

УДК 725.945
ББК 85.11
Н-83

Шейна Светлана Георгиевна, доктор технических наук, профессор, проректор по научной работе и инновационной деятельности Ростовского государственного строительного университета, т.: 8(863)2635310, e-mail: rgsu-gsh@mail.ru;

Никульшина Лия Леонидовна, кандидат технических наук, начальник отдела госбюджетных и хоздоговорных НИР Ростовского государственного строительного университета, т.: 89185738322, e-mail: celina84@rambler.ru;

Шумев Павел Андреевич, аспирант кафедры «Городское строительство и хозяйство» Ростовского государственного строительного университета, т.: 89281057515, e-mail: GraCompany@yandex.ru;

Гонезжук Сусана Юрьевна, старший преподаватель кафедры строительных и общепрофессиональных дисциплин ФГБОУ ВПО «Майкопский государственный технологический университет».

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ПАМЯТНИКА АРХИТЕКТУРЫ КАК ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ (рецензирована)

В статье приведены результаты анализа нормативно-правового регулирования в сфере охраны памятников архитектуры, как объектов культурного наследия. Установлено, что, несмотря на принятие таких важных документов, как Земельный и Градостроительный кодексы, федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», современная правовая база все еще имеет «переходный» характер. Обоснована целесообразность разработки целевых программ сохранения памятников архитектуры для их полноценного и рационального использования, развития и успешной интеграции в социально-экономическую и культурную жизнь муниципальных образований.

Ключевые слова: памятники архитектуры, объекты культурного наследия, зоны охраны, историко-культурная экспертиза, целевые программы.

Sheina Svetlana Georgievna, Doctor of Technical Sciences, Professor, pro-rector for research and innovation, Rostov State University of Civil Engineering, tel.: 8 (863) 2635310, e-mail: rgsu-gsh@mail.ru;

Nikulshina Leah Leonidovna, Candidate of Technical Sciences, head of the Department of State Budget and Contractual Research, Rostov State University of Civil Engineering, tel: 89185738322, e-mail: celina84@rambler.ru;

Shumev Paul Andreevich, post graduate student of the Department of Urban Construction and Management, Rostov State University of Civil Engineering, tel.: 89281057515, e-mail: GraCompany@yandex.ru;

Gonezhuk Susana Yurjevna, senior lecturer of the Department of Construction and General Professional Disciplines, FSBEI HPE "Maikop State Technological University".

NORMATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE AREA OF PROTECTION OF ARCHITECTURAL MONUMENT AS AN OBJECT OF CULTURAL HERITAGE (reviewed)

The results of the analysis of legal regulation in the sphere of protection of monuments of architecture as cultural heritage have been given. It's been established that despite the adoption of such important documents as the Land and Urban Planning Code, the federal law "On Cultural Heritage (historical and cultural) of the Russian Federation", the current legal framework has still "transitional" nature. The expediency of developing targeted programs for the preservation of monuments of architecture for the full and efficient use, development and successful integration into the socio-economic and cultural life of municipalities has been grounded.

Keywords: architectural monuments, cultural heritage, protection areas, historical and cultural examination, targeted programs.

Памятники истории и культуры России составляют неотъемлемую часть мирового культурного наследия, свидетельствуют об огромном вкладе народов нашей страны в развитие мировой цивилизации. В России памятники служат целям развития науки, народного образования и культуры. Охрана памятников – важная задача государственных органов и общественных организаций. Бережное

отношение к памятникам истории и культуры – патриотический долг каждого человека.

Государственная политика по обеспечению сохранности объектов культурного наследия должна исходить из признания приоритетности сохранения историко-культурного потенциала как одного из главных социально-экономических ресурсов существования и развития народов Российской Федерации и реализовывать комплексный подход к решению вопросов государственной охраны, непосредственного сохранения, распоряжения и использования объектов культурного наследия всех видов и категорий. В Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия, и в ряде других организаций – экспертных и общественных – признают, что наиболее эффективным способом сохранить сейчас исторические объекты может быть только совершенство действующего законодательства в этой сфере.

Существующее количество памятников истории и культуры Российской Федерации, находящихся под государственной охраной, составляет в настоящее время около 140 тысяч объектов, из них 25 тысяч – памятники истории и культуры федерального значения, остальные – памятники истории и культуры регионального и местного (муниципального) значения.

Список основных памятников истории и культуры федерального значения сформирован к середине 1990-х годов из объектов, которые поставлены на государственную охрану постановлениями Совета Министров РСФСР №1327 (30.08.1960 г.), №624 (от 04.12.1974 г.), №495 (07.09.1976 г.), Указом Президента Российской Федерации №176 от 20.02.1995. После 1976 г. в Список памятников государственного (республиканского) значения, Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения включены отдельные объекты другими постановлениями Совета Министров РСФСР и Правительства Российской Федерации.

