

РЕЗОЛЮЦИЯ V СЪЕЗДА ГРАДОЗАЩИТНИКОВ РОССИИ

Вологда, 25 – 26 марта 2017 года

В Вологде 25-26 марта 2017 года состоялся V Съезд градозащитных организаций России. В работе форума участвовали градозащитные делегации из 16 городов страны, а также представители Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Администрации Вологодской области, госорганов охраны культурного наследия.

Съезд констатирует, что в организации работы по сохранению культурного наследия России по-прежнему не решены коренные проблемы.

Законодательство об объектах культурного наследия требует многочисленных поправок и не обеспечивает в должной мере сохранность ни памятников, ни, в особенности, объектов исторической среды на территории зон охраны и достопримечательных мест. Не выполнены поручения Президента РФ, изданные в апреле 2016 года, о привлечении общественных организаций к рабочим процессам сохранения культурного наследия и наделении их соответствующими полномочиями.

Съезд обращается с призывом к Президенту и Правительству РФ объявить в России 2018 или 2019 год Годом сохранения культурного наследия, приурочив к этому реализацию специальной программы мер по реальному улучшению дела сохранения культурного наследия страны.

Съезд обращается к Совету Федерации, Государственной Думе, Министерству культуры РФ с предложением создать постоянно действующие комиссии и рабочие группы для обсуждения с градозащитниками вопросов законо- и нормотворчества в сфере охраны наследия, работы госорганов охраны культурного наследия и их взаимодействия с общественными организациями.

Съезд констатирует, что законодательные предложения IV Съезда градозащитников России, прошедшего в Казани в апреле 2016 года (ссылка на резолюцию), к настоящему времени реализованы в единственном пункте (№ 6 резолюции). Съезд подтверждает актуальность всех предложений предыдущего Съезда и приверженность градозащиты их реализации.

1. Съезд градозащитников предлагает следующие меры по узловым **проблемам законодательства и нормотворчества** в сфере охраны культурного наследия:

1.1 Достопримечательные места

Резолюция IV Съезда градозащитников России предложила изменить содержание понятия «достопримечательное место» в Федеральном законе № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» от 25 июня 2002 г (далее – Федеральный закон). Сейчас этот вид объектов отличается от памятников и ансамблей тем, что на его территории разрешено строительство, то есть он заведомо подлежит изменениям. Тогда как объект наследия по смыслу является неизменным.

Не случайно создание достопримечательных мест поверх (вместо) зон охраны памятников и ансамблей стал распространенной бюрократической манипуляцией в целях легализации коммерческого строительства.

Требования к режимам использования земель и градостроительным регламентам достопримечательных мест мягче, чем к режимам и регламентам зон охраны. Новое строительство в границах достопримечательных мест не ограничено, как в охранных зонах, условием регенерации утраченных элементов исторической среды.

Консервация этой ошибки законодателя ведет и к деградации нормативной базы. В марте 2017 года опубликован проект постановления Правительства России об изменении подзаконного акта – «Положения о зонах охраны объектов культурного наследия...» (ссылка на сравнительную таблицу). Пунктами 19 и 23 этого проекта ранее принятые решения об утверждении зон охраны памятников и ансамблей, расположенных в границах вновь утверждаемых достопримечательных мест федерального значения, утрачивают силу, а новые зоны охраны для памятников и ансамблей, оказавшихся в границах достопримечательных мест, не устанавливаются. (Сами памятники и ансамбли в таких границах, по закону, сохраняют свой статус.)

Проект изменений не согласуется с логикой другой статьи "Положения о зонах охраны...", гласящей, что при наложении на одну территорию разных режимов и регламентов действуют более строгие.

Проект изменений не согласуется и с принятыми Министерством культуры России в 2017 году Методическими рекомендациями по отнесению историко-культурных территорий к достопримечательным местам (ссылка).

Съезд выступает против названных изменений «Положения о зонах охраны объектов культурного наследия...» (пункты 19, 23) и рекомендует Правительству России отказаться от их принятия. Режимы и регламенты на

территории достопримечательных мест, в границах которых имеются памятники и ансамбли, не могут быть менее строгими, чем ранее принятые режимы и регламенты зон охраны этих памятников и ансамблей. Ослабление вводимых ими ограничений градостроительной и хозяйственной деятельности на данных территориях не допускается.

1.2 Предмет охраны

Установление порядка разработки предмета охраны памятников – единственное формально реализованное требование IV Съезда градозащитников (пункт 2.2.5 резолюции), относящееся к сфере нормотворчества. Однако предложенный порядок оказался ущербным.

