулированного взаимодействия федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти, несовершенства действующего в Санкт-Петербурге законодательства приводят к утрате эффективности в выявлении и сохранении культурного наследия, имеющего ценность как на региональном уровне, так и на федеральном уровне, что напрямую влияет на качество жизни местного сообщества и нарушает права граждан в области доступа к культурным ценностям.

Учитывая складывающуюся негативную тенденцию, представительный орган местного самоуправления муниципальное образование (МО) Светлановское Санкт-Петербурга принял меры муниципального реагирования, вопросы сохранения культурного наследия были рассмотрены на муниципальном совете, направлены обращения в полномочные органы власти и прокуратуру Санкт-Петербурга.

Детальное изучение особенностей государственного учета, выявления и сохранения культурного наследия, поиска путей решения существующих проблем на уровне муниципалитета, стало возможным после муниципальных выборов 2019 г., в результате которых в представительные органы местного самоуправления были избраны несистемные муниципальные депутаты, тем самым образовав открытый представительный орган. Исполняя полномочия в представительном органе местного самоуправления, действительные представители местного сообщества смогли на практике изучить специфику функционирования органов местного самоуправления и в правовом поле публичной власти придать гласности вопросы проблемного поля, определить уязвимые места в деятельности исполнительной власти, принять меры реагирования и сделать соответствующие практические выводы².

Целью настоящей статьи является научное обоснование необходимости участия местного самоуправления в выявлении и сохранении объектов культурного наследия на примере отдельного муниципального образования МО Светлановское Санкт-Петербурга, поиск и предложение возможных вариантов участия местного самоуправления в вопросе эффективного сохранения культурного наследия, исследование причин возникновения необходимости участия местного самоуправления в новых условиях жизнедеятельности современного сообщества Санкт-Петербурга.

¹ Официальный сайт Университета прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. URL: https://www.procuror.spb.ru/help_proc/sbornik.html (дата обращения: 03.04.2022).

² Официальный сайт МО Светлановское [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80adbkc3aefnffc4ahj.xn--p1ai/resheniya-municipalnogo-soveta-po-godam> (дата обращения: 03.04.2022).

На основе проведенного исследования авторы приходят к выводу о необходимости принятия конкретных мер реагирования представительным органом местного самоуправления и государственными органами Санкт-Петербурга, направленных на создание необходимых условий по эффективному выявлению и сохранению объектов культурного наследия в современных условиях функционирования органов местного самоуправления в области культуры.

Ключевые слова: объекты культурного наследия, сохранение культурного наследия, органы местного самоуправления, местное самоуправление, самоуправление Санкт-Петербурга

Для цитирования: Семенов В. А., Еreshкин В. В. Культурное наследие и местное самоуправление (на примере МО Светлановское, г. Санкт-Петербург) // Управленческое консультирование. 2023. № 4. С. 48–71.

Cultural Heritage and Local Self-Government (Case Study of Svetlanovsky Municipality St. Petersburg)

*Vladimir A. Semenov, Vladimir V. Ereshkin**

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPA), Saint Petersburg, Russian Federation; vereshkin.21@edu.ranepa.ru

ABSTRACT

Because of the special history of the development of St. Petersburg, within the territory of the municipality there are both individual historical monuments and complex cultural heritage ensembles, which include many parts of the ensemble, which in turn, are individual historical monuments.

At the same time, while there is a comprehensive approach to the preservation of the heritage of St. Petersburg at the level of state policy, in modern practice facts have been revealed which do not comply with the above policy, and in some cases are of an offence requiring a prosecutorial response. Existing in the current legislation the procedure for identifying objects of cultural heritage is not objective and requires changes.

The authors believe that the vesting the powers of state control and supervision in a single executive body of state power, the lack of authority in terms of control by local self-government and regulated interaction between the federal and regional executive bodies of state power, the imperfection of existing legislation in St. Petersburg leads to the loss of effectiveness in the identification and preservation of cultural heritage of value both at the regional and federal level, which strains the efficiency of the identification and preservation of cultural heritage at both the regional and federal level.

Considering the emerging negative trend, the representative body of local self-government of Svetlanovskoye Municipality of St. Petersburg took municipal response measures, the issues of cultural heritage preservation were considered at the municipal council, and appeals were sent to the authorized authorities and the St. Petersburg Prosecutor's Office.

It became possible after the 2019 municipal elections, which resulted in the election of non-systemic municipal deputies to the representative bodies of local government, thereby forming open councils, to study in detail the specifics of state registration, identification and preservation of cultural heritage, and to find ways to solve existing problems at the level of the municipality. Exercising the powers in the representative body of local government, the actual representatives of the local community were able to study in practice the specifics of the functioning of local government, in the legal field of public authority to make public the issues of the problem field, to identify vulnerable places in the activities of executive power, to take response measures and make appropriate practical conclusions.

The purpose of this article is to provide a scientific substantiation of the necessity of local self-government participation in detection and protection of cultural heritage objects by the example of some separate municipality of Svetlanovsky municipality of St. Petersburg; to search and offer possible variants of local self-government participation in the issue of efficient cultural heritage protection; to study reasons of necessity of local self-government in the new conditions of modern community of St. Petersburg.

On the basis of the study the authors conclude that it is necessary to take specific response measures by the representative body of local government and the state bodies of St. Peters-

burg aimed at creating the necessary conditions for the effective identification and preservation of cultural heritage in the modern conditions of functioning of local government in the field of culture.

Keywords: objects of cultural heritage, preservation of cultural heritage, local government, local self-government, self-government of St. Petersburg

For citing: Vladimir A. Semenov, Vladimir V. Ereshkin. Cultural Heritage and Local Self-Government (Case Study of Svetlanovsky Municipality St. Petersburg) // Administrative consulting. 2023. N 4. P. 48–71.

Введение

Международной правовой основой об охране культурного наследия стала принятая в Париже Конвенция ООН 1972 г. и ратифицированная СССР в 1988 г.¹ Базовые принципы и нормативно-правовое регулирование в Российской Федерации в области защиты культурного наследия закреплено в федеральном законе об охране культурного наследия. Конвенция несет в себе основные смыслы сохранения мирового наследия в том, что необходимо объединить силы и средства международного сообщества на благо будущих поколений в деле сохранения уникальных объектов культуры. Кроме того, крайне важно определение мер государственной ответственности по выявлению, охране и передачи будущим поколениям уникальных исторических культур [8].

Следующим важным шагом по охране культурного наследия стало подписание меморандума между Российской Федерацией и международной организацией по сохранению наследия ЮНЕСКО 25 июня 1993 г. Таким образом, Российская Федерация подтвердила свою готовность к взаимодействию, приверженности к международным нормам в области культуры и необходимости сохранения и развития культурного наследия [9].

По данному направлению государственной политики были приняты и действуют законодательные и подзаконные акты Российской Федерации и ее субъектов, Указы Президента России, нормативно-правовые акты Правительства Санкт-Петербурга, Комитетов и ведомственных учреждений. Показательным примером является закрепление в Уставе Санкт-Петербурга правовая норма о сохранении памяти о Великой Отечественной войне, блокаде и подвиге города-героя Ленинграда².

На уровне местного самоуправления Санкт-Петербурга наличие объектов культурного наследия стало важным фактором идентификации, самобытности и самоопределения местного сообщества, так как именно региональное культурное наследие несет в себе отображение исторической эволюции и местной культуры [7].

Тема роли местного самоуправления отображена во многих периодических изданиях и научных работах, что свидетельствует о важности изучения и понимания процессов на данном уровне публичной власти. Вместе с этим, после проведенных выборов Санкт-Петербурге в 2019 г., под действием или противодействием новейших выборных технологий, серьезно обновились представительные органы и парламенты, что привело к становлению новых условий их функционирования. Изучение условий функционирования органов МСУ, сложившихся после формирования новых составов представительных органов, нуждается в комплексном исследовании причин создавшейся ситуации.

¹ Официальный сайт правовой системы Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1900837> (дата обращения: 03.04.2022).

² Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/8308279> (дата обращения: 03.04.2022).

Целью статьи является исследование вопроса сохранения культурного наследия и причин правонарушений, определение необходимости наделением частью полномочий в сфере контроля местное самоуправление Санкт-Петербурга.

В качестве исследовательского вопроса может быть сформулирован следующий: может ли местное самоуправление в Санкт-Петербурге эффективно осуществлять полномочия по контролю за сохранением ОКН федерального и регионального значения и какие конкретные меры в этом направлении необходимо принять органам МСУ и государственной власти?

Методология и материалы

Проблематика сохранения ОКН, ее влияние на региональную культуру в целом и последствий уничтожения этого наследия для социально-экономического развития Российской Федерации затронута в большом количестве научных статей и периодической печати. Это свидетельствует об общественной и государственной значимости данного вопроса. Многие отечественные и зарубежные ученые посвятили свои труды рассмотрению вопросов по данной тематике: О.Н. Астафьева¹, С.Н. Иконникова², П.С. Гуревич³, О.В. Галкова⁴, С.Б. Синецкий⁵, а также сторонники теории коллективных представлений, исторической памяти, «memory studies», Э. Дюркгейм⁶, А. Бергсон⁷, М. Хальбвакс⁸, П. Рикер⁹. Работы российских ученых в основном посвящены общетеоретическим аспектам, а также совершенствованию законодательных требований по сохранению культурного наследия.