В настоящее время в связи с исключением объектов из Списка памятников государственного (республиканского) значения, Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, единого государственного реестра объектов культурного наследия происходит изменение количества объектов культурного наследия. Необходимо отметить также и некачественное ведение упомянутого выше реестра, что объясняется в первую очередь тем, что до настоящего времени Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации Правительством Российской Федерации не утверждено, указанный реестр так и не был создан, во всяком случае, в том виде, в котором изначально предполагался. Все это косвенно свидетельствует о ненадлежащем исполнении федерального и регионального законодательства в сфере охраны памятников истории и культуры, где основополагающим мероприятием является качественный государственный учёт объектов культурного наследия и тем самым, служит причиной необходимости анализа нормативно-правовых основ охраны памятников архитектуры как объектов культурного наследия Российской Федерации.

Основная классификация видов памятников истории и культуры, категории историко-культурного значения, порядок отнесения недвижимых объектов к памятникам истории и культуры, правила и принципы государственной охраны и государственного учёта памятников истории и культуры впервые были изложены в Законе СССР 1976 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры». В Законе РСФСР 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» [1] данные понятия получили развитие в более развёрнутом виде.

Главным событием в области государственной охраны памятников истории и культуры явилось принятие в 2002 г. Федерального закона №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [2]. Упомянутый нормативный документ законодательно определил памятники истории и культуры как особый вид недвижимого имущества, ввел ряд новых понятий, а именно государственная историко-культурная экспертиза, зоны охраны, территория и паспорт объекта культурного наследия. Термин государственных списков памятников истории и культуры заменен на термин единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Исходя из положений ст. 3 Федерального закона от 25.06.2002 г. №73-ФЗ объектами культурного наследия являются «объекты недвижимого имущества со связанными с ними 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» [2].

Упомянутый выше закон выделяет следующие категории историко-культурного значения

объектов культурного наследия:

- объекты федерального значения – это объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры РФ, а также объекты археологического наследия;

- объекты культурного наследия регионального значения представляют собой объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры субъекта РФ;

- объекты культурного наследия местного (муниципального) значения – к данной группе отнесены объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования [2].

Исходя из п. 3 Инструкции, утвержденной Приказом Минкультуры СССР от 13.05.1986 г. №203 [3], недвижимые памятники истории и культуры в соответствии с наиболее существенными типологическими признаками и функциональным назначением подразделяются на следующие виды:

- памятники истории – здания, сооружения, памятные места, связанные с важнейшими историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, с развитием науки и техники, культуры и быта народов, с жизнью выдающихся политических, государственных, военных деятелей, народных героев, деятелей науки, литературы и искусства, их могилы, захоронения погибших за свободу и независимость Родины;

- памятники археологии – городища, курганы, остатки древних поселений, укреплений, производств, каналов, дорог, древние места захоронений, каменные изваяния, наскальные изображения, старинные предметы, участки исторического культурного слоя древних населенных пунктов;

- памятники градостроительства и архитектуры – архитектурные ансамбли и комплексы, исторические центры, кварталы, площади, улицы, остатки древней планировки и застройки городов и других населенных пунктов; сооружения гражданской, жилой, промышленной, военной, культовой архитектуры, народного зодчества, а также связанные с ними произведения монументального, изобразительного, декоративно-прикладного и садово-паркового искусства, природные ландшафты;

- памятники искусства – произведения монументальной скульптуры, монументальной живописи, монументально-декоративного искусства; мозаики, витражи; произведения декоративно-прикладного искусства, живописи и скульптуры, связанные с недвижимыми памятниками [3].

Таким образом, памятники градостроительства и архитектуры, исходя из важнейших типологических признаков и функционального назначения, являются одним из видов недвижимых памятников истории. Важно при этом то, что здания, сооружения, памятные места, которые связаны с важнейшими историческими событиями, развитием общества и государства, являются другой категорией памятников – памятниками истории.

Обязанность каждого гражданина заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры устанавливается Конституцией Российской Федерации [4]. Ряд полномочий самостоятельно утверждать нормативно-правовые акты в сфере осуществления органами государственной власти субъектов РФ полномочий по использованию, сохранению и популяризации объектов культурного наследия, являющихся федеральной собственностью и по государственной охране объектов культурного наследия федерального значения, осуществляемой в соответствии со ст. 33 ФЗ «Об объектах культурного наследия» утверждены Постановлением Правительства РФ от 29.05.2008 №406 [5] и отображены в п.5 Положения о Министерстве культуры РФ.

