

ТЕНДЕНЦИЯ РОСТА ОСПАРИВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ О ПОСТАНОВКЕ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УЧЁТ ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ (ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ).

Бажанова Наталья Витальевна

магистрант Российский государственный Университет правосудия, (Уральский филиал), РФ, г. Екатеринбург

Аннотация. В данной статье исследуется тенденция роста оспаривания нормативных актов о постановке на государственный учет объектов культурного наследия. Большое место в работе занимает рассмотрение конкретных случаев из судебной практики.

Главное внимание обращается на то, что растущая с каждым годом тенденция оспаривания нормативных актов о постановке объектов культурного наследия на государственную охрану значительно подрывает авторитет государственной власти и создаёт реальную угрозу ценному культурному наследия нации.

В основной части статьи дается описание судебных разбирательств, раскрываются причины возникновения исков об оспаривании нормативных актов о постановке памятников на государственную охрану, описывается проблематика нормативной базы в сфере охраны объектов культурного наследия по вопросу придания статуса объектам культурного наследия.

В работе нашли отражение реальные вопросы отстаивания интересов сохранения культурного наследия, оказавшегося под угрозой из-за корыстных интересов строительных корпораций.

Ключевые слова: объект культурного наследия, государственный учет, нормативно-правовые акты, оспаривания статуса памятника.

В современной России проблемы правовой охраны памятников истории и культуры до настоящего времени остаются малоизученными. В частности, в научной литературе не освещена проблема роста тенденции оспаривания нормативных актов о постановке на государственный учёт памятников истории и культуры (объектов культурного наследия).

В последние несколько лет вопросы их сохранности неоднократно становились предметом обсуждения на заседаниях Государственного совета России, заседаниях Совета Федерации ФС РФ, парламентских слушаниях, других форумах. Вместе с тем возникают новые проблемы правовой охраны памятников истории и культуры.

Здания, как и люди, имеют свои судьбы... Часто за их фасадами, старинными барельефами, под сводами причудливых арок скрываются события, которые могут многое рассказать современникам.

Однако, не для всех и не для каждого сегодня, видимо, интересна эта история.

Большинству объектов культурного наследия, стоящих на государственной охране, статус памятника был присвоен в советский период.

В соответствии со статьёй 18 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 г.

«Об охране и использовании памятников истории и культуры» отнесение недвижимых памятников истории и культуры к категории памятников республиканского значения производится Советом Министров РСФСР по представлению Министерства культуры РСФСР, а к категории памятников местного значения – Советами Министров автономных республик, исполнительными комитетами краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов по согласованию с Министерством культуры РСФСР [2]

История оспаривания статуса памятника начинается с 2006 года, когда одна частная фирма смогла выиграть судебный процесс, обвинив всю законодательную и исполнительную власть в стране в полном бездействии.

История этого неслыханного на тот период случая такова: в 1993 году Управлением культуры Читинской области был подготовлен проект постановления администрации области об утверждении списка памятников местного значения. Однако было решено, что списки должны быть рассмотрены Советом народных депутатов, куда и были направлены документы, где они были утверждены, а в дальнейшем переданы на согласование в Минкультуры России [8].

Обращаясь в суд через 13 лет, Администрация города Читы опиралась на Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г., где говорится, что Государственные списки памятников местного значения должны утверждаться исполнительными органами власти субъекта [3].

Е. Афанасьева в своей статье отмечает, что в своем обращении в суд буквоедная администрация города Читы указала, что решение Малого Совета об утверждении списка памятников истории и культуры было принято с нарушением регламента. Текст решения не был опубликован в газете, а только лишь сам Государственный список памятников местного значения.

Даже Министерство культуры России, по мнению, Читинской администрации, сплеховало: шлёпнуло печать не глядя!

Этого оказалось достаточно, чтобы бескорыстные судьи 26 апреля 2006 г. отменили статус 252 памятников истории архитектуры, ценность которых неоспорима. Без всякой экспертизы Администрации городского округа «Город Чита» удалось убедить судей, что к 2006 году часть объектов утратила архитектурную ценность из-за ветхости и теперь мешает решению современных градостроительных задач [8].

В указанном деле истец использовал проверенный приём матёрых уголовников, когда адвокат строит речь не на опровержении очевидного факта преступления, а на выискивании формальных следственных промахов.

Суд, к сожалению, принял эту демагогию, хотя в данном случае речь зашла не о недочётах отдельных должностных лиц, а обо всей законодательной системе на данном уровне развития России как правового государства.

