

**ЗАРУБЕЖНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В ОБЛАСТИ СОХРАНЕНИЯ КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ
(Информационный сборник)**

Составители: *Г.Ф.Онуфриенко, Ю.А.Веденин*

Научный редактор *Ю.А.Веденин*

Авторы: *ЮЛ.Веденин, Э.Гаукстад, Э.Моен, Г.Ф.Онуфриенко, М.Е.Кулешова, В.П.Столяров, Л.Б.Шейнин*

**Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия.
Информационный сборник.**

М.: Институт Наследия, 1999. 96 с. ISBN 5-86443-041-2

В современной России законодательство в области сохранения культурного и природного наследия недостаточно полно и не всегда адекватно учитывает особенности меняющейся социально-экономической действительности. В связи с этим важно изучать опыт законодательства в странах, которые имеют длительный опыт деятельности демократических институтов.

В настоящем сборнике освещены правовые аспекты сохранения и использования объектов культурного и природного наследия в Италии, Франции, США, Германии и Норвегии.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в России идет процесс формирования нового правопорядка. Он затрагивает самые различные сферы жизни страны, отзывается на те новые проблемы, с которыми приходится сталкиваться новой России. Фактически многие законы создаются почти сразу вслед за политическими, экономическими и социокультурными реформами. Естественно, что для адекватного, отражения происходящих перемен в правовом пространстве необходимо время, которое позволит выявить ограниченность существующих законов и норм. Между тем у современных российских законодателей времени, как правило, нет. В связи с этим, особую важность приобретает изучение опыта законодательной деятельности в других странах и, конечно, в первую очередь тех из них, которые имеют длительный опыт демократических институтов.

Одновременно ни в коей мере нельзя игнорировать свой собственный опыт, уходящий от сложившихся в течение многих лет положений и норм, которые не потеряли своей актуальности. Именно в сочетании национальных традиций и опыта, накопленного в других странах, лежит залог успеха в реформировании законодательства в современной России.

Одной из важнейших сфер деятельности, оказавшейся сегодня в России в сложной ситуации, является сфера сохранения культурного и природного наследия. Старые законы, созданные в годы советской власти, когда государство не признавало наличия, а тем более приоритета частной собственности в экономике, когда взаимодействие между центральными властями и областными администрациями не строилось на принципах федерализма, в настоящее время перестали работать. Кроме того, в старом законодательстве ряд вопросов был проработан недостаточно. Среди них вопросы сохранения крупных градостроительных ландшафтов, объектов ландшафтной архитектуры и т.д. Все это предопределило важность изучения национальных законодательств других стран.

Настоящий сборник включает ряд статей, каждая из которой посвящена отдельной стране. Италия, Франция, США, Германия, Норвегия — страны, с которых мы решили начать презентацию национальных законодательств в области сохранения культурного и природного наследия. Они очень разные по характеру объектов наследия, по особенностям их административно-политического устройства, по традициям, сложившимся в связи с отношением к историческому наследию. Именно поэтому опыт их законодательной практики представляет огромный интерес для России, для специалистов, работающих в настоящее время над законодательными актами как в масштабе всей России, так и ее отдельных регионов.

Составителем и автором большинства разделов этого сборника является Г.Ф.Онуфриенко (разделы 1, 2, 3, 4). Кроме того, ею осуществлен перевод текста закона о культурном наследии Норвегии (раздел 6). Материал, по сравнительному анализу практики управления культурными ландшафтами России и Норвегии (раздел 5) подготовлен к.г.н. М.Е.Кулешовой, В.П.Столяровым (Россия), Э.Гаукстадом и Э.Моен (Норвегия). Статья о законодательной практике сохранения недвижимых объектов наследия (раздел 7) написана к.ю.н. Л.Б.Шейниным.

В последующих сборниках мы хотели бы продолжить работу по анализу национальных законодательств. Поэтому мы крайне заинтересованы в отзывах специалистов, их активном участии в обсуждении опубликованных в данном сборнике материалов, в поиске оптимальной формы их подачи, в выборе стран, наиболее интересных для России, для субъектов Российской Федерации.

Директор Института Наследия, д.г.н. *Ю.А.Веденин*

1. ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ В ИТАЛИИ

Система законодательства об охране памятников истории и культуры

Отношения, касающиеся охраны памятников истории и культуры Итальянской Республики, регулируются большим количеством нормативных актов, к основным из которых относятся нижеследующие акты.

Законы:

- Закон № 1089 "Об охране предметов, представляющих художественный и творческий интерес" от 1 июня 1939 г.;
- Закон № 1150 "Об урбанистике" от 17 августа 1942 г. (с последующими изменениями);
- Закон № 1552, содержащий нормы по защите памятников, находящихся под охраной, от 21 декабря 1961 г.;
- Закон № 310 "Об образовании комиссии по охране и использованию имущества, представляющего публичный интерес" от 26 апреля 1964 г.;
- Закон № 1062 "О подделке произведений искусства" от 20 ноября 1971 г.;
- Декрет-закон № 288, содержащий новые нормы по экспорту предметов, представляющих художественный и архивный интерес, от 5 июля 1972 г.;
- Закон № 487 от 8 августа 1972 г., преобразующий в закон Декрет-закон № 288 от 5 июля 1972 г.;
- Закон № 23 "Об исследованиях, касающихся защиты национального историко-художественного наследия" от 6 февраля 1973 г.;
- Декрет-закон № 657. "Об образовании Министерства культурного достояния" от 14 декабря 1974 г.;
- Закон № 5 от 29 января 1975 г., преобразующий в закон, с изменениями, Декрет-закон № 657 от 14 декабря 1974 г.;
- Закон № 44 "О мерах, направленных на защиту национального археологического, художественного и исторического достояния", от 1 марта 1975 г.;
- Закон № 175 регулирующий охрану государственных музеев и раскопок", от 20 мая 1975 г.;
- Закон № 176 "О предупреждении краж и пожаров произведений искусства" от 27 мая 1975 г.;
- Закон № 10, содержащий нормы о застройке, земли, от 28 января 1977 г.;
- Закон № 970 "О размере сумм, предусмотренных для охраны предметов, представляющих художественный и исторический интерес" от 28 декабря 1977 г.;
- Закон № 803, содержащий нормы по функционированию государственных библиотек, присоединенных к национальным памятникам, от 2 декабря 1980 г.;
- Закон № 229 "О неотложных мерах по финансированию проектов, направленных на восстановление, реставрацию и использование культурного достояния" от 12 июня 1984 г.;
- Закон № 332 "О мерах по реконструкции зданий, используемых для государственных музеев, галерей, архивов и библиотек" от 27 июня 1985 г..

Декреты Президента республики:

- Декрет от 27 марта 1986 г., утвердивший программные направления в отношении сфер приоритетного вмешательства для реализации инициатив, направленных на использование и восстановление культурного достояния;
- Ордонанс от 3 августа 1984 г. о срочных мерах по спасению художественно-исторического достояния коммун областей Абруцци, Лацио, Молиз, Кампанья, пострадавших в результате землетрясений 7 и 11 мая 1984 г.;
- Решения межведомственного комитета по экономическому программированию, утвердившие список проектов по использованию культурного достояния и проведению дополнительных работ.

Понятие и виды памятников истории и культуры

По смыслу законодательства, памятниками истории и культуры будут именоваться предметы, движимые и недвижимые, которые представляют художественный, исторический, археологический и этнографический интерес. Согласно ст. 1. Закона № 1089 от 1 июня 1939 г., это предметы, имеющие значение для палеонтологии, предыстории и примитивной культуры; предметы, представляющие

нумизматический интерес, манускрипты, автографы, переписка, важные документы, первопечатные книги, а также редкие и ценные книги, оттиски, записки. Этим же законом в круг охраняемых объектов включены виллы, парки и сады в тех случаях, когда они представляют художественный или исторический интерес. Объектом правовой защиты является также недвижимость, которая обладает существенной исторической ценностью и представляет интерес, поскольку имеет отношение к политическим и военным событиям, к истории литературы, искусства и культуры в целом.

Законом также охраняются коллекции или серии объектов, которые традиционно известны как комплексы, представляющие исключительный художественный или исторический интерес.

Действие закона распространяется не только на предметы, находящиеся в собственности государства. Согласно ст.839 итальянского гражданского кодекса предметы частной собственности, недвижимые и движимые, которые представляют художественный, исторический или этнографический интерес, находятся в сфере действия специального закона. В отношении имущества, принадлежащего церковным организациям, необходимые меры проводятся с согласия церковных властей.

Учет и регистрация памятников истории и культуры

Местные государственные органы, а также учреждения и институты, установленные законом, обязаны составлять и иметь в своем распоряжении обновленные списки предметов, представляющих исторический и художественный интерес, которые находятся в частной собственности. Сведения о недвижимых предметах заносятся в реестр недвижимости.

Названные объекты подлежат охране, поскольку они находятся на итальянской территории, вне зависимости от национальности их собственников, владельцев или обладателей.

Произведения современного Искусства могут быть включены в сферу действия закона' только по истечении пятидесяти лет с момента выполнения данного произведения или после смерти автора. До этого времени": вопросы, связанные с охраной произведений искусства, регулируются авторским правом.

Учет и регистрация памятников истории культуры Италии ведутся Центральным институтом каталогизации и документации (создан в 1969 г.). В настоящее время его бюджет составляет около 280 000 долларов. Сбор документации по движимым произведениям искусства начался с 1969 г., по недвижимым — с 1974 г. Ежегодное число поступлений документов составляет приблизительно 120-130 тысяч единиц. В штате института работают историки, археологи, архитекторы и другие служащие.

Центральным институтом каталогизации и документации осуществляется руководство по созданию каталога культурного достояния. Для регистрации памятников истории и культуры имеются специальные бланки-формулы. Их образцы публикуются в списках бланков каталога культурного достояния, которые издаются с 1972 г. Одни списки включают недвижимые объекты, другие — художественные и исторические произведения.

Бланк-форма содержит все основные сведения об объекте —местонахождение, авторство, хронологические сведения, данные о современном использовании, степень ценности и сохранности памятника, а также необходимые приложения, рисунки, фотографии, карты. Установлено шесть категорий сохранности памятника: отлично, хорошо, посредственно, плохо, очень плохо, руины.

После выявления данных о памятнике производится сбор необходимой документации, затем заполняется бланк-форма и осуществляется проверка его заполнения для подтверждения точности и достоверности данных. Оригинал бланка-формы остается в архиве организации, занимающейся выявлением и учетом памятников истории и культуры. Копии направляются в Центральные объединенные архивы каталога, находящиеся в институте, и в заинтересованные организации. В архивах хранятся заполненные бланки-формы, графические изображения и фотоматериалы. Бланки-формы имеют номера генерального каталога и расположены по топографическому признаку.

Информация, имеющаяся в генеральном каталоге, используется государственными органами, осуществляющими охрану культурного достояния страны, местными и областными органами власти, полицией (в случаях хищения или порчи предметов, внесенных в каталог), таможенной службой (для предупреждения незаконного вывоза культурных ценностей за границу), научными и учебными заведениями.

Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников культуры

В Законе № 1089 от 1 июня 1939 г. указывается, что все предметы, представляющие художественный или исторический интерес, принадлежащие государственным организациям или частным лицам, не могут разрушаться, обновляться, изменяться или реставрироваться без разрешения Министерства общественного образования (теперь — Министерства культурного достояния). Эти предметы не могут использоваться, если

это несовместимо с их художественным или историческим значением, или если это наносит вред их сохранности или целостности.

В середине 70-х годов вопросам охраны культурного достояния в Италии уделялось значительное внимание. Декретом-законом № 657 от 14 декабря 1974 г. было образовано Министерство культурного достояния. После образования данного министерства был принят ряд законов, связанных с деятельностью по охране памятников культуры. Одним из наиболее значительных является Закон №. 44 "О мерах по охране национального археологического, художественного и исторического достояния" от 1 марта 1975 г. В законе уточняются основные положения о полномочиях и формировании штата Министерства культурного достояния, а также устанавливаются более строгие, по сравнению с ранее действовавшими, санкции за нарушение законодательства по охране предметов, представляющих художественный и исторический интерес.

Законом запрещен экспорт предметов, представляющих художественный или исторический интерес, в случае, если ценность предмета такова, что его экспорт наносит существенный ущерб национальному культурному достоянию. Для экспорта иных предметов, представляющих художественный или исторический интерес, должна быть получена специальная лицензия. Законом установлено, что в течение двух месяцев с момента подачи заявления, министр имеет право приобрести в соответствии с ценой, указанной в том же заявлении, предмет, который представляет значительный интерес для национального культурного достояния.

В ст. 2 Декрета президента республики № 805 от 3 декабря 1975 г. указано, что памятники культуры являются национальным достоянием, и области сотрудничают с государственной администрацией в деятельности по охране памятников культуры в пределах, устанавливаемых по взаимному согласию. Деятельность по использованию памятников культуры области осуществляют в соответствии с программами, согласованными с центральной государственной властью.

Участвуют в деятельности по охране памятников культуры и местные органы государственной власти. Так, согласно Закону № 10 от 28 января 1977 г., содержащему нормы по застройке земли, для проведения строительных работ необходимо получение разрешения соответствующей коммуны. В разрешении наряду с другими вопросами указываются работы по изменению исторических центров и по реставрации городских центров. Министерство культурного достояния оказывает влияние на составление планов развития территорий, когда это касается охраны исторических центров.

Органы управления по охране памятников истории и культуры

Осуществление руководства, деятельностью по охране памятников культуры и искусства Законом № 823 от 22 мая 1939 г. возлагалось на Министерство народного образования, в составе которого¹ действовала общая дирекция исторических и художественных памятников. В настоящее время данные функции осуществляет Министерство культурного достояния, образованное в соответствии с Декретом-законом № 657 от 14 декабря 1974 г. (Законом № 5 от 29 января 1975 г. Декрет-закон № 657 был с изменениями преобразован в закон).

Министерство культурного достояния осуществляет руководство деятельностью по охране и использованию археологического, художественного и природного достояния, способствует пропаганде искусства и культуры, координирует и руководит инициативами в данной области, за исключением тех, руководство которыми входит в круг полномочий Министерства иностранных дел, организует совместно с компетентными, органами исследования и составление программ в данной области, осуществляет надзор за проведением необходимых мероприятий.

Организационная структура Министерства культурного достояния закреплена Декретом президента республики № 805 от 13 декабря 1975 г. В ст. 2 Декрета указано, что памятники культуры являются национальным достоянием, и области сотрудничают с государственной администрацией в деятельности по охране памятников культуры в пределах, устанавливаемых по взаимному согласию. Деятельность по использованию памятников культуры области осуществляют в соответствии с программами, согласованными с государством.

Основной структурной единицей Министерства культурного достояния является национальный совет, возглавляемый министром. Он вырабатывает методы составления программ по вопросам охраны памятников культуры, высказывает мнения по программам, предлагаемым государственной администрацией, подготавливает ежегодные доклады о выполнении программ; предложенных центральными службами и институтами, занимающимися охраной памятников культуры; по запросу министра высказывает мнение о проектах нормативных и общих административных актов. Национальный совет состоит из представителей следующих министерств: иностранных дел, общественных работ, сельского хозяйства и лесов, народного образования, промышленности и торговли, службы научных

исследований. В совет включены представители областей, провинций и коммун, университетов страны, служащие администрации охраны памятников культуры, эксперты. Назначаются члены национального совета декретом министра культурного достояния сроком на четыре года. Национальный совет выбирает из своего состава вице-председателя и принимает регламент своей деятельности.

Из числа членов названного совета образуются комитеты секторов, в том числе:

- по архитектурному достоянию;
- по археологическому достоянию;
- по историческому и художественному достоянию;
- по архивному достоянию;
- по книжному достоянию и институтам культуры. Каждый комитет состоит из восьми человек.

Министерству подчинены периферийные органы по охране памятников культуры, а именно главные управления по: археологии, художественному и историческому достоянию, архитектурному достоянию, архивному достоянию, государственным архивам, государственным публичным библиотекам. В законодательстве уточняется, что главное управление по охране памятников осуществляет также охрану природных и ландшафтных достопримечательностей и занимается рассмотрением вопросов, касающихся градостроительства. Здесь необходимо отметить, что согласно Закону № 10 от 28 января 1977 г., содержащему нормы о застройке земли, для проведения строительных работ необходимо получение разрешения соответствующей коммуны. В разрешении наряду с другими вопросами указываются работы по изменению исторических центров и по реставрации городских центров. Министерство через свои управления оказывает влияние на составление территориальных планов, когда это касается охраны исторических центров.

Законом № 292 от 14 марта 1968 г. были установлены пределы полномочий Министерства общественных работ в случаях, когда выполняемые работы касаются историко-художественного достояния. Решение вопросов, связанных с выполнением таких работ, было отнесено к исключительной компетенции Министерства народного образования (теперь — Министерство культурного достояния). В циркуляре Министерства общественного образования от 22 июля 1968 г. было разъяснено, что работы, которые Закон № 292 оставляет в сфере полномочий Министерства общественных работ, имеют в основном технический характер, не имеют художественного значения и не требуют научных исследований или специальной технической процедуры. В остальных случаях выполнение необходимых работ осуществляется службами, находящимися в ведении Министерства культурного достояния.

Службами и институтами Министерства культурного достояния с разрешения министерства выполняются также исследования и работы по поиску предметов, представляющих историко-художественный интерес, на всей территории страны. Все найденные предметы, представляющие историко-художественный интерес, принадлежат государству. В ст. 44 Закона № 1089 от 1 июня 1939 г. указывается, что все предметы, представляющие художественный или исторический интерес, принадлежащие государственным организациям или частным лицам, не могут разрушаться, обновляться, изменяться или реставрироваться без разрешения Министерства культурного достояния. Эти предметы не могут использоваться, если это несовместимо с их художественным или историческим значением или если это наносит вред их сохранности или целостности.

Деятельность по охране памятников культуры осуществляется областными координационными комитетами, периодическими областными конференциями главных управлений, аппаратом Министерства культурного достояния, аппаратом главных управлений, библиотек и государственных архивов. Активно участвуют в этой деятельности центральные институты: каталогизации и документации, единого каталога итальянских библиотек и библиографической информации, реставрации.