Вместе с этим, при всей широте существующего законодательного и нормативно-правового регулирования вопроса выявления и сохранения ОКН Санкт-Петербурга, в настоящее время оказались выявлены существенные недостатки и правонарушения. Авторы статьи считают, что существующие в Санкт-Петербурге меры по выявлению и сохранению ОКН утратили необходимую эффективность и не решают в полном объеме проблемы сохранения ОКН в отдельных сложносоставных имущественных комплексах вида «Ансамбль». Доказательство этого будет изложено в настоящей научной статье.

Для изучения вопроса проблемного поля авторами для анализа были использованы статьи научных журналов, материалы о деятельности федеральных и региональных ИОГВ и учреждений, а также были сделаны официальные письменные запросы по вопросам, относящимся к сохранению ОКН в Минобрнауки России, Минобороны России, СПбГЛТУ имени С.М. Кирова, МТУ Росимущество по Санкт-Петербургу, Правительство Санкт-Петербурга, СЗУ Ростехнадзора, Администрацию Президента России.

¹ Астафьева О.Н. Культурная политика и национальная культура: перспективы стратегического вектора современной России / О.Н. Астафьева, Г.А. Аванесова // Ярославский педагогический вестник. 2015. № 5. С. 193–201.

² Иконникова С.Н. История культурологических теорий. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Питер, 2005. С. 474.

³ Гуревич П.С. Философское толкование человека. М. : Центр гуманитарных инициатив, 2012. С. 471.

⁴ Галкова О.В. Российские традиции охраны культурного наследия : автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Волгоград, 2012. С. 31–33.

⁵ Синецкий С.Б. Культурная политика XXI века: теоретико-методологические основания и условия осуществления: автореф. дис. ... д-ра культурологии. Челябинск, 2012. С. 19.

⁶ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М. : Наука, 1990. С. 540–566.

⁷ Бергсон А. Избранное: Сознание и жизнь. М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2010. С. 10–11, 30.

⁸ Хальбвакс М. Социальные рамки памяти. М. : Новое изд-во, 2007. С. 26.

⁹ Рикер П. Я — сам как другой. М. : Изд-во гуманитар. лит-ры, 2008. С. 232, 283–284.

Исследование сохранения ОКН носит разносторонний характер. Необходимо проанализировать и изучить научные труды и работы, собрать Источники из разных гуманитарных областей — таких как культурология, история, философия, юриспруденция.

Методологическими основами исследования явились принципы современных методов научного познания: системный подход, структурно-функциональный анализ, метод обработки эмпирического материала в виде контент-анализа нормативно-правовых документов, государственных программ и иных письменных Источников (сбор и изучение фактов, качественный анализ и синтез).

Вся работа проводилась в три этапа. Первый включал изучение правовой основы и анализ эффективности существующих методов сохранения культурного наследия в Санкт-Петербурге. На втором этапе были определены существующие проблемы, возникающие при осуществлении деятельности по сохранению культурного наследия. На третьем были проанализированы причины, приведшие к правонарушениям в области сохранения объектов культурного наследия, определены лакуны в действующем законодательстве по вопросу выявления культурного наследия и сделаны соответствующие выводы.

В целях проведения качественного изучения проблемного поля были изучены классические труды Д. С. Лихачева и Л. Н. Гумилева, по мнению которых сохранять нужно все памятники местности [13], все объекты памяти нуждаются в защите и сохранении [6]. Были проанализированы подходы к особенностям сохранения культурного и военно-мемориального наследия как основы культурной идентичности и как потенциала развития нации в работах таких ученых, как О. В. Галкова, М. В. Глаголев, А. В. Лисицкий, а также научные публикации Е. В. Вагапова, А. К. Вахитова, В. В. Гокошенко, Л. Р. Клебанова, затрагивающих нормативно-правовые аспекты сохранения культурного наследия [19].

В качестве эмпирической базы использован опыт работы в представительном органе МО Светлановское Санкт-Петербурга муниципального депутата В. В. Ерешкина по осуществлению общественного контроля и исследованию причин, приведших к сложившейся неудовлетворительной ситуации по сохранению объекта культурного наследия (ОКН) ансамбля федерального значения «Институт Лесной (Лесотехническая академия)».

Отдельно следует отметить важные Источники исследования по сохранению ОКН, такие как заархивированные документы, неопубликованные материалы текущего делопроизводства федеральных, региональных органов управления, результаты проверочных мероприятий Минобрнауки России и МТУ Росимущество, нарративные Источники, Интернет-ресурсы, письменные ответы исполнительных органов государственной власти.

Таким образом, анализ литературы и Источниковой базы позволил сделать вывод о том, что предпринятое авторами исследование представляет комплексную попытку изучения роли местного самоуправления в существующей ситуации по сохранению ОКН в Санкт-Петербурге. В заключении были сделаны выводы и предложения о назревших действиях по созданию необходимых условий эффективного сохранения культурного наследия и роли в этой сфере местного самоуправления Санкт-Петербурга.

Результаты

Правовая основа государственной охраны объектов культурного наследия

Правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации,

Основ законодательства Российской Федерации о культуре¹, осуществляется в соответствии с федеральным законом об охране ОКН Российской Федерации² и принимаемыми в соответствии с ним другими в пределах компетенции субъектов Российской Федерации, — законами субъектов РФ в области государственной охраны ОКН. Существуют нормативные и правовые акты, которые регулируют правоотношения по охране ОКН, содержащиеся в Градостроительном, Земельном, Бюджетном и Налоговом кодексах РФ, федеральных законах об архитектурной деятельности и лицензировании отдельных видов деятельности [23].

На региональном уровне отношения в области сохранения и охраны ОКН регулируются законом субъекта Российской Федерации об охране ОКН в Санкт-Петербурге от 12.07.2007 № 333-64³. Вопросы охраны ОКН в Санкт-Петербурге отнесены к компетенции Комитета по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры (далее — КГИОП) [5].

Уставом Санкт-Петербурга закреплено сохранение и поддержание исторических и культурных ценностей⁴. В соответствии с положением о КГИОП, Комитет реализует политику в сфере учета, выявления, сохранения, использования, популяризации и охраны ОКН, координирует деятельность в этой сфере иных ИОГВ, а также осуществляет надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной ОКН⁵.

На подзаконном уровне региональным правительством утверждена петербургская стратегия сохранения культурного наследия. Стратегия определяет основные приоритеты, критерии и направления охраны культурного наследия Санкт-Петербурга. Она раскрывает проблемы охраны, реставрации и использования памятников, ансамблей и городской среды, а также реконструкции и нового строительства в исторических районах Санкт-Петербурга. Стратегия призвана обеспечить смысловые, правовые и процедурные аспекты преобразования и совершенствования городского ландшафта, сущность которых определяется формулой «сохранение через развитие, развитие через сохранение»⁶.

Важными являются обстоятельства концентрации полномочий по охране ОКН на городском уровне, а районный уровень носит только исполнительский характер. Некоторые органы МСУ наделены ограниченными полномочиями по сохранению, использованию и популяризации ОКН, однако данное обстоятельство не является существенным в роли по реализации политики по сохранению ОКН. Существующая ситуация выходит за рамки политики по сохранению ОКН и затрагивает всю организацию системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, что делает его решение чрезвычайно сложным [17].

¹ Официальный сайт правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1870/ (дата обращения: 03.04.2022).

² Официальный сайт правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318 (дата обращения: 03.04.2022).

³ Официальный сайт правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1870/ (дата обращения: 03.04.2022).

⁴ Официальный сайт правовой системы Консорциум Кодекс [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/8453649> (дата обращения: 03.04.2022).

⁵ Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_govcontrol/information/polnomoch (дата обращения: 03.04.2022).

⁶ Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/c_govcontrol/peterburgskaya-strategiya-sohraneniya-kulturnogo-naslediya/ (дата обращения: 03.04.2022).

Анализ эффективности основных методов работы по сохранению культурного наследия Санкт-Петербурга

С помощью конструкции культурной политики, по отношению к историческому и культурному наследию в свете концепции идеальных типов социального действия Максимилиана Карла Эмиля Вебера, можно выявить потенциальные отклонения, не позволяющие обеспечить его учет, государственную охрану, использование и сохранение в соответствии с целями развития Российской Федерации [4]. Сформулированный тезис попытаемся доказать с использованием case-study МО Светлановское Санкт-Петербурга, в границах которого расположен Санкт-Петербургский государственный лесотехнический университет им. С.М. Кирова (далее — Университет)¹.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 мая 2018 № 1293-р Университет находится в ведении Минобрнауки России². Учредителем и собственником имущества Университета является Российская Федерация. Функции и полномочия собственника имущества, переданного Университету, осуществляют Минобрнауки России и Росимущество.

Согласно нормам Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ (далее — Закон № 73-ФЗ) об ОКН Минкультуры России осуществляет государственную охрану ОКН, перечень которых утвержден распоряжением Правительства РФ от 01.06.2009 № 759-р.

