ДЕКЛАРАЦИЯ ГРАДОЗАЩИТНИКОВ РОССИИ

(Основные положения данной Декларации были разработаны на Московском съезде градозащитников России в марте 2014 года. В дальнейшем текст дорабатывался представителями градозащитных организаций различных регионов).

Мы, представители общественных организаций и движений, объединенные делом сохранения культурного наследия России, на основании анализа ситуации и собственного опыта, констатируем, что многие ключевые вопросы сохранения наследия остаются нерешенными. Следствием этого становятся многочисленные безвозвратные утраты национального достояния, искажение облика исторических городов и ландшафтов, безнаказанность лиц, осуществляющих акты вандализма и нарушения законодательства.

Мы убеждены, что сохранение культурного наследия является одной из основополагающих ценностей современного общества, способствует социальной устойчивости и поддержанию качества жизни, обеспечивает передачу культурного кода и преемственность поколений. Культурное наследие России – одна из основ ее национальной безопасности; его сохранение – это объединяющая все народы нашей страны «национальная идея».

Градозащитные организации как институты гражданского общества вносят значительный вклад в дело сохранения историко-культурного наследия России; в некоторых регионах удалось наладить общественно-государственное партнерство, но в большинстве регионов органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления отказываются от реального взаимодействия с градозащитными организациями. □

1. Федеральное законодательство по-прежнему не обеспечивает должной защиты объектов культурного наследия, исторической застройки их зон охраны, исторических ландшафтов. В Федеральном законе № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», принятом еще в 2002 году, несмотря на многократно вносившиеся в закон изменения, до сих пор не содержится четкого определения важнейших понятий («перемещение объектов

культурного наследия», «ценный градоформирующий объект», «регенерация объектов историко-градостроительной среды», «объекты исторической и историко-градостроительной среды» и др.) Используя лакуны в законодательстве, недобросовестные застройщики и собственники памятников, зачастую при участии официальных органов охраны наследия, осуществляют новое строительство в охранных зонах, реконструкции памятников.

Мы призываем Государственную Думу России продолжить работу над внесением изменений в Федеральный закон № 73-ФЗ и создать законодательное определение вышеперечисленных ключевых понятий сферы сохранения наследия, обеспечив его надежную законодательную защиту.

2. Охраняемые государством памятники с помощью заказных недобросовестных историко-культурных экспертиз и манипуляций со статусами и предметами охраны, вопреки закону, подвергаются перестройкам, а то и прямому уничтожению в интересах собственников и девелоперов. Среди них – имеющие общенациональную ценность Круговое депо Николаевской железной дороги и стадион «Динамо» в Москве. Большинство манипуляций становятся возможными вследствие отсутствия прозрачности и гласности в принятии решений.

2.1. Положение о государственной историко-культурной экспертизе, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации в 2009 году, не обеспечивает соблюдения принципов независимой государственной экспертизы, не предотвращает коррупционных сделок между частными заказчиками экспертизы и недобросовестными экспертами; отвергнут традиционный для многолетней отечественной практики охраны культурного наследия принцип коллегиальности при принятии экспертных решений; не установлены четкие и ясные критерии для принятия решений о включении (отказе во включении) в реестр объектов культурного наследия выявленных и т.н. «заявленных» объектов культурного наследия; акты государственной историко-культурной экспертизы не публикуются в обязательном порядке; проекты решений госорганов охраны наследия о согласии или несогласии с актами экспертизы не обсуждаются с экспертами и представителями общественности; стоимость экспертизы определяется соглашением сторон и является коммерческой тайной.

В таких условиях невозможно соблюсти принципы объективности, беспристрастности и профессионализма. Заказная историко-культурная экспертиза, проводимая в интересах частных инвесторов, стала инструментом коррупции и уничтожения культурного наследия.

Мы призываем Правительство Российской Федерации внести изменения в порядок осуществления государственной историко-культурной экспертизы, обеспечивающие ее государственный характер, исключающие принятие решений в коммерческих интересах, вводящие обязательную коллегиальность принятия экспертами решений.

2.2. Объекты, в отношении которых начато проведение государственной историко-культурной экспертизы по вопросу включения в реестр объектов культурного наследия, а также объекты, в отношении которых в органы охраны наследия гражданами либо общественными организациями подана рекомендация о постановке на государственную охрану в качестве объектов культурного наследия, должны получать статус, в соответствии с законодательством, «объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия», при этом до принятия госорганами охраны наследия решения об их историко-культурной ценности должен быть наложен мораторий на снос и реконструкцию данных объектов. Объекты, в отношении которых вынесено положительное заключение таковой государственной историко-культурной экспертизы, должны получать (с момента представления этого акта в госорган охраны наследия) статус выявленных объектов культурного наследия.□

2.3. Мы требуем также введения в Уголовный кодекс РФ и Кодекс об административных правонарушениях РФ норм, определяющих ответственность экспертов за выдачу ложных и недобросовестных заключений. Необходимо проводить обязательные регулярные переаттестации экспертов, создать механизмы лишения их, в случае выявления злоупотреблений, права осуществлять государственную историко-культурную экспертизу, а также разработать порядок принятия госорганами охраны наследия решений в случае наличия двух противоположных экспертиз по одному и тому же вопросу.

