

М.Е. Кулешова, Ю.А. Веденин

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОХРАНЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИИ

За последние годы российское законодательство, регулирующее деятельность по сохранению и использованию культурного и природного наследия, претерпело весьма значительные преобразования. Это существенным и не всегда лучшим образом сказывается на правоприменительной практике.

Процессы формирования законодательного пространства, обеспечивающего сохранение и использование наследия, имеют длительную историю. За этот период менялись система используемых понятий, методология и методы законодательной деятельности характер правоприменения.

История формирования системы понятий и терминов в сфере охраны культурного и природного наследия в России. Среди наиболее популярных и часто употреблявшихся в последнее время в России понятий, связанных со сферой охраны наследия, следует назвать: «культурные ценности», «памятники истории и культуры», «культурное и природное наследие». Знакомство с историей профессионального их использования позволяет сделать вывод об их неоднозначности и исторической изменчивости. Большинство из этих понятий лишь недавно вошли в обиход профессионалов. Ранее, вместо них использовались другие понятия и термины, которые сегодня исчезли из профессионального словаря. Так, в XVIII-XIX вв. широко использовались такие словосочетания как: «старинные редкости», «памятники древности», «древние памятники», «достопримечательные произведения природы и искусства», «памятники истории и архитектуры», «памятники старины», «древности». Они применялись в текстах указов императора, губернаторов, в решениях сената и даже в законопроектах, обсуждавшихся в конце XIX - начале XX в. в Государственной Думе. При этом возникали дискуссии, в которых приводили аргументы в пользу или, напротив, в связи с отрицанием тех или иных понятий и терминов. Например, на Всероссийском съезде художников (1911 г.) шел активный спор о правомерности использования в тексте внесенного в Думу документа понятия «древность». При этом было высказано мнение о том,

что понятие «древность» представляется слишком узким и что более предпочтительно использовать понятие «памятник старины».

В советское время основным понятием, применявшимся для обозначения объектов - носителей исторической памяти - стал «памятник». Именно памятник истории и культуры долгое время находился в центре законодательного пространства нашей страны. Это нашло отражение в первом законе, принятом в нашей стране - Законе СССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» 1976 года. В ст. 1 данного Закона говорится: «Памятниками истории и культуры являются сооружения, памятные места и предметы, связанные с историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, произведения материального и духовного творчества, представляющие историческую, научную, художественную и иную культурную ценность». К видам памятников отнесены (ст. 5):

«памятники истории — здания, сооружения, памятные места и предметы, связанные с важнейшими историческими событиями в жизни народа, развитием общества и государства, революционным движением, с Великой Октябрьской социалистической революцией, Гражданской и Великой Отечественной войнами, социалистическим и коммунистическим строительством, укреплением международной солидарности, а также с развитием науки и техники, культуры и быта народов, с жизнью выдающихся политических, государственных, военных деятелей, народных героев, деятелей науки, литературы и искусства;

памятники археологии - городища, курганы, остатки древних поселений, укреплений, производств, каналов, дорог, древние места захоронений, каменные изваяния, наскальные изображения, старинные предметы, участки исторического культурного слоя древних населённых пунктов;

памятники градостроительства и архитектуры - архитектурные ансамбли и комплексы, исторические центры, кварталы, площади, улицы, остатки древней планировки и застройки городов и других населённых пунктов; сооружения гражданской, промышленной, военной, культовой архитектуры, народного зодчества, а также связанные с ними произведения монументального, изобразительного, декоративно-прикладного, садово-паркового искусства, природные ландшафты;

памятники искусства - произведения монументального, изобразительного, декоративно-прикладного и иных видов искусства;

документальные памятники — акты органов государственной власти и органов государственного управления, другие письменные и графические документы, кинофотодокументы и звукозаписи, а также древние и другие

рукописи и архивы, записи фольклора и музыки, редкие печатные издания»).

В отличие от ныне действующего российского законодательства, в Законе СССР 1976 года движимые и недвижимые памятники были объединены в одном понятии — «памятник».

В начале XXI в. в России произошла смена понятий, касающихся сохранения материальных недвижимых объектов - носителей исторической памяти. В Федеральном законе 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», базисным понятием становится «культурное наследие». В Законе говорится, что к объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия) в целях настоящего Федерального закона относятся объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Объекты культурного наследия в соответствии с настоящим федеральным законом подразделяются на следующие виды:

памятники - отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, молельные дома и другие объекты, специально предназначенные для богослужений); мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки (далее — объекты археологического наследия);

ансамбли — четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений

религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи;

достопримечательные места — творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

Наряду с позитивными тенденциями, в частности, более детальным рассмотрением территориальных объектов, произошли и определённые потери. Это, в частности, проявилось в том, что движимые объекты наследия, ранее включаемые в одну группу с недвижимыми объектами наследия, оказались вне сферы влияния названного Закона.

В отличие от сферы культурного наследия, где в течение длительного времени основным объектом охраны были единичные памятники или их комплексы, в природоохранной сфере основное внимание обращается на сохранение природных территорий. Это нашло отражение и в названии основного Федерального закона — Закон 1995 года «Об особо охраняемых природных территориях».

В соответствии с данным Законом особо охраняемые природные территории - участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решением органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Наиболее распространёнными типами особо охраняемых природных территорий являются: природный заповедник, национальный парк, природный парк, заказник, памятник природы, ботанический сад, курортная местность. В Законе даётся их определение. На основании этих определений можно сформулировать различия между названными объектами природного наследия, ради сохранения которых и были организованы данные типы особо охраняемых природных территорий.

Государственные природные заповедники. Природные территории и акватории (комплексы и объекты) - образцы естественной природной среды, типичные или редкие ландшафты, места сохранения генетического фонда растительного и животного мира, имеющие природоохранное, научное, эколого-просветительское значение.

Национальные парки. Природные территории акватории (комплексы и объекты), обладающие особой экологической, исторической и эстетической ценностью, имеющие природоохранное, просветительское, научное, культурное и туристское значение.

Государственные природные заказники. Природные территории и акватории, имеющие особое значение для сохранения или восстановления природных комплексов или их компонентов и поддержания экологического баланса. Соответственно, среди заказников выделяются комплексные (ландшафтные), биологические, палеонтологические, гидрологические и геологические.

Памятники природы. Уникальные и невозполнимые природные комплексы, объекты естественного и искусственного происхождения, ценные в экологическом, научном, культурном и эстетическом отношении.

