

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра социологии регионов

**Деятельность органов местного самоуправления по сохранению
памятников истории и культуры (на примере Саратовской области)**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 421 группы
направления 38.03.04 Государственное и муниципальное управление
социологического факультета
Алланазарова Аннагелди

Научный руководитель

Доктор социологических наук, профессор

должность, уч.ст., уч.зв.

подпись, дата

С.Г. Ивченков

инициалы, фамилия

Зав. кафедрой социологии регионов

Кандидат философских наук, профессор

должность, уч.ст., уч.зв.

подпись, дата

И.А. Бегина

инициалы, фамилия

Саратов 2026

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена комплексом факторов, среди которых необходимо выделить возрастающую антропогенную нагрузку на исторические территории, недостаточную эффективность существующих механизмов охраны, дефицит финансовых ресурсов, а также необходимость поиска баланса между интересами развития современной инфраструктуры и требованиями сохранения историко-культурной среды.

Особую значимость эти вопросы имеют на муниципальном уровне, поскольку именно органы местного самоуправления (МСУ) в силу своей близости к объектам наследия и понимания локальной специфики играют ключевую роль в практической реализации государственной политики в данной сфере.

Однако правовое регулирование, распределение полномочий и ресурсное обеспечение деятельности МСУ по сохранению памятников характеризуются наличием системных проблем, что негативно сказывается на состоянии объектов культурного наследия во многих регионах страны.

Саратовская область, обладающая богатым и разнообразным культурным наследием, включающим памятники архитектуры, истории, археологии, монументального искусства, наглядно демонстрирует как достижения, так и типичные трудности в работе муниципальных органов власти.

Изучение региональной практики позволяет выявить общие закономерности и специфические особенности, что делает анализ деятельности МСУ Саратовской области в области сохранения памятников истории и культуры репрезентативным и научно значимым. Таким образом, исследование проблем и перспектив совершенствования деятельности органов местного самоуправления в указанной сфере на примере

конкретного субъекта Федерации представляет собой актуальную научно-практическую задачу.

Степень научной разработанности темы характеризуется значительным вниманием ученых и специалистов к различным аспектам охраны культурного наследия. Теоретико-правовые основы, включая вопросы понятийного аппарата, классификации объектов, анализа международного и национального законодательства, подробно рассматривались в трудах таких исследователей, как А.П. Вершинин, М.А. Полякова, А.Н. Жернаков, Е.Н. Пронина. Проблемы административно-правового регулирования и разграничения полномочий между уровнями публичной власти исследованы в работах Ю.А. Тихомирова, Н.В. Постового, Г.В. Атаманчука.

Вопросы организации муниципального управления в сфере культуры и охраны памятников нашли отражение в публикациях А.Г. Воронина, В.Б. Зотова, Л.А. Велиховой. Региональные аспекты, в том числе связанные с Саратовской областью, освещались в исследованиях местных историков, краеведов и правоведов, однако комплексный анализ именно деятельности органов МСУ региона по сохранению объектов культурного наследия с позиций административного и муниципального права требует дальнейшей углубленной проработки.

Объектом исследования выступает система общественных отношений, складывающихся в процессе осуществления деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на муниципальном уровне.

Предметом исследования являются организационные механизмы, практика и проблемы реализации полномочий органами местного самоуправления Саратовской области в сфере сохранения памятников истории и культуры.

Целью работы является комплексный анализ правовых и организационных основ деятельности органов местного самоуправления по

сохранению объектов культурного наследия и разработка на этой основе предложений по совершенствованию их работы на примере Саратовской области.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

- исследовать теоретико-правовые основы сохранения культурного наследия, уточнить понятийный аппарат, виды памятников истории и культуры;

- проанализировать нормативно-правовую базу, регулиующую охрану объектов культурного наследия в Российской Федерации, с акцентом на разграничение полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти;

- определить конкретные полномочия и функции органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере;

- провести анализ современного состояния объектов культурного наследия на территории Саратовской области;

- изучить практику реализации полномочий органами МСУ региона, оценить эффективность действующих муниципальных программ и мероприятий;

- выявить ключевые проблемы, с которыми сталкиваются муниципальные образования в области сохранения памятников, включая вопросы финансирования, организации работы.

Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой исследования и включает введение, две главы, заключение и список использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, обусловленная возрастающей антропогенной нагрузкой на исторические территории, дефицитом финансовых ресурсов и необходимостью поиска баланса между развитием инфраструктуры и сохранением историко-культурной среды. Раскрывается степень научной разработанности проблемы (труды А.П. Вершинина, М.А. Поляковой, Ю.А. Тихомирова, А.Г. Воронина и др.), определяются цель, задачи, объект (общественные отношения в сфере сохранения ОКН на муниципальном уровне) и предмет (организационные механизмы и практика реализации полномочий органов МСУ Саратовской области), а также структура работы.

В первой главе «Теоретико-правовые основы сохранения культурного наследия» автором проведён анализ фундаментальных категорий и нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность по охране памятников истории и культуры.

Параграф 1.1. Понятие и виды памятников истории и культуры. В данном параграфе автор подробно рассматривает эволюцию и содержание категории «объект культурного наследия», опираясь на Федеральный закон № 73-ФЗ. Культурное наследие трактуется как материальные и духовные ценности, созданные в прошлом и сохраняющие значение для настоящего и будущего, являющиеся фундаментом национальной идентичности.

Автор систематизирует классификацию объектов культурного наследия по нескольким основаниям: по видам (памятники, ансамбли, достопримечательные места), по категории историко-культурного значения (федерального, регионального, местного значения). Особое внимание уделяется разграничению понятий «памятники истории», «памятники археологии», «памятники архитектуры», «памятники искусства», «достопримечательные места». Приводится таблица 1, в которой на примере Саратовской области наглядно демонстрируются различные виды памятников (Дом-музей Н.Г. Чернышевского, Увекское городище,

Саратовская консерватория и др.). Автор подчёркивает, что объекты археологического наследия всегда относятся к федеральной категории, а градация по уровню значения отражает распределение ответственности за сохранность объекта между центром и регионами. Делается вывод, что понятийный аппарат в целом сформирован, однако на практике применение категории «памятники местного значения» сталкивается с субъективными факторами.

Параграф 1.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере сохранения памятников. Параграф открывается тезисом о том, что система сохранения культурного наследия в РФ строится на принципах разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Автор анализирует положения Конституции РФ, Федерального закона № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия...» и Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления...».

Выделены ключевые полномочия МСУ: участие в выявлении объектов, обладающих признаками культурного наследия; организация охраны памятников местного (муниципального) значения; содержание земельных участков в границах территорий ОКН, находящихся в муниципальной собственности; участие в разработке правил землепользования и застройки (ПЗЗ) с учётом зон охраны памятников; разработка и реализация муниципальных программ в области сохранения и популяризации ОКН; создание муниципальных музеев.

Особое внимание уделено противоречию между законодательно закреплённой ответственностью и реальными возможностями МСУ. Автор отмечает, что подавляющее большинство объектов имеют федеральное или региональное значение, а полномочия по государственному контролю (надзору) остаются за региональными органами. МСУ действуют в рамках, заданных федеральным и региональным законодательством, выполняя преимущественно организационные, хозяйственные и распорядительные функции. Делается вывод о двойственности правового статуса МСУ в этой

сфере: с одной стороны — значительный объём обязанностей, с другой — дефицит финансовых и кадровых ресурсов.

Вторая глава «Анализ деятельности органов МСУ Саратовской области по сохранению памятников» посвящена эмпирическому исследованию состояния объектов культурного наследия в регионе, оценке эффективности муниципальных программ и выявлению системных проблем.

Параграф 2.1. Состояние объектов культурного наследия и практика реализации полномочий органами МСУ.

