

Нормативно-правовой механизм разработки и реализации политики по сохранению объектов исторического и культурного наследия Санкт-Петербурга

Палий К. Р.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; paly-design@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Историческое и культурное наследие Санкт-Петербурга — важнейшая составляющая социально-экономического и духовного потенциала города. Существующее политическое, экономическое и правовое поле, включающее вопросы охраны памятников культуры, на современном этапе не способно переломить негативную динамику утраты объектов исторического и культурного наследия. Общественным и профессиональным организациям Санкт-Петербурга, меценатам, работающим в данной сфере, не уделяется должное внимание.

В статье рассмотрены некоторые особенности государственной политики в сфере сохранения культурного наследия на региональном уровне. Выявлены проблемы разработки политических и правовых механизмов регулирования процесса сохранения и развития исторического и культурного наследия Санкт-Петербурга, проанализирован градостроительный фактор в системе охраны культурного наследия. По итогам выявленных проблем сформулированы рекомендации, ориентированные на совершенствование политики в сфере охраны памятников культуры Санкт-Петербурга. Развитию системы охраны культурного наследия может способствовать комплексный подход, строящийся на взаимодействии общественных, экономических, градостроительных и политических структур, причем координирующая роль должна принадлежать последним.

Ключевые слова: историческое и культурное наследие, охрана культурного наследия, объекты культурного наследия, государственная политика по сохранению объектов культурного наследия, Санкт-Петербург

Regulatory and legal mechanism of development and realization of policy to preserve cultural and historical heritage sites of St. Petersburg

Paliy K. R.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; paly-design@yandex.ru

ABSTRACT

Historical and cultural heritage of St. Petersburg is the most important constituent of socio-economic and spiritual potential of the city. Present institutions are not able to prevent negative damaging of the cultural heritage sites trend. Public organizations and patrons of art are not given enough attention.

The article describes some features of government policies on preservation of cultural heritage sites. The problems of developing political and legal mechanisms for regulating the preservation and development of the historical and cultural heritage of St. Petersburg have been identified and the town-planning factor in the system of cultural heritage protection has been analyzed. According to the results of the detected problems, recommendations aimed at the improving the protection system for historical and cultural monuments of St. Petersburg were formulated. The development of the cultural heritage protection system can be promoted by an integrated approach, built on the interaction of social, economic, urban and political structures.

Культура на современном этапе глобализации становится определяющим фактором развития человечества, поэтому требует поддержки и защиты сейчас, чтобы не было необратимых проблем в близком и отдаленном будущем, отмечает Д. С. Лихачев [3, с. 3]. Памятники истории и культуры представляют собой объект передачи общественно значимых культурных традиций из прошлого в будущее. В современных условиях модернизации российской экономики одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере повышения качества городской среды становится сохранение исторического и культурного наследия народов Российской Федерации как одного из основных социально-экономических ресурсов РФ.

Соответствующий вектор вышеуказанного направления заложен в стратегических документах Российской Федерации и субъектов РФ, регулирующих данную сферу. Все эти документы подразумевают непрерывное качественное развитие системы охраны, сохранения, распоряжения и использования исторического и культурного наследия. По этой причине органам государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления необходимо проводить эффективную работу по предотвращению разрушения объектов исторического и культурного наследия.

Не вызывает сомнений корректность заключения американских ученых ХХ в. Д. Логана и Х. Молотча о том, что городами управляет политическая и финансовая элита [5]. Соответственно, и в сфере сохранения исторического и культурного наследия значительную роль играют представители обеих. Им в большой степени принадлежит право определять политику, также от них зависит ее реализация.

Объектом культурной политики органов государственной власти Санкт-Петербурга является его историческое и культурное наследие. Чарльз Лэндри, британский специалист по культурной политике, называет культурное наследие суммой творческих усилий прошлого, а результаты творчества — механизмом, который позволяет обществу развиваться, эволюционировать [4]. Историческое и культурное наследие Санкт-Петербурга входит в число ключевых ресурсов города, объясняющих интерес и внимание, проявляемые к нему со стороны российской и мировой публики.

