

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ОБЪЕКТАМИ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ (НА ПРИМЕРЕ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ)

УСТИНОВ А.Н.

Аппарат Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, г. Иркутск, Россия

Аннотация. Проведенное исследование посвящено значимому как с теоретической, так и практической точки зрения феномену – объектам культурного наследия, которые не только являются специфичным предметом гражданского оборота, но и одним из национальных достояний, национальным ресурсом. Цель проведенной работы заключается в определении основных направлений совершенствования системы государственного управления объектами культурного наследия в России, в целом, и в Иркутской области, в частности. В результате проведенного исследования выделены следующие предпосылки к пониманию значения сохранения объектов культурного наследия в надлежащем состоянии. Так, современная типология объектов наследия значительно расширилась с момента принятия Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 года, в международных документах стали дополнительно рассматриваться: исторические центры городов, сельские поселения, археологические места, индустриальные архитектурные памятники, культурные ландшафты, культурно-исторические маршруты, подводное наследие, морское наследие и другие объекты и территории. Объектами культурного наследия являются: недвижимое имущество, строительное и декоративно-прикладного искусство, живописи, скульптуры, общественно значимые объекты науки и техники. Согласно современному законодательству Российской Федерации, материальное культурное наследие состоит из той же триады: памятники, ансамбли и достопримечательные места.

В работе сделан вывод о том, что в связи с наличием как объективных причин, так и несовершенством действующего российского законодательства, неэффективной системы управления указанными объектами, возникает реальная угроза массовой утраты объектов культурного наследия. Для решения указанных проблем, необходимо радикально исправить сложившуюся ситуацию в сфере сохранения объектов культурного наследия по всей России, в том числе и Иркутской области, путем реализации комплексных мероприятий: совершенствованием действующего законодательства, повышением эффективности деятельности органов публичной власти по охране и сохранению объектов культурного наследия. Данные выводы необходимо учитывать при разработке программ сохранения и охраны объектов культурного наследия.

Ключевые слова: государство, государственный контроль, недвижимое имущество, объект культурного наследия, управление, экономическая безопасность.

Культуру можно определить как совокупность различного рода материальных и духовных ценностей, созданных народом в процессе его общественно-исторической трудовой деятельности. Материальными ценностями являются воплощенные в виде материальных объектов результаты развития техники, орудий труда, жилье, одежда, предметы быта и т.д. Зарождение, становление, развитие

культуры связано теснейшими узами с историческими факторами, событиями, которые в свою очередь воздействуют на формирование государственных и общественных институтов. Иными словами, важно понимать, что разнообразие культурной жизни, мозаичность явлений и событий культуры находят отражение в объектах не только нематериального, но и материального мира.

Сохранение культурного наследия Российской Федерации является одним из важных направлений обеспечения национальной безопасности России. Объекты культурного наследия (далее – ОКН), являющиеся недвижимым имуществом, давно интересны не только с точки зрения поддержания их в удовлетворительном состоянии, но и в целях их уничтожения с целью получения земельного участка в центральных районах городов, что создает угрозу стабильности экономического развития городов и сохранения их привлекательности для туризма, поскольку уничтожение ОКН приводит к снижению интересов туристов к посещению того или иного населенного пункта. На территории России расположено около 144 тысяч памятников общей площадью более 290 миллионов квадратных метров [1, с.25], следовательно, объем инвестиций, необходимый для восстановления таких объектов, колоссален. Для поддержания ОКН в удовлетворительном состоянии требуется участия как государства, так и частного бизнеса, поскольку, как свидетельствует мировая практика, ни один бюджет ни одного государства не в состоянии выделять достаточное количество денежных средств, которых хватило бы на все памятники истории и культуры, однако действия по сохранению ОКН необходимы, поскольку «реализация государственной функции должна быть направлена в том числе на предоставление возможности гражданам реализовывать свои права» [2], в данной ситуации на реализацию культурных прав.

Проблемы сохранения объектов культурного наследия имеют комплексный характер, на их наличие обращается внимание, как на международном, так и внутригосударственном уровне [3, с.55]. Можно говорить о целом ряде недостатков в рассматриваемой сфере.

Во-первых, существует несовершенство правового регулирования рассматриваемого массива общественных отношений.

