

Научная статья

УДК 34:351.853

DOI: 10.46725/IW.2022.3.8

**МИРОВАЯ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ КУЛЬТУРА.
ПАМЯТНИКИ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ.
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНЫХ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ РОССИИ И ИТАЛИИ
В СФЕРЕ СОХРАНЕНИЯ НЕДВИЖИМОГО
КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ**

Александр Федорович Мартынов^{1, 2, 3}

¹ Ивановский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), Иваново, Россия, a_f_martin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7180-0644>

² ООО «ОРИОН», Иваново, Россия

³ АО «Ивановореставрация», Иваново, Россия

Аннотация. В 1989 г. Советский Союз стал стороной Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, принятой в Париже 16 ноября 1972 г. на 17-й сессии Генеральной конференции ООН по вопросам образования, науки и культуры. Присоединение к международному договору открыло перед Россией новые возможности представить миру свои выдающиеся и уникальные исторические памятники и природные заповедники, получить дополнительные гарантии их сохранности и доступ к мировому опыту управления ими.

Участниками Конвенции ЮНЕСКО сегодня являются 193 государства, а учрежденный ею Список всемирного культурного и природного наследия насчитывает 1121 объект, расположенный в 167 странах. Россия в нем занимает девятое место — с 11 природными и 19 культурными объектами, что отражает сравнительно небольшую часть российского потенциала, хотя и весьма значимую, включающую

первые внесенные в Список ЮНЕСКО в 1990 г. «Исторический центр Санкт-Петербурга», «Кижский погост», «Московский Кремль и Красная площадь», а также открывшие природную часть наших номинаций «Девственные леса Коми» (1995 г.), «Вулканы Камчатки» и «Озеро Байкал» (1996 г.).

Однако присоединение России к Международной конвенции, с моей точки зрения, не способствовало существенному улучшению дел в сфере сохранения культурного наследия. Действующие в настоящее время в России правовые механизмы государственной охраны объектов культурного наследия не приносят ожидаемого эффекта: отсутствует надлежащим образом сформированная система государственного учета; утрачена система профессионального обучения реставраторов и объективная система подтверждения их квалификации; искажены научные подходы и инструменты реставрации, что подменяется на практике ремонтными работами без научного обоснования и вопреки аутентичности материалов и форм; отсутствуют механизмы реальной финансовой поддержки собственников исторической недвижимости со стороны государства и т. д.

Данное утверждение обосновывается результатами проведенного анализа норм российского права в части отношения государства к теме выявления и учета объектов недвижимого наследия, субсидирования и преференций для собственников, федеральных целевых программ. Анализ построен на сравнении действующего российского законодательства и одного из фундаментальных законодательных актов Италии — Кодекса культурного и ландшафтного наследия. Выбор страны основан на том, что Италия одна из ведущих стран-участников Международной конвенции, обладающая одной из лучших форм управления историческим и культурным наследием.

Ключевые слова: памятники истории и культуры, Россия, Италия, реставрация, историческая недвижимость, культурный актив, ландшафтный актив, валоризация наследия

Для цитирования: Мартынов А. Ф. Мировая и отечественная культура. Памятники истории и культуры. Сравнительный анализ национальных законодательных актов России и Италии в сфере сохранения недвижимого культурного наследия // Интеллигенция и мир. 2022. № 3. С. 155—182.

**WORLD AND DOMESTIC CULTURE.
MONUMENTS OF HISTORY AND CULTURE.
COMPARATIVE ANALYSIS OF NATIONAL
LEGISLATIVE ACTS OF RUSSIA AND ITALY
IN THE SPHERE OF PRESERVATION
OF IMMOVABLE CULTURAL HERITAGE**

Alexander F. Martynov^{1, 2, 3}

¹ Ivanovo Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Ivanovo, Russia, a_f_martin@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0001-7180-0644>

² ORION LLC

³ Ivanovorestavratsiya JSC

Abstract. In 1989 the Soviet Union became a party to the Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, adopted in Paris on November 16, 1972 at the 17th session of the UN General Conference on Education, Science and Culture. Accession to this international treaty has opened new opportunities for Russia to present to the world its outstanding and unique historical monuments and natural reserves, to get additional guarantees of their preservation and access to the world experience in their management.

Today 193 states are participants of the UNESCO Convention, and the List of World Cultural and Natural Heritage numbers 1121 sites located in 167 countries. Russia occupies the ninth place with 11 natural and 19 cultural sites, which reflects a relatively small part of Russian potential, though very significant — including the first “Historic Center of St. Petersburg”, “Kizhi Pogost”, “Moscow Kremlin and Red Square” inscribed in 1990, as well as the opening natural part of our nominations “The Virgin Komi Forests” (1995), “Volcanoes of Kamchatka” and “Lake Baikal” (1996).

However, Russia’s accession to the international convention, in my opinion, has not contributed to a significant improvement in the area of cultural heritage preservation. The current legal mechanisms of state protection of objects of cultural heritage in Russia do not bring the expected effect: there is no properly formed system of state registration; the system of professional training of restorers and the objective system of confirmation of their qualification are lost; scientific approaches and restoration tools are distorted,

being replaced in practice by repair works without scientific substantiation and contrary to the authenticity of materials and forms; there are no mechanisms of real financial support for the restoration of cultural heritage.

I justify my assertion by the results of the analysis of the norms of Russian law in terms of the attitude of the state to the topic of identification and registration of immovable heritage, subsidies and preferences for owners, federal target programs. The analysis is based on a comparison of the current Russian legislation and one of the fundamental legislative acts of Italy — the Code of Cultural and Landscape Heritage. The choice of the country is based on the fact that Italy is one of the leading member countries of the International Convention, a country with an ideal form of heritage management.