В отличие от культурного наследия, где российское законодательство полностью соответствует Конвенции об охране всемирного наследия, принятой Генеральной конференцией ЮНЕСКО в Париже 16 ноября 1972 г., российский подход к природному наследию имеет существенные отличия от содержания этого международного документа. В российском законодательстве, во-первых, не используется само понятие «природное наследие», а, во-вторых, даётся иная типология этого феномена. Российская типология особо охраняемых типологий была приведена выше. В Конвенции ЮНЕСКО к природному наследию относятся:

«— природные памятники, созданные физическими и биологическими образованиями или группами таких образований, имеющие выдающуюся ценность с точки зрения эстетики или науки;

- геологические и физикогеографические образования и строго ограниченные зоны, представляющие ареал подвергающихся угрозе видов животных и растений, имеющих выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки или сохранения;

- природные достопримечательные места или строго ограниченные природные зоны, имеющие выдающуюся универсальную ценность с точки зрения науки, сохранения или природной красоты»¹.

¹ См.: Всемирное культурное и природное наследие: документы, комментарии, списки объектов. М., 1999. С. 10.

История становления системы охраны культурного и природного наследия и культурных ценностей в России. Первые попытки формирования законодательно-нормативной базы, обеспечивающей охрану культурного и природного наследия, относятся к временам Петра I. Именно Петр впервые в России ввел понятия «заповедные леса, заповедные деревья», установил правила, регулирующие регламенты рубок леса, учредил службу лесного контроля. При Петре были объявлены заповедными водоохранные леса.

В эти же годы были приняты указы, касающиеся охраны объектов культурного наследия, сохранения культурных ценностей. В Именном Указе 1718 года «О приносе родившихся уродов, также найденных необыкновенных вещей во всех городах губернаторам и комендантам...» говорится: «Ежели кто найдет в земле или в воде какие старые вещи, а именно: камни необыкновенные..., какие старые подписи на камнях, железе или меди, или какое старое ружье, посуду и прочее все, что зело старо и необыкновенно, також бы приносили, за что давана будет довольная дача»².

В 20-е гг. XVIII в. Петр издает указы о сборе в епархиях и монастырях рукописных и печатных книг, грамот и других исторических документов и присылке их копий в Сенат, о запрещении переплавлять найденные в могильниках старинные золотые вещи и о присылке их в Берг-коллегию для доклада царю, о сборе древних летописей и присылке их копий в Синод. Кстати, именно по инициативе Петра I в 1709 году впервые в России был сооружен обелиск на месте исторического события — в память победы русских войск над шведами.

В 1759 году Академия Наук выступила с инициативой исправления изданного в 1745 году Российского Атласа. В связи с этим Святейший правительствующий Синод издал Указ о составлении и присылке в Синод описаний и планов монастырей и церквей для передачи их в Академию Наук. При этом предписывалось указать «каменные ли строения или деревянные монастыри состоят, при каких реках и при каких городах... Сверх де того присланы бы были из монастырей копии с исторических описаний от времени построения оных до сочиняющейся Российской истории»³. Далее в этом же документе, говорится «о том, когда от той Академии будут посланы землеописатели (понеже в таковом деле искусных людей при Синоде, архиерейских домах, монастырях не имеется), то тогда, где такие описания найдутся, о сообщении оных копий

² Охрана культурного наследия России ХУП-XX вв. Хрестоматия. Т. I. М., 2000. С. 24.

³ Охрана культурного наследия России ХУП-XX вв. Хрестоматия. Т. I. С. 27.

и також о допущении тех посланных для означенного описания, о снятии планов надлежащее и определение учинено быть имеет».

Однако более существенные меры по охране памятников были предприняты только в 20-ых годах XIX в., в конце царствования Александра I и при Николае I. В 1822 году было принято специальное Положение Комитета Министров о мерах по охране памятников древности в Крыму. В нем впервые предлагается провести работы по реставрации и консервации памятников древности. При этом выделено два класса памятников. «К первому относятся те, которые с небольшими издержками могут быть восстановлены на долгое время, как то: мечеть, находящаяся в Евпатории, мавзолеи при Эскиюрде, укрепления Балаклавы, Манкупа, Судака, бани в Феодосии, кои могут быть обращены в музей для сохранения древних мраморов; мечеть в том же городе, обращенная в римско-католическую церковь, также крепость и мечеть в Эски-Сарае... Ко второму классу древних памятников принадлежат те, кои представляют только одне развалины и не могут быть поправлены, но будучи охраняемы от разрушения, могут существовать целые веки. Таковы, например, гробницы, открытые в курганах около Керчи, также основания храмов и больших зданий»⁴.

Особый интерес представляет указание Николая I, содержащееся в Циркуляре Министерства внутренних дел гражданским губернаторам о доставлении сведений о памятниках архитектуры и о воспреещении разрушать их от 31 декабря 1826 г. В этом документе говорится о необходимости сбора сведений об остатках древних замков и крепостей или других зданий древности и об их состоянии, о строжайшем запрещении разрушать такие сооружения. В нём также указано о сборе сведений по следующим вопросам: «а) когда и кем оные строены или перестроены; б) по какому случаю или для какого намерения; в) если они не полны, то сколько, когда и почему они разрушены; г) из каких материалов строены; д) какие в них достойные примечания или отличные от обыкновенных вещи или части оных находятся; е) в каком они теперь положении, в чьем ведении и для чего употребляются; и, наконец, можно ли их поддержать починкою, не переменяя их древних планов и фасадов». Особое внимание в этом Циркуляре обращалось на то, «чтобы, по мере открытия сих древностей, планы оных и фасады аккуратно были составляемы и чрез вас ко мне присылаемы...»⁵ В 1837 году на гражданских губернаторов была возложена обязанность сберегать от разрушения все остатки старых замков, крепостей и других памятников

⁴ Там же. С. 34.

⁵ Охрана культурного наследия России XVII—XX вв. Хрестоматия. Т I. С. 97.

древности⁶. В 1848 году было принято специальное постановление Сената о наблюдении за сохранением памятников древности⁷. В 1870 году в Городовом положении было указано, что содержание городских памятников должно быть осуществлено на городские средства⁸.