В связи с законодательными пробелами и неурегулированностью вопросов государственной охраны, сохранения, использования, популяризации и государственной охраны

ОКН возникают следующие проблемы:

1) недостатки существующей системы выявления и учета ОКН, зон их охраны, зон регулируемой застройки и хозяйственной деятельности, препятствующей эффективной работе по выявлению и сохранению ОКН, в том числе и на территории Иркутской области;

2) наличие рисков физической и социокультурной утраты ОКН, в том числе памятников истории и культуры, в связи с устаревшей системой регулирования отношений государственной охраны ОКН;

3) наличие потребности в создании правовых и организационных условий для изучения культурного наследия – объектов, не имеющих статуса памятников истории и культуры, но имеющих признаки ОКН.

Во-вторых, можно говорить о неэффективности работы органов государственной власти по сохранению объектов культурного наследия.

К примеру, недостаток финансирования приводит к тому, что государственные историко-культурные экспертизы проводятся в недостаточном количестве. Невысокий уровень интенсивности проведения государственных историко-культурных экспертиз приводит к ущемлению прав граждан, проживающих в выявленных объектах культурного наследия, по причине того, что выявление у объекта недвижимости признаков объектов культурного наследия весьма существенно ограничивает вещные права на указанные объекты, хотя в дальнейшем в ходе государственной историко-культурной экспертизы может быть установлено, что объект недвижимости признаками культурного наследия не обладает.

Так, согласно п. 7 ст. 48 Федерального закона № 73-ФЗ [4] в договоре, по которому выявленный объект культурного наследия передается в собственность или в пользование, должно содержаться в качестве существенного условия обязательство лица по выполнению требований, установленных пунктами 1-3 статьи 47.3 указанного закона. Упомянутый п.7 ст. 48 называется «Требования к содержанию и использованию объекта культурного

наследия, включенного в реестр, выявленного объекта культурного наследия» и исходя из названия, требования статьи распространяются не только на объекты культурного наследия, но и на выявленные объекты, объекты ценность которых как культурного наследия экспертизой пока не установлена.

Таким образом, на эксплуатацию выявленных объектов культурного наследия распространяются требования, предназначенные для обеспечения сохранности объектов культурного наследия, включенные в реестр, несмотря на их различный статус. Для сохранения физического состояния выявленного ОКН лицо, которому объект принадлежит на каком-либо вещном праве, обязано сохранять его облик, не проводить работы, которые меняют предмет охраны, а также его облик, объемно-планировочные и конструктивные решения, интерьер. Эксплуататор выявленного объекта культурного наследия не имеет права использовать его под склады и объекты производства взрывчатых и огнеопасных материалов, которые загрязняли бы его, или выделяли вредные парогазообразные и иные выделения. Кроме того, при эксплуатации выявленного объекта культурного наследия запрещено использовать оборудование, оказывающее динамическое и вибрационное воздействие на конструкции объекта независимо от мощности данного оборудования. Исходя из буквального трактовке нормы, можно запретить использовать при эксплуатации объекта такие, как правило, безопасные бытовые предметы как пылесос и часы с «кукушкой».

Отметим, что многие из указанных объектов находятся в подобном состоянии с конца 1980-х годов, т.е. около 30-ти лет. «Подобные ограничения на использование выявленных ОКН, безусловно, резко ограничивает их коммерческую привлекательность, по причине того, что любое строительство, реконструкция, или оборудование под коммерческое использование требует согласования, или вообще невозможно» [5, с.25]. При этом следует учитывать, что большая часть объектов по результатам государственной историко-куль-

турной экспертизы не признаются ОКН, однако им уже нанесен значительный ущерб принятием мер по их сохранению.

В-третьих, проблемой можно назвать невысокий уровень эффективности системы лицензирования в РФ, применительно к рассматриваемой сфере. Так, для обеспечения своих полномочий Служба через областное государственное автономное учреждение «Центр по сохранению историко-культурного наследия Иркутской области» ликвидирует нехватку квалифицированных специалистов, которые могут провести анализ состояния объекта культурного наследия.

Характеризуя ситуацию с объектами культурного наследия, следует также отметить, что данный вопрос в дополнение к уже проанализированному Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», также регламентируется Федеральным законом от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в ст. 2 которого сказано, что лицензирование отдельных видов деятельности осуществляется, в том числе в целях предотвращения ущерба объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации.

