

В.А. Воропаев
Алтайская академия экономики и права.
Научный руководитель – С.В. Реттих, к.п.н., проф.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОХРАННОСТИ ПАМЯТНИКОВ КУЛЬТУРЫ

Культура в современной России переживает сложный и противоречивый период. С одной стороны, финансовое положение этой сферы продолжает оставаться очень незавидным, не хватает средств на реставрацию многих памятников истории и культуры, на реализацию задуманных интересных проектов, на поддержание в нужном состоянии деятельности учреждений культуры. Печально то, что многие предложения по развитию этой сферы, сформулированные в конце 1980-х - начале 1990-х годов и доведенные даже до стадии технико-экономических обоснований или проектных решений остались нереализованным и в связи с отсутствием финансирования. Не удалось реализовать и планы туристского развития многих территорий, которые были связаны с возрождением исторических городов, старинных усадеб, освоением забытых исторических мест, восстановлением памятников культуры.

С другой стороны, для современного периода характерно обращение к ранее сокрытым пластам исторического прошлого, развитию новых тенденций в культурной жизни страны. В последние годы по-новому происходит оценка исторического наследия, возвращаются из небытия многие ранее забытые имена и исторические события, восстанавливаются религиозные памятники и святыни. Заметным фактором в жизни регионов России стало появление большого числа изданий по истории, краеведению, изучению природы родного края (это и репринты старых изданий, и публикация неизданных рукописей, и появление новых краеведческих работ). Особую значимость обрело понятие «наследие», еще полтора десятилетия назад почти не употреблявшееся нами.

В такие переломные исторические периоды, один из которых переживает Россия, важно выявить и понять те основные тенденции, с которыми связаны особенности развития культуры страны в ближайшее время, возможно даже на несколько ближайших десятилетий.

Прежде всего это наметившийся переход от охраны отдельных памятников к сохранению всего историко-культурного наследия в его целостности и многообразии, охватывающего как сами объекты, среду, в которой они существуют, так и человека как носителя традиций. Это включает работу по выявлению всей совокупности наследия, охватывающей не только выдающиеся памятники истории и культуры, но и другие важнейшие элементы: народную культуру, традиции, ремесла и промыслы, историческую городскую среду, сельскую застройку и систему расселения, этнокультурную среду, природное окружение и пр. Все эти явления выделяются не только как необходимый фон или условия сохранения памятника, наоборот, они рассматриваются как непосредственная и существенная часть национального

культурного достояния, как особые элементы, определяющие самобытность культуры страны или ее региона.

Подобная тенденция получила активное развитие и в поиске конкретных архитектурных строений как памятников истории и культуры.

Объектом проведенного исследования стали памятники истории и культуры.

Предмет исследования – современное государственное–правовое регулирование церковных памятников на селе.

Цель исследования - изучить проблемы и разработать комплекс мер по возрождению церковных памятников на селе, с помощью усовершенствования российского законодательства.

База исследования – памятники истории и культуры Алтайского края и с. Николаевка.

За основу исследования принимается ряд законодательных актов как принятых и действующих, но так же и готовящиеся поправки к ним, как особый вид законодательных актов:

1. Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями);

2. Закон Алтайского края от 12 мая 2005 года N 32-ЗС «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Алтайском крае» (Сборник законодательства Алтайского края, 2005, N 109);

3. Постановление от 26 мая 2010 г. N 228 «Об утверждении концепции сохранения, использования, популяризации объектов культурного наследия в Алтайском крае на период до 2020 г.»

Определенный интерес представляет небольшая 54-х страничная работа И.И. Комаровой, основной акцент в которой делается на сохранение памятников гражданской и церковной архитектуры. Автору удалось выявить значительный пласт законодательного материала по данному вопросу и дать сжатый, но компетентный их анализ. Следует отметить, что это исследование отличается от подобных работ советской и российской историографии рассмотрением данной проблемы в историко-правовом аспекте.

Методы исследования: анализ и синтез, наблюдение, опрос. В ходе исследования было опрошено более десятка респондентов в возрасте от 18 до 90 лет. На основании проведенного теоретического и практического обобщения была составлена хронология становления церковных памятников, а также обозначены основные проблемы их возрождения.

В ходе проведенного теоретического и практического исследования (2008–2012 гг.) выявлены следующие проблемы возрождения памятников культуры:

1. Несовершенство законодательства. Требования Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ о необходимости проведения по объектам культурного наследия научной реставрации с привлечением для ее выполнения специалистов-реставраторов, зачастую игнорируются, что приводит к подмене ремонтно- реставрационных работ работами по коренной реконструкции

объектов культурного наследия, в том числе, связанной со строительством мансард, перепланировкой, возведением новых этажей и пристроек.

2. Значительная часть объектов, прежде всего церковных комплексов, оказались бесхозными и брошенными на произвол судьбы.

3. Культурное и архитектурно-градостроительное наследие России, особенно в Алтайском крае еще очень слабо изучено.

4. Межведомственная разобщенность, несогласованность действий некоторых федеральных, региональных органов власти и местного самоуправления и, что не менее важно, фактическое отстранение общественности от участия в принятии решений в данной сфере.

