

## **О системе государственных органов охраны памятников в Российской Федерации на примере Свердловской области**

1. В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права обязательства обеспечивать выявление, охрану, сохранение, популяризацию и передачу будущим поколениям культурного наследия возлагается прежде всего на государство. Эти обязательства являются международными обязательствами Российской Федерации, в частности, согласно ст.4 Конвенции ЮНЕСКО об охране всемирного культурного и природного наследия от 16.11.1972 г.

Согласно вышеуказанным международно-правовым обязательствам Российской Федерации в пункте 2 ст.1 Закона РСФСР “ Об охране и использовании памятников истории и культуры ” 1978 г., а также в пункте 1(2) Положения об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 16.09.1982 г. № 865, установлено, что все памятники истории и культуры, находящиеся на территории России, охраняются государством.

В соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента №24 от 10. 01. 2000 г., “ обеспечение национальной безопасности РФ включает в себя также защиту культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни, сохранение культурного достояния всех народов России ”.

Согласно ст. 72 (д) Конституции РФ, а также ст. 24 (д) Устава Свердловской области охрана памятников истории и культуры относится к совместному ведению РФ и соответствующего субъекта РФ – Свердловской области.

В соответствии со ст. 38 (3) " Основ законодательства Российской Федерации о культуре " (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (ред. от 23.06.1999) (" Ведомости СНД и ВС РФ ", 19.11.1992, №46, ст.2615) к совместному ведению органов государственной власти и управления РФ и субъектов Федерации в области культуры относятся, в частности, обеспечение сохранности культурного достояния народов России, памятников истории и культуры, историко-культурных территорий, включенных в Свод памятников истории и культуры Российской Федерации.

Таким образом, сохранение культурного наследия народов России, охрана памятников истории и культуры в соответствии с нормами международного права отнесена действующим законодательством Российской Федерации в принципе к важнейшим направлениям

государственной политики, к основополагающим функциям и полномочиям органов государственной власти.

2. В соответствии с разд. II Закона “ Об охране и использовании памятников истории и культуры ” от 15 декабря 1978 г. (в ред. Указа Президиума ВС РФ от 18.01.1985 г.) в нашей стране создана единая система государственного управления и контроля над памятниками истории и культуры.

В настоящей системе в некое, в идеале, единое целое объединены как органы государственной власти общей юрисдикции, так и органы специальной юрисдикции.

К первым, согласно смыслу пункта 2 ст.10 Закона относятся высшие государственные органы законодательной власти (ранее Советы народных депутатов), а также органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Ко вторым, можно отнести специально уполномоченные государственные органы охраны памятников согласно ст.9 Закона 1978 г. в соответствии с действующим законодательством РФ и субъектов Федерации, такие как Министерство культуры РФ, Главное архивное управление, местные органы культуры и местные архивные органы в пределах своей компетенции.

Как известно, перед началом широкомасштабных политических и социально-экономических реформ в государстве на основании Приказа Министерства культуры № 33 от 26.01.90 г. “ О реорганизации структуры управления делом охраны памятников истории и культуры ” производственные группы (бюро) по охране и эксплуатации памятников истории и культуры по всей стране были преобразованы в научно-производственные центры по охране и использованию памятников истории и культуры, которые до настоящего времени по существу остались единственными дееспособными государственными органами специальной юрисдикции, на которые возложена вся полнота фактической работы и ответственности по охране недвижимых памятников культурного наследия и достояния.

3. К сожалению, необходимо констатировать, что вышеописанная достаточно эффективно действовавшая в рамках СССР система в настоящее время практически не функционирует вследствие ряда причин.

Основной причиной такого положения следует считать то обстоятельство, что в результате вышеназванных реформ начала 90-х годов вся система власти и собственности в государстве оказалась расколотой на государственную и муниципальную, которые скрыто, а зачастую и явно противостоят друг другу.

В ряде муниципальных образований субъектов Федерации созданы муниципальные органы по сохранению культурного наследия. В частности, в г.Екатеринбурге, наряду с государственным органом по охране памятников в лице Екатеринбургского филиала НПЦ, решением главы города создано муниципальное учреждение Центр по сохранению культурного наследия.

И, казалось бы, в общих интересах сохранения памятников культурного наследия, находящихся на территории столицы Среднего Урала, такое начинание можно только приветствовать. Однако, к сожалению, нужно констатировать, что и в деле сохранения памятников культурного наследия, носящем по существу межведомственный и неполитический характер, в конкретном субъекте Федерации часто сразу не удается установить необходимое взаимодействие органов охраны памятников вследствие политических разногласий и конкуренции интересов городских и областных властей в целом, тем более, когда ваши оппоненты явно нарушают действующее законодательство.

Основопологающий вопрос культурно-государственного строительства – разграничение полномочий в сфере охраны памятников истории и культуры между муниципальным образованием - г.Екатеринбург и субъектом Федерации - Свердловской областью в результате долгих словопрений, многократных обращений в городскую и областную прокуратуры и обмена многостраничными посланиями, не принесших положительного результата, в итоге вынужденно решался высшим судебным органом области – Уставным судом Свердловской области (подробнее см. Постановление Уставного Суда от 20 сентября 2000 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области Положения об охране и использовании памятников истории и культуры г.Екатеринбурга, утвержденного Решением Екатеринбургской городской думы от 23 февраля 1999 года N 59/6).

