

К вопросу о выявлении объектов культурного наследия

В статье анализируется существующий порядок выявления объектов культурного наследия. Автором делается вывод о необходимости его изменения в целях формирования непротиворечивого подхода в области реализации культурных прав и обязанностей, предусмотренных Конституцией РФ.

Ключевые слова: выявленные объекты культурного наследия, культурное наследие.

BERDIUGINA Y. M.

THE ISSUE OF IDENTIFYING OBJECTS OF CULTURAL HERITAGE

The article analyzes the existing procedure for identifying objects of cultural heritage. The author concludes that it is necessary to change it in order to form a consistent approach to the realization of cultural rights and obligations stipulated by the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: cultural heritage, identified objects of cultural heritage.



**Бердугина
Юлия
Маликовна**

кандидат юридических наук, зам. директора по науке и юридическим вопросам Филиала ФГБУ «ЦНИИП Минстроя России» УралНИИпроект

e-mail: berdugina@uniip.ru

Введение

По данным Государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации, по состоянию на 31 декабря 2015 г., количество объектов культурного наследия на территории России составило 157 557 объектов, количество выявленных объектов культурного наследия — 105 114 объектов [1]. С 1990 г. по 2013 г. число недвижимых памятников истории и культуры увеличилось с 46 тыс. до 180,1 тыс., т. е. в 3,92 раза за 23 года [2].

С одной стороны, увеличение числа объектов культурного наследия положительно влияет на рост культурного ресурса государства, а с другой стороны, объективно требует увеличения финансовых затрат на поддержание объектов культурного наследия в удовлетворительном состоянии. При этом важно не только количество объектов, но и их качество — наличие у них объективной ценности, поскольку признание объекта объектом культурного наследия порождает возникновение новых прав и обязанностей у неопределенного круга лиц, требует соблюдения законодательства о государственной охране объектов культурного наследия.

Целью работы является анализ существующего порядка выявления объектов культурного наследия и формулирование рекомендаций по совершенствованию данного порядка с точки зрения архитектуры и юриспруденции.

Актуальность темы обусловлена необходимостью повышения статуса объектов культурного наследия, повышения к ним интереса со стороны граждан Российской Федерации,

смены негативной оценки объектов культурного наследия, ассоциирующихся с ветхостью, неудобством, на положительную оценку, ассоциирующуюся с истинно ценным ресурсом, культурой и историей.

В настоящее время часть 2 статьи 44 Конституции РФ закрепляет право каждого на доступ к культурным ценностям, а часть 3 данной статьи — обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры [3]. В развитие этого положения Конституции РФ Федеральный закон № 73-ФЗ от 25.06.2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее по тексту — Федеральный закон) в статье 3 под объектами культурного наследия понимает объекты недвижимого имущества (включая объекты археологического наследия) и иные объекты с исторически связанными с ними территориями, произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры [4]. Данный закон не содержит в себе определения понятия «выявленный объект культурного наследия», но при этом практически в полной

мере распространяет на него статус объектов культурного наследия.

В связи с этим возникает вопрос о том, что же такое выявленный объект культурного наследия?

В соответствии с действующим законодательством до признания объектом культурного наследия объект проходит следующие стадии:

- объект, имеющий признаки объекта культурного наследия,
- выявленный объект культурного наследия,
- объект культурного наследия.

При этом из положений Федерального закона следует, что ценность всех перечисленных объектов идентична.

Объект, обладающий признаками объекта культурного наследия, при соблюдении всех предусмотренных законодательством процедур становится выявленным объектом. Их отличие связано с временным периодом, на который такой объект приобретает статус объекта культурного наследия. В соответствии с Федеральным законом выявленный объект культурного наследия подлежит государственной охране не более одного года со дня принятия региональным органом охраны объектов культурного наследия решения о включении объекта в перечень выявленных объектов культурного наследия.