Начиная со второй половины XIX в. важная роль в становлении системы охраны наследия принадлежала Российской Академии Наук, Археографической и Археологической комиссиям, Русскому историческому обществу. В Положении об императорской Археологической комиссии говорилось, что эта комиссия «имеет целью: 1) разыскание предметов древности, преимущественно относящихся к отечественной истории и жизни народов, обитавших некогда на пространстве, занимаемом ныне Россией; 2) собрание о находящихся в государстве как народных, так и других памятниках древности; 3) ученую оценку открываемых древностей»⁹.

Конец XIX в. знаменателен рядом важнейших решений в области охраны природного наследия. В частности, в 1881 году был принят новый Лесной Устав, в котором были введены понятия «защитные леса» и «особый режим» пользования.

В 1871 году собрался Второй археологический съезд, который рассмотрел и одобрил проект Положения об охране памятников старины. В проекте предлагалось составлять Список памятников с учетом их деления на определенные виды: памятники зодчества; памятники живописи (иконы, стенописи, мозаики); памятники ваяния и резьбы; изделия из металла, кости и дерева; ткани, древние одежды и проч. В 1876 году при Министерстве народного просвещения была учреждена особая комиссия с целью выработки предложений о мерах к сохранению памятников древности. Основой для этого обсуждения послужил проект, выработанный Вторым археологическим съездом. В 1877 году Комиссия подготовила проект Правил о сохранении исторических памятников, однако дальнейшая деятельность Комиссии была прервана из-за отсутствия финансирования. В этих Правилах содержалось определение памятников, а также их типология. В первом пункте Правил подчеркивалось, что «все памятники, замечательные по своей древности, художественному достоинству или историческому значению и составляющие правительственную, церковную или общественную

⁶ См. там же. С. 106.

⁵ См. там же. С. 109.

⁸ См. там же.

⁹ См. там же. С. 120.

собственность, охраняются от разрушения и несоответственных исправлений»¹⁰.

В 1901 году вопрос о необходимости принятия мер по сохранению памятников был снова поднят. Министерство внутренних дел предложило губернаторам, градоначальникам и обер-полицмейстерам собрать сведения обо всех имеющихся в России памятниках: в чём ведении и в каком состоянии они находятся. Однако полученные сведения были далеко не полными. В 1909 году член Совета министра внутренних дел П.Н. Морозов написал письмо министру финансов В.Н. Коковцеву, в котором предложил ускорить «работы по подготовке выработанного межведомственной комиссией проекта об охране памятников древности для внесения его на рассмотрение законодательных учреждений»¹¹.

Особого внимания заслуживает доклад министра внутренних дел А.А. Макарова в Государственной думе в 1911 году. В докладе он дал оценку состояния дел в области охраны памятников, рассказал о неудачных попытках выработать систему правовых норм, которые бы обеспечивали эффективную защиту русских памятников истории и культуры.

В 1911 году в Государственную думу был внесен проект Положения об охране древностей. Однако сразу же ряд организаций и отдельных лиц выступили с критикой проекта. Так, уже упоминавшийся ранее Всероссийский съезд художников признал законопроект «нецелесообразным» и посчитал необходимым его полную переработку. Среди наиболее заметных замечаний следует отметить возражение участников съезда против исходного понятия «древности», которое представлялось им слишком узким. Они предлагали использовать более широкое толкование — объект охраны. Соответственно была предложена следующая редакция первой статьи: «Подлежат охране те памятники старины и произведения зодчества, живописи, ваяния, прикладного искусства, равно как и памятники первобытной древности, древней письменности и печати, которые на основании сего положения будут признаны имеющими значение для отечественной истории, наук и искусства»¹². Второе существенное замечание касалось статей, утверждающих особый порядок памятников, находящихся в ведении св. Синода, ввиду особого церковно-служебного их значения. Передача, как это предполагалось законопроектом, «охраны сих предметов в руки учреждений и лиц, наименее сведущих в оберегании их, конечно, даст одни отрицательные результаты».

¹⁰ Охрана культурного наследия России ХУП-ХХ вв. Хрестоматия. Т. I. С. 152.

¹¹ Там же. С. 235.

¹² Охрана культурного наследия России ХУ11-ХХ вв. Хрестоматия. Т. I. С. 282.

В замечаниях Комиссии Академии художеств на тот же проект Положения указывалось на отсутствие внимания к организации системы охраны памятников на местах и четкой системы иерархической системы охраны, на недостаточное привлечение специалистов и ученых к непосредственной охране, явно недостаточное финансирование. Об этом же писали и другие оппоненты. Например, московское археологическое общество указывало на следующие недостатки проекта:

А) централизация, уничтожающая самостоятельность местных органов. Комитет, вместо того, чтобы быть органом, направляющим и контролирующим деятельность местных учреждений, принимает на себя функции и исполнительного органа;

Б) неисполнимость возлагаемых на Комитет обязанностей;

В) образование центрального Комитета с преобладающим большинством представителей ведомств в ущерб научным силам, а потому этот орган не может быть достаточно авторитетен в решении научных вопросов;

Г) полное игнорирование существующих и уже работающих в этой области и сравнительно независимых научных обществ и учреждений;

Д) чрезмерное ограничение обязанностей и прав местных органов;

Е) стремление передать охрану памятников на местах духовному ведомству, наиболее заинтересованному в том, чтобы научные интересы не мешали интересам практическим, а потому наименее подходящему на ведение ответственного дела охраны памятников от посягательства на них со стороны лиц, ими заведующих;

Ж) законопроектом не предусматривается охрана художественных памятников и памятников, связанных с замечательными историческими событиями»¹³.

В докладе комиссии Государственной Думы от 16 мая 1912 г. говорилось о том, что в течение 75 лет вопрос об охране памятников так и не получил «разрешения в законодательном порядке». И только в 1916 году, данный законопроект был возвращен в Министерство внутренних дел для пересмотра и переработки. Война, а впоследствии революция, отодвинули принятие данного Закона ещё на полвека вперед.

В 1916 году было принято правительственное постановление «Об учреждении Баргузинского заповедника». Все другие ранее организованные на территории Российской империи, заповедники создавались по частной инициативе.

После революции 1917 года деятельность по национализации и охране наследия регламентировалась рядом декретов и постановлений. Среди них

¹³ Охрана культурного наследия России ХVII-XX вв. Хрестоматия. Т. I. С. 313-314.