5. В действующей редакции ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов

Российской Федерации» и в Проекте изменений отсутствует определение главной целевой функции государственной охраны объектов культурного наследия, которая непосредственно обеспечивает реализацию Закона. Государственная охрана и регулирование отношений в данной области сами по себе не несут целевую функцию. Общие принципы государственной охраны (Ст. 1, п.4) и непосредственно государственная охрана (ст. 6) должны быть нацелены на обеспечение сохранности объектов культурного наследия, а не на охрану, как таковую. Отсутствие нацеленности на сохранение объектов культурного наследия, приводит к формальной охране памятников.

6. Случайные изменения, вносимые в Закон об охране памятников, могут даже нанести вред объектам культурного наследия. Например, Проектом в редакции ст. 6 из функций государственной охраны исключены меры, направленные на предотвращение причинения вреда памятнику – одной из главных задач сохранения памятников. В случае принятия данной поправки, исключаящую эту меру, действия (бездействия) приносящие вред памятнику, в т. ч. и невосполнимый, станут возможными и безнаказанными. Тоже относится и к введенному Проектом виду работ - «капитальный ремонт». Можно представить процедуру капитального ремонта объекта (предмета) археологического наследия, или художественных предметов - неотъемлемых частей памятников архитектуры, которые также относятся к объектам культурного наследия (ст.3 Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»)).

7. Проект закона в первую очередь определяет процедуры включения памятников в Реестр, уже находящихся на государственном учете и, соответственно, охраняемых. Реестр ОКН фактически уже существует. Списки зарегистрированных памятников давно составлены и они доступны. На данном законодательном этапе существует потребность в процедурах включения в Реестр и охраны вновь выявленных памятников, а не ранее поставленных на государственный учет и охрану. Особенно это относится к памятникам археологии, которые постоянно выявляются при производстве археологических изысканий (раскопок), а также при осуществлении на земле хозяйственной деятельности. В мировой практике, выявленные памятники археологии

встречают не только научный, но и общественный интерес, который обеспечивается государственной поддержкой с целью развития туризма. В нашей стране такие механизмы государственной поддержки отсутствуют.

8. Проектом ФЗ представлено, что правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны Объектов культурного наследия осуществляется в соответствии с законом и принимаемыми в соответствии с ним другими нормативно–правовыми актами (Ст. 2, п. 1). Однако далее, отношения в данной области (Ст.2, п.2) уже «нивелируются» по соответствию с другими законодательными актами, а не в соответствии с Федеральным законом № 73-ФЗ. Кроме того, в «предметы регулирования» (гл. I Общие положения, ст. 1, п. 2) по особенностям владения, пользования и распоряжения Объектами культурного наследия – особым видом недвижимого имущества, не занесены земельные участки (территории, акватории – водные объекты), в границах которых расположены Объекты культурного наследия. В перечисленных в Проекте Закона объектах, на которые не распространяется оформление права собственности (ст.2, п.5), отсутствуют объекты археологического наследия.

9. В действующей редакции Закона и Проекте отсутствует конкретное отнесение Объектов Археологического наследия, как к предмету исторического изыскания, регистрации и охраны. Не обозначены и регламенты (режимы) музеефикации, как недвижимых ОАН, так и движимых предметов объектов - их частей (артефактов). Выявленный объект - следствие археологических изысканий и полевых раскопок - уже объект культурного наследия (ОКН/ОАН), законодательно (с момента выявления) должен ставиться на государственную охрану. Процедура выявления – тоже Регламент. Процедура выявления объектов культурного наследия должна быть направлена, в первую очередь, для их постановки на государственную охрану с целью сохранения, а не для «заключения» по итогам регистрации охранного - арендного договора, как предполагает Проект (ст. 44).

10. Также Проектом, в режимах использования земель (целевом использовании) в границах земельного участка ОКН с целью обеспечения его сохранности (Ст. 5, п.3 в) не предусмотрено главное - сохранение историко-культурных условий земельного участка ОКН. Границы земельных участков ОКН и условий их содержания должны в обязательном порядке определяться соответствующими изысканиями.

11. Не достаточно увязана с практикой Глава II Проекта ФЗ «Распределение полномочий органов государственной власти». Установление ограничений (обременений) при пользовании объектами и земельными участками, в пределах которых располагаются объекты культурного наследия (не только археологического – действующая редакция Закона), независимо от статуса объекта и имущественной принадлежности – обязанность уполномоченного органа исполнительной власти (федерального, регионального, муниципального) в области охраны объектов культурного наследия.

12. Отдельно нужно выделить недостаток действующего

законодательства РФ, отсутствие подзаконных актов (Технических регламентов). Именно – «технических», которые регулируются Федеральным законом «О техническом регулировании». В нашем случае это подзаконные Положения, которые должны разрабатываться «на практике» только профессиональным сообществом и предлагаться Правительству РФ на утверждение.

Особую важность имеет разработка регламента проведения историко-культурной экспертизы.