Все это, к сожалению, не привело к сближению позиций муниципальной администрации областного центра с представителями государственной власти Свердловской области.

В ответ на постановление Уставного Суда городские законодатели решением Думы за №97/5 от 14.11.2000 г. приняли новое Положение, в целом ряде пунктов которого точно так же, только в более завуалированной форме, приписывают городской администрации Екатеринбурга исключительно государственные полномочия по охране памятников культурного наследия, нарушая тем самым действующее законодательство России и Свердловской области.

Таким образом собственническая позиция в головах нормотворцев городской Думы Екатеринбурга вновь преобладала над правом и законностью.

На этом фоне областное Правительство приняло Постановление №498-ПП от 19.06.2000 г., которым в некоторых случаях до 22 раз повысило ставки арендной платы на помещения памятников истории и культуры.

Пока дележ собственности не прекращен в принципе и в умах властьпридержащих лиц царит потребительский подход к нашему непреходящему культурному достоянию, очевидно, что и противостояние между городской властью и областной будет продолжаться. А органы охраны памятников и сами недвижимые памятники культурного наследия в данной ситуации оказываются заложниками разнящихся экономических и политических интересов официальных властей конкретного города и конкретной области.

Остается надеяться, что данный случай с г.Екатеринбургом – частный, и такой конфронтационный сценарий развития событий в сфере охраны памятников культурного наследия и культурного достояния не является в России повсеместным.

Другой существенной причиной ослабления взаимодействия между Министерством культуры России и другими специально уполномоченными государственными органами охраны памятников - субъектов Федерации явилось предоставление определенной государственно-правовой самостоятельности последних в силу отнесения полномочий по охране памятников истории и культуры к сфере совместного ведения РФ и субъектов Федерации согласно ст. 72 (д) Конституции России.

Однако самостоятельность не должна приводить к бездействию или бессилию государственной власти, как раз наоборот - определенная свобода региональных органов по охране памятников должна иметь следствием повышение ответственности руководителей и гибкость государственного контроля и управления памятниками культурного наследия на местах.

По нашему убеждению, практика ослабления управленческих связей между центром и регионами в сфере выявления, сохранения, учета, охраны, изучения и популяризации памятников недвижимого культурного наследия, поддерживаемая некоторыми руководителями, в перспективе недальновидна и грозит целым рядом негативных последствий прежде всего для самой системы государственных органов охраны памятников.

Так, в частности, вследствие отсутствия единства государственного подхода центра (в данном случае - Минкультуры РФ) и региона в лице НПЦ по охране памятников Свердловской области к решению вопроса об объявлении объектов памятниками истории и

культуры местного значения и *de jure* невключению их в Государственный список памятников, муниципальными властями г.Екатеринбурга почти безнаказанно принимаются противоправные решения, по сути размывающие весь фундамент государственной охраны памятников в Свердловской области (решение Екатеринбургской городской думы № 59/6 от 23.02.1999 г. “ Об утверждении положения “ Об охране и использовании памятников истории и культуры ”, постановление главы города №139 от 16.02.1999 г. “ О мерах по охране и использованию исторического и культурного наследия г. Екатеринбурга ”, постановление главы города Екатеринбурга от 16.08.1999 №820 “ О внесении на рассмотрение и утверждение Екатеринбургской городской думы проекта решения об утверждении памятниками истории и культуры объектов, находящихся в собственности города Екатеринбурга ”, решение Екатеринбургской городской думы №73/3 от 26.10.1999 г. “ Об утверждении перечня памятников истории и культуры ”).

Мы неоднократно обращались в Минкультуры России (№ запроса по 119 решению, письмо за исх. № 64 от 03.02.2000 г.) с просьбой поддержать наши усилия, но, к сожалению, они до сих пор остались не только без адекватной поддержки федерального центра, но и просто - без ответа.

Среди самых актуальных отрицательных примеров последствий отсутствия должного оперативного взаимодействия центра и региона с целью предотвращения нарушений законодательства об охране памятников можно привести ситуацию, сложившуюся вокруг возведения Храма на крови в г. Екатеринбурге. Несмотря на широкий, можно сказать, общероссийский резонанс этого проекта и вовлеченность в него самых высокопоставленных действующих лиц, начиная с Губернатора Росселя и заканчивая Патриархом Московским и Всея Руси Алексием II, а также участием общественности, в том числе и верующих, конкретные реализаторы программы, мягко говоря, не только не обращали внимания на требования охраны памятников, но и напропалую нарушали действующие законы, безвозвратно разрушая невосполнимый культурный слой.

Эта история получила свою положительную развязку только после официального обращения одного из депутатов Государственной Думы России в местную прокуратуру и проведения ею проверки по данному факту.