Согласно сведениям Единого государственного реестра объектов культурного наследия народов Российской Федерации от 09.03.2018 почти 10% объектов культурного наследия страны сосредоточены на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области¹. Всего по состоянию на 02.03.2018 охране подлежат 9245 объектов², которые хранят историю «культурной столицы» России. Санкт-Петербург обладает уникальным историко-культурным наследием, которое создает во многом благоприятный имидж города. Стоит отметить, что историческое и культурное наследие признано духовным, культурным, социальным и экономическим капиталом, поэтому проблемы его сохранения выходят на передний план как ресурс развития всего города в целом.

Число угроз памятникам культурного наследия постоянно растет. И это связано

¹ Единый государственный реестр объектов культурного наследия народов РФ [Электронный ресурс] // Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации. URL: <http://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331egrkn/{«version»:»5808ece8172ad16a467e0590»}> (дата обращения: 10.03.2018).

² Перечень объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга по состоянию на 02.03.2018 [Электронный ресурс] // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: http://kgiop.gov.spb.ru/uchet/list_objects/?page=1321/ (дата обращения: 10.03.2018).

не только с процессами естественного старения и износа объектов. Разрушение памятников ускоряет целый ряд факторов:

- угрозы антропогенного характера (вандализм, коммерческое нерегламентированное строительство, неправильный режим эксплуатации зданий, отсутствие грамотного подхода к реконструкции и реставрации);
- экологические угрозы (загрязнение воздуха, техногенные катастрофы, кислотные дожди, развитие транспорта);
- угрозы природного характера (частые дожди, порывистые ветра, повышенная влажность, неустойчивые грунты).

Вышеперечисленные обстоятельства требуют поиска правовых, финансовых, технических, информационных, организационных мер по охране историко-культурного наследия. Необходимо разработать комплексный подход по сохранению и развитию исторического центра Санкт-Петербурга, ряд системных мероприятий по сохранению исторической застройки, благоустройству территорий общего пользования, реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры, развитию транспортной сети с применением инновационных технологий, опираясь на удачный российский и зарубежный опыт.

В контексте вышесказанного можно выделить следующие основные направления в работе над поставленной проблемой:

1. Разработка политических механизмов регулирования процесса сохранения и развития исторического центра Санкт-Петербурга.

«Исторический центр Санкт-Петербурга и связанные с ним группы памятников» является объектом, включенным в Список ЮНЕСКО¹, а также подлежит защите в соответствии с положениями Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия². Сохранение исторического центра Санкт-Петербурга (части территорий, расположенных на территориях Адмиралтейского, Василеостровского, Петроградского и Центрального районов Санкт-Петербурга) является обязательством Российской Федерации и входит в число приоритетных задач Правительства Санкт-Петербурга.

В целях сохранения исторического и культурного наследия разработан ряд федеральных и региональных программ охраны объектов культурного наследия.

Так в «Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года» одним из приоритетных стратегических направлений является повышение качества городской среды³.

Подпрограмма «Сохранение и развитие исторического центра Санкт-Петербурга» государственной программы Санкт-Петербурга «Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга» направлена на создание условий для обеспечения сбалансированного социально-экономического развития исторического центра Санкт-Петербурга и повышения его инвестиционной привлекательности⁴.

¹ Nominations of cultural properties to the World Heritage List and to the List of World Heritage in Danger from 17.10.1990 № CC.90/CONF.004/02 [Электронный ресурс] // United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. URL: <http://whc.unesco.org/archive/1990/cc-90-conf004-2e.pdf> (дата обращения: 13.03.2018).

² Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972, для СССР вступила в силу 12.01.1989) [Электронный ресурс] // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf> (дата обращения: 01.03.2018).

³ О Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 г.: Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 мая 2014 г. № 355 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=147694025693604350090027> (дата обращения: 01.03.2018).

⁴ О государственной программе Санкт-Петербурга «Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга на 2015–2020 годы»: Постановление Правительства Санкт-

В целях создания условий для повышения качества и комфорта городской среды в конце 2016 г. под руководством Минстроя стартовал проект «Формирование комфортной городской среды», целью проекта является вовлечение представителей бизнеса в процесс благоустройства, принятие новых или актуализация действующих правил благоустройства, распространение передового опыта в сфере благоустройства.