Уполномоченным ИОГВ в Санкт-Петербурге по оформлению и утверждению охранного обязательства собственника и паспорта является Правительство Санкт-Петербурга (КГИОП).

1. Оформление охранных обязательств

Указом Президента РФ от 20.02.1995 № 176 Университет был включен в Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального значения, в разделе памятники градостроительства и архитектуры, как «Комплекс Лесного института». На основании Указа выдано охранное обязательство по недвижимому памятнику истории и культуры № 2752 от 17.05.1996 в соответствии с Законом РСФСР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» от 15.12.1978, вид объекта — Ансамбль, в составе которого находятся 21 ОКН.

Деятельность на территории ОКН регламентируется Законом № 73-ФЗ. Согласно п. 11 ст. 47.6 Закона № 73-ФЗ обязанность исполнения требований охрannого обязательства, в том числе по содержанию ОКН, возлагается на лицо, владеющее объектом на праве собственности или ином законном основании. Указанная обязанность фиксируется в охрannом обязательстве, которое утверждается уполномоченным органом.

В соответствии с п. 15 ст. 47.6 Закона № 73-ФЗ условия охранных обязательств в отношении отнесенных к ОКН архитектурных ансамблей, усадебных и дворцово-парковых комплексов, являющихся сложными вещами, распространяются на все их составные части.

Распоряжениями КГИОП от 16.10.2020 № 07-19-445/20 «Мост-плотина на Длинном пруду», от 19.10.2020 № 07-19-446/20 «Пруды (шесть) с протоками», от 23.08.2021 № 07-19-427/21 «Парк» утверждены охранные обязательства, в соответствии с которыми правообладателям указанных ОКН в установленном законом порядке необходимо выполнить работы по сохранению данных ОКН в установленные охранными обязательствами сроки.

¹ Официальный сайт СПбГЛТУ имени С.М. Кирова [Электронный ресурс]. URL: <https://spbftu.ru/> (дата обращения: 03.04.2022).

² Официальный сайт Минобрнауки России [Электронный ресурс]. URL: <https://minobrnauki.gov.ru/> (дата обращения: 03.04.2022).

Часть ОКН федерального значения «Парк», входящего в состав Ансамбля, занимает земельные участки с кад. № 78:36:0005305:2323 и кад. № 78:36:0005305:2322, которые на основании распоряжений МТУ Росимущества в городе Санкт-Петербурге и Ленинградской области от 22.08.2016 № 377-р и от 06.06.2017 № 210-р переданы на праве постоянного (бессрочного) пользования Университету.

Анализируя вышеуказанное, первое охранное обязательство КГИОПом было оформлено на ОКН «Баня кадетская» 24.10.2016 № 40-365, а в целом на 10 ОКН федерального значения были оформлены и утверждены в период 2016, 2017, 2018 гг. На ОКН «Вазу парковую», «Мост-плотина на Длинном пруде», «Парк» и «Пруды 6 (шесть) с протоками» до 2020 г. в планах КГИОП на утверждение не состояли и были оформлены и утверждены только в 2020 и 2021 г., после вмешательства представительного органа МО Светлановское.

Таким образом, охранные обязательства были надлежаще и в полном объеме оформлены на все ОКН ансамбля, утверждены и доведены до собственника спустя 26 лет после Указа Президента РФ от 20.02.1995 № 176 о включении Университета в Перечень ОКН. Предоставление памятникам истории и культуры государственной охраны не гарантирует их сохранение и надлежащее использование правообладателями [10].

2. Правообладание

Отдельные объекты культурного наследия

Постановлением федерального правительства от 10.07.2001 № 527 Университет был включен в Перечень ОКН федерального значения, находящихся в Санкт-Петербурге, как «Институт Лесной (Академия лесотехническая)». На основании данного постановления «Институт Лесной (Академия лесотехническая)» был внесен в Единый государственный реестр ОКН № 781620667080006, в том числе части ансамбля ОКН «Мост-плотина на Длинном пруду», «Парк 1827–1830-е гг., садовый мастер Бук П., садовый мастер Буш Дж., садовый мастер Колл М.», «Пруды (6) с протоками, 19 век».

Письмом от 19.10.2020 № 39-207/16-255-0 КГИОП направил в адрес Университета копию распоряжения от 16.10.2020 № 07-19-445/20 с охранным обязательством на ОКН федерального значения «Мост-плотина на Длинном пруду», которое было получено Университетом 28.10.2020. Университет по вопросу о невозможности реализации требований охранного обязательства в части работ по сохранению ОКН «Мост-плотина на Длинном пруду» до настоящего времени в КГИОП и в судебные органы не обращался. Таким образом, требования охранного обязательства по сохранению ОКН федерального значения «Мост-плотина на Длинном пруду» подлежат исполнению Университетом.

Письмом Университета в адрес депутата МО Светлановское от 16.11.2020 № 01-29/563 было сообщено следующее: в настоящее время за Университетом на праве оперативного управления закреплены 4 ОКН федерального значения, а именно «Башня водонапорная», «Корпус главный», «Корпус Большой офицерский», «Ваза парковая».

На предложение МТУ Росимущества (направленное письмом от 30.06.2021 № 78-ВР-09/10576) осуществить техническую инвентаризацию и кадастровый учет ОКН «Мост-плотина на Длинном пруду» для последующего закрепления на праве оперативного управления, Университет в своем ответе от 06.07.2021 № 01-29/369 сообщает, что «наименование объекта не позволяет судить о техническом и инженерном устройстве данного сооружения».

Кроме этого, Университету было сообщено, что в связи с утратой силы п. 2 ст. 102 ЗК РФ, согласно которому на землях, порывших поверхностными водами, не осуществляется образование земельных участков. В редакции ЗК РФ от 02.07.2021 п. 2 ст. 102 изложен в следующей редакции: если водные объекты полностью находятся в преде-

лах земель сельскохозяйственного назначения и (или) земель других категорий, такие земли не относятся к землям водного фонда. В данном случае пруды находятся в пределах земельных участков. С учетом данного изменения Университету необходимо осуществить образование земельных участков под поверхностными водами прудов, находящихся в границах территории ОКН, являющихся составной частью ансамбля, для последующего предоставления их в постоянное (бессрочное) пользование Университета. Согласно сведениям Университета, в адрес муниципального депутата МО Светлановское от 16.11.2020 № 01-29/563, пруды Цветочный, Иорданский, Длинный, Западный и Восточный не находятся на бухгалтерском учете Университета.

2) Отдельные части ОКН (гидротехнические сооружения)

Согласно Распоряжению Правительства Санкт-Петербурга утверждено охрannое обязательство (далее — ОО) от 19.10.2020 № 07-19-446/20 в отношении собственника ОКН федерального значения «Пруды 6 (шесть) с протоками» (далее — Объект). Регистрационный номер объекта 781620667080116. Объект расположен в границах ОКН Ансамбль «Институт Лесной» по адресу Институтский пер. д. 5, парк. Согласно ОО, раздел 6, законный владелец обязан выполнить работы по ремонту и реставрации Объекта.

Согласно п. 8 Паспорта Объекта указано наличие и состав гидротехнической системы Объекта, в том числе: 1. Цветочный пруд — водопропускные сооружения, подпорная стенка со стороны дамбы (западная сторона пруда); 2. Иорданский пруд — водопропускные сооружения; 3. Сердобольский пруд — водопропускные сооружения; 4. Длинный пруд — водопропускные сооружения, берегоукрепление. Согласно приложению № 3 к охрannому обязательству в состав объемно-пространственного и планировочного решения территории предмета охраны «Институт Лесной» входит гидротехническая система.

Согласно Федеральному закону от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» все гидротехнические сооружения в силу положений данного закона должны вноситься в российский регистр гидротехнических сооружений и иметь декларацию о безопасности (ст.7, 10). Согласно Приказу Минэкономразвития России от 18.12.2015 № 953 «Об утверждении формы технического плана и требований к его подготовке, состава содержащихся в ней сведений, а также формы декларации об объекте недвижимости, требований к ее подготовке, содержащихся в ней сведений» основанием для постановки Объектов на кадастровый учет является технический план. Согласно постановлению федерального правительства от 23.09.2020 № 1521 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному госнадзору в области использования и охраны водных объектов», критерием отнесения объекта к объектам, подлежащим региональному госнадзору, является использование поверхностных водных объектов, прибрежных защитных полос.

Согласно ч. 1 ст. 225 ГК РФ бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен, либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности, на которую собственник отказался. В ч. 3 данной нормы указано, что бесхозяйные недвижимые вещи принимаются на учет органом, осуществляющим государственную регистрацию права на недвижимое имущество, по заявлению органа МСУ, на территории которого они находятся. В соответствии с Постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 1098 от 19.12.2017 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» п. 4.35 осуществляет выявление бесхозяйного недвижимого имущества, находящегося на территории района, с последующим направлением полученных сведений в Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга. В соответствии с территориальным делением таким ИОГВ является Администрация Выборгского района Санкт-Петербурга.

В силу п. 1 ст. 130 ГК РФ к недвижимому имуществу относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество. В рассматриваемом случае таким законом является Закон № 73-ФЗ об охране ОКН, в силу которого «гидротехнические сооружения» являются особым видом недвижимого имущества (ст. 1, 3). Также законом к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество (п. 2 ст. 130 ГК РФ).