следует выделить декреты 1918 года: «О запрещении вывоза и продажи за границу предметов особого художественного и исторического значения»; «О регистрации, приеме на учет и сохранении памятников искусства и старины, находящихся во владении частных лиц, обществ и учреждений». В эти же годы возникли новые заповедники, организованные в соответствии с решениями Совнаркома и губернских органов власти. Важную роль в охране культурного и природного наследия сыграл декрет СНК от 16 сентября 1921 г. «Об охране памятников природы, садов и парков».

В 1924 году был принят декрет «Об учете и охране памятников искусства, старины и природы», в 1933 году - декрет «Об охране исторических памятников», в 1934 — декрет «Об охране архитектурных памятников». На основании постановления Совета Министров СССР 1948 года «О мерах улучшения охраны памятников культуры» было разработано и утверждено Положение об охране памятников культуры. Однако первый полноценный Закон «Об охране культурного наследия в СССР», появился только в 1976 году, а аналогичный закон РСФСР — в 1978 году.

В этих законах устанавливался обязательный государственный учет памятников, независимо от формы собственности. Закон «Об охране культурного наследия в СССР» предусматривал:

- проведение работ по реставрации, консервации и ремонту памятников только с ведома и под контролем государственных органов охраны;

- установление зон охраны, в том числе охранной зоны, зоны регулируемой застройки и зоны охраняемого природного ландшафта;

- сдачу в аренду памятников для размещения в них музеев, выставок, пансионатов, гостиниц, туристских баз, ресторанов, других аналогичных учреждений. При этом подчеркивалось, что использование музеев не должно привести к порче художественного облика памятника, его исторической ценности.

В сфере природного наследия важнейшими документами долгое время являлись постановление ВЦИК и СНК РСФСР 1930 года «Об охране и развитии природных богатств в РСФСР» и Положение о заповедниках 1934 года, которое неоднократно пересматривалось. Последняя его редакция 1960 года была принята на основе «Закона об охране природы в РСФСР».

Современная система законодательной охраны наследия в России. Принципиально новый этап в формировании системы законов, адекватной современным условиям, начался в 90-х годах прошлого века.

Это нашло отражение прежде всего в постановлении Верховного Совета РСФСР 1990 года «О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР». В

этом постановлении впервые в правовое поле было введено представление об актуальности комплексного подхода к сохранению наследия, о необходимости сохранения историко-культурных и природных территорий,

Вторым важным шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». В дальнейшем были приняты новые законодательные акты, внесены поправки в ныне действующие. К сожалению, законодотворческая работа в России носит сугубо ведомственный характер и порой зависит от сложившейся системы министерств и ведомств. Следствием этого являются отсутствие связи между различными законодательными сферами, прежде всего касающимися охраны комплексных объектов культурного и природного наследия, разная степень проработки вновь создаваемых законов и даже различная идеология, закладываемая в их основу.

Так, сохранение природного наследия базируется на территориальном подходе и основной закон о природном наследии — это Федеральный закон 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях». Кроме того, действует Федеральный закон 2002 года «Об охране окружающей среды» (с изм. и доп.), в котором особо охраняемым природным территориям посвящены соответствующие статьи. Основные природно-ресурсные законы (Земельный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс, Федеральный закон «О животном мире», Закон РФ «О недрах») содержат отдельные правовые нормы, касающиеся тех или иных категорий особо охраняемых природных территорий.

Законодательство о культурном наследии содержит отдельные территориальные аспекты при определении объектов охраны и установлении способов охраны. В Федеральном законе 2002 года «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» было введено понятие «достопримечательное место» и дано его правовое толкование как объекта наследия. К достопримечательному месту в числе прочего могут быть отнесены природные и культурные ландшафты, а «характер использования территории достопримечательного места, ограничения на использование данной территории и требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории достопримечательного места» определяются уполномоченными в области охраны культурного наследия органами исполнительной власти, «вносятся в правила застройки и схемы зонирования территорий, разрабатываемые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации». Кроме того,

выделена специальная глава «Историко-культурные заповедники». Последнее нововведение не внесло ничего позитивного в систему законодательного обеспечения сохранения историко-культурных территорий, но создало ряд противоречий, в том числе и с уже действующим Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях». Можно только предполагать, что историко-культурные заповедники — это охраняемые территории, поскольку из текста Федерального закона № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках, истории и культуры) народов Российской Федерации» этого не следует и понятие «историко-культурная охраняемая территория» в нем не употребляется. Весь спектр возможных типов охраняемых историко-культурных территорий сведен к одному историко-культурному заповеднику.

В природоохранном законодательстве природный заповедник — это учреждение и территория, основными функциями которых являются сохранение и изучение естественного хода природных процессов и явлений, генетического фонда растительного и животного мира, отдельных видов и сообществ растений и животных. На территории природного заповедника не допускается хозяйственная или туристско-рекреационная деятельность. В качестве основного режима охраны принимается режим заповедания, что исключает любое вмешательство человека, в том числе и мероприятия по восстановлению и реконструкции имеющихся там природных комплексов. Природный заповедник - одна из форм организации охраняемых природных территорий.

Наряду с природным заповедником существуют: национальные парки, природные парки, заказники и др. В них разрешены определённые виды деятельности, включая организацию туризма. Кроме того, они имеют менее строгие режимы охраны. В отличие от природных заповедников, режим использования историко-культурных территорий всегда допускает возможность организации туризма и другие виды социальной и даже хозяйственной деятельности. На них никогда не устанавливается заповедный режим в том понимании, как он действует на охраняемых природных территориях.

Следует отметить, что статьи Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках, истории и культуры) народов Российской Федерации», посвященные историко-культурным заповедникам, имеют ряд недостатков. В этих статьях не прописаны механизмы их применения и они не могут рассматриваться как законы прямого действия. Для этого нужны дополнительные законодательные акты. Более того, Закон не учитывает реальную ситуацию в системе охраны историко-культурных территорий. В отличие от Закона «Об особо

охраняемых природных территориях», который создавался под реально существующие виды и формы территориальной охраны, Закон о культурном наследии регулирует правоотношения по поводу несуществующих «де-факто» форм организации, поскольку историко-культурных заповедников до 2007 года в России не существовало. Реально существовал и продолжает развиваться только один тип историко-культурных территорий — музеи-заповедники (или музеи-усадеб). Но они не отнесены Законом к особо охраняемым территориям, это всего лишь учреждения культуры де-юре, а охраняемые территории де-факто.

