

**Федеральное агентство по образованию
Томский государственный университет**

**Проблемы сохранения, использования
и охраны культурного наследия
при реализации проектов и программ
развития Сибири и Дальнего Востока**

*Сборник материалов
Всероссийской конференции*

6–8 сентября 2007 г.
г. Томск

**Томск
2007**

**О НАРУШЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ РОССИИ
В СФЕРЕ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ПОЛОЖЕНИЯМИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 18.12.2006 г. № 232-ФЗ
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ
КОДЕКС РФ И ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РФ»**

А.А. Ковалев

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга

В соответствии со статьей 5 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»:

1. Международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы;

2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора;

3. Положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно. Для осуществления иных положений международных договоров Российской Федерации принимаются соответствующие правовые акты».

К международным договорам РФ в сфере культурного наследия относятся, в частности:

1. Европейская конвенция об охране археологического наследия (вступила в силу для РФ 14 февраля 1991 г.);

2. Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (вступила в силу для РФ 1 марта 1991 г.).

Статья 2 Европейской конвенции об охране археологического наследия гласит:

«С целью обеспечения охраны захоронений и мест, в которых находятся археологические объекты, каждая Договаривающаяся Сторона обязуется принять такие меры, какие могут быть возможными:

а) для определения границ и охраны мест и районов, представляющих интерес с археологической точки зрения;

б) для создания заповедных зон с целью сохранения материальных свидетельств, которые будут извлечены в результате раскопок последующими поколениями археологов».

Согласно пункту 2 статьи 4 Конвенции об охране архитектурного наследия Европы,

«каждая Сторона обязуется принять, если она еще не сделала этого, законы, которые:

а) требуют представления в компетентный орган власти любого плана в отношении сноса или перестройки памятников, которые уже находятся под охраной или в отношении которых были установлены процедуры охраны, а также любого плана, затрагивающего прилегающие к ним территории;

б) требуют представления в компетентный орган власти любого плана, касающегося комплекса строений или части его или достопримечательности, который предусматривает:

- снос строений,
- возведение новых строений,
- существенную перестройку, которая нарушает характер строений или достопримечательностей».

Статья 10 указанной Конвенции обязывает Стороны:

«принять к осуществлению комплексную политику в области сохранения, которая:

1) включает охрану архитектурного наследия в качестве основной задачи планирования в масштабах города и страны и обеспечивает учет этого требования на всех этапах как разработки планов развития, так и процесса выдачи разрешений на производство работ;

3) делает сохранение, популяризацию и укрепление архитектурного наследия основным элементом политики в области культуры, охраны окружающей среды и планирования;

4) содействует, по мере возможности, в ходе процесса планирования в масштабах города и страны сохранению и использованию отдельных строений, собственная ценность которых не гарантирует сохранения в смысле пункта 1 статьи 3 настоящей Конвенции, но которые представляют интерес с точки зрения их местоположения в городской или сельской среде и качества жизни».

Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в Градостроительный кодекс РФ и ФЗ от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» в части изменения перечня объектов государственной историко-культурной экспертизы и изменения полномочий государственных органов охраны объектов культурного наследия.

В частности, статей 30 указанного Федерального Закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ в ФЗ от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ внесены следующие изменения:

1) в статье 28:

а) в абзаце пятом слова «градостроительной и проектной документации» и слова «намечаемых землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, а также проектов проведения указанных работ» исключить;

б) абзац шестой признать утратившим силу;

2) абзацы девятый и одиннадцатый статьи 30 признать утратившими силу;

3) в пункте 1 статьи 31 слова «градостроительной и проектной документации» исключить;

4) в пункте 2 статьи 33:

а) в подпункте 5 слова «градостроительной и проектной» исключить;

б) в подпункте 6 слова «градостроительной и проектной документации» исключить;

5) в статье 35:

а) пункт 1 признать утратившим силу;

б) в абзаце первом пункта 4 слова «проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории достопримечательного места, а также в зонах охраны объекта культурного наследия» исключить;

б) в статье 36:

а) в пункте 1 слова «при наличии заключения историко-культурной экспертизы об отсутствии на территории, подлежащей хозяйственному освоению, объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона, и» исключить;

б) в пункте 3 слова «историко-культурной экспертизы и государственной экологической экспертизы» заменить словами «государственной экспертизы проектной документации»;

в) пункт 5 признать утратившим силу;

7) в пункте 1 статьи 37 слова «не указанного в заключении историко-культурной экспертизы» исключить.

Таким образом, из числа объектов историко-культурной экспертизы исключены:

– градостроительная и проектная документация на проведение работ на территории достопримечательного места, а также в зонах охраны объекта культурного наследия;

– документация, обосновывающая проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, осуществление которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на объекты культурного наследия.

Аналогично, согласование градостроительной и проектной документации на работы на территории исторических поселений, достопримечательных мест, зон охраны и контроль за ее разработкой исключены из понятия государственной охраны объектов культурного наследия.

При этом достопримечательное место, как определено ст. 3 ФЗ «Об объектах культурного наследия...» является одним из видов объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ:

«Объекты культурного наследия в соответствии с настоящим Федеральным законом подразделяются на следующие виды:

...

достопримечательные места – творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов».

Проведение государственной историко-культурной экспертизы согласно пп. 3 п. 2 ст. 33 ФЗ от 25 июня 2002 г № 73-ФЗ является неотъемлемой частью комплекса государственной охраны объектов культурного наследия, которая определяется ст. 6 того же Федерального закона как «система правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия в соответствии с настоящим Федеральным законом».

