

Орган охраны объектов культурного наследия как объект манипулирования

И треснул мир напополам, дымит разлом...
(С. Лукьяненко, В. Кротовский)

Для манипулирования органами государственной власти (ОГВ) придумано множество рычагов: административные, финансовые, юридические, медийные, силовые и пр. Какие-то из них противозаконные, уголовно наказуемые, какие-то не противоречат действующему законодательству. Объектом нашего внимания являются способы манипулирования органом охраны объектов культурного наследия (ОКН) в границах правового поля, связанные с белыми пятнами в законодательстве, с одной стороны, и злоупотреблением правом заинтересованных лиц – с другой.

Для понимания предмета обсуждения и достижения нашей цели уточним, что манипулирование органом охраны ОКН – это процесс, в ходе которого заинтересованное лицо использует его (орган охраны) в эгоистических целях, не направленных (идущих вразрез) на сохранение историко-культурного наследия, который имеет признаки общественной опасности, дискредитирует ОГВ. Сложность предотвращения такого манипулирования ОГВ в целом и органом охраны ОКН в частности состоит в отсутствии утвержденных признаков злоупотребления правом, витиеватости подлинных мотивов лица, злоупотребляющего правом, непроработанность механизмов выведения его на чистую воду.

Так, примером комплекса мер по предотвращению злоупотребления полномочиями ОГВ, является законодательство о противодействии коррупции, в котором признаки коррупциогенных факторов в правовых и нормативно-правовых актах ОГВ определены и изучены очень подробно¹. Признаки же злоупотребления правом представителей неопределенного круга лиц (физических, юридических) в действующем законодательстве представлены чрезвычайно слабо.

В соответствии с современным законодательством о памятниках истории и культуры органы охраны ОКН в первую очередь обязаны отстаивать законные интересы собственников ОКН, во вторую – законные интересы неопределенного круга лиц². Такие приоритеты расставлены действующей правовой системой, выйти за очерченные пределы которой в практике правоприменения органу охраны ОКН не представляется возможным. Во всяком случае, при третейских разбирательствах в противоборстве конфликтующих сторон органу охраны ОКН для изменения

¹ О коррупциогенных факторах в нормативно-правовых актах можно прочитать здесь: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_26/activity/legal-education/explain?item=59488998

² Вопрос о реализации законных интересов собственников и неопределенного круга лиц рассматривался на заседании общественного совета при комитете Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия 07.06.2019. Здесь и далее доклады опубликованы на сайте комитета по адресу: <http://nasledie.ivanovoobl.ru/komitet/obshchestvennyy-sovet/>

таких приоритетов требуется недюжинная стойкость и крепкая аргументация.

Обобщенно большую часть конфликтов, в которых вынужден участвовать орган охраны ОКН и в качестве посредника вырабатывать компромиссные решения, можно разделить на четыре вида:

1. Консервативность против прогрессивности. С одной стороны, сфера сохранения ОКН преследует цель неизменности, аутентичности охраняемых объектов недвижимости, составляющих историческую, архитектурную среду, вплоть до абсолютизации процессов герметизации и музеефикации наиболее ценной с историко-культурной точки зрения ее частей. С другой стороны, она предусматривает вписывание ОКН в городской ландшафт передовыми архитектурно-стилистическими приемами, приспособление их для современного использования с применением инноваций в области технологий, оборудования и материалов³;

2. Дух против буквы. В сфере государственной охраны ОКН это противостояние, на наш взгляд, проявляется чрезвычайно остро. Общие нравственные принципы, положенные в основу законодательства об ОКН, не всегда служат императивом (безусловным повелением) для его отдельных положений и требований. И подчас формальное следование нормам действующего законодательства об ОКН приводит к результатам прямо противоположным его целям⁴;

3. Использование против сохранения. Для владельцев ОКН их недвижимое имущество служит экономическим ресурсом, средством удовлетворения потребностей, извлечения прибыли. Обременение права собственности, воспринимается ими как неудобство, препятствующее законной деятельности, увеличивающее ее расходную часть. Стремление к безлимитному осуществлению права собственности ОКН рано или поздно приводит к недобросовестному поведению по отношению к нему. В отдельных случаях коммерческие интересы ставятся выше профессиональной репутации и среди организаций в сфере реставрации⁵.