В соответствии со ст. 33 ФЗ «Об объектах культурного наследия» государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя ряд функций:

1. Учет на государственном уровне объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, который включает в себя выявление, обследование памятников, определение их исторической, художественной, научной или другой культурной ценности, фиксацию и изучение, оформление учетных документов, ведение государственных списков недвижимых памятников. На каждый недвижимый памятник составляется паспорт, содержащий ряд научных сведений и фактических данных, характеризующих историю памятника и его техническое состояние, местонахождение в городской среде, оценку исторического, художественного, научного или иного культурного значения, данные о его территории, связанных с ним зданиях, сооружениях, парках, находящихся в нем предметах искусства и других представляющих культурную ценность, о зонах охраны, а также об основных историко-архитектурных и библиографических материалах. В паспорте указывается вид памятника и категория охраны со ссылкой на утверждающий документ.

2. Проведение историко-культурной экспертизы при получении данных об обнаружении указанных объектов. Указанные объекты регистрируются в списках вновь выявленных объектов,

представляющих историческую, художественную, научную или иную культурную ценность в случае установления их культурной ценности.

3. Установление ответственности за повреждение, разрушение, уничтожение объекта культурного наследия, перемещение и нанесение ущерба объекту культурного наследия, изменение интерьера и облика данного объекта, являющегося предметом охраны.

4. Разработка проектов зон охраны объектов культурного наследия, согласование землеустроительной документации, градостроительных регламентов, а также решений о предоставлении земель и изменении их правового режима федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Порядок разработки проектов зон охраны объектов культурного наследия народов РФ, требования к градостроительным регламентам в границах данных зон и режимах использования земель установлены в Положении о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 26.04.2008 г. №315 [6]. Это Положение применимо и к памятникам архитектуры.

5. Контроль за разработкой градостроительных регламентов в границах зоны охраны объектов, в которых должны предусматриваться меры, обеспечивающие в соответствии с требованиями ФЗ «Об объектах культурного наследия» содержание и использование объектов культурного наследия.

Исходя из ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 г. №190-ФЗ [7] градостроительным регламентом устанавливается правовой режим использования земельных участков, а также всего, что находится над и под их поверхностью и используется в результате их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

6. Согласование проведения и выдача разрешений на проведение хозяйственных, мелиоративных, землеустроительных, земляных, строительных и иных работ, а также согласование соответствующих проектов.

В соответствии с п. 2 ст. 35 ФЗ «Об объектах культурного наследия» проектирование и проведение хозяйственных, мелиоративных, землеустроительных, земляных, строительных и иных работ на территории памятника или ансамбля запрещаются, однако в случае работ по сохранению данного памятника, ансамбля или их территорий, а также хозяйственной деятельности, не нарушающей единства памятника или ансамбля и не создающей угрозы их повреждения, разрушения или уничтожения – данные работы разрешены.

7. Выдача разрешений на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия. Данные полномочия на основании Приказа Россвязьохранкультуры от 26.10.2007 г. №329 [8] закреплены за Федеральной службой по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по выдаче разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия.

8. Определение границы территории объекта культурного наследия как объекта градостроительной деятельности особого регулирования. В качестве зон с особыми условиями использования территорий ст. 1 Градостроительного кодекса рассматривает, в частности, зоны охраны объектов культурного наследия, и в том числе памятников архитектуры. Границы данных зон с особыми условиями использования территорий отображаются на картах (схемах), содержащихся в схемах территориального планирования РФ.

9. Установка на объектах культурного наследия надписей и обозначений, содержащих о них информацию. На объектах культурного наследия, включенных в реестр (в том числе памятниках архитектуры), в соответствии со ст. 27 ФЗ «Об объектах культурного наследия» должны быть установлены надписи и обозначения, содержащие информацию об объекте культурного наследия. Информационные надписи и обозначения выполняются на государственном языке РФ и на государственных языках республик. Обязанность по установке надписей и обозначений на объектах культурного наследия закреплена за собственниками.

10. Контроль за состоянием объектов культурного наследия. Согласно п. 5.3 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия, утвержденного Постановлением Правительства от 06.06.2007 г. №354 [9] данная служба осуществляет государственный контроль и надзор за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия (памятников архитектуры) народов РФ.

На основании указанного нормативного документа в соответствии с Приказом от 04.02.2008 №49 «О порядке представления отчетности об осуществлении органами исполнительной власти субъектов РФ полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия» [10] именно данная служба разработала порядок представления отчета о

реализации органами исполнительной власти полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия. Данный Приказ утвердил форму отчета, отражающего количество объектов культурного наследия, находящихся в аварийном состоянии и количество проведенных проверок их состояния, количество объектов культурного наследия, требующих проведения работ по реставрации и консервации и др.