Ответственность за нарушения законодательства

Законом "О мерах, направленных на защиту национального археологического, художественного и исторического достояния" от 1 марта 1975 г. установлено, что представители провинций, коммун, учреждений и организаций, определенных в законе, которые в течение предусмотренного срока не подали без удовлетворительных причин списка предметов, представляющих художественный и исторический интерес, или подали неточный список, наказываются штрафом от 300 000 до 3 млн. лир (ст. 15). Те же лица, которые в нарушение положений законодательства осуществляют продажу предметов старины и искусства, наказываются лишением свободы сроком до одного года и штрафом от 1,5 млн. до 75 млн. лир (ст. 17).

Итальянским уголовным кодексом предусмотрена ответственность за нанесение ущерба национальному археологическому, историческому или художественному достоянию. "В" ст. 733¹ указано, что тот, кто уничтожает, ухудшает или повреждает памятник или другой предмет, имеющий значительную ценность,

наказывается в случае, если этими действиями нанесен ущерб национальному; археологическому или художественному достоянию, лишением свободы сроком до одного года или штрафом не свыше 800 000 Лир. В этой же статье указывается, что поврежденная вещь может быть конфискована.

В силу Закона № 1089 "Об охране предметов, представляющих художественный или исторический интерес" от 1 июня 1939 г. вывоз охраняемых законом культурных ценностей за границу запрещается в той мере, в какой это повлекло бы за собой значительный ущерб для национального культурного достояния. Отчуждение и другие соглашения и сделки, совершенные вопреки данному запрету, признаются ничтожными.

Если вещь в нарушение закона не была внесена в реестр культурных памятников, вследствие чего она оказалась вывезенной за границу, виновный, независимо от других мер ответственности, обязан уплатить государству сумму, равную стоимости вещи. Та же обязанность лежит на лице, временно вывезшем такую вещь за границу и не вернувшем ее в страну в установленный срок. Незаконный вывоз памятников культуры за границу карается штрафом. Такому же в принципе наказанию подлежит покушение на данное деяние. Сам предмет вывоза конфискуется как контрабанда.

2. ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ ВО ФРАНЦИИ

Система законодательства об охране памятников истории и культуры

Охрана памятников истории и культуры регламентируется нижеследующими правовыми актами:

- законом "Об исторических памятниках" от 31 декабря 1913 г. (с изменениями и дополнениями законами от 25 июля 1927 г., 24 мая 1941 г., 25 февраля 1943 г., № 66-1042 от 30 декабря 1966 г., № 67-1174 от 28 декабря 1967 г., № 70-1219 от 23 декабря 1970 г., № 76-1285 от 31 декабря 1976 г., № 80-532 от 15 июля 1980 г., № 83-8 от 7 января 1983 г.);
- законом "О реорганизации защиты природных памятников и ландшафтов художественного, исторического, научного, легендарного и живописного характера" от 2 мая 1930 г. (с последующими изменениями);
- законом "О регламентации археологических раскопок" от 27 сентября 1941 г.;
- законом № 68-1251 "О поощрении сохранения национального художественного достояния от 31 декабря 1968 г.;
- законом № 87-8 "О распределении компетенции между коммунарами, департаментами, регионами и государством" от 7 января 1983 г.;
- — программным законом № 88-12 "О монументальном достоянии" от 5 января 1988 г. и рядом декретов, принятых во исполнение указанных законов.

Понятие и виды памятников истории и культуры

Французское законодательство не дает определения памятникам истории и культуры. Любые движимые и недвижимые предметы и объекты могут быть отнесены к памятникам истории и культуры, подлежащим охране со стороны государства. При этом они должны представлять интерес с "исторической, художественной, легендарной, научной и живописной" точек зрения. Таким образом, понятие "памятник истории и культуры" включает два признака: 1) историческая, художественная, легендарная, научная и живописная ценность; 2) особый правоохранительный режим.

Согласно законодательству к памятникам истории и культуры могут быть отнесены: здания, архитектурные ансамбли, движимые памятники искусства и культуры (картины, предметы прикладного искусства, коллекции книг или рукописей и т.д.) и так называемые естественные памятники (ландшафты, озера, реки, леса и т.д.). Вокруг охраняемого памятника (если это строение, ансамбль, ландшафт) может быть установлена охранная зона.

Учет и регистрация памятников истории и культуры

Для того, чтобы на здание, предмет или ландшафт распространялся режим государственной охраны, они должны быть включены в специальный список памятников, охраняемых государством. Внесение памятников в список находится в компетенции министра по делам культуры. Однако если памятник либо земля, на которой расположены здания, либо ландшафт не являются собственностью государства, то для включения их в список требуется согласие собственника (департамент, коммуны, учреждения или частного лица). В случае несогласия собственника, акт включения памятника в список может быть осуществлен вопреки его воле специальным декретом Государственного совета. Кроме того, по представлению министра по делам культуры памятники истории и культуры или земля, на которой они расположены, могут быть принудительно выкуплены государством у собственника. Если включению в список подлежат реки или озера, которые могут быть использованы для получения электроэнергии, то на это требуется согласие заинтересованного министра. На включение в список здания, являющегося собственностью государства, требуется согласие министерства, в пользование которого оно передано. В случае отсутствия такого согласия вопрос решается правительством.

Список памятников истории и культуры, поставленных под охрану государства, пересматривается каждые десять лет и публикуется в печати. Для исключения из списка охраняемых зданий или ландшафтов требуется издание правительственного декрета, а для исключения движимых памятников — постановление министра по делам культуры (и то и другое происходит по инициативе государства или собственника). Кроме национального списка памятников истории и культуры существуют дополнительные списки исторических памятников, которые составляются на региональном уровне. Просьба о включении в дополнительный список может исходить от собственника, а также от любого заинтересованного физического или юридического лица. В дополнительный список включаются только недвижимые памятники. Префект региона передает предложение о включении недвижимости в дополнительный список

исторических памятников на заключение региональной комиссии по историческому, археологическому и этнографическому достоянию. На основании заключения комиссии префект региона решает вопрос о включении недвижимости в дополнительный список. Префект региона может обратиться к министру по делам культуры о включении недвижимого памятника в национальный список. В этом случае министр обязан передать предложение префекта на заключение Высшей комиссии по историческим памятникам и Высшему совету по археологическим исследованиям, если речь идет об археологических раскопках. На основании заключения комиссий министр по делам культуры решает вопрос о включении недвижимости в национальный список.

Если инициатива о включении в национальный список исходит от министра по делам культуры, он обязан получить заключение от региональной комиссии по историческому, археологическому и этнографическому достоянию, проконсультироваться в Высшей комиссии по историческим памятникам, а, в случае необходимости, в Высшем совете по археологическим исследованиям.

Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников культуры

Включение произведения искусства, памятника культуры, городского ансамбля или ландшафта в список охраняемых государством объектов обязывает собственников или владельцев (в том числе государство) этих объектов обеспечить их сохранность. А потому собственники лишены права производить какие-либо работы, которые могут изменить облик памятника или ландшафта (в том числе строительство в зоне памятника). Если это влечет за собой ограничение возможностей эксплуатации памятника и приводит к убыткам, собственник имеет право на получение от государства соответствующего возмещения.

Охраняемые памятники не могут быть разрушены, перемещены, реставрированы, перестроены или достроены без специальной санкции министра по делам культуры. Сам же министр (через органы, ведающие охраной) может обязать собственника произвести реставрацию памятника. В этом случае министр определяет сумму дотации, выделяемой на это государством (не свыше 50% всей стоимости реставрации). Размер дотации собственник памятника может оспаривать в административном трибунале. В случае срочной необходимости сохранить памятник министр вправе объявить о временном переходе памятника в распоряжение государства (если речь идет о здании, то государству могут быть переданы и соседние строения).

Памятники истории и культуры, принадлежащие государству, неотчуждаемы. Если же собственниками являются департаменты или коммуны, то отчуждение может иметь место, но только с разрешения министра по делам культуры и только государственному органу или учреждению. Частные лица, являющиеся собственниками памятников, включённых в список охраняемых, могут отчуждать их только с разрешения министра по делам культуры. При этом собственник обязан сообщить приобретателю о том, что предмет является охраняемым памятником. Дарители и завещатели должны обязать нового собственника не только гарантировать сохранность памятника, но и сохранить свободный (бесплатный или платный) доступ публики для осмотра.

Дарение и завещание в пользу государства освобождается от уплаты сборов и налогов.

Вывоз памятников истории и культуры, охраняемых государством, за границу (продажа, завещание, дарение, обмен) запрещается вообще, вне зависимости от того, кто является собственником — государство или частное лицо.

Во Франции сложилась практика принятия парламентом программных законов в области монументального наследия на пятилетний срок. Программным законом № 88-12 от 5 января 1988 г. был определен общий размер капиталовложений на 1988-1992 гг. в сумме 5145,6 млн. франков, в том числе по годам:

1988 г. ,—	931,3 млн.
1989 г. —	977,8 млн.
1990 г. —	1026,7 млн.
1991 г. —	1078,0 млн.
1992 г. —	1131,9 млн.

Указанные суммы ежегодно пересматриваются с учетом индекса цен. Выделенные средства направлены:

-на реставрацию и поддержание в сохранности исторических памятников, внесенных в национальный и дополнительный списки;

-на сохранение крупных археологических ландшафтов. К этой группе памятников относятся гражданские, военные и религиозные здания, в частности соборы и исторические парки и сады. Ежегодно правительство представляет в парламент отчет о реализации указанного закона.

Органы управления по охране памятников истории и культуры

Охраной памятников истории и культуры ведают министр по делам культуры, префекты регионов, департаментов и мэры, коммун.

В рамках Министерства культуры при Главном управлении архитектуры функционирует постоянная Комиссия по охране памятников культуры и искусства. В ее функции входит: подготовка мер, направленных на сохранение и реставрацию охраняемых памятников, а также поиски новых ценных исторических и культурных памятников, представляющих исторический или художественный интерес и потому подлежащих включению в список охраняемых. Комиссия, состоящая из четырех отраслевых секций, формируется из чиновников министерства и привлеченных специалистов (историков, архитекторов, искусствоведов).

Под председательством министра культуры функционируют Национальная комиссия по всеобщей инвентаризации памятников и художественных богатств (далее — Комиссия). В состав Комиссии входят 39 человек — представители министерств и ведомств, научных и творческих организаций. Комиссия готовит заключения и предложения по организации учетных работ и исследований в области материальной культуры. Она рассматривает вопросы, касающиеся общих задач и методологии этих исследований, а также вопросы издания и распространения научной информации. Комиссия собирается не менее двух раз в год по инициативе министра культуры или по требованию не менее половины ее членов с определенной повесткой дня. В рамках Комиссии функционируют постоянное представительство и оценочный комитет.

Кроме комиссий в рамках Министерства культуры существует Национальная касса по охране памятников культуры и искусства, в задачи которой входит сбор средств, предназначенных для охраны памятников (помимо тех, которые ежегодно выделяются из государственного бюджета), и распоряжение этими средствами.

Помимо национальных органов по охране памятников истории и культуры существует система местных органов, занимающихся вопросами охраны памятников. При префектах регионов действуют региональные комиссии по историческому, археологическому и этнографическому достоянию. Председательствует в комиссии префект региона или его представитель. Комиссия состоит из тридцати человек. Это представители административного аппарата, специалисты, представители общественных организаций. Комиссия подготавливает заключения по всем вопросам, касающимся изучения, защиты и сохранения исторических, археологических и этнографических памятников в регионе.

В департаментах функционируют специальные департаментские органы по охране памятников истории и культуры, подчиненные префектам департаментов.

В 1970 г. были созданы высшая и департаментские комиссии по охране местностей и пейзажей, имеющих историческое, научное или художественное значение. Высшая комиссия является консультативным органом при министре культуры. Она состоит из представителей Парламента, Государственного совета и ряда ведомств, а также из четырех архитекторов и десяти иных специалистов. Комиссия имеет постоянную секцию, на которую возлагается подготовка вопросов к рассмотрению комиссией. Департаментские комиссии возглавляются префектом и состоят из представителей ряда центральных и местных органов.

Ответственность за нарушение законодательства

Нарушение собственниками или владельцами охраняемых памятников возложенных на них обязательств влечет за собой ответственность — имущественную, административную или уголовную.

В тех случаях, когда министр культуры констатирует, что охраняемый памятник истории или культуры находится под угрозой разрушения, а собственник или владелец не хочет или не может принять соответствующие меры для сохранения, министр правомочен либо предписать проведение реставрационных работ за счет государства и взыскать затраченные суммы с собственника, либо передать памятник органам церковного управления или музеям, которые возьмут на себя сохранение и реставрацию памятника.

В тех же случаях, когда собственник или владелец охраняемого памятника в нарушение установленных правил производит запрещенные работы (строительство в охранной зоне, перестройка и т.д...), он может быть оштрафован на сумму от 2 000 до 6 000 фр. Правом констатировать нарушения, влекущие за собой штраф, пользуются: полиция, представители Министерства культуры, члены комиссии по охране памятников, работники архитектурного надзора, местные органы власти, представители Министерства сельского хозяйства (последние только в отношении охраняемых ландшафтов, включающих реки, озера, леса).

Независимо от наложения штрафа работы, предпринятые в нарушение запретов, могут быть

приостановлены по распоряжению прокуратуры на основании просьбы министра культуры, местных властей или следователя, ведущего расследование по делу о нарушении сохранности памятника. Собственник и другие виновные лица наказываются лишением свободы от одного месяца до двух лет и штрафом от 500 до 4 000 фр. (ст. 257 УК). Решение о приостановке работ может быть вынесено и судом, и тогда оно подлежит немедленному исполнению.

В тех случаях, когда органы суда или прокуратуры медлят с вмешательством, местные органы власти (префект или мэ́р) могут вынести постановление о приостановлении работ. Постановление немедленно передается в прокуратуру, которая либо отменяет его, либо передает дело в суд. Если суд подтверждает постановление о приостановке работ и констатирует нарушение правил сохранения памятника, то он выносит решение обязывающее собственника восстановить памятник и охранную зону вокруг него в первоначальном виде. Невыполнение решения суда в установленный срок может повлечь за собой для собственника наказание, в виде уплаты штрафа (от 5 000 до 100 000 фр.) или лишение свободы (от 15 дней до 3-х месяцев), а также уплату пени за каждый день просрочки (от 20 до 500 фр.). Если же, несмотря на эти санкции, собственник все же не выполнит решение суда о восстановлении памятника в первоначальном виде, то Министерство культуры может либо осуществить эти работы за счет владельца, либо провести принудительный выкуп памятника.

Наказанию подлежат хранители памятников культуры и истории за пренебрежительное отношение к своим обязанностям, повлекшее разрушение или похищение памятника (лишение свободы от 8 дней до 3-х месяцев и штраф от 150 до 15 000 фр. или одно из этих наказаний).

Согласно ст.21 Закона "Об исторических памятниках" от 31 декабря 1913 г., вывоз памятников культуры и искусства, охраняемых государством, за границу запрещен, независимо от того, кто является собственником — государство или частное лицо. За нарушение этого запрета ст.31 Закона предусматривает наказание в виде штрафа в размере от 200 до 40 000 фр. и тюремное заключение на срок от 6 дней до 3-х месяцев либо одно из этих наказаний.

В случае рецидива предусмотренные минимум и максимум штрафа удваиваются (ст. 34-1 Закона 1913 г.).

Наказания назначаются с учетом отягчающих и смягчающих обстоятельств, указанных в ст.463 УК Франции.

3. ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ В США

Система законодательства об охране памятников истории и культуры

Законодательство США об охране и использовании памятников истории и культуры имеет довольно долгую историю.

Еще в 1889 г. Конгресс принял постановление "О сохранении в качестве памятника национального значения одного из древнейших сооружений индейского населения страны — Каса Гранде в Джайла Велли, штат Аризона". Это была первая постройка, квалифицированная как памятник.

Первым законом об охране памятников истории в США стал Закон "О древностях" 1906 г., наделивший Президента полномочием относить к категории охраняемых памятников объекты, находящиеся на земле, принадлежащей федеральной администрации.

В настоящее время федеральное законодательство об охране и использовании памятников истории и культуры кодифицировано в Своде законов США, в разд. 16 "Охрана (консервация)":

гл.1 "Национальные парки, военные парки, монументы и морское побережье";

гл.1А "Исторические места, здания, объекты и древность".

Основными законами являются:

— закон "Об охране американских исторических районов, зданий, древностей, и других объектов национального значения" 1935 года (Свод, законов США, разд. 16, § 461-467);

— закон "Об охране памятников истории, имеющих национальное значение" 1966 г. (15.10.1966 г., гл. 88-665), с поправками 1970 г. (09.05.1970 г., гл. 91-243), 1973 год X28.09.1976 г., гл. 94-422) и особенно 1980 г. (12.12.1980 г., гл. 96-515);

— закон "О комплексном использовании публичных зданий" (18.10.1976 г., гл... 94-541).

Понятие и виды памятников истории и культуры

В своде законов США содержится ряд принципиальных определений, связанных с памятниками истории и культуры.

Памятники истории — это "ранены, территории, здания, сооружения, объекты, внесенные в Национальный реестр". Данное определение распространяется на остатки и руины перечисленных объектов, а также на их описания.

Сохранение представляет собой "идентификацию, оценку, составление описи и документации, ревитализацию, приобретение, охрану, управление, реабилитацию, реставрацию, стабилизацию, использование, реконструкцию, а также любую комбинацию из перечисленных определений".

Районом исторической консервации называется "зона из нескольких жилых городских кварталов, которая содержит памятники истории, здания, имеющие одинаковые или сходные архитектурные характеристики или представляет собой единое культурное целое" (разд. 16, | № 470, Закон "Об охране американских исторических районов, зданий, древностей и др. объектов национального значения", 1935 г.).

Учет и регистрация памятников истории и культуры

Закон "Об охране памятников истории, имеющих национальное значение" 1966 г. возложил на министра внутренних дел обязанность составлять Национальный реестр, внося в него районы, территории, здания, сооружения и другие объекты, имеющие ценность с точки зрения американской истории, архитектуры, археологии, техники и культуры (п. 1А ст. 101а).

После консультации с организациями и обществами, занимающимися охраной памятников истории и археологии, министр должен определить критерии, на основе которых памятник может быть внесен в Национальный реестр. Ему также принадлежит право пересмотра этих критериев (п. 18 ст. 101а). Правительства штатов могут рекомендовать министру внести в реестр тот или иной памятник.

Памятники, отвечающие разработанным критериям, вносятся в реестр по представлению правительства штатов или по рекомендации местных муниципалитетов и отдельных граждан. Вопрос о внесении памятников в Национальный реестр рассматривается министром: по представлению — в течение 45 дней, по рекомендации — 90 дней (пп. 3-4 ст. 101а).

Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников культуры

Наиболее значительным федеральным актом, регулирующим охрану памятников истории и культуры, является Закон "Об охране памятников истории, имеющих национальное значение" 1966 г. В ст. I закона

констатируется:

"1. Дух и прогресс нации основывается и проявляется в ее историческом наследии.

2. Исторические и культурные основы нации должны быть сохранены как живой компонент существования и развития нашего общества; они должны служить процессу идентификации американского народа, воспитанию у американцев чувства самосознания.

3. Памятники истории, представляющие собой наследие нации, со все возрастающей частотой оказываются утраченными безвозвратно.

4. Охрана этого незаменимого наследия представляет собой общественный интерес, так как сохранение и обогащение жизненно важного культурного, образовательного, эстетического и экономического наследия является источником энергии вдохновения, для грядущих поколений американцев.

5. Перед лицом постоянного роста городского и промышленного строительства предпринимаемые правительством и неправительственными организациями усилия недостаточны для гарантирования будущим поколениям действительной возможности оценить богатое наследие Нации и восхититься им.

6. Рост знаний о нашем историческом наследии, выработка средств для лучшего его исследования и использования, а также поощрение его охраны будут содействовать экономическому росту и развитию страны.

7. Несмотря на значительные усилия, предпринимаемые частными агентствами и отдельными лицами для охраны и использования памятников истории, Федеральному правительству необходимо: а) усилить свою деятельность в этом направлении; б) максимально способствовать частной охранной деятельности; в) оказывать содействие правительствам штатов, а также Национальному трасту по охране памятников истории США в их охранной деятельности".

Основываясь на вышеизложенное, Федеральное правительство заявляет о стоящих перед ним задачах:

"В сотрудничестве с другими государствами, штатами, местными правительствами, индейскими племенами, частными организациями и отдельными лицами:

1. Принимать меры (включая носящие характер финансовой и технической помощи) по улучшению условий, в которых наше современное общество и историческое наследие могут существовать в плодотворной гармонии и удовлетворять социальные, экономические и другие требования существующего и будущих поколений.

2. Осуществлять руководящую роль в деле сохранения исторического наследия Соединенных Штатов и международного сообщества наций.

3. Использовать памятники истории, находящиеся в собственности или под контролем Федерального правительства, на благо нынешнего и будущих поколений и для их вдохновения.

4. Содействовать сохранению памятников истории, не являющихся федеральной собственностью, и максимально способствовать деятельности организаций и отдельных лиц, ведущих охрану памятников на частных началах.

5. Содействовать публичной и частной охране и использованию всех природных элементов исторической застройки:

6. Оказывать помощь штатам, местным муниципалитетам и Национальному трасту по охране памятников истории США для расширения их деятельности и реализации программ по охране и использованию памятников истории" (ст. 2 закона 1966 г.).

Ответственность за сохранение национальных памятников истории и культуры возложена на министра внутренних дел.

Закон "Об охране американских исторических районов, зданий, древностей и других объектов национального значения" 1935 года уполномочил министра внутренних дел:

— аккумулировать, сопоставлять и хранить планы, схемы, рисунки, фотографии и другую информацию об исторических местах, зданиях и иных объектах, а также, об объектах, имеющих национальное значение с точки зрения их археологической ценности;

— составлять обзор исторических мест, зданий и археологических объектов для определения того какие из них обладают исключительной ценностью как памятники или объекты, иллюстрирующие историю США;

— проводить необходимые исследования и изыскания для получения верных и точных сведений об определенных местах, зданиях и объектах;

— именем Соединенных Штатов получать в дар, приобретать в виде покупки или иным образом имущество, представляющее исторический или археологический интерес;

— заключать контракты и соглашения со штатами, муниципальными подразделениями, корпорациями, ассоциациями и отдельными лицами по вопросу о защите, сохранении, содержании или об использовании в публичных целях исторических или археологических объектов;

— вести работу по восстановлению, реконструкции, реабилитации, сохранению и содержанию исторических мест, зданий и объектов, а также , исторической или археологической собственности национального значения и в случае необходимости открывать и содержать музей;

— устанавливать памятные доски и памятные знаки;

— в случае необходимости образовывать корпорации по восстановлению, реконструкции, использованию и сохранению какого-либо определенного исторического или археологического объекта;

развивать учебные программы, связанные с историческими и археологическими объектами национального значения; распространять соответствующие сведения и информацию;

принимать все необходимые меры для реализации своих полномочий в данной области, издавать соответствующие правила и постановления (Свод законов США, раздел 16, § 462).

Финансирование программ по охране памятников истории и культуры осуществляется Министерством внутренних дел.

Субсидии предоставляются на определенных условиях (согласование мероприятий с одобренным министром общим планом деятельности по охране памятников истории; предоставление отчетов о проводимых мероприятиях; принятие на себя расходов по содержанию объекта после завершения программы) и в размере, не превышающем 70% общих издержек.

Программы штатов по охране памятников истории должны предусматривать:

— назначение губернатором штата специального должностного лица (уполномоченного по охране памятников истории штата), отвечающего за реализацию программ;

— создание совета по координации мероприятий в данной области (возглавляется уполномоченным по охране памятников истории штата);

— создание условий для широкого участия общественности в осуществлении этих программ, включая возможность рекомендации включения какого-либо памятника истории в Национальный реестр (п. I ст. 101 закона 1966 г.).

Периодически, но не реже одного раза в четыре года, министр внутренних дел должен оценивать результаты осуществления штатами программ по охране памятников. В случае если министр придет к выводу о том, что такая программа не отвечает требованиям федерального законодательства об охране памятников, он может отменить ее и приостановить — частично или полностью — предоставление субсидий соответствующему штату (п. 2 ст. 101в).

Уполномоченный по охране памятников имеет права и обязан:

— вести общий обзор памятников истории, находящихся на территории штата, в сотрудничестве с федеральными и штатными агентствами, местными муниципалитетами, частными организациями и отдельными лицами;

— представлять памятники для включения их в Национальный реестр;

— разрабатывать и осуществлять общий план сохранения памятников истории штата;

— распоряжаться средствами, поступившими в виде федеральной помощи для сохранения памятников штата; ...

— консультировать соответствующие федеральные и штатные агентства и муниципалитеты по вопросам охраны памятников;

— сотрудничать с министром внутренних дел и Консультативным советом по охране памятников истории, а также с другими федеральными и штатными агентствами, муниципалитетами и частными лицами в деле охраны памятников;

— информировать общественность, осуществлять подготовку помощников из числа общественности, на добровольных началах оказывающих помощь в деле реализации федеральных и штатных программ по охране памятников;

— сотрудничать с муниципалитетами при разработке ими локальных программ охраны памятников и оказывать содействие в деле их реализации (п. 3 ст. 101в).

Правительство штатов при реализации возложенных на них обязанностей по охране памятников могут заключать контракты и соглашения с *"любой квалифицированной филантропической организацией или с учебными заведениями"* (п. 4 ст. 101в).

Помимо указанной выше возможности предоставления субсидий министр внутренних дел после консультации с соответствующим уполномоченным по охране может осуществлять прямое покрытие расходов на сохранение памятников, включенных в - Национальный реестр. Фонд прямого покрытия

расходов составляет 10% от всех средств, выделяемых министром для реализации возложенных на него полномочий по охране памятников. Средства этого фонда могут быть использованы для подготовки и повышения квалификации специалистов, занятых восстановлением памятников и для помощи отдельным гражданам, занятым сохранением определенного памятника, включенного в Национальный реестр (п. 3А ст. 101).

Министр внутренних дел после консультации с соответствующим уполномоченным по охране может предоставить субсидию или заем какому-либо индейскому племени или филантропической благотворительной организации, представляющей какое-либо этническое меньшинство, для сохранения его культурного наследия (п. 3В ст. 101). [

Министр внутренних дел при выполнении возложенных на него обязанностей в области охраны и использования памятников истории и культуры уполномочен сотрудничать или получать помощь и поддержку от любого федерального, штатного или муниципального агентства, от любого учебного или научного института, от любой патриотической ассоциации и от частных лиц. Такая профессиональная или техническая помощь может быть оплачена из фонда средств, выделяемых Конгрессом на охрану памятников.

При необходимости могут быть образованы технические консультативные комитеты по вопросам, связанным с восстановлением или реконструкцией определенного исторического здания или сооружения (Свод законов США, разд. 16, § 464).

Помимо министра внутренних дел ответственность за охрану памятников истории и культуры несут другие должностные лица. Закон 1966 г. (в редакции 1980 г.) предусматривает ответственность глав всех федеральных ведомств за охрану памятников истории, в ведении которых эти памятники находятся (п. 1 ст. 110а).

В Своде законов США содержится норма, уполномочивающая министра обороны США составлять обзоры и проводить исследования всех *"полей сражения в пределах континентальной территории США, на которых войска Соединенных Штатов или 13 колоний, выступали против общего врага"*. Такие исследования и обзоры должны быть взяты за основу при подготовке общих планов и проектов по увековечиванию памяти об этих местах воинской славы (§ 455).

Ежегодно министр обороны США должен через Президента представлять в Конгресс отчет о проделанной в соответствии с вышеприведенным положением работе и возникающие в связи с этим рекомендации (§ 455а).

В целях охраны зданий, представляющих ценность с исторической, архитектурной или культурной точек зрения, в 1976 г. Конгресс США принял закон "О комплексном использовании общественных зданий". Он предусматривал ряд мер, которые должны проводиться в жизнь главой ведомства общественных зданий. В частности, администратор общественных зданий уполномочивается приобретать и использовать для федеральных служб помещения в зданиях, представляющих особую ценность; содействовать размещению в таких зданиях коммерческих служб, а также служб, осуществляющих свою деятельность в области культуры и образования; обеспечивать доступ широкой публики в такие места и т.д. Администратор должен осуществлять свою деятельность в сотрудничестве с губернаторами штатов и должностными лицами местных органов, ведающими вопросами общественных зданий; Администратор общественных зданий получает информацию о наличии здании, которые представляют особую ценность и которые могут использоваться для федеральных учреждений, от Консультативного совета по охране памятников истории.

Министру внутренних дел предоставлено право по согласованию с министром сельского хозяйства, министром обороны, администратором общественных зданий и директором Смитсоновского института устанавливать правила контроля за охраной памятников истории, находящихся в ведении Федерального правительства (ст. 101 закона 4966 г. в редакции 1980 г.).

Министр внутренних дел имеет право издавать предписания о правилах поведения на территории памятников истории. Все чиновники службы национальных парков имеют право задерживать нарушителей этих предписаний и направлять их ближайшему комиссару (служащему парковой полиции), который может издать предписание об аресте. Нарушители могут быть арестованы и непосредственно парковой полицией.

В случае, если какое-либо правительственное агентство намерено осуществлять возведение плотины или дамбы или собирается выдать лицензию какой-либо частной корпорации на подобные работы, оно должно предварительно направить министру письменное уведомление о своем намерении. В уведомлении должны быть указаны размеры плотины и примерные границы зоны затопления. Там же должны быть указаны объекты, которые находятся в зоне предполагаемого затопления и которые могут

представлять исторический или археологический интерес (Свод законов США, разд. 16, § 469a).

В случае, если какое-либо федеральное агентство приходит к выводу — самостоятельно или в результате письменного уведомления со стороны соответствующей организации по охране памятников истории и археологии — о том, что его деятельность по реализации какой-либо федеральной программы может вызвать безвозмездную утрату или разрушения памятников науки, истории и археологии, то такое агентство должно в письменном виде уведомить об этом министра внутренних дел. Оно также должно предоставить ему необходимую информацию о своей деятельности. Агентство может потребовать от министра провести необходимые меры по восстановлению или сохранению таких памятников (§469a 1a).

Министр внутренних дел при получении подобного письменного уведомления должен в течение 60 дней предпринять меры для изучения возможности предотвращения такого разрушения. При этом он может выплатить компенсацию за задержку в проведении работ, которые планировались соответствующим ведомством или корпорацией (§ 469 a-2).

Министр внутренних дел должен предоставлять федеральным агентствам, правительствам штатов, муниципалитетам, частным организациям и отдельным лицам, а также "другим Нациям" и международным организациям информацию относительно подготовки специалистов, занятых сохранением памятников истории, относительно методов и техники сохранения памятников, а также относительно соответствующих программ, реализуемых на федеральном, штатном и местном уровнях (ст... 101 закона 1966 г.).

Президент США по рекомендации министра внутренних дел присуждает ежегодные премии в размере до 1000 долларов лицам, внесшим ... выдающийся вклад в дело сохранения памятников истории (ст. 110).

Министр внутренних дел располагает значительными, постоянно увеличивающимися средствами. Так, если в 1966 финансовом году, т.е. в год принятия закона "Об охране памятников, имеющих национальное значение", Конгресс США ассигновал на сохранение памятников 2 млн. долларов, то в 1967 г. в фонд охраны памятников истории было выделено 22 млн. 400 тыс. долларов, а в 1987 г. -уже 150 млн. долларов (ст. 108).

Органы управления по охране памятников истории и культуры

На федеральном уровне вопросы управления охраной памятников истории и культуры возложены на министра внутренних дел. Министр внутренних дел уполномочен:

- предоставлять средства штатам для проведения всесторонних изысканий в целях выявления, приобретения, охраны и улучшения состояния памятников истории, архитектуры, археологии и культуры;
- субсидировать деятельность Национального траста по охране памятников истории США;
- участвовать путем предоставления субсидий штатам в программах охраны памятников истории, осуществляемых штатами, местными органами, публичными и частными организациями, а также отдельными лицами.

Охраной памятников истории и культуры в США занимается также ряд органов и специализированных организаций. Главную роль в координации мер по сохранению наследия прошлого и привлечению к этой деятельности общественности призван играть Национальный траст охраны памятников истории. Траст получил свой устав от Конгресса США в 1949 г. как "благотворительная, филантропическая корпорация общественного; участия в сохранении исторических мест, зданий и других объектов национального значения".

Правление Национального траста, состоит из генерал-атторнея (министра юстиции США), министра внутренних дел, директора Национальной художественной галереи и еще шести членов, являющихся гражданами США и избираемых на срок до пяти лет. Председатель Правления избирается его членами. Члены, Правления Национального траста выполняют свои обязанности безвозмездно, им возмещаются лишь текущие расходы (дорожные и т.п...). Национальный траст аккумулирует пожертвования, поступающие со стороны частных лиц в различной форме (исторические здания, земельные участки, денежные средства и т.д.).

Национальный траст может заключать контракты и соглашения со штатами, муниципалитетами, корпорациями, ассоциациями и отдельными лицами по вопросу о защите, сохранении, содержании или использовании в публичных целях исторических объектов.

Основной функцией. Национального траста является пропаганда национального наследия. Траст занимается также консультативной и научно-исследовательской деятельностью. Осуществляя свою деятельность, Национальный траст должен советоваться с Консультативным управлением Службы

национальных парков относительно выбора исторических мест, зданий и других объектов, требующих охраны (§ 468).

В 1966 г. в соответствии с Законом "Об охране памятников истории, имеющих национальное значение", был образован Консультативный совет по сохранению памятников истории.

В соответствии со ст. 201а в его состав входят 29 человек, в том числе:

- председатель, назначаемый Президентом США из представителей общественности;
- министр внутренних дел;
- архитектор Капитолия;
- пять министров, в ведении которых находятся памятники истории (министр сельского хозяйства, обороны и т.д.);
- управляющий, назначенный Президентом США;
- мэр, назначенный Президентом США;
- президент Национальной корпорации уполномоченных по охране памятников истории штатов;
- председатель Национального траста;
- четыре эксперта по охране и использованию памятников истории, назначенных Президентом из числа специалистов в области архитектуры, истории, археологии и смежных дисциплин; три члена, назначенных Президентом из числа представителей общественности; - члены консультативного совета (далее — Совет) назначаются Президентом на, четырехлетний период. Они могут быть назначены еще на один срок (ст. 201с).

Президент назначает вице председателя Совета из числа лиц, указанных : в пп. 5, 6, 9, 10; Вице-председатель, исполняет обязанности председателя во время болезни или отсутствия последнего, или, когда данный пост является вакантным (ст. 201с). Исполнительным, директором Консультативного, совета является директор Службы национальных парков:

Совет консультирует Президента и Конгресс США по вопросам, связанным с охраной исторического памятника, рекомендует мероприятия по координации деятельности федеральных, штатных и местных органов, частных организаций и отдельных лиц; содействует, совместно с публичными и частными учреждениями и институтами, развитию производственного обучения и образования в области охраны памятников; консультирует федеральное и штатное правительство при разработке законодательства об охране памятников истории (§ 470).

Ежегодно Совет представляет Президенту и Конгрессу США подробный отчет о своей деятельности. В отчете должны содержаться, рекомендации, касающиеся, в частности, вопроса изменения, законодательства, об охране памятников (§ 470в). По требованию Совета министерства, федеральные агентства и независимые организации., обязаны предоставить необходимую для его деятельности информацию, оценки и статистические данные (§ 470к). Консультативный совет по сохранению памятников истории располагает значительными финансовыми средствами.

С августа 1916 г. в системе Министерства внутренних дел США действует Служба национальных парков (далее — Служба). В ведении Службы находится обширная сеть "*национальных парков, памятников природы и исторических ландшафтов*". В компетенцию Службы входит: использование находящихся под ее юрисдикцией территорий для воспитания граждан США и организации их культурного досуга; оказание помощи штатам, местным органам управления и общественным организациям в деле развития национальных парков, защиты окружающей - среды и охраны исторических сооружений".

При министре внутренних дел до 1-го января 1990 г. существовало также Консультативное управление Службы национальных парков (Далее'-J• Управление), которое до 1970 г. называлось Консультативным управлением по национальным паркам, историческим местам, зданиям и памятникам природы. Управление состояло из 11 человек, назначавшихся министром внутренних дел на срок до четырех лет. Членами его могли быть граждане США, специалисты в области истории, археологии, архитектуры и естествознания. Кроме того, ими могли быть лица, предложенные министру со стороны публичных, частных, профессиональных, гражданских и образовательных обществ, ассоциаций и институтов.

В августе 1955 г. было образовано Консультативное управление национальных святынь. г. Нью-Йорка, которое консультирует министра внутренних дел, а также способствует участию общественности в реабилитации, развитии и сохранении памятников национального значения, находящихся на территории Нью-Йорка или в его окрестностях. Таким памятником, в частности, является национальный монумент "Статуя Свободы". Консультативное управление проводит изучение этих памятников и дает министру внутренних дел рекомендации по вопросам их сохранения. Министр, в свою очередь,

представляет отчеты и рекомендации Консультативного управления в Конгресс США.