Keywords: historical and cultural monuments, Russia, Italy, restoration, historical real estate, cultural asset, landscape asset, valorization of heritage

For citation: Martynov, A. F. (2022), ‘World and domestic culture. Monuments of history and culture. Comparative analysis of national legislative acts of Russia and Italy in the sphere of preservation of immovable cultural heritage’, *Intelligentsia i mir* [Intelligentsia and the World], no. 3: 155—182 (in Russ.).

Введение

Актуальность. 12 января 1989 г. СССР стал стороной Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия¹, принятой в Париже 16 ноября 1972 г. на 17-й сессии Генеральной конференции ООН по вопросам образования, науки и культуры. Присоединение к международному договору открыло перед Советским Союзом новые возможности представить миру свои выдающиеся и уникальные исторические памятники и природные заповедники, получить дополнительные гарантии их сохранности и доступ к мировому опыту управления ими.

Участниками Конвенции ЮНЕСКО сегодня являются 193 государства, а учрежденный ею Список всемирного культурного

¹ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия. Принята 16 ноября 1972 года Генеральной конференцией Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/heritage.shtml (дата обращения: 12.12.2021).

и природного наследия насчитывает 1121 объект, расположенный в 167 странах. Россия занимает в нем девятое место — с 11 природными и 19 культурными объектами, что отражает сравнительно небольшую часть российского потенциала, хотя и весьма значимую — включающую первые внесенные в Список ЮНЕСКО в 1990 г. «Исторический центр Санкт-Петербурга», «Кижский погост», «Московский Кремль и Красная площадь», а также открывшие природную часть наших номинаций «Девственные леса Коми» (1995 г.), «Вулканы Камчатки» и «Озеро Байкал» (1996 г.).

Однако присоединение России к международной конвенции, с моей точки зрения, не способствовало существенному улучшению дел в сфере сохранения недвижимого культурного наследия. Действующие в настоящее время в России правовые механизмы государственной охраны объектов культурного наследия не приносят ожидаемого эффекта: отсутствует надлежащим образом сформированная система государственного учета (единый государственный реестр памятников до сих пор не сформирован); утрачена система профессионального обучения реставраторов и объективная система подтверждения их квалификации; искажены научные подходы и инструменты реставрации (реставрация на практике подменяется ремонтными работами без научного сопровождения и вопреки аутентичности материалов и форм); отсутствуют механизмы реальной финансовой поддержки собственников исторической недвижимости со стороны государства и т. д.

Россия не изучает и не применяет лучшие мировые практики в сфере реставраций и управления исторической недвижимостью. В данном контексте под словом Россия предлагается понимать деятельность федерального регулятора — Министерство культуры Российской Федерации как уполномоченного на то федерального органа исполнительной власти. Создаваемые Минкультуры России учреждения не способны эффективно управлять и наполнять функцией исторические памятники. К примеру, созданный ФГБУК «Государственный музей-заповедник “Владивостокская крепость”» не в состоянии обеспечить сохранность более 120 сооружений, окружающих Владивосток (редуты, береговые и сухопутные батареи, пороховые погреба, противодесантные капониры, казармы, мосты, сеть канатных дорог и причалы).

При всей положительной активности учреждения — уникальные объекты фортификации разрушаются. Причиной тому является отсутствие долгосрочной государственной стратегии в сфере охраны наследия, а также объективно функционирующей системы финансирования. Подобная «стратегия» федерального регулятора вынуждает регионы вырабатывать собственные механизмы обеспечения охраны памятников истории и культуры, которые, естественно, не противоречат федеральному праву, однако вектор развития носит позитивный характер. К таким регионам в полной мере следует отнести: г. Москва (Мосгорнаследие) и г. Санкт-Петербург (КГИОП).

Европейские страны успешно справляются с задачами охраны культурного наследия. Такое мнение подтверждается состоянием памятников в Германии, Франции, Италии и т. д. Архитектурный облик городов Европы и отдельных памятников, их элементы эмоционально положительно воздействуют на человеческое восприятие, в полной мере раскрывают культурный код страны, ее традиции и т. д. Памятники природы и архитектуры приведены в порядок, их территории благоустроены, а «современные архитектурные шедевры» расположены за исторической чертой.

Постановка вопроса. Цель настоящей статьи — изучить правовое регулирование в России вопросов выявления и учета объектов недвижимого наследия, субсидирования и преференций для собственников, федеральных целевых программ и т. д. относительно европейского права.

Из поставленной цели вытекают следующие исследовательские задачи:

- определить состояние дел в России в сфере недвижимого исторического и культурного наследия;

- выявить достижения европейцев в данной области и возможности использования их опыта в российском праве.

В качестве сравнения с российским законодательством выбрано законодательство Итальянской республики, в частности, один из фундаментальных законодательных актов этой страны — Кодекс культурного и ландшафтного наследия. Выбор страны основан на том, что итальянская форма управления историческим и культурным наследием признана одной из лучших в мире.

Основная часть

Российская фабула

В соответствии с пунктом 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации², каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики»³ к задачам государственной культурной политики в области культурного наследия народов Российской Федерации, в частности, относится:

— утверждение в общественном сознании ценности накопленного прошлыми поколениями исторического и культурного опыта как необходимого условия для индивидуального и общего развития;

— практическая реализация приоритета права общества на сохранение материального и нематериального культурного наследия перед имущественными интересами физических и юридических лиц;

— повышение роли объектов культурного наследия, сохранение исторической среды городов и поселений, в том числе малых городов, создание условий для развития культурно-познавательного туризма.