Логичное развитие данной нормы находится в п. 48 ч.1 ст. 12, благодаря которой становится окончательно понятно, что деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в нашей стране является лицензируемой.

Не вдаваясь в подробности эффективности системы лицензирования в Российской Федерации, как гаранта качества осуществления работ и услуг, следует заметить, что процесс получения лицензий для юридических лиц требует значительных финансовых затрат. Также система лицензирования создает искусственный дефицит субъектов осуществляющих работы и услуги в данной сфере.

Данные обстоятельства позволяют субъектам, имеющим соответствующую лицензию

на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, диктовать цены на работы по сохранению объектов культурного наследия (разумеется, корректируя их в большую сторону), что дополнительно снижает объем реализуемых мер по сохранению объектов культурного наследия.

Наконец, существуют объективные факторы, которые влияют на проблемность сохранения объектов культурного наследия.

К особенностям Иркутской области можно отнести низкую концентрацию населения в крупных городских округах. Так, в г. Иркутске проживает 24% населения области, для сравнения в г. Красноярске 35%, Новосибирске 55%, Омске 59% [6], что приводит к необходимости содержать значительную удаленную от крупных культурных центров инфраструктуру для оказания услуг населения и соответственно значительный обслуживающий персонал.

Так, неудовлетворительное состояние объектов культурного наследия города Иркутска обуславливается как объективными причинами (время, климат, технические условия эксплуатации), причем деятельность человека их значительно усугубляет [7, с.27]. Наибольшую тревогу вызывают объекты культурного наследия – многоквартирные дома, массовая приватизация квартир в которых не улучшила их состояние.

Обозначенные выше проблемы требуют скорейшего разрешения, чему будет способствовать принятие комплексных мер по совершенствованию государственного управления объектами культурного наследия. Комплексность в решении обозначенных вопросов требует большего распространения ценностного подхода и программно-целевого метода.

Одним из преимуществ ценностного подхода является сосредоточенность не только на одной главной значимости объекта, но и на более широком наборе его ценностей, которые имеют значения не только для экспертов в сфере наследия, но и для различных других

обоснованно заинтересованных профессиональных и общественных сторон [8, с.1]. При этом управленческие системы должны иметь дифференциальные подходы, поскольку различные ценности объектов наследия требуют разных оценок и многих мер сохранения.

Радикально исправить сложившуюся ситуацию в сфере сохранения объектов культурного наследия по всей России, в том числе и Иркутской области, можно только путем реализации комплексных программных мероприятий. В частности, вопросы, связанные с сохранением объектов культурного наследия, находящихся в муниципальной собственности, необходимо решать программно-целевым методом. Использование программно-целевого метода в решении проблем в сфере сохранения объектов культурного наследия позволит реализовать механизм воссоздания комплексной застройки территории, в рамках которой компактно находятся объекты культурного наследия. Например, развитие исторических зон города Иркутска должно быть ориентировано на выполнение функций современного центра административной и деловой жизни Иркутской области при сохранении и активном включении в современную жизнь города объектов культурного наследия.

Представляется, что эффективный результат здесь можно получить, параллельно реализуя следующие мероприятия: «активная интеграция информации об ОКН в образовательный процесс на всех уровнях образования в рамках истории родного края; мероприятия, направленные на активное включение местных жителей (в первую очередь школьников и студентов) в деятельность по сохранению ОКН, расположенных в регионе; более активная политика по интеграции ОКН в хозяйственные механизмы региона при их полном сохранении и доступности для населения (например, через приватизацию объектов с наложением обязательных обременений на собственников объектов); на базе ОКН через формирование туристических продуктов и брендов развитие культурно-исторического туризма и создание региональных туристических кластеров» [9, с.420].

Кроме того, с точки зрения совершенствования правового регулирования необходимо установить на законодательном уровне сроки начала проведения государственной историко-культурной экспертизы с момента включения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия, в перечень выявленных объектов культурного наследия. Данное предложение направлено на принятие оперативных мер по сохранению объектов культурного наследия.