С 1910 г. в США действует Комиссия по вопросам изящных искусств. Членами этой постоянной правительственной комиссии являются высококвалифицированные специалисты и эксперты, консультирующие Президента США, членов Конгресса и различные правительственные агентства по вопросам, связанным с произведениями искусства и памятниками истории и культуры.

Однако основное ее внимание занимают вопросы, связанные с архитектурой и озеленением Г.Вашингтона и округа Колумбия. На ежемесячных заседаниях члены Комиссии рассматривают планы развития и сохранения городских районов, общественных зданий, парков и других элементов градостроительной структуры, которые придают столице США ее неповторимый облик.

В 1978 г. при Министерстве внутренних дел была образована

Служба "охраны и восстановления национального наследия. Она призвана "поощрять и способствовать правительственной и частной деятельности по сохранению, развитию, поддержанию, воссозданию

и использованию природных и культурных ресурсов на благо живущего и будущих поколений" Законом "О международной безопасности и развитии сотрудничества"

1985, г. была образована Комиссия по сохранению культурного наследия США за рубежом. Ее целью являются охрана и восстановление кладбищ, монументов и исторических сооружений, находящихся за рубежом.

Для выполнения возложенных на нее обязанностей Комиссия имеет право требовать от любого ведомства или государственного органа США, включая государственный департамент, предоставление ей необходимой информации. Ежегодно Комиссия отчитывается перед Президентом и Конгрессом США о проделанной работе.

Ответственность за нарушение законодательства

Лицо, виновное в нарушении правил и предписаний, изданных министром внутренних дел по вопросу сохранения памятников истории, подвергается штрафу до 500 долларов (Свод законов США, разд. -16, § 462).

Лица, которые без разрешения министра внутренних дел (или других министров в отношении подведомственной им территории) ведут археологические раскопки, присваивают предметы раскопок, разрушают их или наносят им иной вред, подлежат наказанию в виде штрафа на сумму не более 500 долларов или лишению свободы на срок до 90 дней, либо наказываются и тем и другим вместе.

4. ОХРАНА ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ В ФРГ

Система законодательства об охране памятников истории и культуры

В ФРГ вопрос; охраны памятников не отнесен ни к исключительной компетенции федерации, ни к области конкурирующих законодательств федерации и земель. Он также не вошел в перечень, вопросов, по которым, федерация принимает общие законодательные акты, которыми обязаны руководствоваться земельные законодательные органы при подготовке и принятии подобных законов. Таким образом, компетенцией по правовому регулированию, вопросов защиты и сохранения памятников истории и культуры обладают земли, хотя и на-, федеральном уровне также имеются отдельные положения, касающиеся охране памятников - культуры.

В Основном законе ...ФРГ содержится статья, относящаяся⁴ к охране ...памятников немецкой культуры от вывоза за границу (п. 5 ст. 74). В соответствии с Законом "О защите немецкого культурного достояния, от вывоза за границу" от 6 августа 1955 г. данное положение. Основного закона не распространяется на движимые произведения искусства, за исключением некоторых, включенных в список национальных ценностей.

Общие положения, касающиеся памятников истории и культуры, содержат также все- основные акты, принятые на федеральном уровне, по, вопросам строительства и использования земельных участков.

Подробно организация охраны памятников регулируется земельными законами. В тех землях, где нет новых законов об охране памятников, действуют старые законодательные акты... Примером такого регулирования может являться § 33 восьмого титула части I Общего Прусского земельного права от 5 февраля 1799 г., который отчасти сам является памятником истории.

Новые законы об охране памятников имеют следующие земли:

Гамбург — Закон "О защите памятников" 1920 г., в новой редакции от 3 декабря 1973 г.;

Шлезвиг-Гольштейн — Закон "О защите памятников культуры" 1958 г., обновленный в 1972 г.;

Баден-Вюртемберг — Закон "О защите памятников культуры" 1971 г.;

Бавария — Закон "О защите и сохранении памятников" 1973 г.;

Гессен — Закон "О защите памятников культуры" 1974 г.;

Закон "О публичной безопасности и порядке" от 26 января' 1972 г. В земле Северный Рейн-Вестфалия действует общее постановление министра земельного планирования, строительства жилых объектов и общественных работ от 4 мая 1966 г., временно заменяющее закон.

Примером законодательного регулирования вопросов защиты и - сохранения; памятников истории и культуры является Закон земли Гессен "О защите памятников культуры" от 30 сентября 1974 г. Структурно закон состоит из четырех разделов и содержит 31 параграф. Закон имеет следующие разделы.

I. Общие предписания. II. Предписания об охране зарегистрированных памятников культуры. III. Специальные предписания, касающиеся памятников археологического происхождения. IV. Заключительные положения. (В последующих главах информация, касающаяся ФРГ, дается на основе законодательства земли Гессен)

Понятие и виды памятников истории и культуры

В соответствии с Законом земли Гессен "О защите памятников культуры" задачей защиты и сохранения памятников является защита и сохранение памятников культуры как источников и свидетельств человеческой истории и развития, а также их гармоничное сочетание с развитием градостроительства, планированием системы расселения и землепользования и охраной ландшафтов. При выполнении этих задач земля, общины, объединения общин, а также собственники и владельцы памятников взаимодействуют по мере их возможности.

Закон дает определение понятия "охраняемые памятники". Охраняемыми памятниками культуры являются предметы, совокупности предметов или часть предметов, в сохранении которых существует общественный интерес, основанный на их художественной, научной, технической, исторической ценности и градостроительных достоинствах.

Учет и регистрация памятников истории и культуры

Порядку учета и регистрации памятников культуры посвящен раздел II Закона земли Гессен "Об охране памятников культуры". Особой защитой пользуются памятники культуры, занесенные в книгу регистрации памятников культуры или во временный регистрационный список памятников, если речь идет о памятниках археологического происхождения. Движимые памятники культуры должны регистрироваться

в книге регистрации памятников или во временном регистрационном списке памятников, если:

— речь идет о составных частях памятника архитектуры, который, главным образом, представляет единое целое на основании его, художественных, исторических или иных достоинств;

— речь идет о предметах изобразительного искусства, принадлежность которых к определенному месту исторически обоснованна и сохранение которых в данном месте представляет собой общественный интерес.

От регистрации освобождаются те движимые памятники культуры, которые находятся в какой-либо государственной коллекции и охраняются, государством.

Закон устанавливает обязанность регистрации памятников культуры в книге регистрации памятников, которая ведется специальным органом защиты памятников — Земельным ведомством охраны памятников. Регистрация осуществляется по распоряжению свыше или по ходатайству. Право ходатайствовать о регистрации памятника имеют:

— собственники памятников культуры;

— община, в которой находится памятник;

— консультативный совет, создаваемый при подчиненных органах защиты памятников.

Регистрация памятников становится недействительной, если к тому нет законных оснований. Перед каждой регистрацией памятников в книге регистрации заслушиваются собственник и община, на территории которой находится памятник. В поземельной книге делается пометка о регистрации памятника. Ознакомление с книгой регистрации памятников разрешается любому интересующемуся лицу. Кроме книг регистрации памятников культуры существуют временные регистрационные списки. Закон определяет, что памятник культуры, регистрация которого ожидается, может быть внесен во временный регистрационный список. Регистрация во временном регистрационном списке становится недействительной, если в течение шести месяцев памятник культуры не внесен в книгу регистрации памятников. Следует также отметить, что меры по охране памятников культуры, могут распространяться также на памятники культуры, которые не внесены ни в книгу регистрации памятников, ни во временный, регистрационный список.

Обеспечение сохранности, порядок содержания и использования памятников культуры.

В соответствии с Законом земли Гессен "О защите памятников культуры" собственники и владельцы памятников культуры обязаны по мере возможности сохранять их и бережно с ними обращаться. При этом им содействуют земля и общины посредством оказания финансовой помощи из их бюджета. В случае, если собственники и владельцы памятников не выполняют своих обязанностей и вследствие этого происходит порча памятника, органы защиты памятников культуры могут принимать меры, необходимые для предотвращения порчи. Собственники и владельцы памятников обязаны не препятствовать этим мерам. Органы защиты памятников культуры могут требовать от собственников и владельцев памятников в рамках разумного возмещения возникших расходов.

Если памятники культуры не используются соответственно их первоначальному предназначению, собственники обязаны использовать их таким образом, чтобы обеспечить возможно более длительное сохранение памятников.

Собственники и владельцы памятников обязаны давать справки и другую информацию о памятниках культуры, необходимую для выполнения задач по их защите и сохранению. В случае необходимости органы защиты памятников и специальные органы защиты памятников после предварительного оповещения собственников и владельцев памятников в целях выполнения задач по охране памятников могут посещать земельные участки, на территории которых находятся памятники, осматривать их. Посещение квартир возможно только с согласия собственников, за исключением того случая, когда необходимо срочное предотвращение грозящей памятнику опасности. Таким образом, неприкосновенность жилища в соответствии со ст. 13 Основного закона ФРГ ограничивается. Доступ к памятникам культуры должен быть по возможности наиболее широким для общественности, если таковой доступ вообще возможен. Земельное ведомство охраны памятников культуры должно договариваться с собственниками памятников о свободном к ним доступе. Такие соглашения должны достигаться, в частности, в тех случаях, когда для лучшего сохранения памятников культуры используются общественные средства.

Закон перечисляет все те меры, осуществление которых требует разрешения органов защиты памятников культуры. Разрешение требуется, если планируется:

— разрушение или устранение памятника культуры;

— существенное изменение его облика;

— перестройка, ремонт или внутреннее вторжение;

— снабжение всякого рода надписями;

— удаление памятника от места его расположения.

Разрешение обязан также получить тот, кто планирует в окружении памятника культуры или ансамбля памятников что-либо сооружать, изменять или устранять, если вследствие этого памятник культуры, его внешний вид или ансамбль будут существенно изменены. Разрешение выдается, если это не противоречит преимущественным интересам общественности.

Закон устанавливает обязанность собственников и владельцев памятников культуры сообщать органам защиты памятников обо всех случаях причинения ущерба памятникам культуры, сильно изменяющих ценность и субстанцию памятников. Органы защиты памятников должны быть также уведомлены об отчуждении памятников культуры; Отчуждатель, приобретатель или орган, удостоверяющий смену собственности, должны уведомлять об этом в течение месяца. Органы защиты памятников могут регистрировать в книге регистрации памятников ансамбли памятников, такие как, например, улицы, площади, замки и парки, включая относящиеся к таким ансамблям растения, ландшафты и водоемы, если это вызвано общественным интересом на основании их научных, художественных или ...исторических достоинств. Изменение таких ансамблей памятников культуры требует также разрешения компетентных органов. Такое, разрешение выдается, если производятся незначительные или временные изменения: или если этого настоятельно требуют преимущественные интересы общественного блага. Орган защиты памятников перед принятием решения о выдаче разрешения заслушивает, общину.

В Законе земли Гессен "О защите памятников культуры" 1974 года особое место уделяется охране памятников археологического происхождения. Памятниками археологического происхождения являются, движимые и недвижимые предметы, являющиеся свидетельствами, остатками или следами человеческой, животной или растительной жизни, происходящими из разных культур и эпох, основным источником научного познания которых являются раскопки и находки.

Закон устанавливает обязанность незамедлительно сообщать органу защиты памятников об обнаружении памятника археологического происхождения, если следует предположить, что в его сохранении существует общественный интерес. Заявление об обнаружении такого памятника может быть сделано как в Земельном ведомстве охраны памятников культуры, так и в других органах защиты памятников, которые незамедлительно сообщают об этом Земельному ведомству. Обязанность возлагается на наследственного собственника данного земельного участка, а также на руководителя работ, при котором был обнаружен памятник. находка и место находки должны в течение недели после сообщения о находке находиться в неизменном состоянии, а также охраняться надлежащим образом от опасностей

Земельное ведомство охраны памятников культуры должно согласиться с продолжением работ, во время которых был найден памятник, если их прерывание вызывает несоразмерно большие издержки. Оно имеет право хранить, находку, оценивать ее и производить научную обработку находки. Проведение различных раскопок с целью обнаружения памятников археологического происхождения требует разрешения на это министра культуры земли.

Министр культуры земли может посредством издания постановления объявлять о создании временных (устанавливаемых на определенный срок охраняемых территорий раскопок, если существует обоснованное предположение, что на данной территории хранятся памятники, имеющие важное научное и историческое значение. Проведение работ в этих охраняемых зонах требует разрешения министра культуры земли, если существует возможность их повреждения. Министр культуры земли может ограничить хозяйственное использование какого-либо земельного участка или его части, в которых находятся памятники, имеющие историческое и научное значение. В поземельной книге делается пометка о наличии такого ограничения.

Конфискация памятников культуры археологического происхождения может быть осуществлена в пользу земли, района земли, общины или правоспособного учреждения, если есть необходимость:

- сохранить памятник культуры или ансамбль памятников;
- оценить с научной точки зрения и сделать доступным общественности памятник археологического происхождения;
- создать возможность планомерно проводить раскопки в зоне охраны раскопок.

Правом ходатайства о конфискации обладает Земельное ведомство охраны памятников.

Органы управления по охране памятников истории и культуры

Защитой и сохранением памятников истории и культуры занимается целая система органов. Высшим земельным органом защиты памятников является министр культуры земли. Подчиненными органами, защиты памятников, которым передано право надзора за строительством в городах и общинах, являются общинные правления, а в районах земли. — районные комитеты. Деятельность по защите памятников подчиненные органы осуществляют по распоряжению высшего, земельного органа защиты памятников.

При подчиненных органах защиты памятников по рекомендации специального органа защиты памятников культуры создается специальный независимый консультативный совет, состоящий из экспертов. Совет созывается районным комитетом или магистратом. Консультативный совет может возлагать выполнение определенных задач, на доверенных людей, содействующих защите и сохранению памятников на общественных началах (§3 закона земли Гессен 1974 г.). Специальным органом защиты памятников является земельное ведомство охраны памятников, которое для выполнения поставленных перед ним целей решает следующие задачи:

— защита и сохранение памятников истории и культуры на основании данного закона и в его пределах;

— консультация и поддержка собственников и владельцев памятников,, ...культуры в деле сохранения, поддержания и . восстановления памятников;

— систематическая фиксация памятников культуры (инвентаризация);

— ведение книг регистрации памятников и временных списков регистрации памятников;

— научные исследования памятников культуры как вклад в исследование истории страны.

Земельное ведомство охраны памятников содействует популяризации сохранения памятников истории и культуры среди общественности. Министр культуры земли образует Консультативный совет по охране памятников. В данный совет входят по одному представителю от каждой специальной области, занимающейся защитой и сохранением памятников.

К таким областям относятся: история искусства древняя история, архитектура, градостроительство, история, народные традиции, изобразительное искусство, Гессенский союз музеев, Гессенское земельное ведомство краеведческой истории, государственное управление строительством, евангелическая и католическая церкви, коммунальные объединения и союз владельцев домов и земельных участков. Все эти специалисты должны обладать квалифицированными знаниями в области защиты и сохранения памятников истории и культуры. Каждая политическая партия, представленная в ландтаге Гессёна, направляет в совет по одному представителю с правом совещательного голоса. На заседания совета по охране памятников должны приглашаться представители компетентных земельных органов, отвечающих за защиту памятников, защиту окружающей среды, сохранение ландшафтов,' защиту природы, планирование системы расселения и землепользования. Подробности регулируются уставом совета по охране памятников, который издаёт министр культуры земли (§5 Закона земли Гессен 1974 г.).

Закон регулирует также вопросы компетенции органов, занимающихся защитой и сохранением памятников культуры. Так, в нём определяется, что за осуществление мер по охране памятников на основании данного закона ответственны подчиненные органы защиты памятников культуры, т. е. районные комитеты (крайсасшус), общинные правления и магистраты. В том случае, если затрагиваются интересы федерации, города, района земли, общины, выступающих в качестве собственников памятников культуры, то решения по вопросам, связанным с защитой и сохранением памятников культуры, принимает министр культуры земли. В случае, если затрагиваются ; интересы земли Гессен как собственника памятника культуры, решение принимается органом; отвечающим за управление памятником культуры в согласовании со специальным органом защиты памятников, т...е. ведомством охраны памятников. В том случае, если согласование не достигнуто, вопрос решается министром культуры земли. В условиях существования опасности, грозящей памятникам культуры, необходимые временные меры принимают полиция в соответствии с § I абз. 2 прил. I Закона земли Гессен "О публичной безопасности и порядке" от 26 января 1972 г., о которых она незамедлительно информирует компетентный орган.

Ответственность за нарушение законодательства

Закон земли Гессен 1974 г. устанавливает административную ответственность за нарушения положений, касающихся защиты и сохранения памятников истории и культуры. Противоправно действует тот, кто умышленно или по небрежности:

— осуществляет мероприятия, требующие разрешения компетентных органов, не имея такого разрешения, или нарушает своими действиями положения, изложенные в документах, выданных вместе с разрешением;

— препятствует проведению органами защиты памятников культуры мероприятий, направленных на устранение непосредственной опасности, грозящей памятникам культуры;

— не дает справки и другую информацию о памятниках культуры или не разрешает уполномоченным органам защиты памятников находиться на земельном участке или осматривать памятники культуры;

— не уведомляет компетентные органы о нанесенном ущербе памятнику культуры, не сообщает, или несвоевременно сообщает о перемене права собственности на памятник культуры;

- незамедлительно не сообщает о сделанной находке;
- не сохраняет находку и место находки в неизменном состоянии в течение недели после находки;
- противодействует издаваемым земельным ведомством охраны памятников распоряжениям о хранении, оценке и научной обработке памятников культуры;
- противодействует установленным ограничениям по использованию памятников и территории.

Размер штрафа за перечисленные выше нарушения достигает 50 000 немецких марок, а за некоторые виды нарушений — до 1 млн. немецких марок. Если совершены такие действия, пострадавшие памятники могут быть конфискованы.

Согласно Закону об охране немецкого культурного наследия от перемещения (от 6 августа 1955 г.), лицо, которое вывозит или переправляет за границу культурные ценности без надлежащего разрешения властей соответствующей земли ФРГ, наказывается лишением свободы на срок до трех лет или штрафом (§ 16).

Если лицо, обязанное сообщить о судьбе того или иного памятника культуры, нарушает эту свою обязанность, оно считается совершившим административное правонарушение и наказывается административным штрафом.

5. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ КУЛЬТУРНЫМИ ЛАНДШАФТАМИ В НОРВЕГИИ И РОССИИ

Постановка проблемы

В 1996 г. российской и норвежской сторонами была сформирована Группа экспертов по управлению культурными ландшафтами. В качестве модельных полигонов были выбраны два объекта. Всемирного наследия: от Норвегии — Рерос, от России — Соловецкий архипелаг.

В 1997 г. Группа экспертов по управлению культурными ландшафтами провела две встречи, цель которых:

- развитие сотрудничества по обмену опытом управления культурными ландшафтами;
- сравнительный анализ законодательств и практики управления культурными, ландшафтами Норвегии и России;
- обсуждение научно-методических проблем охраны культурного ландшафта (базовая информация, мониторинг, оперативный контроль состояния природного, и культурного наследия и уровня его охраны);
- рекогносцировочные обследования и контроль состояния наследия, Рероса и Соловецкого архипелага;
- обсуждение вопроса об уточнении номинации Соловецкого архипелага как объекта Всемирного наследия;
- фиксация конфликтных ситуаций в области социального, культурного и экономического развития на территориях Всемирного наследия (на примере Рероса и Соловков).

Природное и культурное наследие: интеграция методов и форм охраны и управления

Как в, России, так и в Норвегии типичны ситуации, когда : природные и культурные феномены наследия составляют четко определяемый территориальный комплекс и должны рассматриваться как единый объект охраны и управления. Для идентификации таких объектов используется понятие "культурный ландшафт".

Применение концепции культурного ландшафта для охраны природного и культурного наследия

Содержание понятия культурный ландшафт в Норвегии и России примерно одинаково и соответствует зафиксированным в международных документах (в частности, в "Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention"). Под культурным ландшафтом понимается результат сотворчества человека и природы. В культурном ландшафте запечатлены черты истории и культуры формировавших его локальных сообществ и особенности их взаимоотношений с местной природой. Культурный ландшафт развивается под совместным воздействием локальных физико-географических условий и различных социальных, экономических и историко-культурных процессов. Культурный ландшафт может представлять как характерные особенности целого региона, так и сугубо индивидуальные черты, присущие отдельному территориальному комплексу.

В Норвегии концепция культурного ландшафта получила официальное признание. Органами государственного управления (в частности, Директоратом по охране памятников культуры — Риксантикварен, Министерством окружающей среды, Министерством сельского хозяйства) проведены работы по выявлению и ранжированию! ценных культурных ландшафтов. Из 104 территорий, представленных на рассмотрение в качестве культурных ландшафтов национального значения, было отобрано 5 модельных территориальных объектов для разработки специальных Планов управления.

В России концепция культурного ландшафта получила признаний только в научных кругах; органы государственного управления ещё не выработали определенного отношения к этому феномену.

Норвежская практика выявления и оценки культурного ландшафта включает в себя анализ как культурно-исторических, так и| природных его достоинств (например, биоразнообразия), что позволяет адекватно описывать территории, обладающие как культурно-исторической, так и природной ценностью.

Сохранение культурного ландшафта во многих случаях требует продолжения или восстановления традиционной хозяйственной деятельности. Субъекты такой деятельности весьма значимы при создании охраняемых территорий. Следует отметить, что местное население выступает., хранителем исторической информации (преданий, сказаний, легенд), оно тесно связано с культурным ландшафтом и активно участвует; в управлении этим ландшафтом (со всеми его ценностями). В качестве ценностей ландшафта необходимо рассматривать как материальные компоненты (артефакты), так и ментальные его составляющие, связанные с историей и культурой места, что в совокупности формирует

основу (базис) ландшафта.

Таким образом, стратегия охраны культурного ландшафта должна включать и вопросы социально-экономического развития. В свою очередь, программа социально-экономического развития должна корректироваться с учетом требований сохранения культурного ландшафта, как части нашего культурного и природного наследия.

*Культурные ландшафты и Всемирное наследие. Рерос и Соловки. Результаты и перспективы.
Аналогии и особенности*

В последней редакции "Operational Guidelines for the Implementation of World Heritage Convention" культурные ландшафты зафиксированы, как объекты культурного наследия. Одновременно, подтверждается, что они могут обладать и природной ценностью.

Рерос и Соловки имеют статус объектов Всемирного культурного наследия. Исторический центр города Рерос (Бергстадт) при включение в этот список получил номинацию историко-культурного комплекса (groups of buildings). В настоящее время проводится новая оценка всего региона Рероса в связи с предполагаемой его номинацией в качестве культурного ландшафта.

Соловецкий архипелаг, представлявшийся для занесения в список ЮНЕСКО как объект природного и культурного наследия, получил номинацию объекта только культурного, наследия.

Однако даже непродолжительное знакомство с Соловками свидетельствует, что вся их территория является целостным культурным ландшафтом, включающим в себя памятники природы, истории и культуры. Здесь есть ценные историко-культурные и природные комплексы, местообитания редких видов растений и животных и уникальные природные образования. Очевидны основания и необходимость новой экспертной оценки" Соловков для уточнения номинации (подобно Реросу) в соответствии с реальной значимостью данного места (Site). Возможное изменение статуса территории должно адекватно отразиться и в структуре управления наследием Соловков. В настоящее время, учитывая размеры, характер и сложность территории, а также исходя из требований сохранения ее целостности, управление ею не может быть признано удовлетворительным.

Рерос представляет реликтовый культурный ландшафт, формировавшийся с 17-го века под влиянием хозяйственной деятельности, связанной с добычей и переработкой медной руды. Соловки — преимущественно монастырский культурный ландшафт, имеющий 500-летнюю историю и перспективу возрождения. Однако между ними есть и немало общего.

В частности, оба объекта характеризуются:

- обширными территориями;
- разнообразием типов ландшафтов;
- наличием важных для ландшафта гидрологических объектов и ; гидротехнических сооружений, часть из которых относится к памятникам культуры;
- сменившейся ментальностью преобладающей части местного населения, уже не имеющего непосредственной связи с теми культурами, которые создавали охраняемые ныне культурные ценности (рудники, перерабатывающие фабрики; монастырское хозяйство);'
- прекращением традиционной хозяйственной деятельности (исторические производства и промыслы, способы ведения хозяйства), что приводит к разрушению памятников культуры и культурных ландшафтов под влиянием природных процессов).

*Оценка и контроль состояния объектов Всемирного наследия.
Методы и рекомендации*

Для сохранения таких сложных объектов Всемирного наследия, как Рерос и Соловки необходимы организация мониторинга наследия и систематическое проведение экспертной оценки его состояния. В процессе мониторинга формируется банк информации, необходимой для оценки состояния культурного ландшафта и объектов наследия. На основании экспертной оценки, вырабатываются рекомендации принимаются конкретные решения.

Систематический мониторинг должен осуществляться на ключевых, специально выделяемых участках культурного ландшафта в пределах охраняемой территории. Эти участки являются индикаторами состояния такой территории. Особое внимание в ходе мониторинга должно уделяться различным природным и техногенным деструктивным процессам, ведущим к изменению, разрушению и утрате наследия.

Следует рассмотреть и целесообразность выделения индикаторных участков за пределами охраняемых территорий (для региона в целом), наблюдения в которых могут дополнить информацию о характере и

интенсивности изучаемых процессов.

Информация, получаемая с помощью мониторинга, может служить основой для составления паспорта (сертификата) ландшафта и базой для дальнейшей работы по управлению и экспертной оценке. Сертификат, ландшафта должен давать исчерпывающее представление его основных параметрах (базовом состоянии объекта). Эта информация очень важна и для обмена опытом между специалистами различных стран в рамках систем управления и профессионального исследования культурного ландшафта.

Регулярная экспертная оценка объектов Всемирного наследия, согласно- "Руководящим Указаниям..." ЮНЕСКО, должна проводиться каждые 5 лет. Для оценки необходимо иметь достаточную информацию о состоянии и развитии объекта и соответствующую базовую документацию.

Следует признать, что в настоящее время существующая информация и базовая документация неадекватны столь сложным объектам, каковыми являются. Рерос и Соловки.

Работа на объектах Всемирного наследия должна осуществляться под методическим руководством ЮНЕСКО, на основе соответствующих рекомендаций по проведению мониторинга и составлению базовой документации (паспортов) на объекты Всемирного наследия.

Законодательство и наследие

Сравнительный анализ российского и норвежского законодательств показывает, что при значительном разнообразии подходов к решению проблемы охраны наследия, между ними имеется и определенное сходство.

Характеристика существующего положения. Рекомендуемые направления развития

Термин "наследие" в норвежском законодательстве фигурирует в "Законе о памятниках культуры". Параграф 1 Закона гласит: *"Памятники культуры и культурная среда с их особенностями и разнообразием должны охраняться и как часть нашего культурного наследия и культурной идентичности, и как часть окружающей среды с ее ресурсами, подлежащими общему управлению."* В новой редакции Закона определяется тесная взаимосвязь между понятиями "культурная среда" и "культурный ландшафт".

В России термин "наследие" только внедряется в нормативную лексику (вместо термина "наследие в законодательстве традиционно используется понятие "памятник").

Термин "культурный ландшафт" (как один из видов наследия) фигурирует в нормативных актах Норвегии — в частности, в сопроводительных документах к "Закону о памятниках культуры" и в "Законе об охране природы" (§ 5 "Области охраняемого ландшафта"): *"Для того, чтобы сохранить своеобразие и красоту природных или культурных ландшафтов, следует выделять их как особо охраняемые ландшафтные комплексы."*

Культурный ландшафт России охраняется без процедуры официальной идентификации; разнообразные части и элементы культурного ландшафта попадают под охрану в различных формах — от отдельных памятников до значительных по площади особо охраняемых территорий — заповедников, заказников, национальных парков, музеев-заповедников и др.

Некоторые формы и способы, охраны культурного и природного наследия регламентируются в обеих странах примерно аналогичными законодательными актами. Это относится и к сохранению территорий наследия в соответствии с различными "законами об охране".

Основополагающим законодательным актом Норвегии, определяющим общее; развитие, культурного ландшафта и планировочную организацию территории, является "Закон о планировании и строительстве". В соответствии с этим Законом местные власти (коммуны) организуют свою деятельность по охране культурного и природного наследия и определяют перспективы использования и развития всей своей территории. В части, касающейся охраны культурного и природного наследия, этот Закон согласуется с "Законом об охране природы" и "Законом о памятниках культуры".

В России действуют аналогичные профильные законы: "Об особо охраняемых природных территориях", "Об охране и использовании ^памятников истории и культуры". Однако здесь нет полного аналога норвежскому "Закону о планировании и строительстве".

Следует отметить, что, в России, на уровне органов государственного управления окружающая среда понимается только как природная, в то время как в Норвегии это понятие включает как природный, так и социокультурный компоненты.

Основной недостаток закона "Об особо охраняемых природных территориях" - отсутствие конкретных механизмов, обеспечивающих соблюдение режима охраны территорий всеми действующими в их границах субъектами. Закон гласит; что хозяйственная и иная деятельность не должна наносить ущерба охраняемым объектам, и что установленный режим охраны должен соблюдаться всеми участниками правоотношений в границах такой территории. Однако Закон не указывает, каким способом обеспечивается

соблюдение этих требований, именно — не раскрывает конкретных правовых механизмов (договорные обязательства, обременение, сервитуты и т.д.).

Кроме того, закон достаточен только для однородных в управленческом отношении, территорий, когда вся или большая часть земель и иной, недвижимости в их границах принадлежит одному юридическому лицу, выступающему одновременно и субъектом охраны; Закон не предназначен для охраны комплексных историко-культурных и природных территорий, о чем свидетельствует его наименование. В отдельных аспектах он соподчинен отраслевым природно-ресурсным законам, что ограничивает его правовые возможности.

Закон "Об охране и использовании памятников истории и культуры", принятый в 1978 г., устарел. В новых политических и экономических условиях возможность его применения ограничена (несмотря на то, что процедуры государственного учета и режима охраны памятников в нем представлены достаточно полно). Основной недостаток Закона состоит в том, что сфера его применения касается только памятников, их комплексов и ансамблей. В нем отсутствует территориальный подход к охране наследия, нет представления об особо охраняемых историко-культурных территориях. Даже историко-культурные заповедники и заповедные места, упомянутые в Законе, рассматриваются как комплексы и ансамбли памятников, но не как охраняемые историко-культурные территории. Следовательно, целостная историко-культурная среда не полностью подпадает под нормы данного Закона.

Между тем; де-факто, охраняемые историко-культурные территории в России начали создаваться уже с 60-х годов (музеи-заповедники, музеи-усадьбы, историко-культурные заповедники).

В настоящее время в Российском Парламенте идет работа над новой редакцией закона "Об объектах культурного наследия (памятниках культуры) народов Российской Федерации", где территориальные аспекты охраны наследия должны быть учтены.

Корреспондирующие законы и взаимодействие различных законодательных актов

Помимо уже упоминавшихся законов, тематику наследия в российском законодательстве отражают более десяти законов, среди которых велика доля документов, регулирующих использование отдельных природных ресурсов.

Отдельные части российского "Градостроительного кодекса", закона "Об охране окружающей природной среды" и "Земельного кодекса" в совокупности могут составить своеобразный российский аналог норвежскому Закону о планировании и строительстве.

Согласно принятому "Градостроительному кодексу" (1998) отдельные территориальные проектные документы приобретают правоустанавливающий характер, на их основе можно будет вводить различные режимы охраны и использования культурных ландшафтов.

Действующий "Земельный кодекс" и проект новой его редакции определяют состав категорий земель Российской Федерации. Среди них выделяются категории "Земли природно-заповедного фонда" и "Земли историко-культурного назначения", устанавливаются режимные, и имущественные ограничения в их пользовании.

Однако в границах охраняемой территории могут находиться также земли, относящиеся к иным категориям (сельскохозяйственные, лесного фонда, земли поселений и т.д.), ограничения в пользовании которых устанавливаются профильными законами об охране наследия.

Закон "Об охране окружающей природной среды" позволяет устанавливать требования к хозяйственной, градостроительной и иной деятельности, способной оказать воздействие на окружающую среду. В этом законе специально выделены процедуры экологического контроля и мониторинга, которые можно использовать применительно к управлению культурными ландшафтами.

Итак, в России существует своя система корреспондирующих законодательных актов, многие из которых имеют норвежские аналоги. В Норвегии особое значение в связи с охраной наследия придается "Закону, о лесе" и "Закону о земле".

Законодательство России о природном и культурном наследии находится в настоящее время в той стадии, которую Норвегия прошла в начале 90-х годов. Это касается прежде всего тенденции к расширению понятий о рамках правового регулирования и об объекте: от отдельного памятника или их группы к территориальному комплексу, к историко-культурной среде в целом.

Формы сохранения, управления и использования участков природного и культурного наследия (культурных ландшафтов)

Управление природным и культурным наследием в Норвегии осуществляется под эгидой Министерства окружающей среды. Министерство руководит работой трех директоратов, которые функционируют как исполнительные органы по реализации государственной политики в области охраны окружающей среды.

Директораты занимаются проблемами загрязнения среды, природного наследия (Директорат управления природной средой), культурного наследия (Риксантикварен — Директорат по управлению памятниками культуры).

На региональном уровне (Норвегия разделена на 18 губерний) управление осуществляется в двух формах: государственные структуры (губернатор) занимаются управлением природного наследия; регионально-политические структуры (представительные власти губерний) занимаются управлением культурного наследия.

Кроме того, имеется особая структура (с полномочиями, соответствующими органам представительной власти на местах), ведающая культурным наследием саамов (Совет по памятникам культуры саамов) — в тех регионах, где это актуально.

На местном уровне оперативное управление культурным и природным наследием осуществляют преимущественно коммуны (органы местного самоуправления). В Норвегии имеется 435 коммун.

В дополнение к системе, описанной выше, различные ведомственные и политические структуры имеют свои области компетенции в сфере охраны окружающей среды.

Министерство сельского хозяйства (земледелие, лесное и пастбищное хозяйство, оленеводство) является основным ведомством, осуществляющим управление культурными ландшафтами и регулирующим использование земель. Это министерство не имеет директоратов, (как Министерство окружающей среды). Региональные подразделения. Министерства сельского хозяйства, как и региональные подразделения Министерства окружающей среды (по охране природного наследия) находятся в ведении губернаторов. „„„„Объекты культурного и природного наследия России находятся в ведении различных инстанций, в зависимости от их значения (федерального, регионального, местного) и формы их охраны (заповедники, заказники, парки и т.д.).

Управление охраняемыми территориями федерального значения осуществляют Госкомитет по охране окружающей среды, Федеральная служба леса, Министерство культуры. В частности, Госкомитет по охране окружающей среды ведает природными заповедниками, федеральными природными заказниками и федеральными памятниками природы. Национальные парки находятся в ведении Федеральной службы леса, а музеи-заповедники и иные историко-культурные территории — в ведении Министерства культуры. Уровень координации между этими ведомствами явно недостаточен. В ряде случаев для охраны и профильного использования территории создаются государственные учреждения, которым делегируются отдельные полномочия вышеуказанных ведомств.

На региональном уровне управление осуществляют территориальные подразделения указанных ведомств, работа которых осуществляется, под руководством глав областных администраций и иных субъектов федерации, (аналогично норвежским губернаторам). Эти подразделения осуществляют управление охраняемыми территориями (объектами природного и культурного наследия) регионального значения, а в отдельных случаях — федерального значения — если федеральные ведомства делегируют им такие полномочия.

Органы местного самоуправления (муниципалитеты) могут учреждать свои формы охраны, касающиеся объектов наследия местного значения.

Типы охраняемых территорий Норвегии и России

Для сохранения и профильного (по целевому назначению) использования того или иного объекта наследия избирается соответствующая форма охраны. У России и Норвегии имеются свои наборы таких форм и свои обоснования их выбора. В то же время в решении проблем охраны культурного ландшафта и объектов наследия есть и определенное сходство.

Норвежский "Закон об охране природы" называет 4 категории (типа) охраняемых природных территорий:

- национальные парки (§ 3 Закона);
- области охраняемого ландшафта (§ 5 Закона);
- природные резерваты (§ 8 Закона);
- памятники природы (§ 11 Закона).

Норвежский "Закон о памятниках культуры" фиксирует 4 формы охраны культурного наследия:

- все памятники культуры и исторические места, принадлежащие периоду до 1537 г., или

- памятники саамской культуры старше 100 лет, автоматически охраняемые по Закону (§ 4);
- памятники и места более позднего периода, охраняемые Министерством по специальному постановлению (§ 15 Закона);
- охранный зона памятников культуры (§ 19);
- охраняемая историко-культурная среда (§ 20).