В соответствии с преамбулой Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской

² Конституция Российской Федерации. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.12.2021).

³ Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172706/794f61e017718ffdc01e7af2e023edc189680f5f/ (дата обращения: 12.12.2021).

Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия. В Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации.

Таким образом, реализуемые в Российской Федерации механизмы государственной охраны объектов культурного наследия теоретически направлены на сохранение невосполнимого ресурса — объектов культурного наследия (памятников истории и культуры). Декларируется, что проводимые государственными органами административные решения направлены на обеспечение безусловной сохранности памятников истории и культуры в интересах общества и государства.

Предпримем попытку проанализировать национальные законодательные акты России и Италии, показать основные (стратегические) позиции сферы.

Правовое регулирование (Россия/Италия). Структура и ответственность

В Российской Федерации, как и в Итальянской республике, основные принципы отношения к культурному наследию (права и обязанности) граждан и полномочия государства заложены в основных законах, Конституциях. Так, в пункте 3 статьи 44 Конституции России (1993 г.), декларируется, что *каждый обязан* заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

В Конституции Италии (1947 г.) изложено так: «Республика поощряет развитие культуры и научных и технических исследований. Республика охраняет природные богатства, историческое и художественное наследие Нации»⁴.

В каждом из государств создана профильная правовая система на федеральном и региональном уровнях, состоящая из законов (Россия) и кодексов (Италия), а также ведомственных актов, актов правительств и министерств.

⁴ Конституции Италии (1947 г.) <https://worldconstitutions.ru/?p=148> (дата обращения: 12.12.2021).

В Российской Федерации профильным актом является Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»⁵, в Итальянской республике — Законодательный декрет от 22.01.2004 № 42 «Кодекс культурного и ландшафтного наследия»⁶.

Структурно законодательные акты схожи (за исключением особенностей кодификации): от понятийного аппарата, далее принципы декларации ценности, каталогизация, принципы использования, сохранения и ответственность.

Так, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях⁷ и Уголовном кодексе Российской Федерации⁸ содержатся положения, предусматривающие защиту культурного наследия. В кодексе итальянской республики о культурном и ландшафтном наследии непосредственно прописаны нарушения и шкала штрафных санкций от 300 евро до 78 000 евро. В России — от 15 000 рублей (150 евро) до 5 000 000 рублей (55 000 евро).

В Уголовном кодексе Италии (1930 г.)⁹ две статьи, на которые ссылается Кодекс культурного и ландшафтного наследия, — это статьи 30 «Запрещение заниматься определенной профессией или промыслом» и 650 «Неисполнение распоряжений власти». Вместе

⁵ Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/ (дата обращения: 12.12.2021).

⁶ Законодательный декрет от 22.01.2004 № 42 «Кодекс культурного и ландшафтного наследия» (Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, Decreto Legislativo numero 42 del 22 gennaio 2004). URL: https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2004_0042.htm (дата обращения: 12.12.2021).

⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 12.12.2021).

⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_10699/ (дата обращения: 12.12.2021).

⁹ Уголовный кодекс Италии (1930 г.) URL: <https://constitutionallaw.ru/?p=908> (дата обращения: 12.12.2021).

с тем, в 2011 г. Совет министров Италии принял закон от 23.09.2011 «Об усилении ответственности за порчу и хищение культурных ценностей». Документ предусматривает лишение свободы сроком до шести лет лицам, наносящим ущерб культурным, историческим и ландшафтными ценностям, находящимся под охраной закона.

Уголовный кодекс Российской Федерации принят в 1996 г. В УК РФ предусмотрена статья 243 «Уничтожение или повреждение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, выявленных объектов культурного наследия, природных комплексов, объектов, взятых под охрану государства, или культурных ценностей». В соответствии с названной нормой деяния, предусмотренные частью первой статьи 243 УК РФ, совершенные в отношении особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, включенных в Список всемирного наследия, историко-культурных заповедников или музеев-заповедников либо в отношении объектов археологического наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации или выявленных объектов археологического наследия, наказываются штрафом в размере до пяти миллионов рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на срок до шести лет.

Практика привлечения к уголовной ответственности в России крайне скудная. В качестве примера. Вахитовский районный суд города Казани вынес приговор от 24.09.2019 по делу № 1-344/2019¹⁰ в отношении гражданина, который, находясь в общественном месте, подошел к «Жилому дому», 1952 г. постройки

¹⁰ Приговор Вахитовского районного суда города Казани от 24.09.2019 по делу № 1-344/2019. URL; <https://sudact.ru/regular/doc/FE76LdkxJkU6/> (дата обращения: 12.12.2021).

архитектора А. И. Валеева, являющемуся объектом культурного наследия регионального значения, после чего с помощью баллончика с красящим веществом черного цвета, находящимся при нем, умышленно нанес на видимой части стены вышеуказанного дома надпись, обезобразив вид указанного здания, тем самым повредив его. Гражданин признан виновным по части 1 статьи 243 УК РФ, ему назначено наказание в виде 180 часов обязательных работ.

Состав наследия

Существенное различие законодательств двух государств заключается в том, что Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон «Об объектах культурного наследия»), в отличие от итальянского кодекса, регулирует правоотношения исключительно в отношении недвижимого культурного наследия: памятников, ансамблей и достопримечательных мест.

Культурное наследие в Италии или точнее культурные ценности Италии, в отличие от российской модели, многокомпонентные.

Во-первых, это полноценные элементы культурного и ландшафтного наследия во всем своем многообразии, а во-вторых, это как недвижимое, так и движимое культурного наследие. Т. е. итальянское законодательство существенно расширяет границы правового регулирования процессов охраны наследия, дополняя ландшафтным и движимым наследием.