В силу п. 1 ст. 131 ГК РФ право собственности на недвижимость, возникновение права, переход и прекращение подлежат государственной регистрации.

Согласно п. 178, 179 ГОСТа 191179-73 «Гидрология суши. Термины и определения» пруд — это мелководное водохранилище площадью до 1 км², предназначенное для накопления и хранения воды для различных целей.

Согласно Федеральному закону от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» гидротехнические сооружения предназначены для использования водных ресурсов и предотвращения вредного воздействия вод и жидких отходов. Это плотины, дамбы, берегоукрепительные, регуляционные и оградительные сооружения, водозаборные сооружения, водосбросы, деривационные каналы и другие подобные сооружения.

Учитывая специфику гидротехнических сооружений, ОКН «Институт Лесной» очевиден факт, касаемо расположения сооружений на прудах, соответствующий объекту недвижимости. Гидротехнические сооружения, указанные в охранном обязательстве, отличаются неподвижностью, фундаментальной привязкой к земле (возведено с опорой на дно водного объекта) и находится во взаимодействии с водным объектом в пределах такого объекта. Согласно государственному стандарту о гидротехнике, оборудование гидротехнических сооружений — это совокупность конструкций и механизмов для управления потоками воды, деривация — это система водоводов для отвода воды из естественного русла, берегоукрепительное сооружение — гидротехническое сооружение для защиты берега от размыва и обрушения, а гидротехническое сооружение — сооружение для использования водных ресурсов.

Согласно письму Комитета по природопользованию Санкт-Петербурга в ответ на соответствующий запрос от 15.11.2021 № 14-50/15609-ОГ сообщено, что деревянная шпунтовая стенка на Цветочном пруде Университета не состоит на балансе подведомственных организаций и не включена в перечень бесхозных гидротехнических сооружений.

Согласно письму Минобрнауки России, в адрес внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга МО Светлановское от 15.11.2021 № МН-7/9609 сообщены сведения о том, что согласно письму СЗУ Ростехнадзора от 04.09.2012 № 22-1/8769 на территории Университета имеются следующие гидротехнические сооружения: берегоукрепления прудов искусственного происхождения, бетонные водопропускные сооружения, перепускные коллекторы, открытые и закрытые каналы. В последнем абзаце данного письма отмечается, что вопросы оформления и сохранения сооружения, правообладателем которого не является Университет, не относится к компетенции Университета.

Согласно письму СЗУ Ростехнадзора от 25.02.2022 № 240-2048 в ответ на соответствующий запрос сообщено об отсутствии сведений о наличии гидротехнических сооружений, расположенных на территории Университета, так как вышеуказанные гидротехнические сооружения в Российском регистре гидротехнических сооружений не зарегистрированы, в перечень объектов, поднадзорных Ростехнадзору, не входят, контрольно-надзорные мероприятия в отношении данных объектов не осуществляются.

Таким образом, определяются проблемы оформления необходимых документов вследствие чего образовалось большое количество ОКН без оформленных паспортов и утвержденных зон государственной охраны. Это препятствует внесению сведений об ОКН в кадастр объектов недвижимости, а также государственной регистрации на них вещных прав, что приводит к отсутствию надлежащим образом оформленного статуса ОКН и иных многочисленных нарушений законодательства в указанной сфере [11].

Анализируя вышеуказанное, авторы устанавливают, что с момента включения «Института Лесного» в Перечень ОКН, находящихся в Санкт-Петербурге, по настоящее время, то есть в течение 21 года (по 2022 г.), существует ситуация право-нарушения в области сохранения ОКН федерального значения, а именно:

- в области государственного кадастрового учета объектов недвижимого имущества;
- государственной паспортизации ОКН типа ансамбль;
- оформлении вещных прав на ОКН законным представителем собственника, а именно постановка на балансовый бухгалтерский учет объектов недвижимости особого имущества особой ценности;
- паспортизации, оформления правообладания и постановки на кадастровый учет отдельных памятников культуры ансамбля «Институт Лесной».

Существующие проблемы в процессе выявления и сохранения культурного наследия Санкт-Петербурга

1. Нарушения в сфере использования и распоряжения имущественным комплексом в составе ансамбля ОКН

Согласно сведениям Единого государственного реестра ОКН около 10% ОКН страны сосредоточены на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Всего по состоянию на 02.03.2018 охране подлежат 9245 объектов. Санкт-Петербург обладает уникальным историко-культурным наследием, которое создает во многом благоприятный имидж города. Историческое и культурное наследие признано духовным, культурным, социальным и экономическим капиталом. Вместе с этим, угрозы для ОКН постоянно растут. На разрушение памятников влияет не только старение и износ, но и угрозы антропогенного, экологического, природного характера [17].

Между тем, существуют проблемы, осложняющие развитие местного самоуправления. К ним относятся недостаточный объем полномочий органов МСУ и финансовой необеспеченности местного самоуправления. Городской принцип сохранения единства хозяйства не позволяет наделить внутригородские муниципальные образования всем объемом полномочий, предусмотренных Законом № 131-ФЗ для городских округов [22].

Кроме того, зафиксировано ненадлежащее исполнение полномочий территориальными органами Росимущества. Государственная регистрация прав на ОКН и отнесенные к ним земельные участки не всегда своевременно оформляются в собственность Российской Федерации. По результатам прокурорской проверки управление Росимущества по г. Санкт-Петербургу направило обращение в Минкультуры России о необходимости ассигнования из средств для обеспечения содержания и эксплуатации ОКН. Частым случаем нарушения федерального законодательства о сохранении ОКН и его государственной регистрации от 08.09.2001 № 129-ФЗ, ОКН эксплуатируются в отсутствие правоустанавливающих документов, что является угрозой утраты памятников и нарушает установленный законом принцип сохранности ОКН [3].

Таким образом, анализ вышеуказанного определяет следующие проблемы:

- 1) правового регулирования охраны ОКН на уровне субъекта РФ и внутригородских муниципальных образований;

- 2) в отношении значительного количества ОКН не утверждены границы территорий и режим использования земель;
- 3) наличие ОКН с отсутствием утвержденного предмета и зон охраны;
- 4) наличие ОКН с отсутствием зарегистрированного собственника;
- 5) наличие ОКН с отсутствием регистрации в государственном кадастре объектов недвижимости;
- 6) наличие ОКН в неудовлетворительном состоянии [12].

Отдельно стоит отметить конкретные случаи правонарушений и применяемых мер ответственности к должностным лицам как несоответствие принципу соразмерности нанесенного ущерба и меры ответственности. При наличии *delictum privatum* отсутствует факт денежной компенсации виновными лицами нанесенного государству ущерба, которая могла бы быть направлена на восстановительные работы по сохранению поврежденных ОКН. Согласно письму Заместителя Министра Минобрнауки России от 25.06.2020 № МН-5/461-ДА в адрес Муниципального Совета МО Светлановское Санкт-Петербурга вх. № 551 от 02.07.2020 сообщено о том, что по итогам проведенной на основании распоряжения Минобрнауки России от 30.04.2019г. № 126-р плановой проверки комплексной деятельности Университета выявлены нарушения в сфере использования и распоряжения федеральным имуществом, в том числе по сохранению ОКН, в частности:

- не осуществлялось поддержание 3-х ОКН в исправленном техническом, санитарном и противопожарном состоянии;
- допущено проведение реконструкции ОКН, расположенного в границах ОКН «Парк», при отсутствии согласия собственника имущества, соответствующего разрешения на его реконструкцию, и без проведения оценки последствия реконструкции.

В связи с выявленными многочисленными и существенными нарушениями ректору Университета объявлено дисциплинарное взыскание в виде выговора. Также Университетом применены меры дисциплинарной ответственности в отношении главного бухгалтера и директора Лисинского учебно-опытного лесхоза (филиал Университета). Кроме этого, материалы проверки Минобрнауки России были направлены в Генеральную прокуратуру РФ.

2. Выявление «Объекта НЕВА»

Согласно сведениям, предоставленным Администрацией Президента РФ в письме от 17.03.2022 № А26-02-4927391-КОЛ1, 16.03.2020 в КГИОП поступило заявление муниципального депутата МО Светлановское Санкт-Петербурга о включении Объекта «Центральный командный пункт Резервного штаба Ленинградского фронта (далее — Объект)»¹ в единый государственный реестр ОКН. В порядке, установленном ст.16.1 Закона № 73-ФЗ, в связи с поступлением заявления о включении Объекта в Реестр, комиссией по установлению историко-культурной ценности объектов, обладающих признаками ОКН (далее — комиссия), созданной приказом КГИОП от 15.07.2020 № 79-п, проведена работа по установлению историко-культурной ценности Объекта, в ходе которой были изучены научно-исследовательские материалы по данному вопросу, проведен визуальный осмотр и фотофиксация Объекта. Результаты работы рассмотрены на заседании комиссии, где установлено следующее. Строительство Объекта осуществлялось с апреля по ноябрь 1943 г. силами инженерных частей Ленинградского фронта (Управлением оборонительного строительства № 1) в связи с приказом Ставки Верховного Главнокомандования и решением Совета обороны Ленинграда о создании дублирующих командных

¹ Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/565517885?print=0> (дата обращения: 12.04.2022).