Бесспорно, государственные программы могут стать достаточно действенным механизмом по сохранению и развитию исторического центра Санкт-Петербурга, но только при выполнении нескольких условий:

- установления четкого порядка взаимодействия участников процессов реализации государственной программы;
- взаимного согласования государственных программ и нормативно-правовых актов;
- наличия достаточного финансового обеспечения.

Реализация политики по сохранению объектов исторического и культурного наследия имеет многоуровневую структуру управления, которая включает в себя Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. Правительство Российской Федерации разрабатывает федеральные государственные программы сохранения и развития культуры, осуществляет финансирование таких программ. Функции по реализации политики в этой сфере на федеральном уровне исполняет Министерство культуры Российской Федерации. На региональном уровне эти функции осуществляют органы исполнительной власти субъекта и их структурные подразделения.

Говоря о Санкт-Петербурге, стоит отметить, что основная часть полномочий по охране культурного наследия сконцентрирована на уровне города, районный уровень носит только исполнительский характер. Несмотря на то, что муниципальные образования наделены определенными полномочиями по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия¹, органы местного самоуправления играют несущественную роль в реализации политики по сохранению объектов исторического и культурного наследия. В случае объединения муниципальных образований (к примеру, объединятся только те муниципальные образования, в чьем ведении находятся объекты культурного наследия) для решения данной проблемы станет возможным выполнять более масштабные функции на муниципальном уровне. Укрупнение позволит более широко охватить данную проблему. К сожалению, данный вопрос выходит далеко за пределы политики по сохранению объектов исторического и культурного наследия и затрагивает всю организацию системы местного самоуправления в городе федерального значения, что делает его решение чрезвычайно сложным.

Реализация программ по «Сохранению и развитию исторического центра Санкт-Петербурга» усложняется тем фактом, что в ее осуществлении в разной степени задействованы не только Исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, но и общественные и профессиональные организации Санкт-Петербурга, меценаты. Развитие партнерских отношений с негосударственным сектором имеет немаловажное значение. Подход к решению вопросов по сохранению культурного наследия носит междисциплинарный характер, поэтому решают его не только орга-

Санкт-Петербурга от 30 июня 2014 г. № 551 [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/22924065> (дата обращения: 01.03.2018).

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018), ст. 14 [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/22924065> (дата обращения: 01.03.2018).

ны охраны памятников, но и те структуры, которые занимаются вопросами проектирования, архитектуры, экономики, транспорта, благоустройства, где контролирующую и координирующую функцию должны осуществлять органы государственного управления. Стратегия должна строиться на основе сбалансированных, гибких отношений между всеми участниками проекта. А. А. Александров делает акцент на необходимости проведения системной работы государственных структур и субъектов гражданского права в сфере культуры [1].

Источниками финансирования мероприятий по сохранению объектов исторического и культурного наследия являются: федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации; местные бюджеты; внебюджетные поступления.

В области охраны наследия необходимо уделять должное внимание взаимодействию с общественными организациями и частно-государственными фондами, меценатами. Есть необходимость в проведении политики, направленной на привлечение частного сектора к финансированию культурных ценностей. Частные инвестиции необходимо вводить в широкую практику. Необходимо поддерживать спонсорство. Спонсорами могут выступать банки, предприятия и другие коммерческие организации.

2. Совершенствование правовых механизмов регулирования процесса сохранения и развития исторического центра Санкт-Петербурга.

Большое значение сегодня приобретает проблема обновления и дополнения нормативно-правовой базы сохранения культурного наследия России.

Правовое регулирование в области сохранения объектов исторического и культурного наследия основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральных законов¹ и законов субъектов Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия, земельного и налогового законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации и субъектов РФ о градостроительной деятельности и об охране окружающей среды, ряда международных нормативных актов (Европейская конвенция об охране археологического наследия², Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия³, Конвенция об охране архитектурного наследия Европы⁴ и др.) и иных нормативно-правовых документах, регулирующих деятельность по сохранению исторического и культурного наследия.