К примеру, кроме недвижимого культурного наследия, под действие кодекса подпадают следующие ландшафтные зоны, представляющие значительный общественный интерес:

- а) недвижимые вещи, обладающие заметными характеристиками природной красоты, геологической необычности или исторической памяти, включая монументальные деревья;
- б) виллы, сады и парки, которые отличаются необычной красотой;
- в) комплексы недвижимых вещей, составляющих характерный аспект, имеющий эстетическую и традиционную ценность, включая исторические центры;

d) панорамные красоты, а также те точки зрения или точки обзора, доступные для публики, с которых можно насладиться зрелищем этих красот;

f) сельская архитектура, представляющая исторический интерес как свидетельство традиционной сельской экономики.

Если говорить о движимом наследии, это:

a) коллекции музеев и художественных галерей;

b) архивные документы и библиотечные коллекции;

c) предметы палеонтологии, доисторических и первобытных цивилизаций;

d) корабли и транспортные средства с художественным и историческим интересом и т. д.

Итальянский законодатель объединяет в один законодательный акт все виды и типы культурного наследия.

В России — это группа законов с персональной подгруппой подзаконных актов. Другими словами: Законодательный декрет от 22.01.2004 № 42 «Кодекс культурного и ландшафтного наследия» = Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» + Основы законодательства Российской Федерации о культуре, утвержденные Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1 + Закон Российской Федерации от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» + Федеральный закон от 26.05.1996 № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» + Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле» + Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации».

Органы власти (управления)

Полномочия в обеих странах распределены между федеральными и местными (региональными) уровнями управления (власти).

В России — это либо прямое закрепление полномочий в федеральном законе, либо делегирование (передача) полномочий в субъекты России, с правом передачи полномочий на уровень муниципалитета, с обязательным финансовым обеспечением (субвенциями).

В Италии действует территориальный принцип управления наследием, так как, в отличие от российского законодательства, итальянские культурные ценности не делятся по категориям историко-культурного значения, а правовая сторона взаимоотношений между федеральным центром и регионами оформляется соглашением.

Компетенция органов власти в России зависит от категории объектов культурного наследия и имущественных прав на здания. Федеральным законом от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» предусмотрены следующие категории (подкатегории):

- объекты, обладающие признаками объекта культурного наследия;

- выявленные объекты культурного наследия;

- объекты культурного наследия местного (муниципального) значения;

- объекты культурного наследия регионального значения;

- объекты культурного наследия федерального значения;

- особо ценные объекты культурного наследия России;

- объекты Всемирного наследия ЮНЕСКО.

В Итальянском Кодексе предусмотрены:

- культурное наследие Италии;

- объекты Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Российская модель — это сложная для понимания и правоприменения не только для специалистов и экспертов, но в большей степени для граждан и собственников памятников истории и культуры.

Федеральный и региональный уровни

В Российской Федерации федеральный орган — это Минкультуры России с одним Департаментом государственной охраны культурного наследия. Все ранее существовавшие на федеральном уровне службы и агентства упразднены. Департамент исполняет полномочия не только в сфере охраны недвижимого наследия. К смежным полномочиям Департамента относится: государственный надзор в сферах библиотечного и музейного дела, лицензионная деятельность, кинофонды, качество и полнота исполнения переданных полномочий; мобилизация и гражданская оборона и т. д.

На уровне регионов России созданы уполномоченные исполнительные органы государственной власти в структуре региональных правительств либо в аппаратах правительств. К примеру, в таком органе власти в Магаданской области 2 специалиста, по 3 в Камчатском крае, Еврейской автономной области и Сахалинской области, по 6 специалистов в Хабаровском и Приморском краях. На уровне органов местного самоуправления, как правило, специалистов нет.

В Италии создано Министерство культурного наследия, в структуре которого действует специальное ведомство (генеральная дирекция) по государственной охране культурного наследия. Итальянским кодексом предусмотрено, что регионы, столичные города, провинции и муниципалитеты также обеспечивают и поддерживают сохранение культурного наследия и поощряют его общественное использование и совершенствование.

Непосредственное управление осуществляется с помощью организационных структур внутри администраций, оснащенных адекватной научной, организационной, финансовой и бухгалтерской автономией и обеспеченных подходящим техническим персоналом. Сами администрации могут осуществлять прямое управление также в форме публичного консорциума.

Кроме того, 3 мая 1969 г. в Италии создано особое подразделение итальянской полиции — специальная служба по охране национального культурного наследия. Это корпус, входящий в состав войск карабинеров. Он занимается безопасностью, охраной и предотвращением преступлений в сфере культурного наследия.

Специальные нормы

Проанализируем соотношение норм права в каждом из актов относительно государственного влияния на сферу охраны культурного наследия. Примем следующие основные критерии оценки:

— система государственного учета памятников: выявление, изучение, каталогизация (ведение реестра) и категорийность, определение ценности памятника (актива);

— система государственной охраны памятников (определение правового статуса памятника; создание системы государственных и надзорных, научных и иных институций; формирование специально-охраняемых территорий и т. д.);

— система сохранения памятников (создание материально-технической и научной базы развития; финансовая поддержка государства и преференции; создание специальных фондов; авторизация реставрации (вмешательства) и т. д.);

— система использования памятников (содержание и обременение права собственности; приоритет государства и т. д.).

Система государственного учета

Государственный учет в российском законодательстве регулируется положениями главы IV Федерального закона «Об объектах культурного наследия» и приказом Минкультуры России от 03.10.2011 № 954 «Об утверждении Положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации». В России — это единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (ЕГРОКН).

