УДК 351.853(571.620)

Коробейникова Татьяна Станиславовна – канд. юрид. наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: korts@rambler.ru*

Шокуров Денис Владимирович – студент 5 курса Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *E-mail: admmax@yandex.ru*

Т.С. Коробейникова
Д.В. Шокуров
T.S. Korobeynikova
D.V. Shokurov

Об отдельных проблемах государственной охраны объектов культурного наследия в Хабаровском крае

В статье дается обзор основных проблем государственной охраны, сохранения и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) Хабаровского края в аспекте действующего законодательства. Приведены сведения о количестве этих объектов, видах и категориях, физическом состоянии в сравнении с общероссийскими данными. Затронуты вопросы учета памятников, возникшие в процессе ведущейся регистрации в Едином государственном реестре объектов культурного наследия народов Российской Федерации, в этой связи обозначена проблема идентификации объектов. На основании анализа деятельности в сфере государственной охраны и сохранения памятников отмечены отдельные недостатки действующего законодательства об объектах культурного наследия, предложены пути их устранения. Одной из ключевых проблем сохранения объектов культурного наследия является отсутствие финансирования ремонтно-реставрационных работ. Особенно остро эта проблема проявляется в отношении многоквартирных жилых домов. Анализируя практику сохранения памятников истории и культуры в Хабаровском крае, авторы делают вывод о необходимости дальнейшего развития законодательства об охране объектов культурного наследия по пути расширения государственно-частного партнерства в данной сфере.

About some problems of cultural heritage objects state protection in the Khabarovsk territory

The article provides an overview about the main issues of the state protection, saving and the cultural heritage objects usage (monuments of history

and art), located in Khabarovsk territory in the view of the current legislation. The article includes information about the quantities of cultural heritage objects, their types and categories, physical condition in comparison with the all-Russian data. The article raises the questions connected with accounting of the cultural heritage objects, appearing during the current registration process of the objects in the Unified State Register of cultural heritage of the Russian Federation Peoples, along with the problem of their identification. Some drawbacks of the current legislation about the cultural heritage objects are pointed out, considering the activity analysis in the field of State protection and monuments saving. One of the key problems of the cultural heritage objects state protection is the lack of finance for repair and restoration work. The problem is the mostly characteristic for block buildings with many flats. Analyzing the saving practice of history and culture memorials in Khabarovsk territory, the authors make a conclusion about the necessity of the further development of the legislation about cultural heritage objects protection by the way of expansion of the state-private partnership in the field.

Ключевые слова: *объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, государственная охрана объектов культурного наследия, охранное обязательство, сохранение объектов культурного наследия, приватизация, право собственности.*

Keywords: *Cultural heritage objects, history and culture monuments, cultural heritage objects state protection, Security obligation, saving of cultural heritage objects, privatization, ownership right.*

В 2014 г. Министерством культуры РФ был впервые подготовлен Государственный доклад о состоянии культуры в России в 2013 г. [1]. Особое внимание в данном документе было уделено проблемам государственной охраны объектов культурного наследия.

Ст. 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. №73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон №73-ФЗ) под объектами культурного наследия понимает особую разновидность объектов недвижимого имущества, обладающего ценностью с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющегося свидетельством эпох и цивилизаций, подлинным источником информации о зарождении и развитии культуры [2].

По данным упомянутого государственного доклада, в настоящее время в Российской Федерации насчитывается более 130 тыс. объектов культурного наследия, еще 116 тыс. объектов числятся в списке выявленных объектов культурного наследия, в отношении которых еще не вынесено окончательное решение компетентным органом о включении в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов Российской Федерации

(далее – реестр). По уровню значимости все объекты культурного наследия подразделяются на три категории: федерального значения, регионального значения и местного значения. По своему количеству объекты культурного наследия федерального и регионального значения представлены практически поровну (по сведениям, приведенным в вышеупомянутом государственном докладе, 65845 и 65403, соответственно). Количество объектов культурного наследия местного значения относительно невелико и составляет 2379 объектов. Подавляющее большинство объектов культурного наследия (129499 объектов) представлены памятниками, к которым относятся: отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями; мемориальные квартиры, мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники (включая военные); объекты археологического наследия.