пунктов для частей, осуществлявших оборону Ленинграда. Объект использовался до 1944 г. Объект является примером комплекса фортификационных сооружений периода Великой Отечественной войны, *имеющего военно-историческую, научно-техническую и мемориальную ценность* (Заключение КГИОП от 22.07.2020). Поскольку доступ непосредственно на Объект невозможен, определить степень сохранности его конструкций и внутренних помещений не представляется возможным. По имеющимся материалам и доступным для внешнего осмотра элементам Объекта невозможно определить его реальные габариты, границы и точную локализацию. Учитывая вышеизложенное, комиссия не рекомендовала Объект к включению в перечень ОКН. В соответствии с постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» Объект относится к федеральной собственности как оборонный объект — защищенное рабочее помещение запасного пункта управления всех органов государственной власти и управления, а также объект связи и инженерной инфраструктуры, предназначенный для использования в особый период. Принимая во внимание информацию об Объекте, Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга (Комитет) полагает, что Объект является сложным инженерным сооружением, предназначенным для использования в особый период. Отсутствие Объекта в реестре федерального имущества или на балансе учреждений, подведомственных Минобороны России, не является основанием, позволяющим сделать вывод о том, что Объект не относится к собственности Российской Федерации в качестве помещения запасного пункта управления органов государственной власти и управления. Обеспечение государственного кадастрового учета и постановки на учет объекта недвижимости, находящегося на земельном участке, принадлежащем на праве собственности иным лицам, в качестве бесхозяйного имущества не представляется возможным, в связи с чем проведение процедуры признания права государственной собственности Санкт-Петербурга в порядке, предусмотренном ст. 225 ГК РФ, будет являться неправомерной. Поскольку основания для учета Объекта в Реестре собственности Санкт-Петербурга, а также основания для проведения работы по обеспечению постановки Объекта на учет в Едином государственном реестре недвижимости в качестве бесхозяйного имущества отсутствуют, осуществление Комитетом, администрацией Выборгского района Санкт-Петербурга каких-либо действий, связанных с Объектом, не представляется возможным. Кроме того, проведение работ по паспортизации Объекта за счет средств бюджета Санкт-Петербурга будет являться нецелевым расходованием бюджетных средств.

Таким образом, авторами установлено, что во внутригородском муниципальном образовании Санкт-Петербурга МО Светлановское, на территории которого расположены Объекты, были выявлены следующие недостатки в сфере законодательства и правонарушения в области выявления и сохранения ансамбля культурного наследия федерального значения «Институт Лесной» в границах Университета:

- 1) отсутствие утвержденных охранных обязательств на отдельные памятники ансамбля;
- 2) отсутствие правообладателя/балансодержателя на отдельные части ансамбля;
- 3) отсутствие зарегистрированных прав собственника на отдельные ОКН;
- 4) отсутствие паспортизации и кадастрового учета на части ансамбля в виде гидротехнической системы;
- 5) бездействие полномочных федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов управления Университета в вопросе выявления

недвижимого имущества в виде инженерного сооружения, обладающего признаками культурного наследия, исторической и мемориальной ценностью «Центральный командный пункт Резервного штаба Ленинградского фронта «Объект НЕВА» 1943 г.».

*Причины снижения эффективности работы
по сохранению культурного наследия Санкт-Петербурга*

Из ранее отмеченного следует, что отсутствие соответствующих муниципальных полномочий влияет на координацию работ по сохранению ОКН. Исключение органов МСУ из системы государственной охраны ОКН привело к отсутствию на местах специальных органов, отвечающих за охрану ОКН [7].

Исследователи находят несколько причин низкого уровня сохранения ОКН в Санкт-Петербурге:

1. Существование неэффективной межведомственной системы управления охраны ОКН, несовершенство ее функционирования и отсутствие участия в этой системе местного самоуправления. Подобная ситуация приводит к межведомственным спорам, появлению правовых коллизий, несогласованности действий различных субъектов управления, а также дублированию функций государственными органами по охране ОКН и государственному надзору [12]. Возникновение разногласий в правовых позициях государственных органов по вопросу определения правообладателя/балансодержателя противоречит Заклчению Конституционного суда РФ от 16.03.2020 о совершенствовании регулирования функционирования публичной власти, где указывается о функциональном единстве публичной власти, ее согласованное действие, как единого ценного. В этой связи, правовые позиции Минобрнауки России, Университета, МТУ Росимущество по Санкт-Петербургу, КГИОП Санкт-Петербурга очевидным образом не совпадают, а мнение местного самоуправления остается не услышанным.

2. Низкая степень вовлеченности федеральных органов власти Минкультуры России и Ростехнадзора в контроль за сохранением сложных федеральных ОКН типа ансамбль и его составных частей над полномочными государственными органами Санкт-Петербурга. С момента включения «Института Лесного» в Перечень ОКН, находящихся в Санкт-Петербурге, до момента оформления охранных обязательств на все отдельные ОКН ансамбля КГИОПу потребовался 21 год, что говорит о функциональном бездействии органов власти. Естественно, при неисполнении обязательных мероприятий по сохранению ОКН некоторые ОКН оказались в состоянии запущенности и полуразрушенности. Также были допущены ремонтные работы без санкции надзорных органов и разрешения собственника, что запрещено законом, а выявлено учреждением, в полномочия которого непосредственно не входит надзор за сохранением ОКН (Росимущество).

3. Низкий уровень компетенций ИОГВ при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности. В настоящее время модель законодательного применения административной ответственности за нарушения законодательства об ОКН должна быть устранена путем передачи полномочий органам судебной власти [1].

4. Низкая степень возможности привлечения к уголовной ответственности должностных лиц. В Уголовном кодексе отсутствует ссылка на субъект преступления, т.е. собственника или законного владельца ОКН. Согласно диспозиции статьи 243.1 УК РФ, субъектом преступления может быть только собственник или иной законный владелец, с которым, в соответствии со ст. 47.6 Федерального закона № 73-ФЗ, заключено охрannое обязательство. При отсутствии указанного правоустанавливающего документа действия лица, вне зависимости от имущественных прав на объект охраны, подлежат квалификации по ст.243 УК РФ. Практическое применение статьи вызывает затруднения [21]. Таким образом, в условиях отсутствия оформленных охранных обязательств собственник или законный владелец не может быть

привлечен к уголовной ответственности, что позволяет ему не осуществлять расходование бюджетных или иных средств на содержание и сохранение ОКН, а административная ответственность не является сдерживающим фактором в силу своей ничтожности.

5. Недостаточная финансовая и правовая обеспеченность возможности качественного содержания ОКН федерального и регионального значения. Уклонением от паспортизации и постановки на баланс ОКН органами управления Университета является необходимость последующего финансирования работ по содержанию ОКН. Между тем, для Университета, который реализует государственное задание в области образования, содержание и обслуживание объектов капитального строительства, которыми является ОКН в составе ансамбля «Институт Лесной», не является основным видом деятельности. Кроме этого, оформление и получение финансирования у Минкультуры России через целевую заявку Минобрнауки России является длительным и бюрократическим процессом.

В 2016 г. на сохранение ОКН в бюджете Санкт-Петербурга было выделено 2,5 млрд руб., в 2017 г. — 2,2 млрд руб., в 2018 г. — 2,9 млрд руб. Однако выделяемых из федерального и городского бюджета средств хватает на сохранение далеко не всех памятников культуры Северной столицы, поэтому необходимо привлекать частные инвестиции. В этой связи Университет мог бы использовать иные инструменты финансирования, например, частно-государственное партнерство. Но и эти возможности не реализуются по причинам отсутствия методической базы для исполнения партнерских проектов, с четким определением порядка и процедур подготовки и реализации соглашений между государством и частным партнером; ограниченностью доступных инвестиционных ресурсов; неразвитостью законодательной базы; инвестиционных рисков; отсутствия реестра объектов культурного наследия, подходящих для реализации проектов государственно-частного партнерства. Без решения обозначенных проблем невозможно эффективное использование механизма государственно-частного партнерства в области охраны ОКН [16].

6. В охранных обязательствах обязательным пунктом указаны требования по исполнению необходимых охранных мероприятий. Срок таких мероприятий может составлять до 60 месяцев. На практике государственные собственники не торопятся осуществлять ремонтные или восстановительные работы чаще всего по причине отсутствия целевого финансирования и во вторую очередь из-за особенностей бюджетного процесса и планирования. В свою очередь, частный собственник должен понимать ответственность при заключении сделки по приобретению ОКН в собственности и заранее планировать необходимые расходы. Таким образом, в целях сохранения ОКН видится целесообразным сокращение допустимых сроков выполнения необходимых работ в рамках исполнения необходимых охранных требований до 36 месяцев. Данная мера позволит существенно исправить ситуацию по качественному состоянию ОКН в Санкт-Петербурге в части осуществления мероприятий по ремонту или восстановлению ОКН.