Система учета памятников в Италии — это национальный каталог культурного наследия. Принцип каталогизации в итальянском законодательстве изложен в статье 17 Кодекса культурного и ландшафтного наследия. В частности, прописано, что Министерство с помощью регионов и других местных государственных органов обеспечивает каталогизацию культурного наследия.

В целом, подходы к каталогизации схожие с российской моделью. В России — единый реестр (ЕГРОКН), в Италии — это национальный каталог. Отличие состоит в том, что в Италии — это совместная компетенция государства, регионов и университетов. В России — это исключительная компетенция Минкультуры России, а регионы России являются лишь донорами информации и отстранены от влияния на методологию и стратегию.

Относительно выявления объектов культурного наследия в профильном российском законодательстве предусмотрено, что выявление, учет и изучение объектов культурного наследия — это исключительная компетенция органов государственной власти России, органов государственной власти субъектов России, органов местного самоуправления. Одновременно в ведомственном акте Минкультуры России указано, что работа по выявлению объектов осуществляется самостоятельно физическими и юридическими лицами, а также по заказам физических и юридических лиц за счет

средств заказчика. Нормы, очевидно, вступают в коллизию. В норме законодательного акта — это государство, в подзаконном акте — неограниченный круг лиц.

Такая коллизия существенно тормозит процессы включения в реестр «новых памятников». Практически каждый новый объект проходит сложную и длительную процедуру включения в реестр.

Процедуры выявления объектов наследия различаются. В России выявление объектов наследия осуществляется в 8 этапов:

1. Регистрация в списках объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия (заявительный характер). Заявление может направить любое заинтересованное лицо. Регистрация осуществляется региональным государственным органом.

2. Издание акта о подтверждении ценности объекта (осуществляется региональным государственным органом).

3. Заключение общественного совета при региональном государственном органе (в отдельных случаях) по социально важным объектам).

4. Издание акта и регистрация в списках выявленных объектов культурного наследия (осуществляется региональным государственным органом).

5. Организация и проведение государственной историко-культурной экспертизы. Заявители: физические и юридические лица (собственники), органы власти.

6. Общественное обсуждение акта государственной историко-культурной экспертизы.

7. Издание акта о включении объекта в реестр.

8. Издание акта о регистрации объекта в реестре.

Выявление объектов наследия в Италии осуществляется в 3 этапа:

1. Проверка культурного интереса осуществляется Министерством на наличие художественного, исторического, археологического и иного культурного интереса на основе руководящих принципов, установленных самим министерством в целях обеспечения единообразия оценки (заявительный характер).

2. Декларация культурного интереса осуществляется суперинтендантом. «В заявлении подтверждается наличие в объекте, который составляет предмет интереса, требуемого пунктом законом».

3. Регистрация в Национальном каталоге Италии.

Относительно государственного финансирования процесса выявления объектов в России. Так, в ходе работы над статьей проанализированы две государственные программы: федеральная программа «Развитие культуры и туризма» Минкультуры России и региональная программа «Развитие культуры и туризма в Ивановской области» Правительства Ивановской области. Сформулирован вывод об отсутствии средств не только на данный вид работ, но и для целого ряда направлений финансирования как таковых. В таком случае задекларированная в законе компетенция органов власти по выявлению объектов носит формальный характер. Практика показывает, что выявлением объектов занимаются инициативные граждане и общественные организации.

Система государственной охраны

В России — это 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 соответствии с настоящим Федеральным законом в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда.

В Италии защита заключается в выполнении функций и в дисциплине непосредственной деятельности на основе адекватной познавательной деятельности, чтобы идентифицировать активы, составляющие культурное наследие, и гарантировать их защиту и сохранение для целей общественного пользования.

Система определения ценности

В соответствии со статьями 6, 33 Федерального закона «Об объектах культурного наследия», установление ценности объекта (предмета охраны) относится к компетенции органов власти. Вместе с тем, в приказе Минкультуры России от 13.01.2016 № 28 «Об утверждении Порядка определения предмета охраны объекта культурного наследия, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в соответствии

со статьей 64 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»¹¹ разработка проектной документации по определению предмета охраны объекта культурного наследия может осуществляться по заказам физических и юридических лиц за счет средств заказчика. Такое изложение нормы права позволяет государственным (региональным) органам охраны памятников легально перекладывать бремя по определению предмета охраны на плечи их владельцев, дополнительно «мотивируя» мораторием на реставрацию в силу пункта 1 статьи 47.3 Федерального закона «Об объектах культурного наследия».

В Италии российский «предмет охраны» поименован как *культурный актив*. Изучением наследия занимается уполномоченный университет, созданный в 1959 г. Это Международный исследовательский центр по сохранению и реставрации культурных ценностей (ИККРОМ) со штаб-квартирой в Риме. Исследовательский центр является крупнейшим в мире методологическим центром, деятельность которого посвящена сохранению культурного наследия. На настоящий момент 134 государства являются членами ИККРОМ, в том числе и Россия с 2004 г.

Процессы отличаются. В России — это не системный процесс, действующий по принципу «по мере необходимости». Более того, при объявлении государственных закупок в подавляющем большинстве случаев не определяются требования об аттестации участника в качестве эксперта.

В Италии — это государственная задача, реализуемая на системной основе, при участии профессионального сообщества.

Системы предпочтений и поддержки собственников памятников

В статье 14 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» изложено, что собственник объекта культурного наследия, производящий за счет собственных средств работы по его сохранению, имеет право на компенсацию произведенных им затрат.

¹¹ Приказ Минкультуры России от 13.01.2016 № 28 «Об утверждении Порядка определения предмета охраны...». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_202638/ (дата обращения: 12.12.2021).