Большая часть объектов культурного наследия находится на территории Европейской части России. На территории Хабаровского края насчитывается 505 объектов культурного наследия, из которых 148 объектов федерального значения, остальные – регионального [3]. Объекты культурного наследия местного значения на территории Хабаровского края отсутствуют. Выявленных объектов культурного наследия (включая объекты археологии) – 818. В связи со сложностью процедуры вывода из состава памятников до настоящего времени в Реестре числятся 29 объектов, утраченных или ошибочно отнесенных к объектам культурного наследия [4]. В основном, это объекты, принятые на государственную охрану в 1957 г., не соответствующие статусу памятников либо утраченные в советский период. Однако в их числе 6 зданий, в основном, памятники деревянного зодчества, принятые на государственную охрану и утраченные в постсоветское время. В общий перечень входят также несколько зданий, в основном, деревянных, утраченных и воссозданных в интерпретации первоначального вида из современных материалов.

На территории края памятники архитектуры и градостроительства сосредоточены в крупных городах края и насчитывают 347 объектов [4]. Из них 274 расположены на территории г. Хабаровска, преимущественно в центральной части города. Памятники истории в основном представлены гражданскими и воинскими захоронениями периода Гражданской и Второй мировой войн, большей частью расположенными в городских и сельских поселениях приграничных районов края. Самую многочисленную группу памятников (с учетом выявленных объектов) составляют объекты археологического наследия, рассредоточенные на всей территории края. Среди них особо следует выделить петроглифы (наскальные изображения) Сикачи-Аляна, с 2003 г. находящиеся в предварительном списке ЮНЕСКО.

Состояние 97% памятников на территории Хабаровского края оценивается как хорошее и удовлетворительное, что на 25% превышает общероссийский уровень и позволяет положительно оценить деятельность Государственного учреждения культуры «Научно-производственный центр по охране и использованию памятников истории и культуры Хабаровского

края» (далее – ГУК «НПЦ по ОПИК»), исполнявшего полномочия регионального органа охраны объектов культурного наследия с 1991 г. до 2009 г., и Министерства культуры Хабаровского края, исполняющего данные полномочия с 2009 г. до настоящего времени. В то же время, имеются отдельные здания, как правило, памятники деревянного зодчества, находящиеся в разрушенном или крайне неудовлетворительном техническом состоянии.

В целом, ухудшение физического состояния, разрушение объектов культурного наследия связано с деструктивным влиянием внешней среды как естественного, так и антропогенного характера. В число естественных факторов входят различного рода атмосферные воздействия, изменение геологической среды, подтопления, стихийные бедствия, износ материалов, ветшание, которые зачастую усугубляются в виду бесхозяйственного содержания объекта культурного наследия собственником, невыполнения им обязательств по проведению ремонтно-реставрационных работ. Большой ущерб объектам культурного наследия может быть нанесен актами вандализма, а также преднамеренными противоправными действиями собственника, направленными на разрушение объекта культурного наследия с целью его последующего сноса (как утратившего культурную ценность) и возможностью продажи находящегося под ним земельного участка, свободного от ограничений и обременений. Значительный вред причиняется объектам археологического наследия в результате проведения незаконных археологических работ, хозяйственной деятельности.

Законодательство устанавливает уголовную и административную ответственность за повреждение и уничтожение объекта культурного наследия, а также предусматривает возможность его принудительного выкупа государством у собственника, за вычетом стоимости восстановительных работ. Ключевой проблемой охраны объектов культурного наследия, находящихся в государственной и муниципальной собственности, является отсутствие государственного финансирования, необходимого для проведения дорогостоящих ремонтно-реставрационных работ. Согласно ст. 47.6 Закона №73-ФЗ, обязанности по проведению подобных работ возлагаются на собственника объекта культурного наследия (предприятие или учреждение), у которого данный объект находится в хозяйственном ведении или оперативном управлении. Последнее обстоятельство приводит к отсутствию централизованного выделения денежных средств для сохранения объектов культурного наследия, которое ставится в зависимость от усмотрения учредителя соответствующего предприятия или учреждения. В г. Хабаровске наибольшую озабоченность вызывает техническое состояние зданий-памятников, находящихся в федеральной собственности, в ведении военного ведомства. Располагаясь нередко на градостроительно значимых участках, эти здания своими обветшалыми фасадами оказывают крайне негативное воздействие на облик исторической среды городского центра. Показательный пример – крупное здание военного ведомства, построенное в стиле советской неоклассики,

памятник архитектуры на пересечении улиц Ленина и Волочаевской с фасадами, имеющими разрушения штукатурки и отслоения окрасочных слоев.