Несомненно, что при реализации крупномасштабных проектов, носящих для организаций-заказчиков, генподрядчиков и многочисленных подрядчиков с громкими названиями сугубо коммерческий характер, учета интересов охраны памятников, а зачастую и простого буквального исполнения закона, можно добиться только совместными усилиями

всей вертикали государственных органов и при незамедлительной реакции специально уполномоченных органов охраны памятников при недвусмысленной поддержке федерального центра, в первую очередь, в лице Минкультуры России.

4. Если анализировать проблематику государственного управления в целом уже в более поздний период, то также можно прийти к выводу, что единая система органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по Конституции Российской Федерации и согласно ст.3 пункт 1 Областного закона от 24.12.1996 г. № 58-ОЗ (в ред. Областного закона №36-ОЗ от 19.11.1998 г.) “ Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области ” в настоящий период носит скорее формальный характер.

Фактически процесс разгосударствления и децентрализации всей системы управления в стране во многом привел на деле к нарушению и единого правового пространства. Не секрет, что до 20 процентов законодательных и иных нормативных актов субъектов Федерации в той или иной степени не соответствуют федеральному законодательству. Не лучше обстоят дела и в отношении нарушений местными (муниципальными) законодателями законодательства субъектов Федерации.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента №24 от 10.01.2000 г. также указывается, что единое правовое пространство страны размывается вследствие несоблюдения принципа приоритета норм Конституции Российской Федерации над иными правовыми актами, федеральных правовых норм над нормами субъектов Российской Федерации, недостаточной отлаженности государственного управления на различных уровнях.

Это обстоятельство названо в Концепции одной из угроз национальной безопасности России (разд. III Указа).

Таким образом, как следует из вышесказанного, уже давно назрела необходимость укрепления всей вертикали государственной власти и, в первую очередь, ее административно-исполнительной составляющей.

5. Научно-производственные центры и (или) соответствующие комитеты (управления) при высших органах культуры исполнительной власти субъектов Федерации в настоящих условиях оказались предоставленными самим себе практически без федеральной поддержки. Отношения Министерства культуры РФ и соответствующего органа сохранения культурного наследия субъекта Федерации, построенные в настоящий период сугубо на методическом взаимодействии, на наш взгляд, явно недостаточны.

Если для охраны движимых культурных ценностей в России была создана Служба по сохранению культурных ценностей, ныне функционирующая как единая система федерального органа в лице территориальных управлений с Департаментом по сохранению культурных ценностей Минкультуры РФ во главе, то для комплексной охраны недвижимых памятников культурного наследия и достояния в Российской Федерации единая система государственных органов специальной юрисдикции *de facto* отсутствует.

Федеральное министерство культуры в силу объективных условий в настоящий период практически не может выполнять функции управления, контроля и надзора за всеми памятниками, находящимися в государственной федеральной собственности на всей территории России.

Именно этим обстоятельством вызваны к жизни типовые соглашения между федеральным Правительством и соответствующих субъектов Федерации о разграничении полномочий в сфере управления объектами исторического и культурного наследия, находящимися в государственной собственности.

Такое Соглашение за №8 от 12.01.96 г. заключено и между Правительством РФ и Правительством Свердловской области.

Однако, насколько нам известно, такие соглашения не предусматривали передачу полномочий по контролю и надзору над объектами культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, а также по управлению ими органам государственной власти соответствующего субъекта Федерации. Не предусматривало их и вышеупомянутое Соглашение между Правительством РФ и Правительством Свердловской области №8 от 12.01.96 г., срок действия которого в случае его непродлонгирования согласно ст.5 истекает 12 января 2001 г.

Таким образом, в правовом регулировании в сфере государственного управления, контроля и надзора над объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) федерального уровня собственности и федерального значения в Свердловской области в настоящий период существует явный пробел.

6. Для компетентного правового разрешения проблемы фактического осуществления государственных полномочий по контролю, надзору и управлению недвижимыми объектами культурного наследия на территории Свердловской области, находящихся в федеральной собственности, следует иметь в виду два возможных варианта выхода из создавшейся ситуации:

- 1) создание в Свердловской области федерального государственного органа по сохранению недвижимого культурного наследия (аналог: Территориальное управление Минкультуры РФ по сохранению культурных ценностей в г.Екатеринбурге;
- 2) передача в соответствии с Федеральным законом №119 - ФЗ от 24.06.99 г. “ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации ” государственных контрольных, надзорных и управленческих полномочий (части полномочий) в отношении объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального уровня собственности и федерального значения от Российской Федерации – Свердловской области.

В настоящих условиях необходимость и целесообразность передачи федеральных полномочий конкретному субъекту Федерации (второй вариант) в случае отсутствия на его территории федерального органа по охране памятников, на наш взгляд, представляются самоочевидными. Такой сценарий развития представляется нам также более целесообразным с точки зрения эффективности устройства всей системы управления сохранением культурного наследия народов России в условиях наличия государственной собственности двух уровней.

**С.Н.Молчанов**

главный специалист

НПЦ по охране памятников

Свердловской области

21.04. 2000