11. Иные мероприятия, обязательное проведение которых отнесено ФЗ №73 «Об объектах культурного наследия» и законами субъектов РФ к полномочиям соответствующих органов охраны объектов культурного наследия. Однако недостатком является то, что в ФЗ «Об охране объектов культурного наследия» недостаточно полно регламентируются обязанности ответственных лиц по охране памятников культуры. Данный закон требует принятия дополнительных нормативно-правовых актов по данному вопросу, регламентирующих процедуру и основания охраны указанных объектов, а также административную и уголовную ответственность за нарушение законодательства в области охраны объектов культурного наследия.

Анализ нормативно-правового регулирования в сфере охраны памятников архитектуры, как объектов культурного наследия показал, что, несмотря на принятие таких важных документов, как Земельный и Градостроительный кодексы, Федерального Закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», современная правовая база все еще имеет «переходный» характер. Существует острая необходимость разработки на региональном уровне нормативно-правовых документов, в которых были бы отражены проблемы того или иного субъекта РФ в данной сфере, региональные особенности историко-культурного наследия, а также специфика отношения горожан и местной власти к памятникам градостроительства и архитектуры. Документами по осуществлению мероприятий в сфере охраны объектов культурного наследия, учитывающих особенности субъектов РФ, должны служить региональные целевые программы.

Сохранение памятников культуры – базис для будущего развития страны. Поэтому мы должны менять систему управления памятниками, создавать общественные и государственные формы контроля использования объектов культурного наследия. Сейчас важно создать условия, когда есть заинтересованность в сохранении объектов культурного наследия, а не только жажда выгоды от получения в собственность исторического объекта. Для этого объект культурного наследия должен быть защищен во всех случаях, во всех сделках, совершаемых с этим объектом.

Литература:

1. Об охране и использовании памятников истории и культуры: закон РСФСР от 15 дек. 1978 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
2. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федеральный закон от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Об утверждении «Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры: Приказ Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 г. №203. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
5. О Министерстве культуры Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. №406. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
6. Об утверждении Положения о зонах охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2008 г. №315 г. Москва. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации (от 29.12.2004 №190-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
8. Об утверждении административного регламента федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по выдаче разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается правительством Российской Федерации: приказ россвязьохранкультуры 26 октября 2007 г. №329. URL: <http://www.lawmix.ru/prof/14235>
9. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия: постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. N 354. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902046398>
10. О порядке представления отчетности об осуществлении органами исполнительной власти

субъектов Российской Федерации полномочий по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия: приказ Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия от 04.02.2008 №49. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_135670.html

References:

1. *On protection and use of monuments of history and culture: the law of the RSFSR of 15 December 1978. Access from ref. legal system "Guarantor".*

2. *On Cultural Heritage (historical and cultural) of the Russian Federation: Federal Law of June 25, 2002 №73-FL. Access from ref. legal system "Guarantor".*

3. *On adopting the instructions on the registration, preservation, maintenance, and restoration of immovable monuments of history and culture: decree of the Ministry of Culture of the USSR of May 13, 1986 №203. Access from ref. legal system "Guarantor".*

4. *The Constitution of the Russian Federation: adopted by referendum on 12 December 1993. Access from ref. legal system "Guarantor".*

5. *On the Ministry of Culture of the Russian Federation: resolution of the Government of the RF of May 29, 2008 №406. Access from ref. legal system "Guarantor".*

6. *On Approval of the areas of cultural heritage (monuments of history and culture) of the peoples of the Russian Federation: decree of the Government of the Russian Federation of April 26, 2008 №315, Moscow. Access from ref. legal system "Guarantor".*

7. *Urban Planning Code of the Russian Federation (of 29.12.2004 №190-F). Access from ref. legal system "Guarantor".*

8. *On approval of the administrative regulations of the Federal Service for Supervision in the Sphere of Mass Communications and Protection of Cultural Heritage in the state function of permitting and reference for the work on the conservation of cultural heritage, the list of which is set by the Government the Russian Federation: Decree of October 26, 2007 №329. URL: <http://www.lawmix.ru/prof/14235>.*

9. *On approval of the Federal Service for Supervision in the Sphere of Mass Communications and Protection of Cultural Heritage: RF Government Resolution of June 6, 2007 №354. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902046398>*

10. *On the procedure for reporting on the implementation of the executive authorities of the Russian Federation to the conservation, use, promotion and protection of the state of cultural heritage: Decree of The Federal Service for Supervision in the Sphere of Mass Communications and Protection of Cultural Heritage of 04.02.2008 №49. URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_135670.html*