

УДК 94(470.54-25):719

О. Е. Ваулина

ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И АРХИТЕКТУРЫ: АДМИНИСТРАТИВНО-ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ

Статья посвящена характеристике государственных организаций, которые занимаются охраной памятников архитектуры на территории Екатеринбурга. Рассматривается законодательная база охраны объектов культурного наследия. Выделены функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления. На примере Екатеринбурга рассматривается их работа по охране памятников конструктивизма. Одной из проблем сохранения культурного наследия является проблема взаимодействия федеральных и местных организаций.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конструктивизм, памятники истории и архитектуры, культурное наследие, охрана памятников, политика, органы власти.

Охрана культурного наследия – важное направление деятельности государства. Но реализация его невозможна без слаженной работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Данной теме посвящено несколько диссертаций, например, Т. К. Алябьевой и В. А. Андреевой [см.: Алябьева; Андреева], но они были написаны более десяти лет назад, поэтому не отражают современную ситуацию. Благодаря этим работам можно выявить федеральные органы в области охраны памятников, часть из которых уже перестала существовать. Публикаций, касающихся этого вопроса, не так много, и они, как правило, содержат информацию о деятельности только одного или двух органов, поэтому не представляется возможным на их основе оценить всю систему управления в целом.

Во второй главе Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ [см.: Об объектах культурного наследия...] прописаны полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Но, несмотря на то, что полномочия прописаны довольно подробно, остается абсолютно непонятным, какие конкретно органы ответственны за сохранение культурного наследия.

После анализа информационных сайтов различных властных структур оказалось, что полномочия рассредоточены между большим количе-

ством органов разного уровня. Это существенно усложняет их взаимодействие и приводит к тому, что многие памятники, к сожалению, находятся в неудовлетворительном состоянии. Теперь поговорим о каждом органе отдельно, чтобы внести ясность в выполняемые им функции.

Федеральный уровень

На этом уровне существует четыре организации, поговорим о каждой из них подробнее.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом выполняет следующие функции:

- осуществляет полномочия собственника в отношении федерального имущества;
- ведет учет федерального имущества, реестр федерального имущества и выдачу выписок из указанного реестра;
- подготавливает и представляет в установленном порядке в Министерство экономического развития Российской Федерации: проект прогнозного плана приватизации федерального имущества на соответствующий год, отчет об обороте имущества, обращенного в собственность государства;
- закрепляет находящееся в федеральной собственности имущество в хозяйственном ведении и оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и производит в установленном порядке правомерное изъятие этого имущества;
- осуществляет контроль за деятельностью территориальных органов агентства и подведомственных организаций [см.: Полномочия Федерального агентства по управлению государственным имуществом].

Согласно годовому отчету о деятельности Росимущества за 2016 г. в сфере охраны культурного наследия достигнуты следующие результаты: подготовлен утвержденный Минкультуры России и Росимуществом пошаговый алгоритм приватизации объектов культурного наследия; осуществлен контроль за регистрацией территориальным управлением Росимущества права собственности Российской Федерации на объекты культурного наследия, разграниченные в собственность Российской Федерации, в размере 80 % [см.: Годовой отчет о деятельности Росимущества за 2016 год...].

Министерство культуры Российской Федерации – это федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный заниматься вопросами культуры и искусства. Министерство осуществляет следующие полномочия:

1. Вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правитель-

ства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства и сферам ведения подведомственных ему федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности министерства.

2. Самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: Порядок охраны и сохранения особо ценных объектов культурного наследия народов РФ; Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ; Порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения; Реставрационные нормы и правила; Порядок приемки работ по сохранению объекта культурного наследия; Нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных органам госвласти субъектов РФ полномочий Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

3. Утверждает: форму паспорта объекта культурного наследия; особенности объектов, послуживших основанием для включения их в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и подлежащих обязательному сохранению (предмет охраны) в отношении объектов культурного наследия федерального значения; границы, а также режимы использования территорий объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых устанавливается Правительством РФ [см.: Полномочия Министерства культуры Российской Федерации].