Несмотря на сложившуюся на федеральном уровне и на уровне субъекта Российской Федерации систему нормативно-правовых актов по вопросам сохранения исторического и культурного наследия, в действующих правовых документах существуют дефекты и противоречия, которые требуют устранения и доработки. Ряд норм устарел и не отвечает современным вызовам. В одном из учебных пособий Ю. Г. Галая раскрывается эволюция законодательных и нормативных актов на всем

¹ Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 09.03.2016) [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://base.garant.ru/12127232> (дата обращения: 01.03.2018).

² Европейская конвенция об охране археологического наследия (Лондон, 06.05.1969, для СССР вступила в силу 14.02.1991) [Электронный ресурс] // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: http://kgiop.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2015/08/27/Конвенция_EC_1992.pdf (дата обращения: 01.03.2018).

³ Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972, для СССР вступила в силу 12.01.1989) [Электронный ресурс] // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf> (дата обращения: 01.03.2018).

⁴ Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (Гранада, 03.10.1985, для СССР вступила в силу 01.03.1991) [Электронный ресурс] // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: http://kgiop.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2015/08/27/Конвенция_EC_1985.pdf (дата обращения: 01.03.2018).

протяжении охраны историко-культурного наследия в России и говорится о несовершенстве законодательства и о медлительности принятия актуальных юридических актов по охране памятников культуры [2].

Правовую базу необходимо совершенствовать. Могут быть предложены следующие поправки:

- предоставлять налоговые льготы тем собственникам, которые позволяют жителям и гостям города посещать памятники истории, находящиеся в частной собственности. Это будет неким стимулом для собственника, чтобы он содержал в должном виде объекты культурного наследия и получал при этом льготы в качестве поощрения;
- внести дополнения, предусматривающие освобождение от уплаты налога частными собственниками, общественными организациями, ассоциациями, фондами, основным видом деятельности которых является реставрация объектов культурного наследия;
- освободить от уплаты налогов частных собственников, в чьих владениях находятся объекты культурного наследия в случае, если: собственник производит периодическую реставрацию объекта;
- разработать реставрационные нормы и правила по подготовке и утверждению проектной и сметной документации на выполнение реставрационных работ;
- ужесточить административные наказания в случаях порчи или повреждения объектов культурного наследия, при проведении ремонтных или реставрационных работ, а также при строительстве зданий и сооружений, находящихся в непосредственной близости от объекта культурного наследия, если данная работа причинит вред объекту.

3. Разработка комплекта проектной документации на выполнение реставрационных и строительных работ в границах зон охраны объектов исторического и культурного наследия.

Необходимо разработать генеральный план, схему формирования и развития объектов культурного наследия в соответствии с заданием на проведение работ по сохранению объектов исторического и культурного наследия, выданным государственными органами охраны объектов исторического и культурного наследия. Именно Генеральный план служит основой для реализации программ развития, сохранения и реконструкции производственных, общественных, деловых и культурных центров города, а также комплексного благоустройства садово-парковых территорий.

В действующем документе «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга»¹ п. 3.5. «Мероприятия по сохранению и регенерации исторического и культурного наследия» носит рекомендательный характер и не содержит конкретных предложений. Приложения к документу в виде схем в основном отображают границы размещения и развития объектов капитального строительства транспортной, инженерной, рекреационной инфраструктуры, карта границ зон охраны объектов культурного наследия отображает исключительно обширные зоны, без проработки отдельных участков.

Генеральный план должен состоять из двух частей: графической (чертежи, разработанные в соответствии со стандартами, действующими нормами и правилами,

¹ О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7 (с изменениями на 6 июля 2017 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=60061006594781717285514> (дата обращения: 01.03.2018).

эскизный проект) и текстовой (техническое задание, проектно-сметная документация, пояснительная записка). Графическая часть генплана может содержать нанесенные на картографическую подоснову установленные границы территорий объектов культурного наследия, подлежащих сохранению и реставрации с подробной проработкой каждого участка. В графической части могут быть зафиксированы зоны музеефикации, границы улично-дорожной сети и кварталов, пешеходных связей, отдельных домовладений, подлежащих возможной перестройке или реставрации, а также отмечены территории ландшафта, озеленения, благоустройства, не подлежащие застройке. Текстовая часть генплана может содержать требования, относящиеся к каждому выделенному участку, выполняемые по части градостроительной деятельности в границах, выделенных в графической части, в том числе может содержать перечень разрешенных и запрещенных видов градостроительной деятельности. Генплан должен быть детально проработан по каждому отдельному участку охраняемой зоны в крупном масштабе.