Как показывает практика, наиболее эффективный способ сохранения объектов культурного наследия – это привлечение частных инвестиций в рамках государственно-частного партнерства. Такое партнерство, в частности, может осуществляться в форме арендных отношений, в которых существенным условием договора аренды является обязательство частного арендатора обеспечить финансирование проведения работ по сохранению объекта культурного наследия. В г. Хабаровске ремонтно-реставрационные работы на зданиях-памятниках наиболее активно проводились со второй половины 1990-х до 2010-х гг.. Именно в этот период были отреставрированы с воссозданием первоначального облика многие памятники архитектуры и все памятники монументального искусства исторического центра города. Связано это было с тем, что большинство объектов (нежилых зданий) находились в оперативном управлении ГУК «НПЦ по ОПИК», исполнявшем полномочия государственного органа по охране памятников. Помещения в них передавались в аренду физическим и юридическим лицам. Это позволило аккумулировать средства, поступающие от аренды, и направить их в порядке очереди на плановую реставрацию этих же зданий. Важным фактором являлось то, что ГУК «НПЦ по ОПИК», выступая заказчиком, фактически становилось участником процесса реставрации, что в значительной степени повышало качество выполняемых работ. Появление в городе примеров высококлассной реставрации, когда зданию возвращался первоначальный облик (с восстановлением утраченных в процессе длительной эксплуатации элементов декора), и оно приобретало эффектный вид, явилось стимулом качественно выполнять работы как для новых собственников зданий-памятников, так и для государственных и муниципальных служб и ведомств – распорядителей собственности на объекты культурного наследия. Почти сплошная приватизация объектов культурного наследия, а также изъятие зданий из баланса ГУК «НПЦ по ОПИК» в значительной степени приостановили в городе процесс комплексной реставрации объектов культурного наследия.

Но, тем не менее, имеется немало положительных примеров, когда на приватизированных аварийных объектах новыми собственниками были проведены показательные реставрационные работы, и эти здания стали настоящим украшением города. Например, практически из руин восстановлены здания по ул. Комсомольская, 80; Ким-Ю-Чена, 7б; Дзержинского, 60 и некоторые другие. Здесь важным условием в процессе ведения ремонтно-реставрационных работ является выполнение всех предусмотренных законодательством процедур взаимодействия с государственным органом охраны памятников – от получения задания на разработку проектной документации, ее согласования до выбора подрядной организации, имеющей соответствующий опыт работ, получения разрешения

на выполнение работ и, самое важное, организации работ под надзором государственного органа охраны памятников.

Однако следует отметить случаи недобросовестных действий покупателей недвижимости, отнесенной к зданиям-памятникам, находящимся в неудовлетворительном состоянии, когда новыми собственниками ставилась задача не выполнять реставрационные работы, сохраняя подлинность объекта, а, доведя до аварийного состояния, разобрать и на его месте возвести новодел из современных материалов, часто в упрощенном виде, в интерпретации подлинных элементов памятника, либо ставить перед государственным органом охраны памятников вопрос о переносе здания на другой участок с тем, чтобы на месте памятника возвести новый объект. Таким образом, с целью воссоздания на новом участке были разобраны памятники деревянного зодчества в г. Хабаровске по адресам ул. Дзержинского, 21; ул. Фрунзе, 85; Дзержинского, 69 и другие, но до настоящего времени так и не восстановлены. Утратил подлинность формы в результате возведения новодела на месте разобранного здания по ул. Ким Ю Чена, 23 один из наиболее интересных памятников деревянного зодчества.

Особую трудность представляет обеспечение финансирования реставрации многоквартирных жилых домов с приватизированными квартирами. В г. Хабаровске на государственной охране находятся многие крупные жилые дома советского периода, построенные в конце 1920-х, начале 1930-х гг. как в стиле конструктивизма, так и в стиле довоенной и послевоенной советской неоклассики. Как правило, подавляющая часть квартир (помещений в коммунальных квартирах) в этих зданиях приватизированы. Например, в г. Комсомольске-на-Амуре из 83 объектов культурного наследия большая часть относится к жилым многоквартирным домам, в них 80% помещений находятся в собственности граждан. Эти здания с квартирами (в основном, повышенной комфортности) располагаются в центральной части города и, соответственно, обладают высокой рыночной ценой.