Только последняя форма охраны исходит из целостного подхода к сохранению всех культурных памятников в комплексе.

Постановление об охране принимается на уровне правительства, министерства или директората (в зависимости от формы охраны).

Для охраны культурного ландшафта используются, главным образом, две взаимодополняющие категории: области охраняемого ландшафта" (законодательство об охране природы) и "охраняемая историко-культурная среда" (законодательство о культурном наследии). Система управления ими допускает и поощряет ведение традиционных форм земледелия, а также предусматривает сохранение традиционного использования территории, способов строительства и архитектурного стиля, сохранение иных форм наследия в ландшафте.

В России состав категорий охраняемых территорий несколько шире. Закон "Об особо охраняемых природных территориях" называет следующие категории:

- заповедники (в том числе биосферные, соответствующие международной категории "biosphere reserve") (разд. 2 Закона);
- национальные парки (разд. 3 Закона);
- природные парки (разд. 4 Закона);
- природные заказники (разд. 5 Закона);
- памятники природы (разд. 6 Закона);
- ботанические сады и дендрологические парки (разд. 7 Закона);
- лечебно-оздоровительные местности и курорты (разд. 8 Закона).

В действующем российском законодательстве отсутствует понятие "охраняемая историко-культурная территория", однако такие территории создаются в соответствии со специальными постановлениями правительства и других органов исполнительной власти.

Кроме того, историко-культурные заповедники и заповедные места, которые согласно закону "Об охране и использовании памятников истории и культуры" относятся к комплексам и ансамблям памятников, фактически являются особо охраняемыми территориями.

Таким образом, к формам охраны историко-культурных территорий следует относить:

- территории памятников культуры (ст. 1, 6 Закона);
- охранные зоны памятников культуры (ст. 33, 35 Закона);
- заповедные места (ст. 37 Закона);
- историко-культурные заповедники (ст. 36 Закона);
- музей-заповедники и музей-усадьбы (создаются по специальному постановлению).

Музей-заповедники по специфике охраны близки к норвежской категории «охраняемая историко-культурная среда».

Субъекты Российской Федерации вправе принимать свои нормативно-правовые акты по охраняемым территориям, и на этом уровне встречается такая категория, как "охраняемый ландшафт", аналогичная норвежской "области охраняемого ландшафта". Упоминаются в действующем законодательстве и другие типы охраняемых территорий.

Выбор категории зависит от целевого назначения охраняемой территории и связанных с этим видов профильной деятельности — консервационной, научно-исследовательской, просветительской, рекреационной, реставрационной и т.д.

Задачам охраны культурного ландшафта в наибольшей мере отвечают (на федеральном уровне) национальные парки и музей-заповедники.

Опыт охраны культурного и природного наследия Соловецкого архипелага

В настоящее время на территории Соловков располагаются следующие субъекты (деятельности):

- музей-заповедник;
- поселок с населением около 1 200 человек, интересы которого представляет администрация;
- лесхоз (выполняющий функции надзора);
- монастырь;
- несколько частных предприятий и водорослевый завод.

На Соловках не существует четкости в распределении властных полномочий среди субъектов управления территории по отношению к историко-культурному и природному наследию...

Формально управление наследием Соловков ведется на трех уровнях:

- федеральном (Министерство культуры);
- региональном (Комитет по культуре и искусству Архангельской области);
- локальном (музей-заповедник представляет на местном уровне органы государственного управления).

Вся территория архипелага и прибрежные акватории, его историко-культурное и природное наследие входят в границы территории, установленные для музея-заповедника (согласно Положению о музее-заповеднике, утвержденному Администрацией Архангельской области в 1980 г.).

В своей работе музей-заповедник руководствуется разработанным в 1991-1993 гг. "Проектом зон охраны и использования памятников Соловков". В этом документе определены режимы охраны памятников истории и архитектуры, установлены зоны их охраны, но охрана природных и культурных ландшафтов в нем не предусмотрена.

Музей-заповедник пытается ограничить действия местной администрации и хозяйственную деятельность населения в соответствии с требованиями охраны культурно-исторического наследия;

Большая часть земельного фонда Соловков (около 95 %) относится к землям Государственного лесного фонда и управляется от имени государства Соловецким лесхозом. Эта организация руководствуется в своей деятельности "Проектом организации и развития лесного хозяйства Соловецкого лесхоза", утвержденным в 1989 г. На землях лесхоза находится подавляющая часть культурных и природных ландшафтов и исторических хозяйственных систем. Лесхоз в меру своих возможностей осуществляет охрану природы архипелага, но совместных с музеем-заповедником работ по восстановлению культурного ландшафта не ведет. Лесхоз ограничивает хозяйственную деятельность администрации на своей территории, исходя из ведомственных требований охраны лесного фонда.

Вся территория Соловков является административной единицей (районом) Архангельской области. Однако реально в управлении местной администрации находится только инфраструктура поселка. В компетенцию администрации не входит охрана памятников и культурных ландшафтов, хотя вся территория поселка является историческим ландшафтом, включает (в себя) многочисленные памятники культуры. Совместных с музеем-заповедником работ по восстановлению исторического ландшафта администрация не ведет.

Попытки администрации включить в сферу своего управления всю территорию архипелага (в интересах местного сообщества) вызывают противодействие музея-заповедника и лесхоза.

В 1992 г. на архипелаге возобновилась деятельность Спасо-Преображенского монастыря. Это позволило начать работы по возрождению традиционной сельскохозяйственной деятельности, оживить пустовавшие прежде храмы и поселения. Речь идет уже не просто о восстановлении памятников или культурных ландшафтов — возобновляется мир живой православной культуры, традиционная культурная среда Соловков.

Постепенно меняется и качественный состав населения архипелага, вокруг монастыря образуется сообщество "мастеровых людей" — иконописцев, строителей, резчиков по дереву... В летний период возобновляется традиционная практика трудничества — безвозмездной работы паломников на монастырь. Монастырь, выступает заказчиком ремонтных, восстановительных и хозяйственных работ на архипелаге.

Изучение норвежского опыта показывает, что качество управления наследием в значительной мере определяется степенью координации и сотрудничества между различными уровнями и ветвями власти.

Применительно к наследию Соловецкого архипелага законодательная, нормативно-правовая и проектная работа должна проводиться в направлении интеграции деятельности различных управленческих структур и уровней управления. В то же время необходимо четко определить сферы их компетенции и ответственности.

Важным шагом в этом направлении может стать уточнение номинации Соловецкого архипелага как объекта Всемирного природного и культурного наследия, с учетом исключительно высокой ценности его культурного ландшафта.

Традиции демократического управления и охраны наследия (в частности, культурного ландшафта) в Норвегии.

Позитивные результаты и направления развития

Управление наследием и его охрана осуществляются в Норвегии на трех уровнях:

- национальном — Министерством окружающей среды с подчиненными ему директоратами;

— региональном — в лице губернатора (охрана природы), органами представительной власти губерний и Советом по памятникам саамской культуры (охрана культурного наследия);
— местном — коммунами.

В соответствии с "Законом о планировании и строительстве" коммуны являются самостоятельными властными структурами, ответственными за планировочную организацию территорий по всей Норвегии.. (вне зависимости от того, какую ценность имеет территория).

На тех территориях, которые подпадают под действие законов об охране природы и памятников культуры, власть коммун ограничивается специальными государственными постановлениями, но в остальном коммуна сама определяет характер использования и развития своей территории.

Различные планировочные документы по использованию участков, входящих в территорию коммуны, имеют правоустанавливающий характер (являются юридически обязательными). Для того, чтобы обеспечить защиту национальных и важных региональных интересов, установлены обязательные согласительные процедуры. Эти процедуры предусматривают предоставление документов и обсуждение важнейших планов развития коммуны на уровне региональных органов управления культурным и природным наследием.

В случае, если разработанные коммунной планы развития могут нанести вред ценным объектам окружающей среды, органы регионального управления по охране наследия могут отменить право коммуны на утверждение плана. В результате обсуждения коммуна либо корректирует план, либо он отсылается в Министерство окружающей среды, которое принимает окончательное решение (одобряет или отвергает план).

В ряде случаев создаются специальные службы для охраны наследия на местном уровне (как в Рересе).

Планы охраны и управления наследием на национальном и региональном уровнях (в том числе, проекты создания отдельных охраняемых территорий) заранее обсуждаются с местным населением (коммунами). Большое внимание уделяется согласованию планов с губернатором, органами представительной власти, Советом саами, с органами управления коммуной и местными общественными.

Ниже приведены направления совершенствования и ...дальнейшего развития системы управления культурным наследием в Норвегии

Чрезвычайно важным вопросом является разработка специальных схем охраны наследия для каждой губернии, поскольку действующая в Норвегии система планировочной документации недостаточно полно и всесторонне учитывает региональные особенности охраны наследия, в особенности, — культурного ландшафта.

Наряду со схемами охраны наследия на уровне губерний желательно уделять больше внимания разработке планов управления для отдельных объектов и охраняемых территорий, особенно в тех случаях, когда типовые планы не отвечают требуемому уровню решения проблемы.

Желательна большая ясность в вопросе распределения ответственности за охрану наследия на уровне муниципалитетов. Именно здесь находятся основные землевладельцы и хозяйствующие субъекты, от которых реально зависит состояние культурных ландшафтов.

Регламентация хозяйственной деятельности и использование охраняемых территорий

Режимы и регламенты хозяйственной деятельности и использования охраняемых территорий.

Отличительные особенности в подходах двух стран

Введение режимных ограничений на охраняемых территориях и регламентация хозяйственной деятельности осуществляются в России и Норвегии во многом аналогичными средствами. Различия же относятся, в основном, к сфере законодательного регулирования.

Основные режимные ограничения для охраняемых территорий России определяются в законе "Об особо охраняемых природных территориях". В соответствии с Законом органами государственного управления для наиболее значимых категорий охраняемых территорий разрабатываются индивидуальные "Положения", а для заповедников, национальных парков и музеев-заповедников, кроме того, "Проекты организации территории".

В различных документах, касающихся планировочной организации территории на региональном уровне, также вводятся определенные режимы охраны и регламенты использования наследия. Но такие документы имеют в России только рекомендательный, а не правоустанавливающий характер.

В Норвегии режим охраняемой территории устанавливается индивидуально, в рамках особых "Постановлений об охране", принимаемых органами государственной власти (в соответствии с Законом об охране природы или Законом об охране памятников культуры). "Постановления" имеют определенное

сходство с российскими "Положениями", но более лаконично изложены. Согласно "Постановлениям" могут быть разработаны "Планы управления" — аналоги российских "Проектов организации территории".

Типовые конфликтные ситуации и способы их разрешения

Требования охраны культурной и природной среды при наличии многих субъектов хозяйственной (и иной) деятельности на территории порождают конфликтные ситуации, часть из которых можно выделить как типовые, характерные как для России, так и для Норвегии.

Как для Рероса, так и для Соловков характерен определенный конфликт между хозяйственными интересами, интересами развития местного сообщества и требованиями охраны природной и культурной среды.

Постановления по охране культурного и природного наследия, принимаемые органами государственного управления, накладывают определенные ограничения на строительство, изменение планировки и расширение площадей традиционных поселений, на развитие определенных видов хозяйственной деятельности, использование природных ресурсов (вырубка лесов, охота, рыболовство и т.д.).

При такого типа конфликтах в России и Норвегии реализуются разные стратегии охраны. Для России характерна в настоящее время стратегия "охраны от ...", основывающаяся на мерах запретительного характера и ведущая к конфронтации органов охраны с местным населением. Такая стратегия может быть действенной только при жесткой, централизованной системе управления. Однако в этом случае наследие как бы отчуждается от местного сообщества, охраняется от местных жителей, исходя из соображений высшей, общегосударственной целесообразности. Население же оказывается в стороне от охраны наследия и лишается всякой мотивации для участия в этой

деятельности (что в ряде случаев приводит даже к нанесению ущерба наследию). "" ' "

. Возможна иная стратегия — "охрана для..." — которая реализуется в Норвегии. Охрана наследия при такой политике управления является для населения выгодной, неудобство проживания на особой территории компенсируется определенными льготами. Целостность культурной и природной среды становится качеством, которое может обеспечить развитие местного сообщества (через доходы от туризма, традиционной хозяйственной деятельности, реставрационно-восстановительных работ и т.д.). Однако реализация этой стратегий требует дальнейшего законодательного подкрепления и, в ряде случаев, значительного государственного финансирования.

К противоречиям, требующим дальнейшего рассмотрения, относятся конфликты между различными уровнями власти и интересами различных ведомств; между современными экологическими требованиями и целями охраны аутентичной исторической среды (например, в Реросе сохраняются памятники горнорудной промышленности, имеющие всемирную историческую ценность, которые, однако, представляют угрозу для природной среды).

Особая ценность наследия Рероса и Соловков как объектов Всемирного наследия требует и особого подхода к управлению (по сравнению с обычными территориями культурного и природного наследия). Приоритеты сохранения культурной и природной среды территорий, подобных Соловкам и Реросу, должны быть признаны на всех уровнях власти — от центрального до местного — и фиксироваться системой скоординированных нормативно-правовых актов (юридических и экономических мер).

Выводы и рекомендации

Российско-норвежская Группа экспертов по управлению культурными ландшафтами провела в 1997 г. предварительную оценку:

- существующей нормативно-правовой базы, касающейся проблем управления культурным ландшафтом, исходя из представления о единстве культурного и природного наследия;
- структуры государственных органов по управлению наследием;
- практики управления и состояния модельных культурных ландшафтов на двух объектах Всемирного наследия: Рерос с окрестностями и Соловецкий архипелаг.

Экспертная группа пришла к следующим выводам:

1. Россия и Норвегия обладают различными методами и подходами к управлению объектами наследия, в частности, культурными ландшафтами. Изучение и использование позитивного опыта двух стран должно способствовать решению отдельных проблем сохранения и использования культурных ландшафтов.
2. Экспертная группа считает, что действующее законодательство России по охране наследия недостаточно и требует дальнейшего развития в части усиления правовой защиты особо "ценных комплексных природно-культурных территорий (культурных ландшафтов).
3. Для Норвегии актуальна работа по координации различных законодательных актов, касающихся

охраны и использования природного и культурного наследия.

Экспертная группа отмечает особую важность создания условий для активизации участия местного населения в сохранении наследия (через привлечение населения к управлению наследием и его использованию).

4. Экспертная группа считает, что регулярная экспертная оценка объектов Всемирного наследия, осуществляемая ЮНЕСКО, может стать действенным инструментом охраны культурных ландшафтов и будет содействовать повышению уровня такой охраны на местах.

Совершенствование методов проведения подобных оценок в комплексе с методическим обеспечением работ по мониторингу и составлением необходимых баз данных представляется весьма актуальным. Это облегчит обмен опытом между отдельными странами и будет способствовать совершенствованию управления объектами Всемирного наследия в целом.

5. Территории, имеющие статус объектов Всемирного наследия, в силу особой совокупной ценности их культурных и природных ландшафтов, требуют применения особой практики управления, которая включает в себя управление как природными, так и культурными объектами. Для этого необходимо продолжить работу по совершенствованию систем и методов управления, организации соответствующих научных исследований.

Учитывая норвежский опыт по сохранению культурного ландшафта Рероса, и особую ценность культурных и природных ландшафтов Соловецкого архипелага, экспертная группа рекомендует провести в 1998 г. первую международную экспертную оценку состояния природного и культурного наследия Соловков как объекта Всемирного наследия.

6. В результате проведенного рекогносцировочного обследования Соловецких островов в октябре 1997 г. экспертная группа пришла к заключению, что природные ценности архипелага весьма важны, охрана культурного наследия немыслима без сохранения природных ценностей. Номинация Соловков как объекта Всемирного культурного наследия должна быть уточнена исходя из концепции культурного ландшафта. В процессе уточнения номинации следует повторно рассмотреть и окончательно определить статус природных ценностей архипелага как объекта Всемирного наследия.

6. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПО КУЛЬТУРНОМУ НАСЛЕДИЮ В НОРВЕГИИ

ЗАКОН № 50 ОТ 9 ИЮНЯ 1978 Г. О КУЛЬТУРНОМ НАСЛЕДИИ С ПОПРАВКАМИ ОТ 1 ЯНВАРЯ 1993 Г.

Глава I. Цель и сфера применения

1. Цель закона

Целью данного закона является охрана археологических, архитектурных памятников и местоположений (site), а также культурной среды во всем ее разнообразии и деталях не только как части норвежского культурного наследия и аутентичности, но и как составной части хозяйственного управления окружающей средой и ресурсами.

Государство выступает гарантом защиты этих ресурсов как важного научного источника и постоянной основы для приобретения жизненного опыта, формирования правосознания, позитивного мировосприятия, для деятельности нынешнего и грядущих поколений.

Положения этого закона должны учитываться при разработке и принятии других законодательных актов, так как в противном случае невозможно избежать неблагоприятного влияния на культурное наследие.

2. Понятия "памятники и местоположения" и "культурная среда"

Термин "памятники и местоположения" обозначает все следы человеческой деятельности в физической среде, включая места, связанные с историческими событиями, верованиями или традициями. Термин "культурная среда" здесь означает любую территорию, где памятник или местоположение (site) составляют часть более крупного объекта или явления.

Данный закон охраняет памятники и местоположения, а также культурную среду, имеющие культурно-историческую и архитектурную ценность.

Глава II. Памятники и местоположения, автоматически охраняемые законом

3. Запрещение наносить ущерб памятникам и местоположениям

Никто не правомочен, за исключением случаев, предусмотренных параграфом 8 данного закона, предпринимать действия, которые могут повредить, разрушить, извлечь из земли, переместить, изменить, сокрыть или любым другим способом испортить памятник или местоположение, автоматически охраняемые законом.

Если земля вокруг памятника или местоположения, автоматически охраняемых законом, или территория, описанная в параграфе 6, ранее использовались под пастбища или посевы, следует продолжить использование их подобным образом, если только уполномоченное законом лицо не решит иначе.

4. Памятники и местоположения, подлежащие автоматической охране законом

Все памятники и местоположения, относящиеся к периоду до 1537 г. н.э., автоматически охраняются законом. К ним относятся:

а) Места древних стоянок, пещеры и природные каменные убежища со следами жизнедеятельности человека; местоположения жилищ и церквей; все виды церквей, домов и зданий, их развалины или части; рукотворные курганы, отмечающие места древних земледельческих поселений; усадьбы, местоположения внутренних дворов замков или любые другие группы зданий, такие как местоположения рынков и торговых мест; местоположения городов и урбанизированных поселений или их развалины.