Основная проблема историко-культурных территорий — отсутствие этого понятия как такового в действующей системе законодательства. В Земельном кодексе выделяются земли историко-культурного назначения (ст. 99), относимые к категории земель особо охраняемых территорий и объектов (гл. 17). Однако упоминаемые в Кодексе и иных нормативных актах историко-культурные заповедники и заповедные места трактуются, прежде всего как комплексы и ансамбли памятников, но не как особо охраняемые территории. В ряде случаев музеи-заповедники и историко-культурные заповедники употребляются как тождественные понятия, хотя комплекс памятников и учреждение культуры — различные категории. Следует также напомнить, что земли историко-культурного назначения также далеко не адекватны особо охраняемым историко-культурным территориям.

Приходится констатировать, что в законодательстве о культурном наследии территориальные подходы к охране наследия практически не учитываются. В то же время сохранение историко-культурных ценностей на местах, в их естественной исторической и ландшафтной среде, требует в качестве объекта управления рассматривать именно целостный территориальный комплекс. Соответственно законодательная база, которая бы обеспечивала вопросы организации различных типов особо охраняемых территорий, продолжает оставаться весьма несовершенной.

В системе действующего законодательства систематически повторяются смысловые «ловушки», искажающие правовое содержание рассматриваемого объекта законодательного регулирования. На это необходимо обращать внимание, чтобы по мере возможности предупредить распространение подобных явлений. К ним относятся:

использование понятия «объект охраны» для обозначения формы охраны, и наоборот;

использование одного термина для обозначения различных сущностей, в частности особо охраняемых территорий и учреждений, создаваемых для реализации функций территории;

отождествление территории с земельным участком в ее границах;

рассмотрение особо охраняемой территории в качестве объекта собственности;

принятие общей декларации за механизм правового регулирования.

Особо отметим проблему различения объекта охраны и формы охраны, т. е. определение того, «что охраняем» и «как охраняем». Иногда одно и то же наименование применяется и к объекту, и к форме охраны, без учета различий в их сущности. В частности, термин «памятник» употребляется и для обозначения объекта охраны, т. е. объекта наследия, представляющего особую ценность, и для обозначения формы охраны объекта, поскольку существует процедура присвоения объекту статуса памятника, после чего в отношении его начинают действовать определенные правовые нормы, он подпадает под охрану. В законодательстве о культурном наследии исходной посылкой служит типология памятников как объектов охраны (объектов наследия).

На сегодняшний день территориальные объекты культурного наследия остаются практически беззащитными, поскольку находятся вне действия как уже принятых, так и вновь разрабатываемых актов. Между тем актуальность организации, функционирования и развития особо охраняемых историко-культурных и природных территорий не только не уменьшается, но даже возрастает. Так, новые проблемы возникли в связи с тем, что ряд музеев-заповедников вошел в список особо ценных объектов культурного наследия. Тем самым был повышен их статус. Все они были выведены из прямого подчинения субъектам федерации и конкретным министерствам и оказались непосредственно в ведении Правительства России. Став федеральными учреждениями, они оказались, формально, изолированными от бюджета субъектов Федерации. Однако в реальности по многим своим структурам и видам деятельности музеи-заповедники по-прежнему тесно связаны с республиканскими и областными бюджетами. Более того, нередко именно эти бюджеты являются определяющими для сегодняшнего и будущего их существования.

По Положению об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации, утвержденному Указом Президента РФ от 30 ноября 1992 г. № 1487, весь земельный участок, входящий в его границы, передаётся в ведение управляющего им субъекта. Однако в реальности это требование не выполняется по объективным причинам. Значительная часть земель уже передана в частную собственность граждан, проживающих на этой территории или имеющих там же дачный участок. Часть земель находится в ведении федеральных ведомств, субъектов Федерации, различных хозяйственных структур — государственных, общественных, частных. Кроме того, сами учреждения - особо ценные объекты наследия — не готовы взять на себя функции

управления землей, ресурсами, поскольку не имеют соответствующей финансовой и материально-технической поддержки.

Множество конфликтов возникает в связи с тем, что земельные участки в границах особо охраняемых территорий относятся к различным категориям земель и такая категория, как собственно «земли особо охраняемых территорий» представлена в их границах очень небольшим процентом. Хотя Федеральный закон 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», Земельный кодекс и отдельные природно-ресурсные законы оговаривают недопустимость в границах таких территорий деятельности, не совместимой с их целевым назначением, в реальности эта установка не подкреплена конкретными правоустанавливающими мерами. Национальные парки и музеи-заповедники в наибольшей степени сталкиваются с этой проблемой, не имея достаточных прав регламентировать деятельность иных собственников и пользователей в своих границах.

Возникает задача упорядочения всех находящихся на историко-культурных территориях хозяйственных образований и поселений, приведения их в соответствие с охранным режимом. Режим историко-культурной территории должен учитывать ее многофункциональность, а также то, что в ее границах находятся земли не только заповедные или историко-культурного назначения, но и сельскохозяйственные или лесохозяйственные, т. е. выполняющие, по крайней мере, наряду с природоохранными или культуроохранными, и другие функции. На историко-культурных территориях сохраняется сеть поселений. И одна из центральных задач историко-культурной территории заключается в создании нормальных условий жизни для местного населения, чтобы оно чувствовало свою ответственность за сохранение культурного и природного наследия, воспринимало его как свою собственную ценность. Это возможно реализовать при условии, с одной стороны, сохранения и даже возрождения традиционной системы ценностей, традиционных технологий и видов хозяйственной деятельности, а с другой - внедрения и развития инновационных технологий производства, коммунального хозяйства, широкого спектра видов и форм социокультурной деятельности. Специальная программа могла бы обеспечить реализацию целостной, имеющей межведомственный характер, системы социально-экономических мероприятий, включающей и законодательную деятельность.

Все большее число музеев-заповедников превращается из историко-культурных учреждений в комплексные — историко-культурные и природные. Эта же тенденция имеет место и в системе национальных парков. В результате такого двустороннего процесса появляется новый

класс особо охраняемых территорий, где на равных правах объектами охраны выступают культурное и природное наследие. В силу обозначенной специфики и сугубо ведомственного характера законодательства они оказываются вне поля его действия, вне существующей в стране системы управления. Отдельные упоминания об историко-культурных памятниках в природоохранном законодательстве и, соответственно, о природных ландшафтах в законодательстве об охране памятников создают только видимость учета межведомственных интересов.