Приказ Министерства культуры РФ № 28 от 13 января 2016 г., вступивший в силу в августе 2016 года, предоставил право заказа и разработки предмета охраны объектов культурного наследия любым физическим и юридическим лицам. Между тем, согласно статье 18 Федерального закона, предмет охраны памятников, относимых к реестру, содержится в Акте государственной историко-культурной экспертизы.

В результате одновременно применяются два порядка: предмет охраны памятников, отнесенных к реестру ранее, проектируется любыми лицами, а предмет охраны памятников, относимых к реестру в порядке выявления, - аттестованными экспертами.

Необходимо установить единый порядок разработки и изменения предмета охраны – исключительно через процедуру государственной историко-культурной экспертизы, ввести в Федеральный закон статью «Предмет охраны», дав определение этого понятия, а также дополнить перечень объектов государственной историко-культурной экспертизы в Законе пунктом «предмет охраны».

1.3 Территория памятника

Аналогичная коллизия возникает при разработке проекта границ территорий памятников. Согласно статье 18 действующего Федерального закона, Акт государственной историко-культурной экспертизы, обосновывающий отнесение выявленного объекта к реестру, должен содержать сведения о границах территории памятника. Тогда как территории реестровых памятников, не установленные прежде, проектируются любыми лицами и утверждаются приказами органов охраны наследия, минуя стадию экспертизы.

Для формирования единого порядка необходимо внести уточнения в статью Закона «Территория объекта культурного наследия» и дополнить перечень объектов государственной историко-культурной экспертизы пунктом «территории объектов культурного наследия».

1.4 Выявление памятников

Действующая редакция Закона устанавливает, что решения по рекомендациям физических и юридических лиц об отнесении объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, к перечню выявленных, орган охраны наследия принимает самостоятельно, а решения об отнесении выявленных объектов к реестровым - на основании Акта государственной историко-культурной экспертизы. Прежний (до 2015 года) порядок был основан на экспертизе на первой стадии.

Оба порядка имеют достоинства и недостатки. Съезд предлагает синтезировать их, то есть дополнить действующий порядок возможностью подачи Акта государственной историко-культурной экспертизы об обоснованности включения объекта в госреестр памятников одновременно с заявлением физического или юридического лица.

В этом случае объект должен считаться выявленным с момента поступления в госорган охраны памятников заявления и Акта экспертизы.

Соответственно, перечень объектов государственной историко-культурной экспертизы в Законе необходимо дополнить пунктом: «объекты, обладающие признаками объекта культурного наследия».

1.5 Защита заявленных на охрану объектов

Необходимо также установить, что объект подлежит государственной охране не с момента его отнесения к перечню выявленных памятников, как в действующей редакции закона, а с момента поступления в орган охраны наследия заявления об обнаружении объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия.

1.6 Повторное заявление на охрану

Возможность повторного заявления объектов на государственную охрану по вновь выявленным обстоятельствам не оговорена четко действующей редакцией Закона, что создает почву для разных толкований и злоупотреблений на уровне регионов.

Так, в Москве с 2010 года действует Постановление городского правительства, прямо запрещающее органу охраны наследия рассматривать повторные заявления. Ни установление более древней датировки, ни

раскрытие фасадов на раннюю дату, ни обнаружение интерьеров, ни установление мемориальной ценности не позволяет объекту пройти в перечень выявленных, если однажды ему было отказано в этом.

Необходимо прямое закрепление в Федеральном законе права граждан повторно заявлять объект на госохрану в случае выявления новых, не рассматривавшихся ранее госорганом, данных о его историко-культурной ценности.

1.7 Исторически ценные градоформирующие объекты (ИЦГФО)

Это понятие содержится в главе «Исторические поселения» Федерального закона «Об объектах культурного наследия», в то время как в федеральном подзаконном акте – Положении «О зонах охраны объектов культурного наследия...» термин применен к охранным зонам. В исторических поселениях ценные градоформирующие объекты составляют предмет охраны, то есть подлежат сохранению, в охранных зонах – также подлежат сохранению.

В Москве сложилась прецедентная практика отнесения к ИЦГФО объектов, которым отказано в статусе памятников, причем решение принимает орган охраны наследия.