4. Жизнь и здоровье против целостности и неизменности. Эксплуатация зданий и сооружений предусматривает безопасность пребывания в них или вблизи них граждан, в том числе: механическую, пожарную, террористическую, экологическую и другие. Установленные для

³ Этой темы мы касались при рассмотрении проблем включения объектов культурного наследия в Список всемирного наследия ЮНЕСКО на заседании общественного совета при комитете Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия 03.2020.

⁴ Эта тема, так или иначе, присутствует во всех наших докладах. К примерам можно отнести проблемы существующей системы разграничения полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, проблемы взаимодействия с собственниками объектов культурного наследия, которые рассматривались на заседаниях общественного совета при комитете Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия 22.03.2017 и 07.06.2019.

⁵ Этой темы мы касались при рассмотрении проблемы государственной охраны объектов культурного наследия – памятников промышленной архитектуры и связанных с ними памятников истории и достопримечательных мест на заседании общественного совета при комитете Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия 07.06.2018.

соблюдения этих видов безопасности требования порой идут вразрез с возможностью сохранения ОКН в первоначальном виде и состоянии⁶.

Возможно, кто-то скажет, что выработка решений, в том числе удовлетворяющих конфликтующие стороны, – это прямая обязанность ОГВ, собственно, для этого он и создан. И будет прав. Между тем, как и в других сферах деятельности, работа органа охраны ОКН состоит из нюансов, которые или наполняют ее пользой и эффективностью, или погружают в бесконечные полемические дразги и беспросветные рутинные дебри, превращая его сотрудников в «исполнительные машины», как выразился бывший координатор ивановского городского молодежного проекта «Культурный патруль» Артем Никулин⁷. Здесь мы рассмотрим случаи, когда орган охраны ОКН намеренно вовлекается в одну или сразу несколько таких конфликтных ситуаций.

Выявление ОКН в целях воспрепятствования градостроительной и иной деятельности.

Некоторые граждане направляют заявления о выявлении объектов, обладающих признаками ОКН, непосредственно перед началом застройки какой-либо территории (городского квартала) по многократно обсужденному с общественностью градостроительному плану, или перед сносом того или иного объекта капитального строительства (ОКС), в том числе, находящегося в аварийном состоянии (например, расселенного МКД), выставленного на аукцион по продаже и т.п.

В общем и целом работа по выявлению ОКН направлена на реализацию права неопределенного круга лиц на доступ к культурным ценностям, гарантированного статьей 44 Конституции РФ. Злоупотребление правом здесь состоит в использовании инструмента выявления ОКН для умышленного обременения (а по факту ущемления) права владения недвижимым имуществом его собственника путем наложения ограничений и требований к его (имущества) содержанию и использованию. Кроме того выявление ОКН может стеснять интересы и неопределенного круга лиц: представителей бизнеса, владельцев предприятий, простых граждан, – не согласных с герметизацией территорий населенных пунктов, связанной с утверждением требований к использованию земельных участков, градостроительных регламентов в границах охраняемых территорий.

Механизмом воспрепятствования органом охраны ОКН злоупотреблению правом на выявление ОКН служат исключительно законные требования к самостоятельности, достоверности и актуальности исследовательских материалов, установленные пунктами 2, 4 Порядка проведения работ по выявлению объектов, обладающих признаками объекта

⁶ Этот вопрос мы рассматривали при изучении проблемы сохранения объектов культурного наследия Ивановской области в стиле конструктивизм на заседании общественного совета при комитете Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия 04.04.2019.

