

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
ОПРЕДЕЛЯЮЩЕГО ЮРИДИЧЕСКИЙ СТАТУС
ПАМЯТНИКА КУЛЬТУРЫ В РФ**

А.Б. Шухободский

*Управление федеральной службы по надзору за соблюдением
законодательства в сфере массовых коммуникаций
и охраны культурного наследия по Северо-Западному
федеральному округу, г. Санкт-Петербург*

Рецензент С.А. Есиков

Ключевые слова и фразы: государственный контроль; культурное наследие; развитие правовой базы; система охраны недвижимых объектов.

Аннотация: Рассмотрены вопросы финансирования строительства в центральных частях исторических поселений, актуальность немедленного совершенствования федерального законодательства в области охраны объектов культурного наследия. Основополагающую роль в деле сохранения объектов культурного наследия народов России играет незамедлительное решение вопросов, которые непосредственно связаны с определением статуса памятников, так как именно этим определяется как состав обременений, так и весь порядок получения разрешительно-согласительной документации.

Глубокое осознание общероссийской национальной идеи, как фактора объединяющего народы многонациональной Российской Федерации, определяет все возрастающую потребность общества в поиске исторических корней российской государственности. Одним из проявлений социального процесса является неуклонный рост интереса народов России к памятникам культуры. Если исходить из утверждения, что основной задачей государства на современном этапе является обеспечение безопасности граждан, при формировании необходимых и достаточных условий для максимально полного развития личности, то ответом на проявленный в массовом сознании социальный запрос должно быть постоянное совершенство-

Шухободский А.Б. – заместитель руководителя Управления Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охраны культурного наследия по Северо-Западному федеральному округу, г. Санкт-Петербург.

вание нормативно-правовой базы российского законодательства, как области охраны культурного наследия народов, населяющих Российскую Федерацию, так и блока законодательных и нормативных актов об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры), в частности.

Иерархически система законодательства в рассматриваемой области следует общим принципам построения частных законов гражданского общества, характеризуется системным подходом к решению проблемы, и детерминирована государственными, общественными и частными интересами.

Главные положения о роли культурного наследия определяются Конституцией Российской Федерации. Отдельные положения, связанные с культурным наследием, уточняются в кодексах Российской Федерации (Водный кодекс, Уголовный кодекс, Лесной кодекс, Градостроительный кодекс, Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Земельный кодекс).

Дальнейшее развитие правовой базы происходит путем принятия различных законов РФ, в большей или меньшей мере связанных с сохранением объектов культурного наследия: указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативно-правовых документов федеральных министерств, комитетов и федеральных служб, получивших наибольшее развитие в связи с конституционным положением о разграничении полномочий между федеральной и региональной властью, а также местным самоуправлением.

Ключевую роль в построении системы охраны недвижимых объектов культурного наследия играет Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее № 73-ФЗ). При этом следует учесть, что как любой закон федерального уровня, данный документ носит достаточно общий характер, и некоторые вопросы, связанные с реализацией ключевых проблем в законе, не получили конкретизации процедурных решений. К сожалению, отсутствуют решения по применению закона на практике и в других нормативно-правовых документах федерального уровня (ведомственных методических рекомендациях, других подзаконных актах). Решения же, которые если и были приняты на уровне субъекта Федерации, то не успевают за изменениями в федеральном законодательстве и зачастую вступают в противоречие с ним.

Для иллюстрации постараемся объединить вопросы, отражающие проблемы, по причинам их возникновения:

- в законодательстве имеются лакуны, поскольку жизнь всегда будет опережать законотворчество;
- имеются вопросы, вызванные отсутствием общей сквозной терминологии и понятийного аппарата федерального законодательства в области культуры и законодательства в смежных областях, а также с попытками унификации понятий и нормативных документов с международными правовыми актами, использующими понятийный аппарат далекий от принятого в России и, тем не менее, ратифицированными Россией;
- в связи с отсутствием четких однозначных формулировок ключевых процедур, имеется ряд нереализуемых положений, что приводит к декларативности отдельных статей закона;

– отсутствуют многие подзаконные нормативные акты, типовые инструкции, регламенты, положения, что порождает отсутствие единых подходов на местах, и создает возможность прямо или косвенно, за счет различных трактовок нарушать или не исполнять закон.

Этот блок законотворческих проблем усугубляется непрерывно продолжающейся административной реформой и изменением полномочий как федеральных органов управления, так и государственного аппарата субъектов Федерации и муниципального самоуправления.