Неурегулированность взаимодействия органов управления на федеральном уровне, уровне субъектов Федерации и муниципальных образований и субъектов хозяйственной и иной деятельности на особо охраняемых историко-культурных и природных территориях влияет и на положение подобного рода территорий в финансовом плане, отражается на их материально-техническом и научно-методическом обеспечении.

Таким образом, на практике целостная территория нередко обладает как историко-культурной, так и природной ценностью (Валаам, Соловки, Киж, ряд природных и историко-культурных музеев-заповедников, национальные парки Кенозерский, Угра, Смоленское Поозерье и др.), и только в сочетании территориальных методов управления с отраслевыми можно сохранить эту ценность. Отдельно взятые природоохранные или памятниковедческие подходы нужных результатов здесь не дадут.

Основные проблемы действующего законодательства о наследии. Анализ существующих законов, законопроектов и иных нормативных актов, а также участие авторов в разработке некоторых из них, позволил выявить ряд основных проблем законодательного регулирования в сфере охраны наследия, к которым относятся следующие.

1. Несовместимость, противоречие, неоднозначность правовых норм основных законодательных актов федерального уровня, призванных регулировать правоотношения в сфере охраны, сохранения и использования наследия. Объекты культурного наследия включают не только отдельные строения, ансамбли памятников или участки исторической застройки, но и ландшафты, т.е. сложные природно-культурные феномены, к которым должны применяться нормы законов как профильных («Об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», «Об особо охраняемых природных территориях»), так и отраслевых (Земельный кодекс, Градостроительный кодекс, Водный кодекс, Лесной кодекс и др.). Вместе с тем в новых редакциях Лесного и Водного кодексов отсутствует даже упоминание об интересах охраны культурного наследия в связи с использованием вод и лесов. В то же время в Кодексы включены отсылоч-

ные нормы к законодательству об охраняемых природных территориях, т. е. интересы охраны природного наследия и природной среды, пусть формально, но учитываются. Таким образом, воды и леса не воспринимаются как часть историко-культурной среды, а представление о культурном наследии не выходит за рамки памятников архитектуры и мемориальных кварталов, что будет по-прежнему препятствовать выявлению и постановке на охрану в качестве объектов культурного наследия крупных территориальных комплексов, в частности достопримечательных мест и территорий музеев-заповедников.

Другой пример — отсутствие правовой определенности понятия «территория объекта культурного наследия» и, одновременно, декларация о принадлежности земель в границах таких территорий к категории земель историко-культурного назначения (ст. 5 Федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»). Декларации зачастую не влияют на реальную жизнь. В данном случае требуется изменение категории земель на территории объектов культурного наследия.

Таким образом, благое намерение законодателя принесло несомненный вред: возникла смысловая подмена - территория объекта наследия трактуется как земля; выделение территорий объектов наследия напрямую связывается с межеванием и формированием земельных участков в то время как это должны быть совершенно разные правовые процедуры. В результате, в некоторых субъектах Федерации не принимают на охрану новые объекты культурного наследия, территории которых включают земельные участки, не относящиеся к землям историко-культурного назначения и не оформленные в установленном земельным законодательством порядке. Аналогичная подмена понятий произошла и в Градостроительном кодексе по отношению к особо охраняемым природным территориям, что противоречит Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях».

2. Схоластичность, чрезмерная смысловая перегруженность законодательных актов, изолирующая большинство населения от понимания, соблюдения и использования законодательства в сфере наследия. Тот факт, что культурный ландшафт может быть отнесён к наследию и представлять культурную ценность - сегодня далек от понимания не только рядового обывателя, но и преобладающего большинства управленческих структур. Попытка технически зарегламентировать всю сферу управления и лишить её свободы принятия решений в рамках разумного приводит к абсолютному отрицанию ответственности управленца за результат его действий, отсутствию мотиваций к размышлению и выбору общественно значимых целей, в

числе которых поддержание, сохранение и эффективное использование объектов наследия, в том числе и таких сложных многофакторных комплексов как культурные ландшафты. Например, чтобы в нынешних правовых реалиях учредить музей-заповедник требуется сначала образовать достопримечательное место, затем на его основе создать историко-культурный заповедник и только затем приступить к учреждению музея-заповедника, что не укладывается в разумение ни одного практика, но заложено в действующем законодательстве.

3. Негибкость правовых условий деятельности в сфере наследия. Перманентное внесение изменений в законодательные акты приводит к тому, что законодательство как средство управления не выполняет свои функции, но создаёт систему помех и недоразумений. В результате бюрократический аппарат обречён на крайне низкую эффективность работы, не успевая приспособиться к нововведениям, не выходит из дискуссий по предметам ведения и разделению полномочий. Так, последние поправки в Градостроительный кодекс принципиально изменили его содержание, хотя многие нормы предшествующей редакции ещё не введены в действие в полном объёме. Вслед принятому Лесному кодексу уже идут существенные поправки, усугубляющие его далеко не безвредное содержание для окружающей среды и наследия.

4. Отсутствует концептуальная преемственность и между старыми и новыми законами, полный откат от поступательного развития в пользу постыдных революционных преобразований, вплоть до смены понятийного аппарата, вносит чрезвычайную путаницу в систему принятия решений. Наиболее яркие примеры — новые Градостроительный и Лесной кодексы, где отказались от системы привычных понятий, насаждая иную умозрительную понятную систему и ломая сложившуюся практику, которую можно и нужно было совершенствовать, но не уничтожать. Новый Лесной кодекс упразднил лесхозы, лесорубочные и лесные билеты, разделение земель лесного фонда на лесные и нелесные, разделение лесов на группы. Более того, в новом Лесном кодексе упразднено понятие «лесной фонд», но сохранены земли лесного фонда. В Градостроительном кодексе продолжен пересмотр терминологической системы, начавшийся в 1998 году, когда был принят первый Градостроительный кодекс. В результате этого привычные схемы расселения и районная планировка были заменены на схемы территориального планирования, изменился также состав проектной документации, некоторые из вновь введённых и используемых понятий были упразднены (например понятие «объекты градостроительной деятельности особого регулирования» и проч.). Профильный Федеральный закон 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного

наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» использовал международную систему деления объектов культурного наследия на единичные памятники, ансамбли и достопримечательные места, отказавшись от привычного в отечественной практике разделения на памятники истории, археологии, архитектуры, градостроительства, монументального искусства. Однако по сложившейся инерции эти категории не выходят из употребления. За каждым понятием стоит определённое правовое содержание, с ним связан порядок действий управленческого аппарата. Смена понятий — не безобидная акция, не игра в слова. За этим следует хаос в управлении, поскольку сохраняется инерционность отмененных порядков действий, а новая система не сразу входит в состояние равновесия и подвержена соответствующим инверсиям.