2.4. Мы требуем обязательной публикации и предварительного обсуждения с представителями экспертного сообщества и общественности:

- проектов решений органов исполнительной власти и органов, уполномоченных в области сохранения культурного наследия, об определении статуса и предмета охраны объектов культурного наследия, ценных градоформирующих объектов, объектов историко-градостроительной среды, границ территорий объектов культурного

наследия;

- проектов решений органов исполнительной власти и органов, уполномоченных в области сохранения культурного наследия, об утверждении границ зон охраны объектов культурного наследия, режимов использования земель и градостроительных регламентов в этих границах;

- проектов реставрации объектов культурного наследия;

- любых проектов, связанных с градостроительной деятельностью на территории зон охраны объектов культурного наследия, в том числе осуществляемых в рамках специальных мер по регенерации объектов историко-градостроительной среды;

- актов государственной историко-культурной экспертизы, на основании которых принимаются эти решения (по поступлении их в госорганы охраны наследия);

- проектов градостроительных режимов и регламентов, касающихся территорий исторических городов и достопримечательных мест.

3. Тысячи ценных объектов национального наследия, в первую очередь в регионах России, не используются, разрушаются от бесхозности, не реставрируются десятками лет. Такие важные составляющие национального наследия, как сельские церкви, русская провинциальная усадьба и памятники деревянного зодчества, за редким исключением, находятся на грани физического исчезновения.

3.1. Мы предлагаем органам исполнительной власти регионов РФ и местного самоуправления во взаимодействии со структурами гражданского общества безотлагательно организовать регулярный мониторинг состояния и использования объектов культурного наследия, составить и обнародовать перечни объектов культурного наследия, находящихся под угрозой непосредственной физической утраты, и в первоочередном порядке включать их в федеральные и региональные бюджетные программы реставрации и консервации.

3.2. Необходимо разработать систему базовых федеральных и региональных экономических льгот и преференций, стимулирующих привлечение частных инвестиций в сохранение объектов культурного наследия, при условии неукоснительного соблюдения законодательства.

4. Не прекращаются сносы, в том числе несанкционированные, ценных исторических зданий и объектов историко-градостроительной среды в зонах охраны объектов культурного наследия. Как правило, эти сносы оборачиваются новым диссонирующим строительством в зонах охраны.

4.1. Мы считаем недопустимым тот факт, что с начала 2007 года, в результате принятия нынешней редакции Градостроительного кодекса РФ, органы охраны культурного наследия лишены прав и обязанностей по согласованию градостроительных проектов и строительства в зонах охраны объектов культурного наследия. Это позволяет застройщикам бесконтрольно производить любые сносы и любое строительство на территории зон охраны. Права органов охраны памятников должны быть восстановлены в полном объеме, как этого требует ратифицированная Российской Федерацией Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (параграф 2 статьи 4).

4.2. Мы считаем необходимым установить на федеральном уровне законодательный запрет на снос (демонтаж, разборку) на территориях зон охраны объектов культурного наследия зданий и сооружений – объектов историко-градостроительной среды, вне зависимости от их охранного статуса (за исключением диссонирующих зданий и сооружений). Это позволит выполнить требования федерального закона о сохранении памятников в их подлинном историческом окружении.

Допу

скаемые законом строительство и реконструкция «в рамках специальных мер по регенерации историко-градостроительной среды» возможны исключительно как восстановление утраченных ранее объектов, но ни в коем случае как снос сохранившихся исторических зданий и новое строительство на их месте.

4.3. Реконструкция объектов на территории охранных зон «в рамках специальных мер по регенерации историко-градостроительной среды» допустима только при сохранении неизменности их исторических внешнего облика и пространственных габаритов.

Мы считаем необходимым четко определить законодательным образом понятие «реконструкция зданий и сооружений» в охранных зонах объектов культурного наследия - с тем, чтобы застройщик под видом реконструкции не мог производить фактический снос исторических построек либо увеличение их габаритов, искажающее облик охранных зон и исторические ландшафты.

5. Несмотря на принятие важных поправок к Федеральному закону о наследии, касающихся исторических поселений, официальный список из нескольких десятков исторических поселений недопустимо мал для страны, в которой насчитывается более 1000 древних городов, крепостей и исторических сел. Это приводит к искажению их облика и исторических ландшафтов, утратам исторических зданий.

Необходимо привести официальный список исторических поселений РФ в соответствие с их реальным количеством; в отдельных случаях статус исторических поселений необходимо придавать историческим центрам городов, создавая условия для развития их современных районов.