Статья 47.3 Федерального закона содержит одинаковые требования к содержанию и использованию как объекта культурного наследия, так и выявленного объекта культурного наследия, среди которых: запрет на проведение работ, изменяющих предмет охраны объекта культурного наследия либо ухудшающих условия, необходимые для сохранности объекта; запрет на проведение работ, изменяющих облик, объемно-планировочные и конструктивные решения и структуры, интерьер выявленного объекта культурного наследия, объекта культурного наследия, включенного в реестр в случае, если предмет охраны объекта культурного наследия не определен.

Включение объекта в список выявленных порождает большое количество гражданско-правовых и административно-правовых отношений, формировать новые права, обязанности пользователей/собственников объектов культурного наследия, органов государственной охраны объектов культурного наследия и иных лиц (например, граждан, желающих получить доступ к объекту). В связи с легкостью выявления объектов культурного наследия (выявление

возможно по обращению физического лица) и отсутствием явных критериев ценности выявляемого объекта возможны злоупотребления правом на выявление, причем даже ненамеренным.

Поэтому уместным представляется при выявлении объектов культурного наследия руководствоваться некоторыми из критериев, закрепленных в Руководстве по выполнению Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, ратифицированной Российской Федерацией [5, 6].

Следует проверять, соответствует ли планируемый к выявлению объект хотя бы одному из следующих критериев, но только не в масштабах мира, а применительно к конкретной территории (в масштабах страны, региона, муниципального образования в случае выявления, соответственно, объекта федерального, регионального или местного значения):

- является ли он интересным образцом типа строения, архитектурного или технологического ансамбля или ландшафта, демонстрирующего важный этап в истории территории, на которой расположен;
- является ли он интересным образцом взаимодействия человека с окружающей средой — особенно в тех случаях, когда такой образец стал уязвимым под воздействием необратимых перемен;
- связан ли он с событиями или существующими на данной территории традициями, идеями, верованиями или с произведениями литературы и искусства.

При этом важно ответить на вопрос, в чем заключается историческая, градостроительная, архитектурная, художественная, научная и функциональная ценность конкретного объекта.

При выявлении объектов культурного наследия было бы целесообразно учитывать известность объекта в рамках соответствующей территории, понимая, как объект связан с местностью и живущими здесь людьми, так как объективная ценность объектов культурного наследия и их известность даст возможность привлечь туристов, развить инфраструктуру и повысить привлекательность территории в целом.

Такой подход — ответ на вышеуказанные вопросы — позволит повысить привлекательность как выявляемых объектов культурного наследия, так и существующих объектов культурного наследия.

Однако в настоящее время предусмотренные Федеральным законом

критерии ценности объектов культурного наследия продолжают оставаться неконкретными, в том числе и потому, что в России не сформировалось единых, унифицированных подходов к решению данного вопроса. В целях формирования унифицированной и непротиворечивой практики в данной области представляется необходимым изменить существующий порядок выявления объектов культурного наследия. Это возможно сделать за счет изменения механизмов проведения государственной историко-культурной экспертизы — путем перехода от проведения государственной историко-культурной экспертизы отдельными аттестованными экспертами к ее проведению подведомственным Министерству культуры РФ учреждением (например, с филиалами в федеральных округах). Подобное уполномоченное на проведение государственной историко-культурной экспертизы подведомственное учреждение могло бы взять за аналог деятельность ФАУ «Главгосэкспертиза России» и деятельность органов экспертизы в субъектах РФ.

По мнению автора, это позволит:

- обеспечить единый подход к решению вопросов, отнесенных к целям проведения государственной историко-культурной экспертизы, унифицировать практику проведения экспертизы и сформулировать ясное понимание, что есть «материальное культурное наследие», «объект культурного наследия» и, соответственно, «выявленный объект культурного наследия»;
- повысить авторитет института государственной историко-культурной экспертизы (на сегодняшний день эксперты часто подвергаются основательным и безосновательным обвинениям в недобросовестности, материальной заинтересованности, в покушении на сохранность ОКН);
- сократить сроки согласования научно-проектной документации по сохранению объектов культурного наследия, что в целом уменьшит сроки проведения работ на объекте, так как будет обеспечена окончательность заключения государственной историко-культурной экспертизы (на сегодняшний день заключение 45 рабочих дней находится в органе государственной охраны на согласовании, на него принимаются замечания от граждан, общественных организаций, и даже после этого оно подвергается сомнению);

- включить в цели проведения вышеуказанной экспертизы определение предмета охраны объекта культурного наследия, что позволит избежать затягивания сроков подготовки научно-проектной документации, а также избежать споров, что является предметом охраны того или иного объекта культурного наследия.