⁷ О «Лишней головной боли, которую никто не хочет на себя брать» можно прочитать в интервью с Артемом Никулиным: <https://1000inf.ru/news/99590/>

культурного наследия, утвержденного приказом Минкультуры России от 02.07.2015 № 1905.

Необоснованное завышение/занижение категории ОКН при включении в ЕГРОКН.

Эта проблема также рассматривалась нами ранее⁸. Конфликт возникает между законными интересами собственников ОКН и законными интересами неопределенного круга лиц. Злоупотребление правом здесь противостоит целям государственной охраны ОКН.

Категорию ОКН часто «заказывает» лицо, выступающее инвестором государственной историко-культурной экспертизы (ГИКЭ). Преференции, которые желает получить такой недобросовестный деятель, возможно, связываются им с надеждами на решение вопросов содержания его недвижимости, стоящей на государственной охране как ОКН, в рамках неформальных отношений с представителями ОМС или ОГВ, а также со стремлением принять участие в тех или иных государственных программах, условиями которых установлены требования отбора участников по категории ОКН.

Такие случаи пресекаются критикой аргументации, обосновывающей категорию ОКН в акте ГИКЭ, вплоть до несогласия органа охраны ОКН с ее выводами. Однако уязвленной стороной здесь остается скорее эксперт, переоценивший свои силы в доказывании научной обоснованности, объективности и законности (статья 29 Закона № 73-ФЗ) навязанной ему заказчиком воли. А способом воздействия на инвестора, злоупотребляющего своим правом, остается разъяснение ему органом охраны ОКН целеполагания и базовых принципов государственной охраны памятников истории и культуры.

Ремонт вместо реставрации ОКН.

Такая подмена выгодна юридическим и физическим лицам, выступающим заказчиками работ на ОКН, недобросовестным собственникам ОКН, организациям в сфере реставрации, ставящим коммерческие интересы, финансовую выгоду выше общественных интересов по сохранению ОКН. Связано это с упрощенным порядком организации и проведения ремонта ОКН в сравнении с его реставрацией.

В действующей правовой системе орган охраны ОКН отстранен от принятия решения по определению видов работ для проведения на ОКН. Такое решение принимает заказчик работ или собственник ОКН без участия ОГВ. Орган охраны ОКН действует только в рамках установленных процедур административных регламентов по выдаче разрешения на ремонт или реставрацию ОКН. Он уполномочен выдавать лишь то разрешение, заявка на которое ему поступила. Отказ по основанию неверного (не того, который наиболее эффективно сохранит ОКН) выбора заявителем работ на ОКН законом не предусмотрен.

⁸ Этой темы мы касались при рассмотрении проблемы определения категории выявленного ОКН на заседании общественного совета при комитете Ивановской области по государственной охране объектов культурного наследия 13.12.2018.

В практике правоприменения орган охраны ОКН использует лишь рекомендательную форму взаимодействия с заявителем, в том числе в рамках предоставления задания на комплексные работы по реставрации ОКН. Исправить ситуацию может качественная нормативная проработка требований в подзаконных правовых актах, утверждающих порядки выдачи заданий и разрешений на проведение работ по сохранению ОКН, включенных в ЕГРОКН, выявленных ОКН.

Существуют и другие примеры манипулирования органом охраны ОКН.

В завершение отметим, что пределы осуществления гражданских прав установлены статьей 10 Гражданского кодекса РФ. В случае несоблюдения требований добросовестного осуществления прав суд, арбитражный суд или третейский суд с учетом характера и последствий допущенного злоупотребления может отказать лицу в защите принадлежащего ему права полностью или частично, а также может применить иные меры, предусмотренные законом.

Также нужно помнить о том, что, если злоупотребление правом повлекло нарушение права другого лица, такое лицо вправе требовать возмещения причиненных этим убытков. Кроме того на недопустимость злоупотребления правом на обращение в стремлении добиться желаемого указывает часть 5 статьи 11 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».