Такое разноуровневое регулирование и правоприменение необходимо преодолеть включением в Закон статьи «Исторически ценные градоформирующие объекты», которая содержала бы определение понятия (включающего здания, сооружения и иные элементы исторической среды), установила порядок отнесения объектов исторической среды к этой категории и требования к их сохранению. Обязательным требованием является невозможность их сноса, изменения габаритов и внешнего вида, возможность в дальнейшем постановки на госохрану в качестве объектов культурного наследия.

Кроме того, необходимо внести изменения в Федеральный закон № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию ЖКХ», не допускающие сноса ИЦГФО, в соответствии с 73-ФЗ.

1.8 Регулирование волонтерской деятельности

Приказ Министерства культуры РФ № 1278 от 8 июня 2016 г. ограничил выдачу заданий на проведение работ по сохранению памятников кругом собственников и пользователей. Это остановило волонтерские работы на бесхозных памятниках. Съезд выступает за изменение Приказа в части

выдачи заданий на противоаварийные и консервационные работы, для возобновления деятельности социально ориентированных НКО.

Необходимо внести в установленный Федеральным законом «О некоммерческих организациях» перечень видов социально ориентированной деятельности НКО пункт «сохранение и популяризация объектов культурного наследия», что соответствует действующему Постановлению Правительства РФ № 713 от 23 августа 2011 г.

1.9 Российские объекты Всемирного наследия

Действующее российское законодательство об объектах культурного наследия не обеспечивает особой защиты российских объектов Всемирного наследия в соответствии и подписанными и ратифицированными Российской Федерацией международными конвенциями и соглашениями. Ключевые понятия и определения международных конвенций о Всемирном наследии не включены в национальное российское законодательство и не соотнесены с его понятиями и определениями. Необходимо принятие специального блока поправок в Федеральный закон, обеспечивающих в полной мере исполнение международных обязательств России по сохранению объектов Всемирного наследия.

2. В области **профессионального архитектурного образования** Съезд считает необходимым принятие следующих мер:

2.1 Градозащитным движениям активно взаимодействовать с неправительственными организациями, творческими союзами (советы по образованию, наследию и работе с молодежью).

2.2 Поддержать концепцию непрерывного образования, особое внимание обратить на подготовку архитекторов-реставраторов среднего звена (техники-архитекторы, реставраторы-плотники, каменщики, лепщики, позолотчики и т.д.).

2.3 Содействовать совершенствованию системы архитектурного образования по подготовке специалистов, способных работать в условиях реконструкции исторических территорий, концептуально адаптивной архитектуры, особенно с обеспечением сохранения предмета охраны исторических поселений.

2.4 Ввести в учебные программы подготовки архитекторов и реставраторов специальные курсы по законодательству об охране культурного наследия и градостроительству.

2.5 Наладить взаимодействие архитектурных школ, лицензированных организаций и органов охраны памятников для реализации актуальных проектов по сохранению объектов культурного наследия.

2.6 Создать условия для воспитания студентов в духе социальной ответственности и приобретения компетенций средового проектирования методом медиа-диалога (семинары, воркшопы, курсы)

2.7 Поддержать усилия самарской, екатеринбургской и казанской архитектурных школ в подготовке социально активных архитекторов для работы в условиях реконструкции исторических городских территорий.

* * *

Съезд выражает поддержку общественным и волонтерским проектам по сохранению памятников и объектов исторической среды, осуществляемым в регионах, в частности, проекту «ТомСойерФест».

Съезд обращает внимание Правительства РФ, Министерства культуры РФ и руководства ОАО «РЖД» на недопустимое отношение к памятникам истории и архитектуры российских железных дорог. Подавляющее большинство этих объектов не имеет охранного статуса, подвержено сносам и реконструкциям. Особенно тяжёлая ситуация с наследием сложилась на Октябрьской железной дороге, включающей в себя все первые железнодорожные линии нашей страны. Съезд призывает прекратить начавшееся уничтожение железнодорожных памятников, инициированное руководством Октябрьской железной дороги, и перейти к их сохранению, реставрации и наделению статусом объектов культурного наследия.

Съезд поддерживает усилия общественности Вологодской области по сохранению и музеефикации мемориального дома Анастасии Цветаевой в г. Сокол.

Съезд поддерживает усилия градозащитной общественности Ярославля по сохранению исторического центра Ярославля – объекта Всемирного наследия.

Съезд призывает власти Свердловской области и г. Екатеринбурга обеспечить сохранение немногих уцелевших целостных фрагментов исторической застройки Екатеринбурга (район Царского моста и др.)