Размер компенсации определяется в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете, а порядок выплаты компенсации определяется Правительством Российской Федерации.

С 2002 г. по настоящее время Порядок компенсации Правительством Российской Федерации не установлен, а действие статьи 14 ежегодно приостанавливается. Следует констатировать, что система преференций в России отсутствует.

Справедливости ради нужно отметить несколько фактов.

Во-первых, Правительством Российской Федерации принят документ, о котором следует сказать особо. Это постановление Правительства Российской Федерации от 09.02.2021 № 141 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и государственной корпорации развития “ВЭБ.РФ” на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным по льготной ставке инвесторам для реализации инвестиционных проектов, необходимых для устойчивого развития внутреннего и въездного туризма, создания и развития туристских кластеров, способствующих развитию внутреннего и въездного туризма, и о внесении изменения в Положение о Правительственной комиссии по развитию туризма в Российской Федерации»¹². Так, в соответствии с пунктом 3 Правил льготный кредит предоставляется в целях строительства, реконструкции, в том числе с элементами реставрации, объектов капитального строительства, включая *объекты культурного наследия в целях их приспособления для современного использования (с учетом приобретения технических средств — материалов и оборудования, предусмотренных проектной документацией)*, включая выполнение инженерных изысканий для подготовки проектной документации, подготовку проектной документации, проведение экспертизы в отношении таких результатов инженерных изысканий и проектной документации, проверку на предмет достоверности определения сметной стоимости, в которых проектной документацией предусмотрено размещение:

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 09.02.2021 № 141 «Об утверждении Правил предоставления субсидий...». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_377038/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 12.12.2021).

а) гостиниц (категория не менее «три звезды») площадью *не менее 5000 кв. м* или с номерным фондом от 120 номеров;

б) многофункциональных комплексов, предусматривающих номерной фонд санаторно-курортных организаций и (или) гостиниц категории не менее «три звезды», общая площадь которого составляет не менее 10 % общей площади многофункционального комплекса, а также развлекательные и (или) спортивно-оздоровительные комплексы, и (или) конгресс-центры, и (или) горнолыжные трассы, и (или) горнолыжные комплексы с системами искусственного оснежения.

По всей видимости, нужно воспринимать данный шаг Правительства России как позитивный и направленный на привлечение собственников и инвесторов к сохранению памятников истории и культуры, однако критерии не в полной мере адекватные фактическим реалиям провинциальной архитектуры. К примеру, площадь памятника *не менее 5000 кв. м* — это исключение порядка 90 % памятников из общего количества претендентов на получение льготного кредита.

Во-вторых, депутаты двух комитетов Государственной Думы России по культуре и по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству во главе с Еленой Драпеко и Галиной Хованской в апреле 2021 г. объявили о подготовке законопроекта о финансировании жилых домов-памятников государством и муниципалитетом. В интервью «Парламентской газете» первый заместитель председателя Комитета Госдумы России по культуре Елена Драпеко заявила: «Поскольку государство признало жилые дома памятниками, оно должно участвовать в реставрации таких зданий»¹³ [Заверняева, 2021]. По состоянию на 12 декабря 2021 г. в «Системе обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Российской Федерации»¹⁴ не зарегистрирован законопроект на заявленную в апреле т. г. тему.

¹³ Заверняева С. Дома-памятники предлагают восстанавливать за счет бюджета и инвесторов // Парламентская газета. 2021. 2 апр. URL: <https://www.pnp.ru/social/doma-pamyatniki-predlagayut-vosstanavlivat-zaschet-byudzheta-i-investorov.html> (дата обращения: 12.12.2021).

¹⁴ Система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 12.12.2021).

На сегодня, федеральная программа «Развитие культуры»¹⁵ (бывшая Федеральная целевая программа «Культура России») не способна обеспечить сохранение памятников России даже на 10 %, да и объекты «попадают» в программу по специальным (отдельным) поручениям.

Во многих регионах России отсутствуют государственные целевые программы сохранения объектов культурного наследия, а в тех регионах, в которых такие программы действуют, не обеспечены реальным финансированием. Так, на реализацию действующей в Ивановской области государственной программы «Развитие культуры и туризма в Ивановской области»¹⁶ выделена сумма в 1,6 млн руб. на 6 лет (2018—2024 гг.) на непосредственную деятельность по государственной охране (проведение государственных историко-культурных экспертиз, разработка научно-проектной документации и т. д.), что не соответствует фактическим потребностям региона.

В Италии государство, регионы, другие территориальные государственные органы, а также любые другие государственные органы и институты гарантируют безопасность и сохранение культурного наследия. Частные владельцы культурных ценностей также обязаны гарантировать их сохранение.

«Итальянская» схема такова.

При *добровольном* вмешательстве (сохранении), на стадии получения разрешения, которое в отличие от российской нормы действует 5 лет, государство принимает ряд важных решений:

- определяет размер предоставления налоговой льготы;
- определяет размер бремени реставрации (вмешательства);
- размер компенсации (диапазон от 50—100 %);
- о размерах и этапах авансирования;
- о предоставлении субсидии по процентной ставке по кредиту или другой форме финансирования. При этом государство полностью оплачивает взнос (процент по кредиту) непосредственно в кредитную организацию. Т. е. собственник получает «чистые» деньги.

¹⁵ Федеральная программа «Развитие культуры». URL: <http://gp-kultura.ru/> (дата обращения: 12.12.2021).

¹⁶ ГП «Развитие культуры и туризма в Ивановской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/450376064> (дата обращения: 12.12.2021).