Как мы видим, данное министерство занимается созданием нормативно-правовых документов в области сохранения памятников. В 2017 г. было создано 1768 различных документов, среди них: акты государственной историко-культурной экспертизы, обосновывающей изменение категории историко-культурного значения объекта культурного наследия; приказы о включении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации. Министерство создает много документов, но не все они реализуются на практике.

В связи с тем, что многие памятники архитектуры являются жилыми домами, необходимо упомянуть и о *Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ*. Это министерство осуществляет выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере строительства, архитектуры, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства, оказывает государ-

ственные услуги, управляет государственным имуществом в соответствующей сфере. Министерство принимает следующие нормативные правовые акты: перечень видов работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства [см.: О Министерстве строительства...]. Несмотря на то, что это министерство является органом охраны культурного наследия, оно нацелено на выражение интересов застройщиков и собственников жилых помещений.

Федеральное государственное учреждение культуры «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры» имеет основной целью своей деятельности сохранение, эффективное использование и популяризацию объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, находящихся в оперативном управлении агентства. Агентство осуществляет следующие основные виды деятельности:

- управление и использование объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности и оперативном управлении агентства;
- проведение исследований в области истории объектов культурного наследия;
- осуществление реставрационных работ, разработка программ реставрации;
- популяризация недвижимого культурного наследия, включая экскурсионное и лекционное обслуживание, создание мультимедийной продукции [см.: Цели и задачи Агентства...].

На основании полученных данных можно сказать, что данный орган является одним из основных в рассматриваемой сфере. Это агентство сотрудничает как с Министерством культуры России, так и с общественными организациями, в частности, со Всероссийским обществом охраны памятников истории и культуры. Данный орган специализируется на охране культурного наследия, поэтому его деятельность достаточно эффективна.

Региональный уровень

Многие органы на региональном уровне условно дублируют аналогичные федеральные, но, несомненно, их функции имеют свою специфику. Региональные организации находятся в подчиненном положении по отношению к федеральным, имеют меньший бюджет. Несмотря на это в системе охраны культурного наследия именно региональные и муниципальные организации выполняют основные функции в этой области. Рассмотрим эти организации на примере Свердловской области.

Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области на данный момент занимается охраной памятников федерального и регионального значения, в их числе более 50 объектов конструктивизма Екатеринбурга: Водонапорная башня УЗТМ (Белая Башня), здание гостиницы «Большой Урал» и др.

В сфере выявления и государственного учета объектов культурного наследия министерство осуществляет на территории Свердловской области следующие полномочия:

1. Организует проведение работ по выявлению и государственному учету объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия;
2. Формирует и ведет перечень выявленных объектов культурного наследия, расположенных на территории Свердловской области;
3. Осуществляет создание совместно с федеральным органом охраны объектов культурного наследия единого государственного реестра объектов культурного наследия народов Российской Федерации (далее реестр);
4. Принимает решения об изменении категории историко-культурного значения объектов культурного наследия областного и местного (муниципального) значения.

В сфере государственной охраны объектов культурного наследия министерство осуществляет на территории области следующие полномочия:

1. Обеспечивает в пределах своей компетенции сохранение, использование и популяризацию объектов культурного наследия, находящихся в собственности Свердловской области;
2. Осуществляет государственную охрану объектов культурного наследия областного значения, выявленных объектов культурного наследия;
3. Устанавливает требования к сохранению, содержанию и использованию объектов культурного наследия федерального значения, объектов культурного наследия областного значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения и требования к обеспечению доступа к ним;
4. Утверждает особенности объекта культурного наследия областного значения, послужившие основанием для включения его в реестр и подлежащие обязательному сохранению;
5. Осуществляет оформление и выдачу паспорта объекта культурного наследия областного значения собственнику указанного объекта культурного наследия, земельного участка в границах территории объекта культурного наследия областного значения;