5. Декларативность законодательных актов при отступлении от реальных механизмов их правоприменения. Прежде всего это относится к конституционным правам граждан на доступ к культурным ценностям (ст. 44 Конституции РФ), на благоприятную окружающую среду (ст. 42), а также к обязанностям граждан сохранять культурное наследие (ст. 44), сохранять природу и окружающую среду (ст. 58). Все законодательные акты, тем или иным образом касающиеся наследия, начинаются с многообещающих преамбул-деклараций. Между тем реальная правовая защита наследия основывается только на двух профильных Федеральных законах — «Об особо охраняемых природных территориях» и «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» — в которых содержится немало декларативных положений, не имеющих процедурного обеспечения. Один из примеров по установлению категории земель историко-культурного назначения уже был назван. Другой пример — требование второго Федерального закона к юридическим и физическим лицам соблюдать режим использования территории объекта культурного наследия (ст. 46), не содержит ни одной статьи, посвященной разъяснению самого режима использования.

Если исходить из Конституции РФ, где говорится о том, что охрана природного и культурного наследия — обязанность каждого, то каждый отраслевой закон должен включать конкретные правовые нормы, обеспечивающие защиту наследия в той сфере, которой он касается. К сожалению, в современном законодательном процессе этого не наблюдается. Например, действующий Градостроительный кодекс декларирует соблюдение требований, обеспечивающих сохранение объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий (ст. 2, п. 10). Однако по всему тексту Кодекса ограничивающим фактором выступают земли особо охраняемых

природных территорий, а не особо охраняемые природные территории, и это не случайно — ведь в границах особо охраняемых природных территорий находятся разные категории земель и процент земель, относимых к категории земель особо охраняемых природных территорий, крайне низок. Таким образом, все остальные земельные участки на особо охраняемых природных территориях не защищены нормами градостроительного права, что, как отмечалось ранее, входит в противоречие с Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях». Те же культурные ландшафты, как правило, попадают на земли иных категорий — в основном это земли поселений и земли сельскохозяйственного назначения.

6. Рамочный характер всех отраслевых законов предполагает наличие целой системы вспомогательных законов и подзаконных актов, обеспечивающих исполнение основного закона. Однако эти подзаконные акты порой не принимаются годами и основной закон не имеет возможности быть эффективным. Так, длительное время (более пяти лет) отсутствуют подзаконные акты к профильному Федеральному закону «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». За это время произошли существенные изменения в трактовке многих статей одного из этих документов — Положения об историко-культурной экспертизе, которую буквально «съели» последние поправки к Градостроительному кодексу. Проблема подзаконных актов начинает приобретать угрожающие размеры и в других сферах законодательного регулирования. Например, к Водному кодексу разработано 24 подзаконных акта, к Лесному — более 40. В комплекте к Земельному кодексу на повестке ещё пять федеральных законов, которые наряду с самим Кодексом в настоящее время подвергаются существенной переработке.

7. Анализ некоторых из разработанных проектов после внесения в них многочисленных поправок дает основание подозревать разработчиков в их ангажированности и коммерческими структурами, поскольку эти проекты обеспечивают закономерную утрату, а не защиту наследия. Яркий тому пример — один из вариантов проекта Положения о зонах охраны объектов культурного наследия. Положение составлено таким образом, чтобы и без того сложная процедура утверждения зон охраны стала маловероятным событием. Это обеспечивается, в частности, за счёт вполне демократичной процедуры — публичных слушаний, которая включена во многие правовые акты. Обычно порядок её проведения определяют органы местного самоуправления и благодаря особенностям этого порядка публичные слушания могут выполнять роль от полной профанации до абсолютного императива. В проекте Положения

их роль близка к императивной. В новом Водном кодексе вообще отсутствуют публичные слушания. Отсюда для получения в аренду водоёма для его коммерческого использования не требуется мнение местных жителей (оно, якобы, учитывается в работе бассейновых советов), а вот для придания водоёму статуса одной из зон охраны объекта культурного наследия необходимо удостовериться, что этот статус не угрожает ничьим интересам. Разрабатываемые и принимаемые правовые документы свидетельствуют, что общество «защищается» от наследия, но «закрывает глаза» на любые преобразования ландшафтной среды и культурного ландшафта.

8. Рекомендательный, а не обязательный характер многих правовых норм, определяющих разработку проектной документации по развитию территорий. Множество тому примеров содержится в градостроительном законодательстве, причем в ряде случаев именно на этом законодательстве лежит ответственность за бездействие в сфере охраны наследия. Например, характер использования территории достопримечательного места, ограничения на использование данной территории и требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству определяются уполномоченными органами в области охраны объектов культурного наследия и вносятся в правила застройки и в схемы зонирования территорий, разрабатываемые в соответствии с Градостроительным кодексом, т. е. фиксируются в градостроительной документации. Правила землепользования и застройки устанавливаются на основе разработки Генпланов поселений. Внешне эта вполне логичная последовательность действий нарушается лишь одним - ни Генплан поселения, ни Правила землепользования и застройки не являются документами, обязательными к разработке. Муниципальные власти прекрасно существуют и без них и никто не обязывает их иметь такие документы. Все вопросы, связанные с новым строительством, могут решаться через принятие градостроительного плана (сменившего привычные архитектурно-планировочные задания) на уровне муниципального архитектора. Следовательно градостроительные регламенты для достопримечательных мест имеют большую вероятность никогда не быть разработанными, либо они должны разрабатываться индивидуально для достопримечательных мест в рамках индивидуальной проектной документации и по инициативе органов охраны объектов культурного наследия. Но нигде не определён правовой статус подобных документов.