При *наложенном вмешательстве* «работают» все льготы, которые предусмотрены для добровольного вмешательства (реставрации).

Важно условие, установленное кодексом: если владелец имущества не выполняет обязательства в соответствии с инструкциями суперинтенданта в установленный им срок, то государство приступает к прямому исполнению, т. е. к вмешательству (сохранению). Затраты на вмешательства, понесенные непосредственно государством, взыскиваются с собственника в формах, предусмотренных законодательством об обязательном сборе доходов.

Отчуждение памятников, обмен, валоризация

Значимой особенностью итальянского законодательства, что не свойственно для российской модели, являются нормы права, позволяющие государству регулировать отчуждение памятников, контролировать другие выбытия и обмен.

Так, в соответствии со статьями 54—62 Кодекса культурного и ландшафтного наследия Италии:

а) здания и районы, представляющие археологический интерес;

б) объекты, объявленные национальными памятниками в соответствии с действующим законодательством;

с) коллекции музеев, художественных галерей, галерей и библиотек;

д) архивы;

ф) недвижимые и движимые вещи, принадлежащие кому-либо, имеющие особое значение в связи с их ссылкой на политическую, военную, литературную, художественную, научную, технологическую, промышленную культуру и культуру в целом, или в качестве доказательства идентичности и истории общественных, коллективных или религиозных учреждений, не могут быть отчуждены без разрешения федерального министерства. Интересно, что запрос на разрешение на продажу сопровождается:

а) указанием на предполагаемое использование;

б) программой мероприятий, необходимых для обеспечения сохранности имущества;

с) указанием целей улучшения, которые должны преследоваться при отчуждении актива, а также методов и сроков, предусмотренных для их достижения;

д) указанием предполагаемого использования, также в соответствии с целями улучшения, которые должны быть достигнуты;

е) методы публичного использования имущества, а также в связи с ситуацией, возникшей в результате предыдущего использования.

При этом государство имеет право преимущественной покупки культурного актива — памятника (движимого или недвижимого).

Немаловажной декларацией итальянского законодательства являются принципы укрепления культурного наследия (валоризация). К примеру, в соответствии со статьями 111—114 Кодекса культурного и ландшафтного наследия прописана валоризационная деятельность, заключающаяся в создании и устойчивой организации ресурсов, структур или сетей или в предоставлении технических навыков, финансовых или инструментальных ресурсов, направленных на выполнение функций и достижение целей:

- выполнение заявленных функций валоризации и достижение результата относительно популяризации знаний о культурном наследии;

- обеспечение наилучших условий для публичного доступа к памятникам, в том числе людьми с ограниченными возможностями;

- развитие культуры;

- поощрение и поддержка мероприятий по сохранению культурного наследия;

- реконструкция зданий и территорий, подверженных риску или ухудшению защиты, или создание новых согласованных и интегрированных ценностей ландшафта.

Государство, регионы и другие местные государственные органы заключают соглашения для определения общих стратегий и целей повышения стоимости, а также для разработки последующих стратегических планов и программ культурного развития, касающихся культурного наследия, имеющего общественную значимость. Соглашения могут быть заключены на региональной или субрегиональной основе в отношении определенных

территориальных зон, а также могут способствовать интеграции в согласованном процессе улучшения инфраструктуры и смежных производственных секторов. Частная инициатива в лице владельцев культурных ценностей, их деятельность по валоризации ценностей, может получить поддержку государственных и местных органов власти.

Законодательством Российской Федерации, в том числе в законопроектной деятельности, не установлено признаков наличия положений, развивающих тему с валоризацией, а приватизация возможна практически в отношении любого памятника при соблюдении определенных формальностей.

Ландшафт

«Ландшафтный товар» выделен в Кодексе культурного и ландшафтного наследия Италии в самостоятельную часть. Под ландшафтом Кодекс определяет выразительную территорию идентичности, характер которой происходит от действия природных и человеческих факторов и их взаимосвязей. Кодекс защищает ландшафт в отношении тех аспектов и символов, которые составляют материальное и видимое представление национальной идентичности, как выражение культурных ценностей. Итальянский закон определяет правила, принципы и дисциплину защиты ландшафтных активов. Кодекс декларирует, что улучшение ландшафта способствует развитию культуры. С этой целью государственные администрации поощряют и поддерживают, в той степени, в которой это их касается, конкретные знания, информацию и обучение, переквалификацию и реализацию ландшафта и, где это возможно, создание новых согласованных и интегрированных ценностей ландшафта.

Государство и регионы обеспечивают, чтобы вся территория была должным образом известна, охранялась, планировалась и управлялась из-за различных ценностей, выраженных различными контекстами, которые ее составляют. С этой целью регионы подвергают территорию конкретным правилам использования с помощью ландшафтных планов или градостроительных планов с особым учетом ландшафтных ценностей, которые в дальнейшем называются «ландшафтными планами». Разработка ландшафтных планов осуществляется совместно министерством

и регионами, ограничиваясь ландшафтными активами. Для каждой области ландшафтные планы определяют конкретные предписания и прогнозы, в частности:

а) сохранение составных элементов и морфологии объектов ландшафта, подлежащих защите, с учетом также архитектурных типологий, методов и строительных материалов, а также потребностей в восстановлении ценностей ландшафта;

б) реконструкция скомпрометированных или деградированных районов;

с) сохранение ландшафтных особенностей других территорий;

д) определение линий развития городов и зданий в соответствии с их совместимостью с различными признанными и охраняемыми ландшафтными ценностями с уделением особого внимания охране сельских ландшафтов и объектов, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

История с ландшафтами в России развивается слабо. О зонах природного охраняемого ландшафта заявлено в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия», однако на деле, в силу недостаточной квалификации разработчиков таких зон, недостаточности профессионального и человеческого ресурса, у региональных органов «руки не доходят» до полномочного и эффективного контроля за соблюдением регламентов в зонах ландшафта. В подтверждение таких выводов можно приводить аргументы неконтролируемого (высотного) современного строительства в зонах визуального бассейна Стрелки Васильевского острова или живописного ансамбля «Есенинская Русь — место, связанное с жизнью и творчеством поэта С. А. Есенина».