Повышение эффективности работы органов государственной власти по сохранению объектов культурного наследия, что позволит не только повысить уровень эффективности управления ОКН, но и решить иные проблемы обеспечения экономической безопасности государства [10], возможно по следующим направлениям:

а) создать условия для увеличения числа лицензий на осуществление деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (например, снижение государственной пошлины за выдачу лицензии, снижение неоправданно высоких требований к организациям, которые хотели бы осуществлять подобную деятельность, но при этом не снижать уровень контроля за качеством оказываемых ими работ);

б) увеличить финансирование работ по сохранению и государственной защите ОКН;

в) увеличить количество проводимых государственных историко-культурных экспертиз за счет оптимизации процесса работы с выявленными ОКН.

В частности, ускорить обработку всех выявленных ОКН (только в Иркутской области их более 8 500) позволит внедрение новой формы обследования объектов недвижимости из числа выявленных объектов культурного наследия – предварительное обследование

объекта. Так, статистика проведенных государственных историко-культурных экспертиз в Иркутской области показывает, что из 30 экспертиз 2-3 экспертизы содержат положительные заключения о том, что объект недвижимости является ОКН. Необходимо в такой упрощенной форме проинвентаризировать все выявленные объекты культурного наследия на территории Иркутской области и исключить из числа выявленных ОКН те, которые явно получают отрицательное заключение. Такими ситуациями можно назвать: уничтожение объекта более чем на 70 процентов, в рамках действующего законодательства объекты не обладают признаками ОКН. Каждая из таких миниэкспертиз будет обходиться более чем в половину меньше обычной экспертизы (стоимость экспертизы в Иркутской области составляет 50 000 рублей), то есть около 25 000 рублей, что сразу снизит затраты бюджета Иркутской области на их проведение с 433 млн. рублей за все оставшиеся 8 622 объектов до 215 млн. рублей. С учетом того что на каждый 50 выявленный объект приходится 1 реальный ОКН, то в ходе такой деятельности будет выявлено не более 200 ОКН. Таким образом, затраты на выявление 200 ОКН составят 225 млн рублей (215 млн рублей на миниэкспертизы и 10 млн. рублей на проведение полных государственных историко-культурных экспертиз отобранных в ходе миниэкспертиз объектов). Таким образом, затраты на проведение экспертиз снизятся на 48%.

Таким образом, решение проблем государственного управления объектами культурного наследия видится в комплексном подходе к решению данной проблемы, что позволит реализовать одно из направлений обеспечения экономической безопасности – повышения эффективности государственного контроля за движением и использованием национальных ресурсов.

Литература:

1. Культурное наследие России и туризм. – М.: [б. и.], 2015. – 172 с.
2. Якимова, Е.М. Некоторые аспекты функционирования института депутатских расследований на региональном уровне / Е.М. Якимова // Сибирский юридический вестник. – 2008. – № 3. – С. 36-39.
3. Чуксина В.В. Глобализация, права человека и обязанности государства / В.В. Чуксина // Известия Иркутской государственной экономической академии (Байкальский государственный университет экономики и права). – 2010. – № 6. – С. 55-65.
4. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: федеральный закон от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ // Рос. газ. – 2002. – 29 июня.
5. Якимова, Е. М. Административно-правовые способы обеспечения безопасности предпринимательской деятельности / Е. М. Якимова // Вестник НГУ. Серия: Право» («Юридическая науки и практика»). – Т. 10. – 2014.– Вып. 1. – С. 25–30.
6. Российский статистический справочник 2016 [электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/year/year16.pdf
7. Баранова, С.А. Полномочия местной администрации в сфере благоустройства города: борьба с незаконным размещением рекламных объявлений (на примере г. Иркутска) / Баранова С.А., Шастина А.Р. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 8. – С. 27–31.
8. Житенев, С. Ю. Система управления объектами культурного наследия / С. Ю. Житенев // Журнал института наследия. – 2016. – № 3 (6). – С. 1-11.
9. Тарновский, В.В. Эффективное управление объектами культурного наследия как фактор развития / В.В. Тарновский // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2016. – Т. 16. – № 4. – С. 419–424.
10. Кочеткова, И.В. Проблемы обеспечения экономической безопасности в Российской Федерации / И.В. Кочеткова, А.Н. Устинов // Обеспечение национальной безопасности России в современном мире материалы международной научно-практической конференции. – Иркутск, 2016. – С. 216-221.