7. В настоящее время законом Санкт-Петербурга о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга от 12.07.2007 об охране ОКН установлена обязанность Правительства Санкт-Петербурга определить наличие или выявить отсутствие правообладателя на выявленный ОКН, если такой ОКН находится в государственной собственности, и в случае отсутствия такого правообладателя принять меры для его определения. Между тем, законодательством Санкт-Петербурга не предусмотрена обязательная процедура определения правообладателя на ОКН, если такой объект является государственной собственностью. Таким образом, не соблюдаются требования федерального законодательства о сохранении ОКН, а именно, после выявления ОКН может отсутствовать балансодержатель объекта, который, в свою очередь, должен начать выполнять требования утвержденных охранных обязательств

по содержанию и сохранению ОКН, бюджетировать денежные средства и производить определенные требованиями работы. Кроме этого, в составе ОКН, если вид такого объекта является ансамбль, могут находиться памятники (части) ансамбля, которые не состоят на балансе правообладателя и, соответственно, балансодержатель ансамбля не может производить бюджетирование и истребование средств бюджета для содержания и сохранения таких частей ансамбля.

В рамках осуществления государственного контроля за сохранением ОКН полномочный ИОГВ в Санкт-Петербурге не полномочен проверять бухгалтерский учет имущественного комплекса правообладателя. В свою очередь, федеральный орган исполнительной власти по контролю за учетом федерального имущества не руководствуется постановлением правительства Санкт-Петербурга об определении ОКН, его составе и границах, включая оформленные границы объекта до 1995 г. Таким образом, отдельные части ансамбля могут не войти в перечень имущества, необходимого для постановки на государственный учет учреждений.

Дополнительно важным является следующее. Для правообладателей ОКН, которые находятся в государственной собственности, такой срок не определен, что в свою очередь не позволяет своевременно создать условия и реализовать требования по сохранению ОКН.

Подобное нормативно-правовое регулирование актуально для сложных объектов типа ансамбль и примечательные места, правообладателями которых являются государственные учреждения и организации, а в состав объекта охраны могут входить как федеральные, так и региональные ОКН.

Таким образом, авторы приходят к выводу об отсутствии должной эффективности в работе ответственных ИОГВ по выявлению и сохранению ОКН в Санкт-Петербурге.

Возможности использования лучшего зарубежного опыта по сохранению культурного наследия органами местного самоуправления

Особое внимание стоит обратить на защиту исторического наследия в развитых странах. В целях познания существующего опыта требуется тщательное изучение его особенностей. Успешная реализация государственной властью европейских стран мер по сохранению ОКН имеет общие черты, специфика которых состоит в разветвлении ИОГВ на местном уровне, а также наделении полномочиями органы МСУ. Европейская модель эффективно законодательно отрегулирована, а властные структуры наделены необходимыми полномочиями с целью контроля исполнения законов в сфере охраны ОКН [18].

Европейский подход к разработке культурной политики предполагает включение в процесс принятия решений субъектов государственного и частного секторов, местного самоуправления¹.

Великобритания, начиная с середины XX в., посвятила различным аспектам охраны ОКН и участия в них местного самоуправления множество правовых актов, в том числе закон о правах органов МСУ в отношении исторических зданий от 1962 г². Охраной недвижимых памятников Великобритании занимается Department for Digital, Culture, Media & Sport (DCMS), который осуществляет свои полномочия с помощью органов МСУ. Кроме того, Шотландия системно расширяет сферу ответственности местного самоуправления, на которое возложена обязанность следить

¹ Marx L. Who governs culture? Actors, federalism and expertise in Swiss regional cultural policy / L. Marx // Institut francais de l'education. 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1080/10286632.2018.1518977> (дата обращения: 12.04.2022).

² Local Government (Records) Act, 1962 // Legifrance, le service public de la diffusion du droit [Электронный ресурс]. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/10-11/56> (дата обращения: 12.04.2022).

за благосостоянием территории, которой они управляют. В их ведение передано право управления местным архитектурным наследием. Важность местного самоуправления в управлении процессами в сфере культуры с каждым годом все больше признается ИОГВ. Работа органов МСУ позволяет эффективно достигать социальных результатов [18]. В свою очередь Франция организовала защиту исторических ценностей в несколько уровней: международном, государственном, на уровне местного самоуправления и общественных организаций¹.

В европейской практике такого рода сотрудничество между государственным, муниципальным и частным секторами встречается часто и называется совместным управлением, концепция которого подразумевает процесс принятия решений в сфере охраны архитектурного наследия. Соответственно, «совместное управление» или «партисипативное управление» — это такой вид управления, в котором органы государственной власти и местного самоуправления привлекают гражданское общество в процесс коллективного принятия решений, ориентированный на достижение консенсуса и направленный на реализацию государственной политики и/или управление государственными программами [25].

В Шотландии непрерывно расширяется сфера ответственности местного самоуправления. На органы МСУ возложена прямая обязанность следить за благосостоянием территории, которой они управляют, и в их ведение передано право управления местным архитектурным наследием. Важность местного самоуправления в управлении процессами в сфере культуры с каждым годом все больше признается государственными органами власти. Работа, проделываемая представителями органов МСУ, позволяет эффективным образом достигать социальных результатов [24].

В США право регулировать использование памятников истории и культуры, в том числе осуществлять постоянный контроль в этой области, делегировано органам МСУ².

Таким образом, исходя из культурной, исторической и территориальной особенностей становления Санкт-Петербурга, как европейского города и культурной столицы федерального значения, с разнообразием особенностей развития местной культуры и традиций, является целесообразным применение европейского опыта в обеспечение сохранения ОКН, который заключается в совместном участии органов МСУ и ИОГВ в контроле за сохранением ОКН.

Обсуждение и выводы

Существенное количество ОКН находится в бесхозном состоянии и не имеет правообладателя. Следствием этого является утрата многих исторических усадебных комплексов. Проблемы находятся в области выявления, изучения, государственной охраны и сохранения ОКН. Негативные процессы в сфере сохранения культурного наследия явились следствием межведомственной разобщенности, несогласованности действий местного самоуправления, федеральных и региональных властей. Качественное состояние более половины находящихся под охраной ОКН продолжает ухудшаться и характеризуется как неудовлетворительное. Главным условием обеспечения сохранности ОКН должно являться совершенствование государственной политики на

¹ Loi du 31 decembre 1913 sur les monuments historiques Version consolidee au 30 septembre 2018 // Legifrance, le service public de la diffusion du droit [Электронный ресурс]. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037290259/ (дата обращения: 12.04.2022).

² City of St. Augustine // Historic Architectural Review Board (HARB) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.citystaug.com/601/Historic-Architectural-Review-Board-HARB> (дата обращения: 12.04.2022).

основе всестороннего учета состава и состояния ОКН, реальных возможностей ИОГВ и участия местного самоуправления [15]. Кроме этого, культурная политика должна реализовываться государственными культурными и муниципальными целевыми программами с четким экономическим обоснованием. Культурную идентификацию следует рассматривать как возможность налаживания социокультурных связей между поколениями, разными социальными группами в обществе, территориями провинции и мегаполисов, разными людьми [14]. Основу эффективной государственной политики составляют доверие к власти, вовлеченность граждан в процесс управления, а также прозрачность процессов управления [26].

Важным является нормотворческая работа представительных органов МСУ. В целях сохранения ОКН в рамках совершенствования законодательства Санкт-Петербурга Муниципальным Советом МО Светлановское была разработана и внесена законодательная инициатива в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга с предложением заблаговременного установления правообладателя при определении объекта охраны ОКН на объекты, находящиеся в государственной собственности¹.

На сегодняшний день в Санкт-Петербурге реализуется единая политика сохранения ОКН в соответствии с существующей законодательной и нормативно-правовой базой на государственном уровне. Вместе с тем, анализ выявленных правонарушений государственными органами и местным самоуправлением Санкт-Петербурга показывает латентность правонарушений [1], наличие существенных факторов для появления новых правонарушений в области сохранения ОКН, низкую степень ответственности должностных лиц при наличии деликта.

Таким образом, авторы исследования делают вывод об утрате эффективности реализуемых Правительством Санкт-Петербурга и федеральными ИОГВ мер по сохранению ОКН и культурных ценностей Санкт-Петербурга и необходимости срочного принятия дополнительных мер, в том числе наделения органов МСУ Санкт-Петербурга соответствующими полномочиями по контролю за сохранением ОКН. В противном случае, правонарушения на фоне существующего неэффективного сохранения ОКН неминуемо приведут к утрате имеющегося культурного наследия Санкт-Петербурга, тем самым нанесет невосполнимый ущерб национальному достоянию народов Российской Федерации, приведут к падению доверия к институту публичной власти и невозможности повышения качества жизни городского и местного сообщества Санкт-Петербурга. Утрата культурного наследия неизбежно повлечет за собой духовное оскудение, разрывы исторической памяти [20].