Автор даёт развёрнутую характеристику состояния ОКН в Саратовской области, подчёркивая богатство и разнообразие наследия: памятники архитектуры (исторический центр Саратова, застройка в стилях классицизма, модерна), археологические памятники (городище Увек — объект федерального значения), памятники монументального искусства и мемориальные комплексы.

Отмечается резкая дифференциация в сохранности объектов в зависимости от местоположения и функционального использования. Памятники в центральных частях крупных городов находятся в удовлетворительном состоянии, тогда как объекты в малых городах и сёлах (Аткарск, Красноармеец, Базарный Карабулак) стремительно деградируют. Выделены ключевые проблемы: аварийное состояние значительного числа деревянных и кирпичных построек, угроза археологическим памятникам из-за распашки и деятельности «чёрных копателей», визуальное искажение исторической среды точечной застройкой.

Анализируя практику реализации полномочий, автор отмечает, что в крупных городах (Саратов, Энгельс) созданы профильные структурные подразделения, действуют муниципальные программы, налажено взаимодействие с региональным Комитетом по культурному наследию. Однако в большинстве муниципальных районов и сельских поселений системная работа отсутствует, вопросы охраны наследия являются дополнительной нагрузкой для сотрудников администраций. Делается вывод,

что потенциал МСУ реализуется не в полной мере из-за зависимости от собственных доходов бюджетов и нехватки квалифицированных кадров.

Параграф 2.2. Оценка эффективности муниципальных программ и проблемы финансирования, организации работы.

Параграф открывается тезисом о том, что ключевым инструментом реализации полномочий МСУ являются муниципальные целевые программы, однако их эффективность в условиях хронического недофинансирования крайне ограничена.

Автор приводит таблицу 2, в которой систематизированы ключевые вызовы в сфере охраны памятников: много объектов в аварийном состоянии (особенно в сёлах), угроза археологическим памятникам, формальная оценка эффективности программ (по числу мероприятий, а не по количеству спасённых объектов). На рисунке 1 представлено распределение выявленных проблем: 32% — недостаток финансирования, 23% — нехватка квалифицированных специалистов, 18% — отсутствие эффективного межведомственного взаимодействия, 15% — ненадлежащее состояние памятников, 8% — проблемы правового оформления, 4% — низкая вовлечённость общественности.

Анализируются проблемы финансирования: бюджеты большинства муниципальных образований дотационны, расходы на сохранение памятников носят остаточный характер. Даже при формальном выполнении программ реальное улучшение состояния памятников происходит точечно — только при привлечении внебюджетных источников (частные инвесторы, федеральные гранты). Отдельно рассматриваются организационные проблемы: отсутствие в штате администраций специалистов-реставраторов, слабая координация между отделами архитектуры, ЖКХ и культуры, бюрократизация согласований.

В качестве перспективных направлений совершенствования автор предлагает: усиление финансовой основы через механизмы ГЧП и налоговые льготы для инвесторов; кадровое укрепление (создание профильных отделов

в крупных муниципалитетах, повышение квалификации); внедрение цифровых технологий (ГИС-системы, «цифровые двойники»); усиление роли общественного контроля и волонтерского движения.

В заключении содержатся основные выводы, соответствующие решению поставленных задач для реализации цели бакалаврской работы. Подчеркивается, что деятельность органов МСУ Саратовской области по сохранению памятников истории и культуры характеризуется существенным разрывом между формальными полномочиями и реальными возможностями. Состояние многих объектов, особенно в районах и сельских поселениях, оценивается как неудовлетворительное.

Основные проблемы: дефицит местных бюджетов, отсутствие профильных специалистов, слабая материально-техническая база, бюрократизация процессов и недостаточное взаимодействие с общественностью и бизнесом.

Перспективы улучшения связаны с развитием государственно-частного партнёрства, кадровым укреплением муниципалитетов, внедрением цифровых технологий учёта и мониторинга, а также интеграцией вопросов сохранения наследия в стратегии социально-экономического развития территорий.

Автор приходит к выводу, что устойчивое сохранение культурного наследия возможно только при включении памятников в современную жизнь сообществ и превращении их из обузы в актив муниципальной культурной политики.