Устинов А.Н., главный консультант аппарата Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, аппарат Уполномоченного по правам человека в Иркутской области, г. Иркутск, marketgarden@rambler.ru

Дата поступления 14 марта 2018 г.

DOI: 10.14529/iimj180218

IMPROVEMENT OF ACTIVITIES FOR MANAGEMENT OF OBJECTS OF CULTURAL HERITAGE IN THE CONTEXT OF INCREASE IN EFFICIENCY OF THE STATE CONTROL OF USE OF THE NATIONAL RESOURCE (ON THE EXAMPLE OF THE IRKUTSK REGION)

USTINOV A.N.

Office of the Commissioner for Human Rights in Irkutsk Region, Irkutsk

Abstract. The subject of research is the accessibility of territory as a factor of regional development in the national priorities of ensuring economic security of the state. The aim of this work indicated analysis of the impact of immaterial factors of economic development on the formation of institutional guarantees of economic security. For example, the implementation of the state regional policy deals with the issues of transport accessibility of the territory in the context of current global and internal challenges to national security. Special attention is paid to questions of spatial development, as the institutional basis for the creation of relevant national priorities in transport infrastructure development. Based on the methodology of institutional analysis, the conclusion about the necessity of consideration of indicators of transport accessibility in the system of guarantees of economic security. As ways of improving the practice of strategic planning in the regions, the use of

indicators of transport accessibility in the system of planned indicators of socio-economic development and performance indicators for monitoring the economic security of territorial development of the Russian Federation.

Keywords: accessibility, economic security, institutional criteria, intangible factors, national priorities, regional development, spatial development and strategic planning

References

1. Cultural heritage of Russia and tourism. – M., 2015. – 172 pp.
2. Yakimova E.M. Some aspects of functioning of institute of deputy investigations at the regional level // Siberian legal vestnik. – 2008. – № 3. – P. 36–39.
3. Chuksina V.V. Globalization, human rights and obligations of the state// Izvestiya of the Irkutsk state economic academy (Baikal state university of economy and right). – 2010. – No. 6. – P. 55-65.
4. About objects of cultural heritage (historical and cultural monuments) of the people of the Russian Federation: the federal law of June 25, 2002, № 73-FZ// Possiiskaya gaseta. – 2002. – June 29.
5. Yakimova E.M. Legal and administrative methods to support business in the Russian federation // Vestnik of NSU. Series: Law. – V. 10. – 2014.– № 1. – Pp. 25-30.
6. Russian statistical reference book of 2016 // URL : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/year/year16.pdf
7. Baranova S.A., Shastina A.R. Powers of local administration in the sphere of improvement of the city: fight against illegal placement of advertisements (on the example of Irkutsk)//the Government and local government. – 2016. – № 8. – Pp. 27–31.
8. Zhitenev S. Yu. Control system of objects of cultural heritage //Journal of institute of heritage. – 2016. – No. 3 (6). – P. 1-11.
9. Tarnovsky V.V. Effective management of objects of cultural heritage as development factor // Izvestiya of the Saratov university. New series. Series: Economy. Management. Right. – 2016. – V. 16. – No. 4. – Pp. 419-424.
10. Kochetkova I.V., Ustinov A.N. Problems of ensuring an economic safety in the Russian Federation // Ensuring national security of Russia in the modern world. – Irkutsk, 2016. – Pp. 216–221.

Ustinov A.N., Chief Consultant, Office of the Commissioner for Human Rights in Irkutsk Region, Office of the Commissioner for Human Rights in Irkutsk Region, Irkutsk, marketgarden@rambler.ru

Received 14 March 2018

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Устинов, А.Н. Совершенствование деятельности по управлению объектами культурного наследия в контексте повышения эффективности государственного контроля за использованием национальных ресурсов (на примере иркутской области) / А.Н. Устинов // *Журнал управление инвестициями и инновациями.* – 2018. – №2. – Стр. 121–127.
DOI: 10.14529/iimj180218

FOR CITATION

Ustinov A.N. Improvement of activities for management of objects of cultural heritage in the context of increase in efficiency of the state control of use of the national resource (on the example of the Irkutsk region). *Investment and innovation management journal.* – 2018. – No. 2. – Pp. 121–127.
DOI: 10.14529/iimj180218