Заключение

Данное исследование является попыткой определения конкретных причин выявленных правонарушений в области сохранения культурного наследия в Санкт-Петербурге, связанных с недостаточным контролем и бездействием ИОГВ федерального и регионального уровня, а также существующих проблем дальнейшего эффективного сохранения ОКН и роли в этом органов МСУ Санкт-Петербурга. В Санкт-Петербурге, как субъекте РФ, муниципальная политика является продолжением политики государственной, включая возможность принятия решений и формирование своей нормативно-правовой базы. Потенциал реализации функции контроля органов МСУ может существенно повысить уровень сохранности культурного наследия на уровне внутригородских муниципальных образований. В свою очередь, представительным органам МСУ необходимо компетентное нормотворческое участие в деле совершенствования законодательной базы совместно с представительным органом Санкт-

¹ Официальный сайт МО Светлановское [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--80adbkc3aefnffc4ahj.xn--p1ai/resheniya-2021-goda/> (дата обращения: 12.04.2022).

Петербурга. Кроме этого, представляется целесообразным для выявления правонарушений, контроля качества выполнения работ по сохранению ОКН собственниками, состояния объектов недвижимого имущества, относимых к ОКН, органам МСУ нормативно закрепить следующие компетенции:

- 1) муниципальным депутатам осуществлять систематический общественный контроль;
- 2) организовать вовлечение в сферу контроля активных членов местного сообщества и иные местные общественные организации;
- 3) сформировать и вести базу данных ОКН, расположенных в границах внутригородского муниципального образования;
- 4) учредить меры поощрения местных жителей и организаций по вопросу сохранения ОКН;
- 5) организовать институт муниципального шефства над существующими в границах округа ОКН и оказывать меры содействия собственникам и иным законным владельцам ОКН;
- 6) организовать возможность ежегодного мониторинга исторических движимых и недвижимых объектов истории и культуры на предмет выявления объектов, обладающих признаками культурного наследия;
- 7) установить взаимодействие с полномочными органами государственной власти по вопросу сохранения ОКН с целью обмена информацией о возможных нарушениях;
- 8) предусмотреть возможность должности инспектора по ОКН в штате местной администрации с возможностью наложения штрафных санкций;
- 9) предусмотреть в местном бюджете расходы на работы по выявлению ОКН.

В результате проведенного критического анализа теоретической, законодательной, нормативно-правовой базы и правоприменительной практики были выявлены недостатки и пробелы в законодательных актах, нормативно-правовой базе функционирования и взаимодействия государственных органов, не позволяющие в настоящее время эффективно реализовывать государственную культурную политику в Санкт-Петербурге, а также сделаны конкретные выводы и предложения для их устранения.

Полученные результаты могут быть применены в практической, правотворческой и правоприменительной деятельности ИОГВ и органами МСУ в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе. Теоретическая значимость заключается в сформулированных выводах и конкретных мерах по созданию условий для эффективного сохранения ОКН на уровне местного самоуправления. Данные выводы актуальны в Санкт-Петербурге как субъекте Российской Федерации, в котором находится 9245 объектов культурного наследия, — в среднем 83 ОКН на один муниципалитет исторической части города. Вовлечение ОКН в материальный и социальный оборот может повлиять на социально-экономическое развитие муниципалитета, появление новых туристических и экскурсионных маршрутов, рост налоговых отчислений и, следовательно, улучшение качества жизни муниципального и городского сообществ.

Практическая значимость заключается в научно обоснованных выводах и предложениях по совершенствованию действующего законодательства, повышению эффективности деятельности по сохранению ОКН и участия в них органов МСУ, которые могут быть использованы государственными и муниципальными органами в ходе работы над проектами нормативно-правовых и законодательных актов. Содержащиеся в научной работе выводы позволяют:

- 1) выстроить долгосрочную целостную муниципальную политику в области культуры, которая начнет эффективно выявлять и сохранять культурное наследие;
- 2) сформировать представление об актуальных проблемах по сохранению культурного наследия в Санкт-Петербурге, вынести обсуждение данного вопроса на

уровень государственного управления и общественного контроля с целью принятия мер реагирования;

- 3) понять неизбежность участия местного самоуправления в контроле за культурными ценностями с целью эффективного его выявления и сохранения.

С целью эффективного сохранения культурных ценностей в Санкт-Петербурге авторы научного исследования полагают, что в первоочередном порядке Правительству Санкт-Петербурга необходимо нормативно наделить полномочиями местное самоуправление. Это создаст возможности в органах МСУ формирования необходимых компетенций для участия в мероприятиях по сохранению ОКН на местном уровне. Прежде всего предполагаются нижеперечисленные меры государственного реагирования.

1. Правительству Санкт-Петербурга разработать, законодательно предложить и ввести единую муниципальную политику в области культуры (культурная политика), в том числе в сфере сохранения культурного наследия. В свою очередь, в соответствии с реализуемой государственной культурной политикой Санкт-Петербурга, представительным органом МСУ должно быть утверждено положение о политике в сфере культуры, в том числе в сфере сохранения ОКН в границах муниципалитета. В данном положении необходимо предусмотреть:
 - роль местного самоуправления в сохранении культурных ценностей в Санкт-Петербурге (предложенные в разделе причины снижения эффективности сохранения);
 - вовлечение объектов культурного наследия, расположенных в границах муниципального образования, в государственные программы развития Санкт-Петербурга на праве муниципальной подпрограммы;
 - музеефикацию объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности, расположенных в границах муниципального образования, по тематике местных культуры, обрядов, обычаев и традиций;
 - консолидирующую роль в обществе и пропаганду сохранения культурного наследия;
 - четкое социально-экономическое обоснование муниципальных программ;
 - государственное и местное взаимодействие, основанное на принципах единства городского хозяйства и партисипативного управления.
2. Ввести в проводимую Комитетом территориального развития ежегодную оценку социально-экономического развития внутригородских муниципальных образований, критерии сохранности объектов культурного наследия, расположенных в границах муниципалитета и информированности жителей о существующих в местных границах ОКН. Определить маркеры, показатели и критерии оценки. Это касается муниципального контроля, количества объектов, общемуниципальный уровень сохранности ОКН, вид правообладания/балансодержателя (государственный или частный), уровень вовлеченности в оборот недвижимого имущества и другие (разработать ведомственными профильными учреждениями).
3. Правительству Санкт-Петербурга по согласованию с представительными органами МСУ Санкт-Петербурга делегировать часть полномочий в области сохранения ОКН органам МСУ по мониторингу состояния и использованию ОКН как регионального, так и федерального значения. В органах МСУ создать и ввести муниципальные программы просветительной деятельности (либо подпрограмму в программе развития местной культуры), направленной на повышение культурного уровня граждан с целью более осмысленной мотивации в сохранении ОКН, предупреждения и профилактики правонарушений в области сохранения культурного наследия жителями округа.
4. Законодательному Собранию Санкт-Петербурга закрепить полномочия органов МСУ, в границах которых расположены ансамбли культурного наследия (и иные

сложные архитектурные или ландшафтные композиции), на осуществлении муниципального контроля по аналогии с возложенными полномочиями на отдельные муниципальные образования Санкт-Петербурга в области благоустройства воинских захоронений.

5. Муниципальному Совету МО Светлановское доработать законодательную инициативу по определению правообладателя на ОКН с учетом замечаний юридической экспертизы и повторно направить для рассмотрения в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга¹.
6. Органам МСУ Санкт-Петербурга реализовать предложенный комплекс мер по формированию необходимых компетенций сохранения ОКН в целях реализации возможного собственного потенциала.

Литература

1. Батршин Р. Ю. Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного управления в сфере культуры // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 5 (130). С. 56–62.
2. Бердюгина Ю. М. К вопросу о выявлении объектов культурного наследия // Академический вестник УралНИИпроект РААСН. 2017. № 4 (35). С. 65–67. EDN YTRIQL.
3. Бессарабов Т. В., Ашиткова В. Г. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об охране объектов культурного наследия // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Юридические науки. 2014. № 4. С. 364–371.
4. Вебер М. Избранные произведения: пер. с нем. / сост., общ ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова; предисловие П. П. Гайденко. М.: Прогресс, 1990.
5. Верховинская Л. В., Осипова Д. В. К вопросу сохранения объектов культурного наследия многоквартирных домов в Санкт-Петербурге // Тенденция развития науки и образования. 2020. № 58–8. С. 82–92.
6. Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли. М.: Айрис-пресс, 2013.
7. Дударенко В. Н., Герасимов Н. М., Генин Л. В., Выдрин И. В. Органы местного самоуправления и сохранение объектов культурного наследия // Муниципалитет: экономика и управление. 2018. № 3 (24). С. 11–19. EDN YLKUPZ.
8. Изнаулов А. С. Исторические этапы формирования международно-правовой базы в сфере защиты культурного наследия человечества // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2017. № 3. С. 30–38.
9. Каширина Т. В., Федотова К. Е. Взаимодействие России и ЮНЕСКО по вопросам сохранения культурного наследия // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 2. С. 289–294. EDN YJGYR.
10. Кириченко А. А. Охранное обязательство как мера по усилению контроля за сохранением объекта культурного наследия // Ленинградский юридический журнал. 2021. № 3 (65). С. 103–116.
11. Кузина С. В. О некоторых приоритетных направлениях совершенствования законодательства об охране памятников истории и культуры // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 5 (94). С. 135–138. EDN RSBUPN.
12. Лавров В. В. Актуальные проблемы охраны и использования объектов природного и культурного наследия. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2016.
13. Лихачев Д. В. Раздумья о России. СПб.: Logos, 1999.
14. Маршак А. Л. Культурная идентичность: поиски и пути решения проблемы // Власть. 2012. № 9. С. 4–7.
15. Никольская Т. М. Охрана памятников искусства. История и перспективы развития // Аналитика культурологии. 2010. № 2 (17). С. 112–119. EDN QZBHDH.
16. Палий К. Р. К вопросу о государственно-частном партнерстве в сфере охраны объектов

¹ Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: <https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/8308279> <https://www.assembly.spb.ru/ndoc/doc/0/777343697> (дата обращения: 12.04.2022).