6. Устанавливает информационные надписи и обозначения на объектах культурного наследия федерального, областного, местного значения, находящихся в областной государственной собственности;

7. Осуществляет разработку и реализацию региональных программ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

8. Выступает от имени Свердловской области в качестве истца и ответчика в суде при рассмотрении споров, связанных с сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия;

9. Осуществляет подготовку нормативных правовых актов Свердловской области в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

В сфере государственного надзора за объектами культурного наследия министерство осуществляет следующие полномочия:

1. Производит региональный государственный надзор в сфере охраны объектов культурного наследия;

2. В пределах своей компетенции устанавливает перечень должностных лиц министерства, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях [см.: Полномочия и функции Министерства по управлению государственным имуществом...].

Мы видим, что МУГИСО выполняет очень важные функции в области охраны памятников: от выявления и постановки их на учет и до защиты в суде. Также ежегодно министерство публикует сведения о проведенных проверках объектов культурного значения областного значения. Например, в 2015 г. было проведено 33 проверки, а в 2016 – всего 2. Полученные данные свидетельствуют либо о снижении активности органа, либо о неполном предоставлении информации.

Министерство культуры Свердловской области является уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области по управлению культурными ценностями, находящимися в государственной собственности области и осуществляет следующие полномочия:

1. Управляет находящимися в государственной собственности Свердловской области культурными ценностями, не являющимися объектами культурного наследия народов РФ;

2. Разрабатывает планы мероприятий по выявлению и приобретению в государственную собственность области культурных ценностей, не являющихся объектами культурного наследия, охране и использованию находящихся в государственной собственности культурных ценностей;

3. Подготавливает и предоставляет в Правительство Свердловской области заключения по вопросам приобретения в государственную собственность вышеуказанных объектов;

4. Осуществляет контроль за обеспечением сохранности находящихся в государственной собственности Свердловской области культурных ценностей, не являющихся объектами культурного наследия;

5. Представляет регулярные отчеты губернатору Свердловской области и Правительству области об осуществлении своих полномочий в сфере управления находящимися в государственной собственности Свердловской области культурными ценностями, не являющимися объектами культурного наследия [см.: Полномочия, функции и права Министерства культуры Свердловской области];

6. Сохраняет и популяризирует культурное и историческое наследие, актуализирует его потенциал посредством поддержки общественных инициатив в сфере выявления, сохранения и популяризации культурного наследия народов Российской Федерации;

7. Совершенствует организационные, экономические и правовые механизмы развития культуры в Свердловской области посредством повышения эффективности использования государственного и муниципального имущества [см.: Публичная декларация основных целей и задач Министерства культуры Свердловской области...].

Таким образом, Министерство культуры области проводит работу по выявлению культурных ценностей, которые могут стать объектами культурного наследия.

Филиал Федерального государственного бюджетного учреждения культуры «Агентство по управлению и использованию памятников истории и культуры» по Уральскому федеральному округу. Согласно данным на официальном сайте филиал выполняет те же функции, что и само агентство, поэтому не будем останавливаться на этом. В его ведении находятся такие объекты федеральной собственности, как гостиница «Мадрид», заводоуправление УЗТМ, «Городок Чекистов», Клуб строителей (Сити-центр) и типография газеты «Уральский рабочий» (Дом печати).

Муниципальный уровень

На местном уровне была выявлена только одна организация: *МКУ «Екатеринбургский центр по охране и использованию исторического и культурного наследия».* В ведении центра находятся объекты конструктивизма, расположенные по адресам: ул. Пушкина, 9/ ул. Горького, 29,

литеры А, А1, А2; ул. Пушкина, 14, литер А; бульвар Культуры, 3 / ул. Красных партизан, 9; пр. Ленина, 29 / ул. Володарского, 2.

Задачи и функции центра:

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности муниципального образования «город Екатеринбург»;
- государственная охрана объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, расположенных на этой территории;
- организация историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения;
- ведение реестра малых архитектурных форм, расположенных на территории Екатеринбурга [МКУ «Екатеринбургский центр...»].