В этих условиях, как ни парадоксально, но основным легитимным инструментом продолжает быть не новое российское законодательство, а «правила охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры Российской Федерации, установленные Положением об охране и использованию памятников истории и культуры, утвержденные Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 (СП СССР, 1982, № 26, ст. 133)» [1, ст. 63], которые остаются действующими и применяются постольку, поскольку не противоречат федеральному законодательству». Кроме того, продолжают действовать статьи 20, 31, 34, 35, 40, 42 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры», ряд из которых полностью противоречит поправкам, внесенным в № 73-ФЗ Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1, ст. 62].

Постоянно вносимые изменения в № 73-ФЗ вызывают необходимость всем субъектам права, в том числе и пользователям объектами культурного наследия отслеживать эти изменения. А затем корректировать имеющиеся у них нормативные документы, договора, регламенты, типовые положения и законодательные акты субъектов Федерации, что в итоге создает путаницу в терминах и определениях видов допустимых работ, в порядке и необходимости разрешительно-согласовательных процедур в зависимости от вида и статуса памятника. При этом терминология, используемая в Гражданском кодексе, Земельном кодексе и Градостроительном кодексе, изначально существенно отличается от терминологии Федерального закона № 73-ФЗ. Расхождения влекут за собой дополнительные трудности при применении законодательства в судопроизводстве и при принятии решений органами управления по вопросам, связанным с охраной объектов культурного наследия косвенно, но играющим огромную роль при сохранении объектов. Еще большие трудности возникают у пользователя объекта при получении разрешений на проведение ремонтно-реставрационных работ и открытии финансирования различными ведомствами, не входящими в систему Минкультуры РФ.

Особую важность в определении статуса объекта культурного наследия в соответствии с № 73-ФЗ, играет Государственная историко-культурная экспертиза [1, гл. V], без которой невозможно включение объекта культурного наследия в реестр, либо исключение его из реестра, и что не менее важно – определение его значимости.

Каждая такая экспертиза, по своей сути, является фундаментальным исследованием в области культуры, искусства, архитектуры, ландшафта и т.п., и требует значительного времени и финансовых затрат на ее проведение. Тем не менее, никаких нормативных документов по вопросам ее организации, стандартизации, унификации сроков проведения, финансирования Правительством РФ так и не введено в действие с момента принятия № 73-ФЗ в 2002 году.

Данное упущение влечет массу разночтений, трактовок и, как следствие, приводит к нарушению законодательства на всех уровнях управления. Вероятно, при дальнейшем стихийном развитии процесса неизбежно последует невосполнимая утрата значительной части существующих объектов культурного наследия [2, с. 15].

С другой стороны возможно и обратное, то есть внесение в списки федеральных, региональных или местных (до настоящего времени выявленных) объектов культурного наследия (которые продолжают подменять собой федеральный реестр) памятников, которые по своей сути не являются объектами культурного наследия.

Чрезвычайно важно, что № 73-ФЗ установил, что все объекты культурного наследия, которые на момент его принятия были отнесены к вновь выявленным, стали выявленными с неопределенным статусом (объект культурного наследия федерального, регионального или местного значения), и на них были распространены условия охраны и снятия с учета (исключение из реестра) не как на памятники местного значения, а те же, что и на федеральные и региональные. Срок, отведенный на определение их реального статуса, был установлен жестко – 1 год с момента ввода в действие федерального закона, и истек в 2003 году [1, ст. 18, 19, 64]. Но статус этих объектов культурного наследия не определен и поныне, что позволяет манипулировать ими как на уровне субъектов федерации, так и на уровне федеральных ведомств в любых, в том числе и неблагоприятных целях – в частности, субъекты федерации без принятия постановлений Правительством РФ осуществляют массовое исключение выявленных объектов культурного наследия из списков, для последующего слома и высвобождения территорий под новое строительство.

Другим важным вопросом является отсутствие четких критериев, определяющих понятие – «предмет охраны». В связи с этим возникает огромное количество разногласий в органах управления, в среде профессионалов и на уровне общественного сознания. В результате – отсутствует единое мнение: что должно охраняться на данном памятнике архитектуры, что может быть без ущерба для сохранения культурного наследия приспособлено под современное использование объекта, а что вовсе не имеет культурной ценности.

Совершенно непроработанным остается вопрос об археологических памятниках и раскопках. Буквальное прочтение Федерального закона № 73-ФЗ полностью отвергает научную археологию и допускает только «спасательные археологические полевые работы» [1, ст. 40].

Остается не решенным вопрос и о статусе археологических памятников, так как согласно одной статье № 73-ФЗ они все являются федеральными, а согласно другой статье закона большая их часть является выявленными [1, ст. 3, 18].