культурного наследия Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. 2019. № 5. С. 140–150.

17. Палий К.Р. Нормативно-правовой механизм разработки и реализации политики по сохранению объектов исторического и культурного наследия Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. 2018. № 7. С. 146–153.
18. Палий К.Р. Реализация политики в области сохранения материальных объектов культурного наследия: европейский опыт // Управленческое консультирование. 2018. № 12. С. 142–153.
19. Рубин В.А. Военно-мемориальное наследие как ресурс Российской культурной политики: теория, история, практика : автореф. ... дис. д-ра культурологии / Челябинский государственный институт культуры. Челябинск, 2021.
20. Сиволап Т.Е. К вопросу сохранения культурного наследия в России: некоторые аспекты решения проблемы // Наука о человеке: гуманитарные исследования. 2012. № 1 (9). С. 80–89. EDN PWZAAR.
21. Халиков И.А. Проблемы уголовно-правового регулирования общественных отношений, связанных с нарушением требований сохранения или использования объектов культурного наследия, выявленных объектов культурного наследия народов Российской Федерации // Археология евразийских степей. Казань : ООО «Поволжская археология», 2017. С. 356–363.
22. Хмельченко Е.Г. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городах федерального значения: Москве и Санкт-Петербурге // Вестник университета. 2017. № 3. С. 204–209.
23. Чурилова К.В. Законодательство Российской Федерации в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия // Сохранение и изучение культурного наследия Алтайского края. 2019. Вып. XXV. С. 372–378.
24. Inch A. "Opening for business"? Neoliberalism and the cultural politics of modernising planning in Scotland // Urban Studies. 2018. N 55. P. 1079–1092.
25. Lindqvist K. Dilemmas and Paradoxes of Regional Cultural Policy Implementation: Governance Modes, Discretion, and Policy Outcome // Administration and Society. 2019. Vol. 51. Iss. 1. P. 63–90.
26. Porumbescu G. Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? // State and Local Government Review: SAGE Publications, 2015. Vol. 47. Iss. 3. P. 205–213.

Об авторах:

Семенов Владимир Анатольевич, профессор кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор социологических наук, профессор, semenov-va@ranepa.ru

Ерешкин Владимир Владимирович, аспирант кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), депутат муниципального совета МО Светлановское Санкт-Петербург; vereshkin-21@edu.ranepa.ru

References

1. Batrshin R.Y. Administrative-jurisdictional activity of public administration bodies in the sphere of culture // Bulletin of the Saratov State Law Academy [Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii]. 2019. N 5 (130). P. 56–62. (In Rus).
2. Berdyugina Y.M. On the identification of objects of cultural heritage // Academic Bulletin of UralNIIPROJECT RAACS [Akademicheskii vestnik UralNIIPROEKT RAASN]. 2017. N 4 (35). P. 65–67. (In Rus).
3. Bessorabov T.V., Ashitkova V.G. Prosecutor's supervision over the execution of legislation on the protection of cultural heritage // Vestnik of Peoples' Friendship University of Russia [Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov]. Series: juridical sciences. 2014. N 4. P. 364–371. (In Rus).
4. Weber M. Selected works: transl. from German / co-authored, ed. and afterword. N. Davydov; foreword by P.P. Gaidenko. Moscow: Progress. 1990. (In Rus).
5. Verkhovinskaya L.V., Osipova D.V. To the question of conservation of cultural heritage objects —

- apartment buildings in St. Petersburg // Trends in Science and Education [Tendentsiya razvitiya nauki i obrazovaniya]. 2020. N 58-8. P. 82–92. (In Rus).
6. Gumilev L.N. *Ethnogenesis and the Earth Biosphere*. Moscow: Iris-Press. 2013. P. 483. (In Rus).
 7. Dudarenko V.N., Gerasimov N.M., Genin L.V., Vydrin I.V. Bodies of local self-government and the conservation of cultural heritage // Municipality: Economics and Management [Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie]. 2018. N 3 (24). P. 11–19. (In Rus).
 8. Iznarov A.S. Historical stages of formation of the international legal framework in the sphere of protection of cultural heritage of mankind // Vestnik of Adygeyan State University [Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta]. Series 1: Regional Studies: Philosophy, History, Sociology, Jurisprudence, Political Science, Cultural Studies. 2017. N 3 (204). P. 30–37. (In Rus).
 9. Kashirina T.V., Fedotova K.E. Interaction between Russia and UNESCO on the issues of cultural heritage preservation // Social and Humanitarian Knowledge [Sotsial'no-gumanitarnye znaniya]. 2017. N 2. P. 289–294 (In Rus).
 10. Kirichenkova A.A. Protection obligation as a measure to strengthen control over the preservation of cultural heritage object // State Educational Institution of Higher Professional Education of the Leningrad Region [Leningradskii yuridicheskii zhurnal]. 2021. N 3 (65). P. 103–116. (In Rus).
 11. Kuzina S.V. About some priorities to improve the legislation on the protection of historical and cultural monuments // Bulletin of Saratov State Law Academy [Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii]. 2013. N 5 (94). P. 135–138. (In Rus).
 12. Lavrov V.V. Actual problems of protection and use of objects of natural and cultural heritage. St. Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2016. (In Rus).
 13. Likhachev D.V. *Meditations on Russia*. St. Petersburg: Logos, 1999. (In Rus).
 14. Marshak A.L. Cultural Identity: Searches and Ways of Solving the Problem // Power [Vlast']. 2012. N 9. P. 4–7. (In Rus).
 15. Nikolskaya T.M. Protection of Monuments of Art. History and Prospects of Development // Analytics of Cultural Studies [Analitika kul'turologii]. 2010. N 2 (17). UDC 008. 2010. (In Rus).
 16. Paliy K.R. To the question of public-private partnership in the protection of cultural heritage of St. Petersburg // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2019. N 5. P. 140–150. (In Rus).
 17. Paliy K.R. Regulatory-legal mechanism of development and implementation of policy for the preservation of historical and cultural heritage of St. Petersburg // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 7. P. 146–153. (In Rus).
 18. Paliy K.R. Realization of policy in the field of preservation of material objects of cultural heritage: European experience // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. N 12. P. 142–153. (In Rus).
 19. Rubin V.A. Military-memorial heritage as a resource of the Russian cultural policy: theory, history, practice: Abstract of doctoral dissertation / Chelyabinsk State Institute of Culture. Chelyabinsk, 2021. (In Rus).
 20. Sivolap T.E. To the question of cultural heritage preservation in Russia: some aspects of the problem solution // Science about a Man: Humanitarian Studies [Nauka o cheloveke: gumanitarnye issledovaniya]. 2012. N 1 (9). P. 80–89. (In Rus).
 21. Khalikov I.A. Problems of criminal-legal regulation of public relations associated with violations of the preservation or use of objects of cultural heritage, the revealed objects of cultural heritage of the peoples of the Russian Federation // Archaeology of the Eurasian steppes. 2017. P. 356–363. (In Rus).
 22. Khmelchenko E.G. Problems and prospects for the development of local self-government in the cities of federal significance: Moscow and St. Petersburg // University Herald [Vestnik universiteta]. 2017. N 3. P. 204–209. (In Rus).
 23. Churilova K.V. Legislation of the Russian Federation in the field of conservation, use and state protection of cultural heritage // Conservation and study of cultural heritage of Altai Krai [Sokhranenie i izuchenie kul'turnogo naslediya Altaiskogo kraja]. 2019. N 25. P. 372–378. (In Rus).
 24. Inch A. "Opening for business"? Neoliberalism and the cultural politics of modernising planning in Scotland // Urban Studies. 2018. N 55. P. 1079–1092.
 25. Lindqvist K. Dilemmas and Paradoxes of Regional Cultural Policy Implementation: Governance Modes, Discretion, and Policy Outcome // Administration and Society. 2019. Vol. 51. Iss. 1. P. 63–90.

26. Porumbescu G. Using transparency to enhance responsiveness and trust in local government: can it work? // State and Local Government Review: SAGE Publications, 2015. Vol. 47. Iss. 3. P. 205–213.

About the authors:

Vladimir A. Semenov, Professor of the Chair of State and Municipal Management of North-West Institute of Management, branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Sociological Science), Professor; semenov-va@ranepa.ru

Vladimir V. Ereshkin, Graduate Student of the Chair of state And Municipal Management of North-West Institute of Management, branch of RANEPa, Deputy of the Municipal Council of Svetlanovskoye Municipality of St. Petersburg (St. Petersburg, Russian Federation); vereshkin-21@edu.ranepa.ru