Мы призываем Правительство Российской Федерации дополнить список исторических поселений федерального значения, упростив данную процедуру для поселений, входивших в Список исторических городов РСФСР, утвержденный в 1990 г. Мы призываем Министерство культуры РФ в кратчайшие сроки разработать и утвердить все подзаконные акты, необходимые для создания единой для всех регионов страны процедуры включения в список новых исторических поселений регионального значения. Мы призываем органы государственной власти субъектов Российской Федерации утвердить полноценные списки исторических поселений регионального значения, их границы и предметы охраны. При этом мы считаем нецелесообразным возлагать все требующиеся для этого финансовые расходы на органы местного самоуправления, поскольку дефицит финансовых ресурсов сделает невозможным расширение перечня охраняемых исторических поселений в РФ.

6. Усилия структур гражданского общества, работающих в сфере сохранения культурного наследия, во многих регионах объединяются с усилиями государственных органов. Но в большинстве регионов, в первую очередь в Москве, органы исполнительной власти и местного самоуправления отказываются от реального взаимодействия с градозащитными организациями.

В соответствии с разрабатываемым в Российской Федерации законодательством об общественном контроле, мы считаем необходимым создание при главах всех регионов РФ Советов по культурному наследию – коллегиальных органов для рассмотрения принципиальных вопросов, связанных с объектами культурного наследия, а также важнейших градостроительных и реставрационных проектов . В них, на равных правах с представителями властей, должны участвовать представители экспертных корпораций и общественных организаций сферы охраны культурного наследия. Без одобрения такими Советами невозможна реализация градостроительных и реставрационных проектов, а также проектов приспособления объектов культурного наследия к современному использованию.

7. Ответственность нарушителей градостроительного законодательства и законодательства о наследии до сего времени остается формальной либо малозначащей. Разрушение либо повреждение охраняемых государством объектов культурного наследия должно приводить не только к административной, но и, в соответствии с Уголовным Кодексом РФ, к уголовной ответственности виновных. Однако карающая за разрушение либо повреждение памятников истории и культуры 243 статья Уголовного кодекса РФ практически не применяется, а многие сотрудники правоохранительных органов просто не знакомы с законодательством о культурном наследии. В 2013 году в законодательство об административных правонарушениях внесены поправки, ужесточившие ответственность в сфере охраны объектов культурного наследия; в Уголовный кодекс РФ внесена статья 243_1, согласно которой к уголовной ответственности может быть привлечен собственник либо пользователь объекта культурного наследия, в результате неумышленного деяния (бездействия) которого памятнику причинен вред. Указанные правовые нормы пока фактически не реализуются.

7.1. Мы считаем, что в структурах прокуратуры и полиции необходимо создать специализированные подразделения, обеспечивающие соблюдение законодательства об объектах культурного наследия и о градостроительной деятельности в зонах охраны объектов культурного наследия.

Необходимо также организовать специальное обучение сотрудников этих подразделений, а также работников судов, основам законодательства РФ об объектах культурного наследия и градостроительной деятельности в зонах их охраны.

7.2. Необходимо проводить официальные расследования выявленных фактов нарушений законодательства о градостроительной деятельности в зонах охраны

объектов культурного наследия, давать правовую оценку действиям застройщиков и госорганов, по вине которых нарушения стали возможными.

7.3. Несанкционированный снос исторических зданий должен приводить: для заказчиков работ – к расторжению инвестконтрактов, договоров об аренде земельных участков и зданий либо изъятию земельных участков из их собственности, отзыву градостроительных планов земельных участков, разрешений и ордеров на строительство; для исполнителей работ – к возбуждению процедуры отзыва лицензий и прав на работы на территории региона.

8. Законодательство Российской Федерации об объектах культурного наследия теснейшим образом связано с нормами международных договоров, разработанных в рамках ЮНЕСКО и Совета Европы. Российская Федерация до сих пор не присоединилась к ряду важнейших международных договоров в этой сфере, таких как Европейская конвенция о ландшафтах, Конвенция об охране подводного культурного наследия, Рамочная конвенция Совета Европы о значении культурного наследия для общества.

Необходимо отметить, что Российская Федерация не исполняет в полной мере свои обязательства в рамках уже ратифицированных конвенций: Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия, Конвенции о мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности, Конвенции об охране архитектурного наследия Европы, Конвенции об охране археологического наследия (пересмотренной), в том числе:

- требование о приоритете сохранения культурного наследия при решении вопросов градостроительного развития;

- требование о наличии органов охраны культурного наследия с адекватной численностью и соответствующими правами;

- требование о надлежащей системе охраны объектов всемирного наследия;

- требование об обязательном археологическом обследовании территорий, подлежащих хозяйственному освоению;

- требование об обеспечении подготовки квалифицированных специалистов в области охраны культурного наследия в высших учебных заведениях;

- требование об участии общественности в принятии градостроительных решений.

Мы настаиваем на исполнении нашей страной ратифицированных международных договоров и соглашений в области культурного наследия, а также на скорейшем присоединении России к вышеуказанным конвенциям, без чего невозможно сохранение отечественного культурного наследия.