Над разработкой генерального плана должен работать авторский коллектив, команда архитекторов, проектировщиков, дизайнеров, инженеров. Это могут быть члены Союзов архитекторов, дизайнеров, реставраторов, люди с зарубежным опытом работы, а также команды студентов творческих вузов, идеи которых могут оказаться достаточно инновационными и свежими. Научным руководителем может быть специалист (архитектор, проектировщик), обладающий необходимым опытом и квалификацией.

При проектировании генплана необходимо не забывать об уникальности города и помнить, что центр города — это практически музей под открытым небом. Поэтому говорить о сохранении отдельных зданий и сооружений разрушительно для Санкт-Петербурга. Необходимо, с учетом правил формирования исторической среды, сохранять целые территориальные ландшафты. При соблюдении правил формирования среды и по согласованию с государственными органами охраны памятников не исключено появление объектов нового строительства, а также те же самые объекты могут начать выполнять новые функции. При реконструкции объектов, представляющих художественную ценность, необходимо сохранять в неизменном виде те части здания, которые доступны для обозрения, при этом давать определенную свободу в проектировании элементов здания, которые остаются вне поля зрения.

Очевидно, что вопрос охраны памятников культуры заслуживает большего внимания и общей ответственности всех акторов городской политики за сохранение наследия. Базовый принцип охраны памятников культуры — комплексная работа по сохранению, использованию и популяризации объектов исторического и культурного наследия, действующая в рамках развивающихся гармоничных отношений между общественными, экономическими, градостроительными и политическими структурами.

Литература

1. *Александров А. А.* Российская Федерация в международном сотрудничестве в сфере культурного наследия: учеб. пособие для магистратуры по направлению 081100 — Государственное и муниципальное управление / отв. ред. В. И. Уколова. М. : Проспект, 2012.
2. *Галай Ю. Г.* Охрана памятников старины как культурно-экономическая мера безопасности России XVIII — начала XX века. Н. Новгород : Нижегород. акад. МВД России, 2008.
3. *Лихачев Д. С.* Экология культуры // Д. С. Лихачев. Избранные работы: в 3 т. Л. : Худож. лит., 1987. Т. 3.
4. *Landry C.* The Origins & Futures of the Creative City // Creative City. Gloucestershire : Comedia, 2012.
5. *Logan J., Molotch H.* The City as a Growth Machine // Urban fortunes. The political economy of space. Berkely : University of California press, 1988.

Об авторе:

Палий Кристина Романовна, аспирант факультета государственного и муниципального управления, специалист организационного отдела юридического факультета Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); paly-design@yandex.ru

References

1. Alexandrov A. A. The Russian Federation in the international cooperation in the sphere of cultural heritage: the manual for a magistracy / Ex. edition of V.I. Ukolov. M. : Prospect, 2012. (In rus)
2. Galay Yu. G. Protection of ancient monuments as a cultural and economic measure of security of Russia in XVIII — the beginnings of the XX century. N. Novgorod : Nizhniy Novgorod academy of the Ministry of the Interior of Russia, 2008. (In rus)
3. Likhachev D. S. Culture ecology // D. S. Likhachev. Chosen works: in 3 v. L. : Imaginative Literature, 1987. V. 3. (In rus)
4. Landry C. The Origins & Futures of the Creative City // Creative City. Gloucestershire : Comedia, 2012.
5. Logan J., Molotch H. The City as a Growth Machine // Urban fortunes. The political economy of space. Berkely : University of California press, 1988.

About the author:

Kristina R. Paliy, Graduate student of the Faculty of State and Municipal Administration, Specialist of the Organizational Department of the Faculty of Law of North-West institute of management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); paly-design@yandex.ru