Авторизация

Сравним разрешительный порядок проведения работ по реставрации памятников истории и культуры, а также сопряженной хозяйственной деятельности на территории объекта культурного наследия и земельных участках в непосредственной близости к памятникам.

Норма, изложенная в пунктах 2 и 3 статьи 36 Федерального закона «Об объектах культурного наследия», регулирует работы

на территории памятника и земельном участке, непосредственно связанном с территорией памятника. Для производства работ необходимо:

- профинансировать разработку Раздела по обеспечению сохранности памятника истории и культуры и акта государственной историко-культурной экспертизы;

- получить согласования Раздела по обеспечению сохранности памятника истории и культуры в государственном органе.

В соответствии с пунктами 1—3 статьи 45 Федерального закона «Об объектах культурного наследия» для проведения работ по сохранению памятника следует соблюсти следующий порядок:

- получить задание на проведение научно-исследовательских работ;

- получить разрешение на проведение научных исследований (для инструментального обследования, обмеров, зондажей и т. д.);

- профинансировать и организовать:

- ✓ научные исследования (изыскания);

- ✓ разработку научно-проектной документации (проект реставрации);

- ✓ государственную историко-культурную экспертизу;

- обеспечить согласование в государственном органе проекта реставрации;

- получить разрешение на реставрацию (срок действия разрешения — 1 год).

Статья 146 Кодекса культурного и ландшафтного наследия Италии определяет порядок авторизации (выдача разрешения). Он состоит из подготовки и получения:

- проекта вмешательств (реставрации);

- документации с оценкой воздействия на объект и окружающую среду и на совместимость интересов охраняемого ландшафта и планируемого вмешательства;

- разрешения (разрешение представляет собой автономный и предполагаемый акт в отношении разрешения на строительство или других названий, узаконивающих градостроительное вмешательство) (срок действия авторизации — 5 лет).

Значимо, что Кодексом культурного и ландшафтного наследия Италии предусмотрены преференции для собственников

в порядке статьи 147, когда вмешательства (работы) не подлежат авторизации:

а) для обычного, внеочередного обслуживания, статического уплотнения и консервативного восстановления, которые не изменяют состояние мест и внешний вид зданий;

б) за вмешательства, связанные с осуществлением агролесоводственно-скотоводческой деятельности, которые не влекут за собой постоянного изменения состояния мест, в которых имеются строительные конструкции и другие строительные работы, и при условии, что это виды деятельности и работы, которые не изменяют гидрогеологическое строение территории;

с) на вырубку, лесонасаждение, лесовосстановление, мелиорацию, противопожарные и консервационные работы, которые должны проводиться в лесах, при условии, что они предусмотрены и разрешены согласно соответствующему законодательству.

Анализ процессов администрирования разрешительной деятельности указывает на значительную бюрократизацию такой работы органов власти в Российской Федерации. Как уже отмечалось, в Италии для обычного, внеочередного обслуживания, статического уплотнения и консервативного восстановления, которые не изменяют состояние мест и внешний вид зданий, не требуется авторизация (разрешение). В России такие механизмы отсутствуют. Каждый шаг требует документального обеспечения, а это сроки (до 200 дней, включая разработку разделов, экспертизу, согласования и т. д.) и финансовых затрат без какого-либо участия государства.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы и рекомендации.

Российское законодательство в сфере охраны недвижимого культурного наследия, в отличие от европейского (итальянского) законодательства, находится на стадии становления и развития. Можно констатировать, что действующие нормы примитивны и зачастую неисполнимы, что «пугает» их владельцев. Собственники памятников, в условиях отсутствия какой-либо финансовой поддержки со стороны государства, а также административного

воздействия при проведении проверок, предпочитают «уходить» от использования исторической недвижимости либо пользоваться услугами псевдореставраторов.

В порядке рекомендаций следует:

— совершенствовать правовые механизмы выявления объектов культурного наследия с первого шага до завершения всех научных изысканий по памятнику, определив исключительную компетенцию государства и государственных научно-исследовательских институтов по установлению предмета охраны и границ территории, утверждению охранных зон и установлению информационных надписей, исключив финансовое участие собственников исторической недвижимости;

— ввести в действие механизмы компенсации средств, вложенных собственниками в реставрацию памятников;

— реформировать разрешительную деятельность, устранив излишние требования;

— включить в план деятельности Минкультуры России работу по созданию нового Кодекса Российской Федерации по охране культурного наследия.

Статья поступила в редакцию 21.12.2021; одобрена после рецензирования 17.01.2022; принята к публикации 28.01.2022.

The article was submitted 21.12.2021; approved after reviewing 17.01.2022; accepted for publication 26.01.2022.

Информация об авторе / Information about the author

А. Ф. Мартынов — магистрант, Ивановский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС); заместитель директора, Общество с ограниченной ответственностью «ОРИОН»; эксперт государственной историко-культурной экспертизы, АО «Ивановореставрация», Иваново, Россия.

A. F. Martynov — master's student, Ivanovo branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA); deputy director, Limited liability company "ORION"; expert of the state historical and cultural expertise, JSC "Ivanovorestavratiya", Ivanovo, Russia.