б) Местоположения и остатки мастерских и различных других мест трудовой деятельности, как-то: каменоломни, шахты, рудники, места добычи древесного угля и пункты смолварения, а также другие следы ремесленничества и промыслов.

в) Все виды возделывания земли, такие как пирамиды из камней с расчищенных участков; дренажные рвы и борозды от плуга; изгороди и ограды; приспособления для охоты, рыбной ловли.

г) Различного рода дороги и тропинки, будь то немощенные или мощенные камнем, деревом, другими материалами; дамбы и плотины; мосты, броды; причалы и порты; пристани и эллинги; паромные переправы и переправы волоком или их остатки; шлюзы каналов; дорожные и навигационные знаки.

д) Всевозможные оборонительные сооружения, такие как доты, окопы, крепостные валы, рвы,

фортификационные укрепления или их остатки; маяки и т.д.

е) Местоположения произведений искусства, культовые места, местоположения культовых захоронений и надгробий, колодцев, родников и другие места, связанные с археологическими находками, традициями, верованиями, легендами или обычаями.

ж) Скалы и обнаженная горная порода с надписями или изображениями, такими как рунические письмена, наскальная живопись, резьба и другие виды наскального искусства.

з) Установленные камни, кресты и подобные, памятники,

и) Каменные кладки, мощенная камнем мостовая и т.д.

к) Различного рода захоронения, отдельные и групповые, такие как могильные курганы, каменные могильники, усыпальницы, кремнированные захоронения, погребальные урны, гробы, кладбища и их территории, все виды надгробий.

То же относится к саамским памятникам и местоположениям (site), соответствующим вышеприведенной типологии, возраст которых превышает столетний рубеж.

В случаях, вызывающих сомнение, Министерство будет решать, подлежит или не подлежит памятник и местоположение автоматической охране данным законом. Решение Министерства обязательно к исполнению.

5. (отменен)

6. Охранная зона

Территория, расположенная вокруг автоматически охраняемых законом памятников и местоположений, как описано в параграфе 4, простирается от видимой или известной границы настолько, насколько это необходимо, чтобы охранять их от повреждений, как записано в параграфе 3, раздела I. В любом случае границы этой территории определяются компетентным лицом, назначенным в соответствии с данным законом.

До тех пор, пока территория, описанная в первом параграфе, точно не определена, она должно охватывать зону в радиусе 5 метров от видимой границы памятника или местоположения.

7. (отменен)

8. Разрешение на внесение изменений в автоматически охраняемый законом памятник или местоположение

Любой человек, собирающийся произвести действия, которые должны затронуть автоматически охраняемые законом памятники или местоположения, способом, описанном в первом абзаце третьего параграфа, должен как можно раньше, еще до начала действий предупредить об этом уполномоченное законом лицо или местную полицию. Этот специалист будет решать в максимально короткие сроки можно ли, а если да, то каким образом осуществить эти действия. Апелляция на принятое решение может быть подана в Министерство в течение 6 недель с того момента как адресат получил извещение.

Если после начала работ обнаружится, что они могут повредить автоматически охраняемый законом памятник или местоположение так, как это описано в первом абзаце параграфа 3, следует немедленно послать об этом сообщение, а работу, которая может повредить памятник или местоположение, приостановить. Уполномоченный специалист в минимальный срок (в течение трех недель после получения сообщения) должен решить можно ли продолжать начатую работу, а если можно, то при каких условиях. При особых обстоятельствах указанный срок может быть продлен Министерством. То же относится к последнему предложению первого абзаца.

Министерство должно требовать, чтобы любые строительство, монтаж и т.д., осуществляемые или начинаемые в нарушение этой части закона, были передвинуты или скорректированы в точно указанный срок.

Разрешения, согласно первому абзацу, не требуется для строительных и монтажных работ, осуществляемых в соответствии с местными земельными планами или планами развития, которые были утверждены после того, как данный закон вступил в силу. То же относится к территориям, отводимым под развитие в земельных планах местных властей, где подобное использование осуществляется с согласия уполномоченного законом специалиста.

9. Обязательное исследование и т.д.

В том случае, когда планируется строительство общественного или крупного частного объекта,

юридическое лицо или административная структура, возглавляющая это строительство, обязаны выяснить, заденет ли строительство памятники и местоположения, автоматически охраняемые законом так, как это описано в первом абзаце параграфа 3 и первом абзаце параграфа 8.

Исследования могут быть осуществлены путем пересылки плана специалисту, назначенному в соответствии с данным законом. Специалист должен в течение трех месяцев представить докладную записку. Министерство должно подкрепить это своей санкцией. Если вышеупомянутый уполномоченный специалист считает, что строительство затронет памятники и местоположения, автоматически охраняемые законом, как это описано в первом абзаце параграфа 3, то это позволяет продлить срок ответа еще на месяц, чтобы решить, каким образом в этом случае проект может быть реализован, либо предпринять необходимые шаги для обследования памятника или местоположения, или аннулирования защиты его законом. Министерство может продлить этот срок. Строительство нельзя начинать до окончания этого срока.

Положения первого и второго абзацев аналогичным образом касаются подготовки земельных планов и планов развития.

Министерство может издать дополнительные постановления, касающиеся соблюдения положений, содержащихся в первых трех абзацах.

10. Расходы на исследование памятников и местоположений, автоматически охраняемых законом

Расходы на исследование памятников и местоположений, охраняемых законом, или на проведение специальных мероприятий по их защите в связи со строительством, как описано в параграфе 8 и параграфе 9, несет инициатор строительства. При наличии особых оснований Министерство может принять решение о том, что все затраты или их часть будут покрыты за счет государства. В тех случаях, когда менее масштабное частное строительство является очень сложным, все или часть затрат будут, по решению Министерства, покрываться за счет государства, если они непомерно велики для инициатора строительства.

Министерство может издать дополнительные постановления, касающиеся соблюдения положений первого абзаца.

11. Сохранение, изучение и т.д

Когда землевладелец или землепользователь уведомлены, уполномоченный законом специалист имеет право:

а) Осуществлять поиск, регистрировать, делать снимки, сохранять, реставрировать, реконструировать или обносить оградой охраняемые законом памятники и местоположения и предпринимать необходимые меры по уходу за ними, их экспонированию, включая расчистку прилегающей территории.

б) Изучать памятники или местоположения с помощью раскопок или другими способами. После изучения памятник или местоположение приводится в порядок или консервируется, если только специалист, назначенный в соответствии с этим законом, не решит иначе.

В случае отсутствия соглашения, компенсация за повреждение земельного покрова или нарушение прав будет решаться оценочным путем. В сельских районах этим руководит шериф.

Глава III. Охраняемые законом объекты

12. Право собственности на охраняемые законом объекты

В случае, когда невозможно установить, кому принадлежит право собственности или отыскать владельца, нижеперечисленные объекты, обнаруженные случайно, благодаря научному открытию, археологическим раскопкам или любым иным путем, являются собственностью государства:

а) Объекты до 1537 г. н.э., такие, как оружие, орудия труда, культовые предметы, камни, куски, дерева или объекты из других материалов с рисунками или надписями, архитектурные фрагменты, прямо не связанные со зданиями или остатками зданий, мебель, церковная утварь, ювелирные изделия, архивные материалы, скелеты, части скелетов и т.д.

б) Монеты до 1650 г. н.э.

в) Объекты саамской культуры, соответствующие всем вышеперечисленным категориям и насчитывающие более 100 лет.

В спорных случаях Министерство будет решать, что отнести к охраняемым законом объектам в соответствии с пунктами а-в. Решение Министерства имеет обязательную силу. При наличии особых оснований объект может быть занесен в разряд охраняемых законом независимо от его возраста.

13. Консервация, вознаграждения и т.д.

Никто не имеет право наносить ущерб охраняемым законом объектам. Независимо от того, кто является владельцем, уполномоченный законом специалист может производить раскопки, передвигать, исследовать объекты в соответствии с параграфом 12 а-в и применять другие меры для того, чтобы законсервировать их или обеспечить их сохранность.

Человек, обнаруживший объект, подлежащий охране закона, обязан безотлагательно оповестить о своей находке местную полицию или специалиста, назначенного в соответствии с данным законом.

Министерство должно установить вознаграждение, которое делится поровну между тем, кто нашел, и владельцем земли. Если объект сделан из серебра или золота, вознаграждение должно быть эквивалентно по меньшей мере стоимости веса металла плюс 10% цены этого металла. В особых случаях Министерство может условиться о более низкой цене или удержать частично либо целиком всю долю землевладельца. Сумма, определенная Министерством в качестве вознаграждения, не может быть оспорена. Решение Министерства выплатить сумму меньше установленного минимума за серебряные или золотые предметы может быть изменено в суде.

Если находка является собственностью государства, уполномоченный законом специалист может, после того как она будет обследована, вручить все вознаграждение или его часть нашедшему предмет лицу или землевладельцу. Это решение не может быть оспорено.

Глава IV. Корабельные находки

14. Корабельные находки

Государство получает право собственности на суда возрастом более ста лет, корпуса, снасти, грузы и все остальное, что было на борту или же на остатках этих объектов, после того, как будут ирчерпаны все возможности установить кому принадлежит собственность или разыскать владельца.

Лицо, уполномоченное законом, может производить раскопки, передвигать, исследовать объекты, как это описано в первом абзаце, невзирая на то, кто является их владельцем, а также предпринимать необходимые меры для обеспечения их консервации и сохранности.

Подобные действия или любые другие, которые могут причинить ущерб объекту, не могут осуществляться ни владельцем, ни кем другим без разрешения уполномоченного законом лица. Но если это все же произошло, их необходимо привести в соответствие с положениями закона. По возможности, владельцы или администраторы земли должны быть предупреждены до того, как будут приняты меры, соответствующие данному абзацу закона. Подобным же образом применяются положения № 9, § 10 и 11, второй абзац.

Лицо, нашедшее любой объект, описанный в первом абзаце, обязано сообщить о находке в местную полицию или специалисту, назначенному в соответствии с данным законом. Если собственником объекта является государство, уполномоченный законом специалист может после обследования передать объект целиком или частично тому, кто его обнаружил, или землевладельцу.

Министерство должно определить сумму вознаграждения. Параграф 13, третий абзац, применяется подобным же образом. Человек, нашедший объект, определяется как лицо, которое указывает на ранее неизвестную находку и сообщает о ней (сравни, третий абзац).

Глава V. Индивидуальная охранная грамота

15. Охрана законом постсредневековых зданий, сооружений и т.д.

Министерство должно брать под охрану закона здания и сооружения или их части, имеющие культурно-историческую или архитектурную ценность. Охранная грамота обеспечивает сохранность недвижимых объектов (встроенные шкафы, печи и т.д.)- Крупные фрагменты движимых предметов также могут быть в нее включены, если есть на то особые основания, и в этом случае каждая отдельная позиция должна быть оговорена особо.

Здания и сооружения, которые могут быть взяты под охрану в соответствии с первым абзацем, включают памятники и местоположения, как описано в первом абзаце параграфа 4, независимо от их возраста, особые сооружения, такие как парки, сады, аллеи и т.д., общественные мемориалы и другие места, имеющие важное историческое значение.

15а. Исключения из правил

Министерство может в особых случаях допускать отступления от правил охранной грамоты или отдельных ее положений в отношении мер, которые не будут оказывать какого-либо значительного влияния

на памятник или местоположение, находящиеся под охраной закона.

Если имеются обстоятельства, связанные с исключением из правил, которые увеличивают стоимость работ, собственник или арендатор должен получить полную или частичную компенсацию за увеличение стоимости работ.

16. Ответственность за ущерб, наносимый охраняемым объектам

Если собственник, арендатор, любое Другое лицо с их ведома и согласия умышленно или по халатности предпримет действия, которые причинят ущерб находящемуся под охраной зданию или строению, то на нарушителей должна быть возложена обязанность восстановить здание или строение в их прежнем состоянии в установленный срок. Если положение охранной грамоты не соблюдается, уполномоченный специалист должен провести эту работу за счет владельца или арендатора. Иски с требованиями взыскать затраченные суммы являются основаниями для наложения ареста на собственность.

17. Ремонт охраняемых законом зданий

Если уполномоченному законом специалисту становится известно о том, что охраняемое законом здание приходит в ветхое состояние из-за отсутствия ремонта, здание должно быть подвергнуто экспертизе. Если существует опасность, что здание разрушится, то специалист предписывает владельцу или арендатору предпринять необходимые действия, чтобы это предотвратить. Если предписание не выполняется, то применяют параграф 16.

Министерство должно предоставить владельцу или пользователю дотацию на текущий ремонт или на ремонт, санкционированный уполномоченным специалистом.

18. Ущерб, нанесенный пожаром

Если охраняемое законом здание и другие объекты понесли ущерб от пожара или другого несчастного случая, владелец или арендатор должен без промедления сообщить об этом уполномоченному специалисту, который должен в течение шести недель решить, будет ли оно приведено в порядок или его следует отстроить заново. Указанный срок может быть продлен Министерством.

Если здание застраховано, и страховая компания была извещена о том, что здание охраняется законом, компания должна сообщить уполномоченному специалисту о страховке. Специалист должен вынести решение о том, чтобы компания не выплачивала страховку до принятия решения в соответствии с первым абзацем.

19. Охрана пространства вокруг охраняемого законом памятника или ландшафта

Министерство может взять под охрану пространство вокруг охраняемого законом памятника или местоположения, или вокруг корабельной находки, описанной в параграфе 14, поскольку это необходимо для того, чтобы сохранить силу воздействия памятника в окружающей среде или защитить научные интересы, связанные с ним.

В охранной грамоте, составленной в соответствии с первым абзацем, Министерство может запрещать или же регламентировать любые действия, в том числе движение транспорта на охраняемой территории, которые могут противоречить целям охраны. То же относится к разделению (раздроблению) земельных участков или передаче их в аренду под деятельность, которая описана в начале параграфа.

Министерство может в особых случаях допускать освобождение от действия охранной грамоты или отдельных ее положений там, где речь идет о мерах, которые не будут оказывать какого-либо значительного влияния на территорию, находящуюся под охраной.

20. Охрана культурной среды

Культурная среда, ее культурно-исторические ценности находятся под защитой Короля.

В охранной грамоте, составленной в соответствии с первым абзацем, Король может запрещать или регламентировать любые действия, в том числе движение транспорта, на охраняемой законом территории, противоречащие целям охраны. То же относится к разделению земельных участков или передаче их в аренду под деятельность, описанную выше.

Министерство может в особых случаях допускать освобождение от соблюдения режима, предусмотренного охранной грамотой или отдельных ее положений там, где речь идет о действиях, которые не будут оказывать сколько-нибудь значительного влияния на охраняемую территорию.

21. Уход за объектами

На территориях, которые охраняются согласно параграфам 19 и 20, уполномоченный специалист может предпринимать любые действия по уходу за памятником, которые он считает необходимыми в целях сохранения объекта. Это прежде всего содержание в порядке охраняемой территории, включая ее уборку и уход за растительностью, а также другие меры, направленные на сохранение культурной и природной среды и ее объектов.

В соответствии с первым абзацем собственник или арендатор должен быть предупрежден до того как будет предприниматься такие действия.

Глава VI. Специальные меры

22 Процессуальные нормы

1. Когда в соответствии с данным законом (параграфы 5, 15 и 21) составляется текст охранной грамоты, связанные с этой проблемой муниципалитеты должны участвовать в обсуждении размеров территории, отдельных мер предосторожности и других вопросов, имеющих важное значение для муниципалитетов и окружного планирования.

Лицо, отвечающее за охрану памятников, должно опубликовать специальное уведомление в виде регламентирующей правовой нормы не менее чем в двух наиболее читаемых газетах. В нем приводится текст проекта подготовленной охранной грамоты. Землевладельцы и собственники должны быть письменно уведомлены и им должен быть предоставлен достаточный для обсуждения срок.

На ранней стадии подготовки охранной грамоты следует привлекать к сотрудничеству общественных деятелей, пользующихся авторитетом, и заинтересованные организации.

2. После того как текст проекта охранной грамоты будет составлен, сообщение о ней должно быть напечатано в газете "Норск Лиснимгсблад" и еще не менее чем в двух наиболее читаемых газетах, чтобы текст проекта охранной грамоты был доступен общественной экспертизе. Публикация должна содержать описание всех включенных в грамоту положений и обеспечивать приемлемый срок для обсуждения (не менее 6 недель после публикации в прессе).

3. Прежде чем охранная грамота будет принята, в местный совет должна быть подана заявка. Там также должен быть отведен определенный срок на ее обсуждение.

4. Министерство должно принять к исполнению временную охранную грамоту до окончательного решения вопроса.

5. Резолюции, принятые в соответствии с параграфами 6, 15, 19 и 20, должны быть официально зарегистрированы.

23. Запрет на экспорт

Без согласия Министерства не разрешается вывозить следующее:

- а) автоматически охраняемые данным законом объекты;
- б) различные здания и их части, другие объекты, перешагнувшие столетний рубеж, имеющие художественную, культурную или персонально-историческую ценность, такие как скульптура, живопись, монеты, архивные материалы (рукописи, печати, древние книги), мебель, костюмы, оружие и др. предметы или движимые памятники;
- в) Саамские реликвии независимо от возраста;
- г) Реликвии (независимо от возраста), связанные с жизнью выдающихся личностей.

В особых случаях Министерство может наложить запрет на вывоз таких объектов независимо от их возраста.

Министерство может издать специальные постановления, обеспечивающие выполнение запрета на экспорт, включая дополнительные сведения о том, какие объекты запрещаются к вывозу.

24. Государственный Совет по культурному наследию

Государственный Совет по культурному наследию должен состоять из председателя и шести постоянных членов с личными представителями. Все они назначаются Королем сроком на четыре года.

Два члена Совета со своими представителями будут сначала назначаться на двухлетний срок. По меньшей мере четыре члена Совета и их представители должны быть высокопрофессиональными специалистами в области охраны культурного наследия.

Совет должен стимулировать охрану культурного наследия. Он является консультативным органом Министерства в принятии решений, связанных с проблемами культурного наследия.

Король будет издавать более детализированные постановления, касающиеся организации и методов, работы Совета, обязанностей его членов.

25. Обязанность органов государственной власти предоставлять отчет

Государственные, окружные и местные власти, которых каким-либо образом затрагивает данный закон, связываются обязательством предоставлять отчеты Министерству или уполномоченному законом специалисту.