Собственниками нежилых (приватизированных) зданий-памятников, как правило, являются частные предприниматели или организации, которые в состоянии профинансировать ремонтно-реставрационные работы, возвратить зданию утраченный в процессе длительной эксплуатации облик, в то время как подавляющее большинство собственников квартир в жилых домах, отнесенных к объектам культурного наследия, не обладают такой финансовой возможностью. Как уже было отмечено, законодательство предусматривает возможность принудительного изъятия объекта культурного наследия у собственника, не выполняющего обязанности по его сохранению. Данная процедура применяется довольно редко и тем более затруднительна в случае с многоквартирным домом. Ситуация могла бы быть разрешена путем выкупа у жильцов принадлежащих им жилых помещений частным инвестором с целью дальнейшей реставрации и использования в коммерческих целях, однако, далеко не всегда существует возможность перепрофилировать жилые помещения в нежилые. Кроме того, велика

вероятность столкнуться с нежеланием жильцов продавать принадлежащие им квартиры или установлением чрезмерно высокой цены продажи, даже в том случае, когда здание уже частично перепрофилировано под нежилое. С такой проблемой столкнулись потенциальные инвесторы, пожелавшие приобрести жилые помещения (с переводом в нежилой фонд) на верхних этажах в зданиях-памятниках на центральной улице города Муравьева-Амурского (д. №26 и 27), приспособленные под жилое в 1930-х гг.

Еще одним вариантом решения данной проблемы может стать разработка государственных программ расселения из ветхого и аварийного жилья, относящегося к объектам культурного наследия.

Другой проблемой для собственника жилого помещения в здании-памятнике становится ремонт собственных жилых помещений (например, запрет замены оконных блоков не в соответствии с первоначальным видом, остекление балконов и лоджий, установка кондиционеров на фасаде, выходящем на красную линию улицы).

Ограничение прав владения, распоряжения, пользования объектами культурного наследия, обязанность нести значительные расходы по их содержанию создают для собственников и пользователей значительные проблемы. Немало находится лиц, стремящихся оспорить, в том числе по суду, правомерность отнесения здания к объектам культурного наследия. Одним из мотивов является вопрос идентификации объекта. Памятник идентифицируется по наименованию, в котором отражаются первоначальное использование и владелец объекта, датировке (периоду строительства), адресной нумерации. Первоначальные наименование, датировка, адрес объекта фиксируются в перечне объектов, приложении к нормативно-правовому акту о принятии на государственную охрану [5, 6].

Впервые Перечень памятников истории и культуры Хабаровского края был утвержден Решением Хабаровского крайисполкома №65 от 14.02.1957 г. «Об охране историко-революционных и археологических памятников края» [7]. В дальнейшем были приняты 10 нормативных актов федерального и краевого уровней, уточняющих и расширяющих данный перечень. На сегодняшний день самым поздним таким актом стало Постановление Законодательной думы Хабаровского края №46 от 11.02.1998 г. «Об утверждении Списка памятников истории и культуры краевого значения, подлежащих государственной охране» [8]. По различным причинам в указанных перечнях присутствует множество неточностей в наименованиях, датах создания, адресации объектов культурного наследия, расположенных на территории Хабаровского края. Данные сведения в значительной степени противоречат архивным документам, паспортам объектов культурного наследия, информационным доскам. Особо острый характер данная проблема приобрела в связи с начавшейся в 2012 г. работой по регистрации объектов культурного наследия в Едином государственном реестре объектов культурного наследия народов Российской Федерации. При такой регистрации за основу берутся сведения, содержащиеся в нормативных актах, которыми утверждались списки объектов культурного наследия. Это

создает опасность внесения в указанный реестр заведомо недостоверных данных. Кроме того, ошибочное наименование вносится во вновь издаваемые правовые акты об установлении границ территории объекта, его зон охраны, а также предмета охраны. В связи с этим, представляется необходимым предусмотреть в законодательстве возможность включения в государственный реестр наименований объектов культурного наследия по результатам проведения историко-культурной экспертизы в отношении объекта культурного наследия, а не только в соответствии с наименованиями, утвержденными в соответствующих нормативных правовых актах. Внесение же изменений в сами нормативные акты на практике сопряжено со значительными трудностями.

Существует проблема отсутствия разграничения права собственности на объекты культурного наследия, являющиеся произведениями монументального искусства, памятниками истории между Российской Федерацией, Хабаровским краем и муниципальными образованиями.

Так же обращает на себя внимание отсутствие законодательного разграничения прав собственности на объекты археологического наследия между Российской Федерацией и ее субъектами, поскольку п. 3 ст. 49 Закона №73-ФЗ лишь устанавливает общее правило, что «… объекты археологического наследия, а также все археологические предметы, залегающие на поверхности земли, в земле или под водой, находятся в государственной собственности».