Вот по этой причине очередные иски выносятся уже не в пользу тех, кто в угоду своим интересам пытается лишить статуса один объект культурного наследия (для реализации строительного проекта, либо избегая ответственности за неисполнение закона по бремени содержания здания-памятника), вовлекая в свои сделки судей.

Вместе с тем, число попыток признать недействительными решения исполнительных комитетов краевых, областных Советов народных депутатов и даже Совета Министров РСФСР растёт с каждым годом.

Так, например, в Свердловской области ОАО «Уралбиофарм», являющееся собственником объекта культурного наследия регионального значения, в целях избежания обременения в виде охранного обязательства, а также дальнейшей необходимости нести расходы и проводить действия, установленные федеральным законом в целях сохранения здания-памятника,

обратилось с иском в суд о признании решения о постановке объекта культурного наследия на государственную охрану недействительным.

Оспариваемым Решением исполнительного комитета Свердловского областного Совета народных депутатов от 18 февраля 1991 года № 75 «О взятии под государственную охрану памятников истории и культуры Свердловской области» [5] на государственную охрану в Свердловской области был поставлен 1078 объект культурного наследия.

Согласно пункту 712 названного Государственного списка под местную государственную охрану в качестве памятника архитектуры принято «Здание акционерного общества «Союзхлеб», 1920 года, архитектора Г.П. Валенкова, расположенное в г. Свердловске, в переулке Банковском, 9. 10 марта 2011 года Правительством Свердловской области принято постановление № 207-ПП «Об изменении сведений о наименовании, дате создания, местонахождении объектов культурного наследия областного значения, расположенных на территории Свердловской области», которым внесены изменения в описание вышеуказанного памятника архитектуры (объекта культурного наследия) областного значения. В частности: ему присвоено новое наименование – «Здание Госстраха», уточнена дата создания – 1926 – 1929 годы, уточнено местонахождение – г. Екатеринбург, пер. Банковский, 9 (пункт 1 Приложения к постановлению).

В судебных заседаниях истец в обосновании своих требований указал, что в нарушение положений статьи 18 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года Решение № 75 не было согласовано с Министерством культуры РСФСР. О его принятии заявитель не был извещен в течение 10 дней со дня принятия, как этого требовала статья 39 Закона РСФСР от 20 ноября 1980 года «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР», оно не было официально опубликовано.

На здание, поименованное в пункте 712 Государственного списка, утвержденного Решением № 75, до его взятия под охрану, в нарушение требований Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденной приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 года № 203, не был составлен паспорт памятника с описанием предмета охраны. Отсутствует внятное заключение историко-культурной экспертизы, позволяющее достоверно установить дату создания здания, его название и архитектора, в то время, как представленные документы содержат различную информацию об этом.

В отсутствие паспорта памятника культуры и надлежащего заключения историко-культурной экспертизы, по мнению истца, вышеуказанное здание перестает обладать признаками памятника, так как при неустановлении достоверной истории его создания отсутствует его историческая ценность.

Без этих документов здание не могло быть признано памятником. Постановление Правительства Свердловской области № 207-ПП в оспариваемой части просил признать недействующим, как акт, принятый в процессе реализации незаконного Решения № 75. Поскольку ОАО «Уралбиофарм» является собственником здания, расположенного по адресу: г. Екатеринбург, переулок Банковский, 9, то оспариваемые нормативные правовые акты нарушают его права и свободы, ограничивая возможность свободно распоряжаться этим имуществом, а также возлагают на него обязанности по реконструкции здания, его содержанию, как объекта культурного наследия.

Заслушав объяснения лиц, участвующих в деле, исследовав представленные доказательства, заслушав заключение прокурора, суд пришёл к такому выводу:

На момент принятия оспариваемого Решения № 75 действовало Постановление Совета министров СССР от 16 сентября 1982 года № 865 «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры» [4], Закон РСФСР от 15 декабря 1978 года «Об охране и использовании памятников истории и культуры» [3], Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры, утвержденной Приказом Министерства культуры СССР от 13 мая 1986 года № 203 [7], устанавливающая порядок государственного учета памятников

истории и культуры.

В судебном заседании было установлено, что «Здание Госстраха» поставленное Решением № 75 на государственную охрану в качестве памятника архитектуры местного значения, отнесено к объектам культурного наследия в соответствии с порядком, установленным вышеуказанными нормативными актами.

Признанию названного здания памятником архитектуры предшествовала, проведенная в 1988 году научно-исследовательская работа по изучению региональных особенностей архитектурно-планировочной и ландшафтной организации градостроительной среды г. Свердловска и разработке рекомендаций комплексной реконструкции и охраны историко-градостроительного наследия.