26. Предварительное обложение налогом

Министерство может требовать обложение налогом по суду, чтобы определить, будут ли, а если да, то в какой степени, решения, связанные с параграфами 19 и 21, вести к тому, что органы государственной власти станут нести ответственность за компенсацию в соответствии с нормами права. Последующее решение должно быть принято не позднее чем через год после того, как налогообложение станет обязательным по закону для всех землевладельцев и собственников.

27. Штрафы и другие виды наказаний

Всякий, кто умышленно или по недосмотру нарушит любой запрет, предписание, условие или положение данного закона наказывается штрафом или лишением свободы сроком до одного года. Более серьезное нарушение карается лишением свободы до двух лет. Пособничество и подстрекательство в этих случаях караются теми же мерами.

28. Власти, уполномоченные данным законом

В соответствии с параграфами 3, 6, 8, 9, 11, 13, 14, 15а, 16, 17, 18, 21 и 25 Король должен решать, какой из органов власти является полномочными

В соответствии с положениями закона он может также принять решение, из которого следует, что полномочной властью будут местные муниципалитеты и муниципалитеты округов. Министерство может принять решение, по которому местные муниципалитеты и окружные муниципалитеты будут оказывать профессиональную помощь в случаях, рассматриваемых данным законом.

Министерство может составлять и издавать постановления, дополняющие и обеспечивающие соблюдение данного закона.

29. Вступление закона в действие... Отмена старых законов и поправки к другим законам

1. Дату вступления данного закона в силу определяет Король. С этого дня отменяются: закон об охране зданий от 3 декабря 1920 г. и закон о древних памятниках от 29 июня 1951 года № 3 г.

7.ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПРАКТИКА СОХРАНЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДВИЖИМЫХ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ ЗА РУБЕЖОМ

В странах с развитой частной собственностью немалое количество объектов природного и культурного наследия находится в частном владении. Законодательство этих стран знает ряд приемов, направленных на сохранение объектов наследия и его рациональное использование.

В Нидерландах существенная часть государственных природных резерватов образована из пожертвования частных лиц. Некоторые ценные участки признаются резерватами, оставаясь в частном владении, но их собственники не вправе приступать к строительству или иным преобразованиям без согласия государственных земельно-планировочных органов. С 1928 г. в стране действует закон, устанавливающий налоговые льготы для владельцев лесных земель, на которых имеются ценные природные или культурные объекты — особенно если леса открыты для посещений. Льготы отменяются, если собственник плохо содержит свой лес или эксплуатирует его таким образом, который не одобряется государственным лесным органом.

В Великобритании с 1925 г. действует закон о земельной собственности, по которому посторонним открыт доступ в горы на общинные земли. К земельным планировкам в сельской местности предъявляется требование, выполнение которого позволяет по возможности сохранить (или даже создать заново) так называемые пейзажные коридоры. Для сравнения можно указать, что отечественные инструкции по землеустройству сельскохозяйственных предприятий (одно из самых массовых планировочных мероприятий в сельской местности) не ставят перед собой задачу сохранять эстетику местности, а саму местность приспособлять (в необходимых случаях) к нуждам туристов. Лишь небольшое внимание этим проблемам уделяют документы по лесоустройству. С 1986 г. администрации национальных парков в зонах своей деятельности уполномочены рассматривать проекты планировки и застройки местности — вплоть до отдельных ферм. При этом они стремятся добиться соглашения с собственниками о сохранении и восстановлении объектов природного и культурного наследия, попадающих в зону преобразования. (При необходимости производится выкуп наиболее ценных для парков земель). На это же нацелены строительные инспекторы и местные плановые комиссии, дающие разрешения на любое новое строительство.

Собственники частных парков, если они выполняют общественные функции (например, уменьшают наплыв посетителей на ценные природные уголья в национальных парках), могут претендовать на получение государственных дотаций. Многие национальные парки достигают соглашения с фермерами и другими владельцами земель о праве отдыхающих проходить по этим землям, знакомиться с находящимися там памятниками природы и архитектуры, пользоваться видовыми площадками. В ряде случаев частные владельцы получают за это денежную или натуральную компенсацию.

В плотно населенной Англии, где ценятся даже небольшие участки мало измененной природы, действуют и централизованные программы, предусматривающие выплату компенсации фермерам, если они позволяют проход по своим угольям, а тем более устройство там туристских биваков. Обычно такие программы требуют забрасывания малопродуктивных или малоудобных сельхозугодий, которое поощряется органами сельского хозяйства. Если на забрасываемых землях проводятся меры по содействию живой природе то компенсация выплачивается по линии Комиссии по сохранению сельской местности. Она же вовлечена в финансирование частных мер по уходу за береговой линией моря, по поддержанию старых садов, живых изгородей и т.п. ландшафтных объектов.

Фонд Английская Природа выплачивает фермерам компенсации за отказ от интенсивного использования участков, имеющих научную или познавательную ценность (геологические, археологические и др. объекты), а также необходимых для существования редких видов биоты. Восстановлению лесов на частных землях помогает Лесная комиссия. Комплексная программа, предусматривающая забрасывание маргинальных сельскохозяйственных земель или ограничение их использования, действует в Уэльсе. (Некоторые авторы считают выплату компенсации за многие частные мероприятия излишними, так как они были бы выполнены фермерами и без государственной поддержки. Независимо от этого, их критике подвергается фрагментарность ряда программ. Evans N...J., Morris C. Towards a Geography of Agri-Environmental Policies in England and Wales// *Geoforum* - 1997 - 2 - 28, № 2, 189-204)

Все такие мероприятия проводятся в добровольном порядке, но в некоторых случаях (например, когда дело касается права прохода отдыхающих к берегам морей) они содержат элемент принудительности. Участки, имеющие природную или культурную ценность, но неухоженные и заброшенные, могут быть приведены в порядок даже помимо воли их владельцев. Государственная Комиссия по охране природы вправе принудительно выкупать участки, имеющие природно-научную ценность. (*Abstract of Legislation//*

"Countryside 1970". London, H.M.S.O., 1964, 193-202.)

В Англии система выплат компенсации распространяется на местные власти. Если они поддерживают и благоустраивают ценные ландшафты, которые признаются "выдающимися живописными территориями", "морскими побережьями" и др., и если они обеспечивают доступ туда публики, то им полагаются государственные дотации. (P. and J.Poore. Protected Landscapes in the United Kingdom. Countryside Commission. 1992.)

В Англии, Шотландии и Северной Ирландии действует система небольших дотаций для собственников исторических зданий, сооружений, поскольку владельцам приходится нести повышенные расходы на их ремонт и содержание.

В США помимо многочисленных природных и культурных резерватов, организуемых центральными, региональными и местными властями, существуют заповедные комплексы, принадлежащие частным лицам и организациям. В ряде случаев управление ими передается государственным структурам или специализированным, обществам, но за учредителями остается право контроля за соблюдением условий, выдвинутых в момент передачи. Нередко ими же создаются особые фонды для финансирования эксплуатационных мероприятий. Если (по мнению учредителя) эти условия не выполняются, объект может быть изъят у эксплуатирующей его организации и передан другой. В одном случае собственники земель по р. Бантам в штате Коннектикут договорились заповедать прибрежную полосу в 60 м (200 футов), передав ее в управление местному парку. Такие отношения покрываются правовым институтом доверительной собственности (траст).

Многие штаты предоставляют льготный режим обложения таких земель — даже если собственники выговаривают себе право продолжать некоторые виды пользования.

Ряд природоохранных и исторических организаций США практикует выкуп выдающихся земель с тем, чтобы сохранить их от застройки и других нежелательных преобразований. Такая же практика существует в Англии, где внимание подобных организаций направлено преимущественно на сохранение старинных построек и их окружения. Применяется также выдача дотаций (за счет указанных организаций) собственникам охраняемых объектов, чтобы облегчить их содержание и реставрацию.

В США некоторые федеральные органы, обладатели парковых и других ценных земель, пользуются институтом трастового управления, чтобы передать принадлежащие им природные и культурные объекты в управление местным научным или учебным учреждениям. (Goodwin R.H. Some Legal Aspects of Private Action in the Establishment of Natural Areas in the United States // IUCN Publ. News Ser., 1964, № 3, 151-162, Discussion: 138-146.)

В национальных парках Англии допускается устройство водохранилищ, в том числе принадлежащих частным компаниям. Практически во всех таких случаях на водохранилищную компанию накладывается обязательство "терпеть" присутствие туристов на акваториях и берегах или даже создавать для этого соответствующие удобства. Если в парке ведутся горные работы, то разработчик недр обязан допускать (с соблюдением мер предосторожности) экскурсантов, а на выработанных карьерах разрешать сбор минералогических коллекций и т.п. деятельность. (Capp N. Controlling Development in the National Parks of England and Wales//Town Planning Rev. 1992 - 63 - № 2.)

Государственные и частные гидротехнические работы должны содействовать сохранению и благоустройству лучших мест загородного отдыха в Северной Америке. В Канаде работы по реконструкции водного пути и строительству ГЭС на р. Св. Лаврентия, которые проводились в 1960-х годах, совмещались с показом посетителям достижений научно-технической мысли. В США на крупных застройщиков возлагается дополнительная обязанность создавать в соответствующих местах музеи (типа краеведческих) и зоны отдыха для посетителей. Такие меры были выполнены, например, в штате Невада на известном озере Тахо при плотине, регулирующей сток вытекающей из озера р. Траки. Такие же требования выдвигает Федеральная комиссия по регулированию энергетики при выдаче лицензий на строительство ГЭС. Выполнение этих требований она дополнительно проверяет в ходе компаний по продлению срока лицензий. (Hydrorelicensing Could Start a Battle over Utility Landholding // Elec.World, 1991 - 205, № 12, 9.)

В США судебная система поддержала иски охранителей природы к Корпусу военных строителей (курирующего судоходные воды США) по поводу безучастного его отношения к осушению и застройке экологически ценных водно-болотных, угодий. Начав запрещать некоторые из такого рода работ, Корпус в то же время не выплачивает затронутым собственникам каких-либо компенсаций. Аналогичный результат последовал в деле о надстройке памятника архитектуры — Центрального вокзала в Нью-Йорке. Город запретил проект надстройки, сославшись на то, что "вокзал удовлетворяет своим функциям по обслуживанию пассажиров". Этот запрет был поддержан судебной системой.

В Калифорнии публичные ограничения могут настичь частных собственников в момент выдачи им

разрешений на застройку. Такой метод практикует Комиссия штата по охране его морских побережий. Согласовывая проект строительства, она обычно требует, чтобы собственник сохранил "вид на море", а также допускал проход к нему. (Ecol. Low Quart., 1992. 19, № 1, 63-96.)

Взаимоотношения с частным сектором в США выливаются иногда в необычные (для нашей страны) операции. Когда выдающаяся по своей живописности долина р. Озарк была выделена в федеральную охраняемую зону, закон разрешил Службе национальных парков выкупать при необходимости частные земли (прежде всего для обеспечения прохода к реке) с последующей сдачей выкупленных земель в аренду прежним их собственникам. (Борисов В.А, Забелина Н.М., Караваева В.М. Опыт охраны природных ресурсов США Ч. II. Обзорная информация. М.: ВНИИТЭИСХ, 1972. С. 30.)

Денежные расчеты могут затрагивать не только частный сектор, но и органы власти разного уровня. Обширный парк Адирондак, организованный штатом Нью-Йорк, захватывает как земли штата, так и смежные леса, принадлежащие частным собственникам. Тем самым право рубки в этих лесах ограничивается, а то и запрещается. Чтобы компенсировать упущенные выгоды собственников, штат применяет в отношении них налоговые льготы. С другой стороны, поскольку принадлежащие штату леса Адирондака не подлежат промышленной эксплуатации, местные власти теряют налоговые доходы, которые они могли бы получить в ином случае. Чтобы компенсировать эти потери, штат выплачивает местным властям налог с принадлежащей ему в Адирондаке недвижимости. (Halper LA. A Rich Man's Paradise... //Ecol. Low Quart 1992. 19, № 2.)

В России в недавнем прошлом некоторым колхозам и совхозам удавалось выделять определенные участки в качестве природных резерватов — чаще всего для охраны насекомых-опылителей. Но эти мероприятия не были поддержаны земельным законодательством и не получили отражения в государственном земельном учете. Не видно их "следа" и в действующем налоговом законодательстве. В случае раздела сельскохозяйственных земель на частные владения эти резерваты вряд ли сохранятся, поэтому о них нужно вспомнить; заранее.

Надо сказать, что законодательство об аграрной реформе в России вообще уделяет мало внимания объектам наследия. При создании фермерских хозяйств на последние обычно накладывается два рода ограничений. Во-первых — сохранять проходящие по "Их владениям линии электропередач и, во-вторых, — соблюдать режим водоохраных полос вдоль малых рек и водохранилищ — в той мере, в какой последние выделены на местности (эту оговорку приходится делать по той причине, что далеко не везде отбиты на местности даже границы вновь образованных хозяйств). Другие меры охраны наследия не предусматриваются.

В законодательстве об аграрной реформе даже не упоминается о задаче сохранения объектов наследия.. Не предусматривает оно и предварительной инвентаризации объектов наследия. Нет речи о налоговых льготах для владельцев земель, на которых окажутся охраняемые объекты; не ставится задача сохранения (или устройства заново) проезда и прохода к памятникам природы и культуры.

Проведение такого рода мероприятий тормозится также тем, что землеустроительная служба, традиционно занятая планированием использования сельской местности, никогда не ориентировалась и не ориентируется ныне на выявление объектов наследия, на их охрану и благоустройство.

Закон РФ 1991 г. "О плате за землю" (который фактически объединил плату за государственную землю и налог на частные владения) со временем "оброс" огромным количеством поправок и дополнений, предоставляющих льготы тем владельцам, которые не имеют (или не должны иметь) дохода от земли. Но среди этих льготников нет хозяйственных организаций и физических лиц, на чьих землях располагаются памятники природы и культуры, как и вообще тех, кто должен терпеть ограничения, наложенные в публичных интересах. Так, лишены льгот по земельному налогу сельхозпредприятия, чьи земли заходят во вторые и третьи пояса зон санитарной охраны водопроводов, а равно во вторые и третьи зоны округов санитарной охраны курортов.

Установление правил налогового обложения земли на уровне РФ вообще спорно, так как особенности хозяйственного использования территории можно учесть только на региональном и местном уровнях. Централизованное установление земельного налога не оправдано даже с чисто финансовой стороны, так как по закону в бюджет России поступает только 10 /о от собранных сумм.

Опыт ряда зарубежных стран свидетельствует о необходимости согласования действий по сохранению культурного и природного наследия (независимо от их ценности) с местными властями и общественными организациями.

Во Франции с 1976 г. проекты устройства новых национальных парков и резерватов не принимаются к рассмотрению, если их не поддерживают местные власти. Предусматривается организация межведомственных комитетов как совещательных органов дирекции национальных парков, а при них — научных советов, в

которых обычно представлены университетские ученые, определяющие направленность и содержание научных исследований. (Beuter T.M. Marine Nature Reserves in France: Legal Framework, Management and Comparative Notes for the U.S. Marine Sanctuary Program // Coastal Manag., 1994 - 22 - № 1, 1-24.) В Англии до последнего времени дирекции национальных парков прямо подчинялись межведомственным советам, большинство членов в которые выделяли местные самоуправления; сами национальные парки формально имели столько земельно-планировочных полномочий, сколько им делегировали местные власти.

Именно на этом уровне власти действуют земельно-планировочные органы низового звена. Поэтому любые планировочные изменения, в том числе выделение новых объектов наследия, а также установление сервитутов, облегчающих пользование ими, почти автоматически фиксируются на местных картах и учитываются при всех последующих планировочных решениях. Примерно такое же положение имеет место в Восточных штатах США, где традиционно велика земельно-планировочная роль местных властей. При такой системе почти исключены случаи, когда происходит "плановое" нарушение объектов наследия вследствие несогласованности действий между разными ведомствами и между властями разных уровней.

Такая система должна представлять интерес и для России, поскольку в нашей стране пока еще нет процедуры, позволяющей надежно учитывать объекты наследия при любой перепланировке местности.

В любой стране сотрудничество с местными властями является одним из важнейших слагаемых успеха при выявлении, описании, охране и организации использования объектов наследия. Если в стране имеется развитая сеть краеведческих организаций, "кружков любителей истории и других общественных организаций, то их помощь также оказывается необходимой. Именно так обстоит дело, например, в той же Англии.

В современной России относительно активны организации зеленых, но они проходят в основном "негативную стадию" своего развития, пытаясь противодействовать проектам, оказывающим воздействие на выдающиеся природные и культурные объекты или ухудшающим экологическую обстановку. Правда, они накапливают также опыт позитивного управления объектами наследия, но этот процесс идет пока медленно. Основная работа ложится здесь на специализированные органы и организации.

В этой области имеются резервы. Они заключаются в неиспользованных возможностях специалистов изыскательских организаций, которые нередко сталкиваются с объектами наследия в ходе своей работы, хотя, возможно, не всегда подозревают об этом обстоятельстве. Этот недостаток следовало бы преодолеть путем расширения подготовки будущих и переподготовки действующих специалистов: земле- и лесоустроителей, мелиораторов, топографов, геодезистов, геологов и др.

Некоторые улучшения следовало бы внести в отработанную форму паспорта, составляемого на каждый памятник истории и культуры. В этой форме не обращается должного внимания на то, кому принадлежит обслуживающая памятник земля, с кем он граничит, не фиксируется состояние земельного участка, наличие документов о его правовом режиме и даже сам факт регистрации этого участка в БТИ (бюро технической инвентаризации), в документах землеустройства или хозяйственного учета. Этот пробел делает памятник недостаточно защищенным с земельно-хозяйственной стороны.

Информационная обеспеченность является необходимым условием для сохранения объектов наследия. Фактически это первый шаг к привлечению внимания к проблемам сохранения и использования наследия как со стороны общественности, так и органов местного самоуправления.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	2
1. Охрана памятников истории и культуры в Италии.....	3
2. Охрана памятников истории и культуры во Франции.....	8
3. Охрана памятников истории и культуры в США.....	12
4. Охрана памятников истории и культуры в ФРГ.....	19
5. Сравнительный анализ практики управления культурными ландшафтами в Норвегии и России.....	24
6. Законодательство по культурному наследию в Норвегии.....	34
7. Законодательная и управленческая практика сохранения и использования недвижимых объектов культурного и природного наследия.....	41