13. В Проекте имеется существенный недостаток в регламенте проведения государственной экспертизы, который обязательно обременит госбюджет и осложнит реализацию государственных заявок на проведение историко-культурной экспертизы. Любая экспертиза является возмездной и достаточно затратной. Регламентом Проекта допускается повторная экспертиза (соответственно и финансирование), что негативно отразится на государственных инвестициях.

Нами сформулированы рекомендации по совершенствованию правового регулирования сохранности памятников культуры.

В России озабоченность и тревогу вызывает хозяйственная деятельность, которая приводит к утрате культурного достояния, а также незаконная торговля антиквариатом, добытым из грабительских раскопок памятников археологии. Россия собирается ратифицировать конвенцию Совета Европы об охране археологического наследия. Это означает, что наше законодательство в этой сфере должно быть приведено в соответствие с международными нормами. Приведение нашего законодательства в соответствие с международными нормами не означает механического заимствования этих норм. Для начала необходимо детально проработать и включить законные требования по сохранению культурного наследия в соответствующие законодательные акты РФ.

Чтобы сохранить саму «отрасль» - археологию, необходимо в ст. 3 Закона дать определения ОАН и выделить подраздел «места исторических поселений (культурный слой)» – то, что непосредственно является предметом археологических изысканий: культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок, центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации.

В свидетельствах о праве и в кадастровом паспорте на земельный участок, в границах которого располагается ОКН, должны быть обязательно прописаны ограничения (обременения) на их пользование. Охранное обязательство (договор) – документ гражданского права, не должен являться первичным.

Ограничение прав на пользование земельными участками в границах объектов культурного наследия должно первично регулироваться Федеральным законом с регистрацией обременений согласно Законодательству РФ и включаться в соответствующие законопроекты и подзаконные регламенты.

Проект же, ограничивает правовое регулирование только Земельным и Градостроительным кодексом в пользу их регламентов.

Для более детального регулирования проблемы определения участка культурного наследия, возможно трактовать данное определение в виде: «Земельным (водным) участком объекта культурного наследия является территория (акватория), в пределах которой располагаются объекты культурного наследия, перечисленные в статье 3 настоящего закона. Границы земельных участков объектов культурного наследия определяются на основании историко-культурной экспертизы и фиксируются в паспорте объекта культурного наследия для последующей их регистрации в государственном земельном кадастре с соответствующими обременениями (ограничениями) по их использованию или регистрации обременений на зарегистрированные земельные участки (территории, акватории), в границах которых расположены земельные (водные) участки объектов культурного наследия».

За специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти предлагаем оставить надзор за региональными органами и утверждение ограничений и обременений на объекты и земельные участки (режимы использования), перечень которых утверждается Правительством РФ, а также на объекты археологического наследия.

Ввиду фактического отсутствия федерального государственного органа (Росохранкультура – федеральная Служба по надзору за соблюдением законодательства – не исполнительный, а надзорный орган), осуществляющего непосредственный контроль за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия федерального значения, существующий в МК РФ федеральный орган полномочно исполняет только надзор. Назначение обременений по актам историко-культурной экспертизы и непосредственный контроль, в том числе приемку выполненных работ, могут осуществлять только региональные органы охраны памятников.

Государственный надзор за соблюдением законодательства об объектах культурного наследия осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Надзором за соблюдением законодательства занимаются соответствующие Федеральные Службы (в нашем случае – Росохранкультура), созданные в соответствии с Указом Президента № 314 от 09.03.2004г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Историко-культурная экспертиза понятие ёмкое и может включать все направления экспертной деятельности в области исследования, сохранения, охраны и использования ОКН. Любая экспертиза квалифицируется по статусу и профессиональной направленности исполнителя. Экспертиза, как таковая, подразделяется на государственную, судебную, негосударственную и общественную экспертизу. Возмездной работой по проведению экспертизы, может быть только государственная, судебная и негосударственная экспертиза. Общественная экспертиза (по статусу общественных организаций) безвозмездна, которая должна быть профессиональной и независимой. Экспертиза должна завершать изыскания, а экспертизу, на наш взгляд,

нормативно–правовой акт!

Библиографический список

1. Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013);
2. Постановление Администрации Алтайского края от 26 мая 2010 г. N 228 «Об утверждении концепции сохранения, использования, популяризации объектов культурного наследия в Алтайском крае на период до 2020 года»;
3. Закон Алтайского края от 12 мая 2005 г. N 32-ЗС «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) в Алтайском крае»
4. Комарова И.И. Законодательство по охране памятников культуры (Историко-правовой аспект). Стройиздат, 1989, С. 54.
5. Шульгин П.М. Историко-культурное наследие как особый ресурс региона и фактор его социально-экономического развития
6. Документы по истории церквей и религиозных объединений в Алтайском крае (1917-1988). Управление архивного дела администрации Алтайского края, Барнаул, 1999-383 с.
7. Бородина А.В. История религиозной культуры: Основы православной культуры: Учебное пособие для основной и старшей ступени общеобразовательных школ. Лицеев, гимназий.- м; Издательский дом «Покров» - 228с.