По результатам этой работы экспертной комиссией, включающей в себя специалистов в области искусствоведения и архитектуры, создан список памятников архитектуры г. Свердловска, находящихся на государственной охране и рекомендуемых к постановке на государственную охрану.

В списке в отношении объектов, поставленных на государственную охрану указаны сведения о государственном акте, установившем охрану, а в отношении объектов, рекомендуемых к постановке на охрану – сведения о таком акте не указаны. В списке под номером 2 в качестве здания, рекомендуемого к постановке на государственную охрану как памятник архитектуры, указано здание, расположенное по адресу:

г. Свердловск, переулок Банковский, 9. Этот список в данном случае имеет значение списка вновь выявленных объектов, представляющих историческую, научную, художественную или иную культурную ценность.

10 марта 1990 года на это здание, как на вновь выявленный объект, представляющий культурную ценность, составлена учетная карточка памятника по форме, предусмотренной Инструкцией.

Карточка снабжена фотографией объекта, позволяющая идентифицировать его. В целом карточка содержит сведения, позволяющие причислить этот объект к категории памятников архитектуры в соответствии с вышеприведенными требованиями статей 1 и 6 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года.

Суд находит, что требования Инструкции при признании вышеуказанного здания памятником архитектуры были выполнены, а доводы заявителя об отсутствии его культурной ценности – несостоятельными.

Вопреки доводам истца Решение № 75 было согласовано с Министерством культуры РСФСР, как этого и требует статья 18 Закона РСФСР от 15 декабря 1978 года, что следует из листа согласования этого решения, оригинал которого исследован в судебном заседании.

Статья 45 действовавшего на момент принятия Решения № 75 Закона РСФСР от 20 ноября 1980 года «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» [3] не требовала официального опубликования решений исполнительного комитета областного Совета народных депутатов.

Требования статьи 39 Закона РСФСР от 20 ноября 1980 года «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР», на которые ссылался истец, не могли быть применены, так как предметом оспаривания являлось решение исполнительного комитета областного Совета народных депутатов, а не решение областного Совета народных депутатов.

Отсутствие паспорта на памятник архитектуры само по себе не исключает историко-архитектурную ценность этого объекта и не свидетельствует о необоснованном признании этого объекта памятником.

Не свидетельствует это обстоятельство и о нарушении процедуры постановки памятника на

учет, поскольку по смыслу пункта 16 Инструкции составление паспорта не обязательно должно предшествовать признанию объекта памятником истории и культуры.

Вышеназванный памятник архитектуры включен в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, что следует из имеющегося в деле письма Министерства культуры Российской Федерации и иных документов. Включение этого памятника в названный реестр означает, что и в настоящее время он относится к памятникам народов Российской Федерации местного значения, вследствие чего у суда не было оснований полагать, что Решение № 75 в оспариваемой его части в настоящее время противоречит Закону № 73-ФЗ.

В силу части 1 статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд [1], признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принял решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления [6].

В настоящее время корыстные интересы отдельно взятых компаний и заявителей сдерживаются институтом судебной власти.

Однако растущая с каждым годом тенденция оспаривания нормативных актов о постановке объектов культурного наследия на государственную охрану значительно подрывает авторитет государственной власти и создаёт реальную угрозу ценному культурному наследия нации.

Список литературы:

1. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // «Российская газета» от 20 ноября 2002 г. № 220.
2. Закон РСФСР от 15 декабря 1978 г. «Об охране и использовании памятников истории и культуры» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1978 г., № 51, ст. 138.
3. Закон РСФСР от 20 ноября 1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» (в ред. от 01.07.1987) // Ведомости ВС РСФСР. 1980. № 48. ст. 1593.
4. Постановление СМ СССР от 16 сентября 1982 г. № 865 «Об утверждении Положения об охране и использовании памятников истории и культуры» // Собрание постановлений Правительства СССР, 1982 г., № 26, ст. 133.
5. Решение исполнительного комитета Свердловского областного Совета народных депутатов от 18 февраля 1991 г. № 75 «О взятии под государственную охрану памятников истории и культуры Свердловской области». Информационный блок «Законодательство Свердловской области» URL: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 30.04.2020).
6. Решение Свердловского областного суда от 9 февраля 2015 г. № 3-48/2015 // Архив Свердловского областного суда. URL: <http://www.ekboblsud.ru/> (дата обращения: 30.04.2020).
7. Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры (утв. приказом Минкультуры СССР от 13 мая 1986 г. № 203) URL: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 30.04.2020).
8. Афанасьева Е. Законопослушные разбойники. Как Читинские судьи отменили закон // Наследие народов Российской Федерации. 2009. № 2. С. 58-61.