9. Незаработанность регионального законодательства, многочисленность правовых актов по предметам, отнесенным к полномочиям субъектов Федерации, например, по определению зон охраны объектов культурного наследия, проекты которых утверждаются органами

государственной власти субъектов. Во многих случаях на уровне субъектов Федерации происходит калькирование федеральных законов, их правовое наполнение снижается, поскольку в соответствии с федеральным законом сокращается состав полномочий, а декларативность увеличивается, хотя встречаются и позитивные примеры развития регионального законодательства. Например, Закон об объектах культурного наследия Республики Бурятия определяет приоритет зон охраны объектов культурного наследия по отношению к любой градостроительной документации, т. е. пока зоны охраны не включены в градостроительную документацию, она не может быть реализована.

В настоящее время наметилась тенденция к передаче федеральных полномочий на уровень регионов. Так, передано большинство федеральных полномочий по распоряжению лесами и водными объектами, находящимися в федеральной собственности. Финансовое обеспечение этих полномочий осуществляется за счёт субвенций. Распоряжение землями, находящимися в неразграниченной государственной собственности, передано на уровень муниципальных органов власти (с 2006 года - это муниципальные районы). В то же время регионы, а тем более муниципальные образования, не разработали необходимой нормативно-правовой базы, без чего ват обрушившихся на них полномочий приводит к произволу в распоряжении стратегическими богатствами страны. Это сказывается и на состоянии культурных ландшафтов, совпадающих с наиболее коммерчески привлекательными территориями.

10. Некорректные формулировки нормативных актов, в частности и при утверждении проектов зон охраны объектов культурного наследия. Возможности искажения аутентичной исторической среды допускаются уже на уровне утверждения режимов использования пленных территориальных объектов наследия. Например, в режиме использования предусматривается ограничение или запрещение нового строительства, но ничего не говорится о возможностях реконструкции. В результате — на месте традиционных русских изб в непосредственном визуальном бассейне объекта культурного наследия под видом реконструкции воздвигаются трехэтажные коттеджи, и визуальный бассейн основательно преобразуется, при этом какие-либо правонарушения отсутствуют. В реальности мы имеем дело с новым строительством, а в формальном отношении - это реконструкция. Именно благодаря некорректным формулировкам правовых режимов стало возможным новое строительство в окружении усадьбы А.С. Пушкина «Михайловское».

11. Отсутствия в федеральных законах понятия «музей-заповедник». Фактически, они существуют «вне закона». Отметим, что музеи-

заповедники и национальные парки показали себя наиболее эффективными формами охраны смешанного природно-культурного наследия, в частности культурных ландшафтов, поэтому правовой статус территорий музеев-заповедников вызывает обоснованное беспокойство у общественности и специалистов. В связи с изменениями в действующем законодательстве эти территории оказались под угрозой, поскольку их правовое положение остаётся неопределённым и не легитимным. В большинстве случаев территории музеев-заповедников в правовом отношении -это система зон охраны, часто не утвержденных в установленном законом порядке. Учитывая происходящие и грядущие изменения в законодательстве, администрации музеев-заповедников приходят к осознанию необходимости получения для своих территорий статуса достопримечательных мест, что в какой — то степени поможет им решить многие проблемы.

Известно, что для охраны культурных феноменов бывает удобнее применить природоохранное законодательство при отсутствии соответствующих правовых механизмов в профильном законодательстве. Так, музеи-заповедники оказались вынужденными более активно применять законодательство об особо охраняемых природных территориях, создавая памятники природы и заказники в границах своих территорий. По такому пути пошел музей -заповедник «Куликово поле», где длительное время идет подготовка к созданию федерального заказника. До недавнего времени для охраны объектов культурного наследия широко привлекались статьи Водного кодекса, касающиеся водоохраных зон и прибрежных защитных полос, поскольку они предусматривали существенные ограничения хозяйственной деятельности. В Водном кодексе 2006 года указанные зоны и полосы явно поубавились в размерах и, что самое главное, «избавились» от многих введённых для них ранее ограничений. Теперь в них допускается практически любая деятельность с соблюдением требований охраны окружающей среды. Охрана культурного наследия не предусмотрена, если только не создать судебный прецедент, доказав, что наследие есть часть окружающей среды.

12. От т орж ение в управленческой сфере любых попыт ок научного сообщест ва ввест и в законодат ельст во понят ие «особо охраняемые ист орико-культ урные т еррит ории», к которым следовало бы относить музеи-заповедники, историко-культурные заповедники и достопримечательные места. Такие попытки предпринимались при разработке проектов закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории культуры) народов Российской Федерации» (1998 — 2001гг.), через внесение законопроекта «О музеях-заповедниках» (2002 г.),

через проведение парламентских слушаний, через разработку Государственной стратегии формирования системы достопримечательных мест, историко-культурных заповедников и музеев-заповедников (2005 г.), через межведомственные совещания по проблемам отдельных музеев-заповедников (Куликово поле, 2006 г.) и т.д. Примечательно, что Республика Узбекистан использовала проектные предложения российских специалистов и в 1999 году приняла Закон об объектах культурного наследия, в котором закреплено понятие «особо охраняемые историко-культурные территории» и установлен правовой статус их отдельных видов — историко-культурных заповедников, музеев-заповедников и исторических поселений, не исключая возможность создания и иных их видов.

Состояние современного законодательства можно оценить как кризисное: плохо работающую систему пытаются улучшить с помощью дополнений, поправок, замен, в результате чего она становится все более громоздкой и сложной в управлении для самих ее конструкторов, не говоря о том, что ее смысл попросту недоступен преобладающей части населения и администрирующим органам.

Основная фабула всех отраслевых законов в сфере использования территориальных ресурсов — развитие частного права на обособление и присвоение ресурса. Одно из подтверждений тому — замена разрешительного порядка того или иного вида деятельности на заявительный, что прослеживается во всех последних редакциях федеральных законов. Но любой ресурс - часть окружающей нас природной и историко-культурной среды, поэтому тотальное обособление и присвоение ресурсов одними лицами означает их отчуждение от других лиц, использовавших эти ресурсы как общедоступные и общенародные.

Представленные выше результаты анализа правового обеспечения управления наследием отражают ситуацию не только в сфере наследия. Эта ситуация определяет актуальность следующих направлений: 1) формирование и развитие правового обеспечения управления наследием; 2) поиск и выбор оптимальных путей защиты наследия в сложившихся правовых реалиях; 3) мониторинг и прогноз состояния законодательной базы. Адекватная оценка ситуации позволяет уяснить основные угрозы и, по мере возможности, более удачно лавировать среди порождаемых законодательством «айсбергов» конфликтных ситуаций.