В то же время, согласно ч. 5 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ «оценка соответствия проектной документации... требованиям государственной охраны культурного наследия» является предметом государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных

изысканий, проводимой органами государственной власти согласно порядку, устанавливаемому Правительством РФ. Согласно ч. 16 той же статьи «не допускается требовать согласование проектной документации, заключение на проектную документацию и иные документы, не предусмотренные настоящим Кодексом»

Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145, не содержит положений о проведении в составе таковой экспертизы проверки соответствия проектной документации на проведение работ на территории достопримечательного места, а также в зонах охраны объекта культурного наследия положениям ФЗ «Об объектах культурного наследия...», требованиям утвержденных в установленном порядке режимов зон охраны культурного наследия и требованиям государственной охраны достопримечательного места как объекта культурного наследия.

Кроме того, из числа объектов государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий частью 2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ исключаются объекты индивидуального жилищного строительства и объекты капитального строительства небольшого объема.

Государственная экспертиза либо согласование градостроительной документации какими-либо органами государственной власти Градостроительным кодексом РФ не предусматривается.

Таким образом, сложившаяся в настоящее время в результате вступления в силу ФЗ от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ система правовых норм, определяющая порядок утверждения, согласования и экспертизы градостроительной и проектной документации нарушает международные обязательства Российской Федерации в части положений п. 2 ст. 4 Конвенции об охране архитектурного наследия Европы:

«каждая Сторона обязуется принять, если она еще не сделала этого, законы, которые:

а) требуют представления в компетентный орган власти любого плана в отношении сноса или перестройки памятников, которые уже находятся под охраной или в отношении которых были установлены процедуры охраны, а также любого плана, затрагивающего прилегающие к ним территории;

б) требуют представления в компетентный орган власти любого плана, касающегося комплекса строений или части его или достопримечательности, который предусматривает:

– снос строений,

- возведение новых строений,
- существенную перестройку, которая нарушает характер строений или достопримечательностей».

Орган государственной власти, компетентный осуществлять государственную охрану объектов культурного наследия, не вправе ныне проводить экспертизу (согласование) градостроительной и проектной документации в отношении территорий зон охраны объектов культурного наследия и в отношении достопримечательных мест как одного из видов объектов культурного наследия. Такая экспертиза с точки зрения требований охраны объектов культурного наследия не проводится и иными органами государственной власти.

Тем самым Российская Федерация нарушила и свои обязательства, предусмотренные статьей 10 указанной Конвенции.

Исключение из статьи 36 ФЗ «Об объектах культурного наследия...» положений о запрещении проведения земляных, строительных, мелиоративных работ без заключения историко-культурной экспертизы «об отсутствии на территории, подлежащей хозяйственному освоению, объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия в соответствии со ст. 3 настоящего Федерального закона», а также исключение из целей государственной историко-культурной экспертизы (ст. 28 указанного ФЗ) определения соответствия намечаемых землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, а также проектов проведения указанных работ требованиям государственной охраны объекта культурного наследия означает выведение из-под контроля органов охраны культурного наследия хозяйственной деятельности по освоению новых территорий, при которой может создаваться угроза для объектов археологического наследия. Во-первых, отсутствуют нормативные положения, обязывающие застройщика обращаться в органы охраны культурного наследия за информацией о наличии на территории хозяйственного освоения памятников археологии, так что информация об объектах культурного наследия, включенных в Государственный реестр либо выявленных объектах культурного наследия не будет влиять на содержание проекта предполагаемого строительства. Во-вторых, орган охраны культурного наследия не вправе теперь обязать застройщика (инвестора) провести работы по выявлению объектов археологического наследия на территории, подлежащей хозяйственному освоению.

В то же время, участие органов охраны культурного наследия в согласовании намечаемых землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, а также проектов проведения указанных работ, аналогичное предусмотренному нормам ФЗ «Об объек-

тах культурного наследия...», отмененным ныне ФЗ от 18 декабря 2007 г. № 232, предусматривается правовыми актами государств, являющихся сторонами Европейской конвенции об охране археологического наследия, а также рекомендовано Комитетом Министров Совета Европы в Резолюции (72) 20 о временных мерах по охране культурного наследия памятников и достопримечательных мест и Рекомендации № R(89)5 от 13 апреля 1989 г. относительно защиты и повышения значимости археологического наследия в контексте работ по городскому и сельскому планированию (Приложение к Рекомендации, часть В: «Одно решение возникает из опыта большинства стран Европы. Общепринято, что необходимо принять нормы, уполномочивающие археологические службы проводить консультации перед началом любых работ вручную, способных причинить ущерб археологическому наследию. Предметом таких консультаций должны являться всевозможные средства защиты в зависимости от обстоятельств: создание более или менее защищенных зон, контроль над выдачей заявлений на разрешение строительства, меры в пользу археологии и т.д.»).

Таким образом, Российская Федерация отступила от выполнения своих международных обязательств, определенных ст. 2 Европейской конвенции об охране археологического наследия:

«С целью обеспечения охраны захоронений и мест, в которых находятся археологические объекты, каждая Договаривающаяся Сторона обязуется принять такие меры, какие могут быть возможными:

а) для определения границ и охраны мест и районов, представляющих интерес с археологической точки зрения;

б) для создания заповедных зон с целью сохранения материальных свидетельств, которые будут извлечены в результате раскопок последующими поколениями археологов».