Кроме того, для изменения существующего порядка выявления объектов культурного наследия значимым было и установление баланса между количеством экспертов, участвующих в выявлении объектов культурного наследия и в исключении объектов культурного наследия. На сегодняшний день соотношение не является равным: выявить объект может один эксперт, а для исключения необходима комиссия в составе трех экспертов [7]. С учетом того, что выявление объекта культурного наследия порождает возникновение новых прав и обязанностей у широкого круга субъектов, представляется необходимым в обоих случаях установить необходимость проведения комиссионной экспертизы из трех экспертов.

Прозрачное правовое определение понятий, используемых в рассматриваемой сфере, ясный и сбалансированный порядок выявления объектов культурного наследия позволит сформировать положительное отношение к объектам культурного наследия, число которых на сегодняшний день более 150 тыс.

Кроме того, это может помочь реализовать базовый сценарий, предусмотренный Стратегией государственной культурной политики на период до 2030 г., который предполагает, что к началу 2018 г. будет завершено внесение информации об объектах культурного наследия в электронную базу данных Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а в будущем увеличено количество объектов культурного наследия, находящихся в хорошем и удовлетворительном состоянии, и, соответственно, сокращено количество памятников, находящихся в неудовлетворительном состоянии [8].

Заключение

Существующий в действующем законодательстве порядок выявления объектов культурного наследия не является объективным. Автор предлагает ставить при выявлении объектов культурного наследия вопросы, подобные тем, которые предъявляются международным сообществом при выявлении объектов всемирного культурного наследия, только с поправкой на территорию, на которой расположен выявляемый объект культурного наследия.

При этом автор рассматривает в качестве механизма подтверждения наличия ценности объекта культурного наследия создание единого подведомственного Министерству культуры РФ учреждения по проведению государственной историко-культурной экспертизы, а также закрепление равного числа экспертов при выявлении и при исключении объекта культурного наследия из Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Список использованной литературы

- 1 Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2015 году. С. 17. URL: <http://mkrf.ru/report/report2015/> (дата обращения: 31.10.2017).
- 2 Российский статистический ежегодник. 2016 : стат. сб. / Росстат. — М., 2016. С. 232. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/year/year16.pdf (дата обращения: 31.10.2017).

- 3 Конституция Российской Федерации // Российская газета. № 237. 25.12.1993 г. СПС Консультант Плюс (дата обращения: 31.10.2017).
- 4 Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» // Российская газета. № 116–117. 29.06.2002 г. СПС Консультант Плюс (дата обращения: 31.10.2017).
- 5 Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 23 ноября 1972 г.) // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 31.10.2017).
- 6 Руководство по выполнению Конвенции об охране всемирного наследия. URL: <file:///C:/Users/user1/Downloads/RukovodstvoZpoZvypolneniiuZKonventciiZobZokhraneZvsemirnogoZnaslediiiaZ2013.pdf> (дата обращения: 31.10.2017).
- 7 Постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. № 569 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 31.10.2017).
- 8 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 31.10.2017).
- 9 Кальницкая Е. Я. Новые пути музеефикации памятника архитектуры: михайловский замок // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. №75. С. 123–131.
- 10 Солнцев И. В., Петров А. А. Применение концепции наиболее эффективного использования в оценке памятников архитектуры // Экономические стратегии. 2013. № 4 (112). С. 70–77.
- 11 Титова Л. О. Архитектурные сценарии конверсии объектов промышленного наследия (на примере текстильных предприятий 1822–1917 годов постройки в г. Москве: автореф. дис. ... канд. архитектуры наук: 05.23.21. Москва, 2017. С. 237.