В результате нами были выявлены и описаны все существующие организации, в функции которых входит охрана памятников Екатеринбурга. Среди них есть министерства, агентства и центры на всех уровнях власти.

Некоторые организации дублируют функции вышестоящих. Так филиал «Агентства по управлению и использованию памятников истории и культуры» по Уральскому федеральному округу дублирует функции головной организации. Федеральные органы в основном выполняют контрольные, учетные и нормотворческие функции. А выявление, постановка на учет, государственная охрана, мероприятия по популяризации оказываются в ведении региональных и муниципальных органов. Это свидетельствует о некой децентрализации управления.

Нельзя сказать, что государственные и муниципальные организации представляют стройную систему управления в области охраны культурного наследия, поэтому система требует усовершенствования. Этот вопрос может быть решен при соблюдении следующих условий:

1. Функции каждого органа должны быть четко прописаны, тогда исчезнет дублирующий функционал;
2. Будут выработаны рабочие механизмы контроля за соблюдением законодательства;
3. Региональные органы власти будут получать достаточное финансирование на мероприятия по охране памятников.

Алябьева Т. К. Формирование общественной защиты культурно-исторического наследия в России как элемента зарождения и деятельности институтов гражданского общества. М., 2002.

Андреева В. А. Взаимодействие государственных органов и институтов гражданского общества в сфере сохранения культурного наследия. СПб., 2006.

Годовой отчет о деятельности Росимущества за 2016 год по реализации государственной программы «Управление федеральным имуществом» // Официальный сайт Росимущества. URL: <https://www.rosim.ru/pdfjs/web/viewer.html?file=Attachment.aspx%3Fid%3D87141> (дата обращения: 30.12.2017).

МКУ «Екатеринбургский центр по охране и использованию исторического и культурного наследия» // Екатеринбург.рф: официальный портал. URL: <https://xn--80acgfbssl1azdqr.xn--p1ai/%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D1%8F%D1%8E%D1%89%D0%B8%D0%BC/%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B2%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5/%D0%B4%D1%83%D0%BC%D0%B8/%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%B5> (дата обращения: 17.11.2017).

О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации // Официальный сайт Минстроя России. URL: <http://www.minstroyrf.ru/about/#codex>; www.minstroyrf.ru/upload/iblock/06d/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-18_11_2013-n-1038-red-ot.pdf (дата обращения: 19.11.2017).

Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : Федер. закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Консультант-плюс: компьютерная справочно-правовая система. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318 (дата обращения: 17.11.2017).

Полномочия и функции Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области // Официальный сайт Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области. URL: <http://www.mugiso.midural.ru/about/index.php> (дата обращения: 17.11.2017).

Полномочия Министерства культуры Российской Федерации // Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации. URL: <https://www.mkrf.ru/about/authority/> (дата обращения: 17.11.2017).

Полномочия Федерального агентства по управлению государственным имуществом // Официальный сайт Росимущества. URL: <http://www.rosim.ru/about/common/credentials> (дата обращения: 19.11.2017).

Полномочия, функции и права Министерства культуры Свердловской области // Официальный сайт Министерства культуры Свердловской области. URL: <http://www.mkso.ru/ministry/position> (дата обращения: 17.11.2017).

Публичная декларация основных целей и задач Министерства культуры Свердловской области на 2017 год и долгосрочный период (до 2024 года) // Официальный сайт Министерства культуры Свердловской области. URL: <http://www.mkso.ru/data/File/ministerstvo/pub-deklaraciya/public-deklaraciya-na-2017-i-do-2024.pdf> (дата обращения: 17.11.2017).

Цели и задачи Агентства по управлению и использованию памятников истории и культуры // Официальный сайт Агентства по управлению и использованию памятников истории и культуры. URL: <http://auiqip.ru/agenstvo/mission/> (дата обращения: 19.11.2017).