Отсутствие понятия – «предмет охраны объекта археологического наследия» приводит к абсурдной ситуации, в которой одни и те же находки из одного и того же археологического раскопа частично отвозятся в музей, а частично на свалку вместе с мусором. И, следовательно, в зависимости от финансовых возможностей могут быть либо музеефицированы, либо полностью уничтожены.

Затронутые вопросы являются лишь небольшой иллюстрацией существующих проблем в области федерального законодательства. Справедливости ради необходимо отметить, что в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [3] предпринята попытка разрешить большую часть ключевых вопросов. Многие нормативные указания представлены в виде специальных статей федерального закона, но зачастую при их формулировании был использован новый понятийный аппарат, отсутствующий в смежных законодательных актах. Кроме того, ряд статей определяет лишь наименование органа, ответственного за подготовку подзаконных актов, а не раскрывает их процедурную сущность. Наконец ряд исключительно важных вопросов вообще не получил развития.

К наиболее насущным вопросам, не имеющим достаточной правовой основы, необходимо отнести вопросы, связанные с возможной приватизацией объектов культурного наследия федерального значения (такая возможность появляется с 1 января 2008 г.). Это принципиальное положение вытекает из срока вступления в действие соответствующих статей Федерального закона от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничений полномочий» [4, ст. 18].

Учитывая, что эти вопросы в значительной мере относятся к сфере смежных федеральных законов, нельзя не согласиться с наиболее принципиальными положениями, высказанными Яной Мангутовой [5] в ходе Интернет-дискуссии, в рамках форума «Диалог Бизнес-Власть». Заявленное требование о необходимости создания законодательной базы и нормативно-правового обеспечения финансово-экономической деятельности в области охраны объектов культурного наследия должно предусматривать: во-первых, внесение изменений и дополнений в № 73-ФЗ; во-вторых, разработку нормативно-правовых актов Правительства РФ, «таких как положения:

- а) о Едином государственном реестре объектов культурного наследия;
- б) о проведении историко-культурной экспертизы;
- в) о порядке передачи объектов культурного наследия, находящихся в государственной собственности, в аренду или доверительное управление,

положение о порядке заключения концессионных соглашений в отношении объектов культурного наследия;

г) о порядке осуществления государственного контроля в области государственной охраны объектов культурного наследия».

В-третьих, нормативные документы должны дополнять:

а) порядок применения рыночных механизмов использования объектов культурного наследия, позволяющий обеспечить привлечение средств, для охраны и развития исторических поселений;

б) положение о государственно-частном партнерстве в области использования объектов культурного наследия;

в) порядок предоставления налоговых льгот, низкопроцентных ссуд, субсидий, кредитов, выделяемых из средств бюджетов всех уровней, и внебюджетных средств на проведение мероприятий по сохранению объектов культурного наследия;

г) положение о благотворительных фондах, создаваемых в целях сохранения и развития исторических поселений России и т.д.

В заключение необходимо отметить, что в связи с возрастающим финансированием строительства в центральных частях исторических поселений, актуальность немедленного совершенствования федерального законодательства в области охраны объектов культурного наследия очевидна. При этом основополагающую роль в деле сохранения объектов культурного наследия народов России играет незамедлительное решение той группы вопросов, которая непосредственно связана с определением статуса памятников, так как именно этим определяется как состав обременений, так и весь порядок получения разрешительно-согласительной документации.

Список литературы

1. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федер. закон от 25.06.2002 г. № 73-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996.

2. Чернова, М. Цена буквы закона / М. Чернова. – Парламентская газета № 51 (2119) от 12 апреля 2007 г.

3 О внесении изменений в Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» : федер. закон // Проект Министерства культуры и массовых коммуникаций РФ, одобрен VI Всероссийским съездом органов охраны памятников истории и культуры. – Казань, 18–23 июня 2007 г. – 19 с.

4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничений полномочий : федер. закон от 29.12.2006 г. № 258-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996.

5. Web-сайт : www.dialogbv.ru/forum/ режим доступа – свободный.

Present-Day Problems of Federal Legislation Determining the Legal Status of National Cultural Monuments of RF

A.B. Shukhobodsky

Administration of Federal Service of Supervision over Law Observance in the Area of Mass Communication and Cultural Heritage Preservation in Northwestern Federal District, St. Petersburg

Key words and phrases: state control; cultural heritage; legal basis development; system of supervision over real-estate objects.

Abstract: Matters of financing the construction in the central parts of historical settlements as well as the need for immediate improvement of federal legislation in the area of preservation of cultural heritage objects are considered. To preserve the objects of cultural heritage of peoples of Russia it seems necessary to solve the problems related to determination of the status of national monuments since it will facilitate the identification of encumbrances and the whole procedure of obtaining licensing documentation.

© А.Б. Шухободский, 2007