Современное российское законодательство об объектах культурного наследия находится на стадии своего становления, в поиске оптимальных путей решения задач, связанных с государственной охраной и сохранением памятников истории и культуры. Требуется внесение изменений в Закон №73-ФЗ поскольку он содержит ряд неточных и несоответствующих другим отраслям законодательства норм. В частности, п. 7 ст. 48 данного закона устанавливает правило, согласно которому при заключении договора купли-продажи, аренды или иного договора, влекущего передачу прав владения и пользования объектом культурного наследия, в качестве существенного условия в такой договор должно включаться обязательство лица, у которого на основании договора возникают права владения, пользования объектом культурного наследия, по выполнению условий охранного обязательства, действующего в отношении указанного объекта. В случае отсутствия данного условия такой договор признается вышеуказанным пунктом ничтожным, что противоречит общему правилу, вытекающему из ст. 432 ГК РФ, о том, что отсутствие в договоре предусмотренных законом существенных условий свидетельствует о его незаключении [9]. Данное обстоятельство порождает путаницу в судебной практике и приводит к юридически неверным попыткам сторон применять к подобным незаключенным договорам правила о недействительности ничтожной сделки.

С 2014 г. в Закон №73-ФЗ введена ст. 47.6, устанавливающая принципиально новые требования к оформлению охранных обязательств в отношении объектов культурного наследия. Согласно пункту 9 указанной

статьи, форма охранного обязательства, порядок его подготовки и утверждения, порядок подтверждения собственником или иным установленным законом лицом выполнения содержащихся в нем требований устанавливаются федеральным органом охраны объектов культурного наследия. Однако вплоть до настоящего времени соответствующий подзаконный акт не принят, что во многом затрудняет деятельность государственных органов охраны объектов культурного наследия.

Совершенствования требуют нормы о приватизации объектов культурного наследия в части установления дополнительных гарантий реального выполнения новым собственником взятых на себя обязательств по проведению работ по сохранению объекта культурного наследия. Невыполнение новым собственником данных обязательств может быть связано как с отсутствием необходимого опыта, так и денежных средств, требующихся для финансирования ремонтно-реставрационных работ. В связи с этим, представляется возможным дополнить ст. 29 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [10], регулирующую особенности приватизации объектов культурного наследия, дополнительными требованиями к претендентам на участие в приватизационном конкурсе, а именно отсутствие задолженности по начисленным обязательным платежам в бюджеты всех уровней за последний отчетный период, размер которой превышает 25% балансовой стоимости активов претендента, а также отсутствие проведения в отношении него процедур ликвидации или банкротства. Кроме того, целесообразно установить в качестве дополнительных критериев выбора победителя приватизационного конкурса, помимо наиболее высокой цены, лучшие предложения по выполнению установленных продавцом условий конкурса, в частности, касающиеся сроков, этапов проведения, характеристик качества выполнения данных условий.

Деятельность по государственной охране объектов культурного наследия носит сложный, многоаспектный характер и требует комплексного, межотраслевого регулирования. Положительные результаты в данной сфере могут быть достигнуты лишь при условии широкого взаимодействия государства и гражданского общества, дальнейшего совершенствования федерального и регионального законодательств на основе изучения и критического осмысления отечественного и зарубежного опыта.

Источники и литература:

1. Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2013 г. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. –.– Режим доступа: http://mkrf.ru/report/gosoklad/

2. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федер. закон от 25 июня 2002 г. № 256 // Российская газета. – 2002. – № 116 – 117. – Ст. 3.

3. Информация о количестве объектов культурного наследия на территории Хабаровского края [Электронный ресурс]. –.– Режим доступа: http://nasledie27.ru/okn.html

4. Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) Хабаровского края : альбом / сост. : А. В. Дыминская, Л. Б. Шокурова, М. К. Янкевич, А. Р. Ласкин. – Хабаровск. : Министерство культуры Хабаровского края, 2013. – 248 с.

5. Об утверждении Положения о Едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации : приказ Минкультуры России от 3 июня 2014 г. № 966 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 4.

6. Об утверждении формы паспорта объекта культурного наследия : приказ Минкультуры России от 11 ноября 2011 г. № 1055 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2011. – № 51.

7. Об охране историко-революционных и археологических памятников края : решение Исполнительного комитета Хабаровского краевого Совета трудящихся от 14 февраля 1957 г. № 65 // Документ опубликован не был.

8. Об утверждении Списка памятников истории и культуры краевого значения, подлежащих государственной охране : постановление Законодательной думы Хабаровского края от 11 февраля 1998 г. № 46 // Сборник нормативных актов Законодательной думы Хабаровского края. – 1998. – № 2.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51 // Российская газета. – 1994. – № 238 – 239. – Ст. 435.

10. О приватизации государственного и муниципального имущества : федер. закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251.