

был выражен в лозунге: «Пролетарии всех стран, соединяйтесь!».

2. Гасанова Н. К. Возможности стратегии мультикультурализма в современном обществе // Вестник МГУКИ. 2012. № 2. С. 23–28.

3. История СССР с древнейших времен до наших дней. М., 1967.

4. Мультикультурализм и этнокультурные процессы в меняющемся мире. М., 2003. С. 16.

#### YU. V. KITOV, N. K. KHASANOVA. THE PRACTICE OF CULTURAL POLICY: RUSSIAN EXPERIENCE

*The peculiarities of the Russian cultural policies related to the current trends of its theoretical and methodological studies.*

**Key words:** Cultural policy, theoretic and methodological foundations, methods, ideology

Г. Г. ДАВЫДЕНКО, М. П. БЕРЛИЗОВ

### ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТА ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РОССИИ

*Авторами делается краткий экскурс в историю появления процедуры историко-культурной экспертизы в законодательстве России, и освещается существующая процедура ее проведения. При этом изучаются сложившиеся проблемы, касающиеся не только самой историко-культурной экспертизы (объекты экспертизы, процедура и пр.), но и процедуры подготовки и аттестации кадров для ее проведения.*

**Ключевые слова:** историко-культурная экспертиза, объект культурного наследия, акт историко-культурной экспертизы.

Сфера культуры является одной из важнейших сфер общественной жизни. Именно от ее достижений и состояния во многом зависит положение государства на международной арене. И это связано, в первую очередь, не с тем, каков приток инвестиций и денежных средств, поступающих от туристического бизнеса, а с тем, кто, как и кем будет управлять в стране. Ведь такие понятия, как «цивилизованное государство», «цивилизованный человек» – есть ни что иное, как показатель уровня развития данного общества именно в морально-этическом, а следовательно культурном плане. Однако, сфера культуры является очень неоднозначной и многогранной, и связано это, в первую очередь, с наличием большого количества оценочных категорий. Оценочные же категории зачастую сводятся к простому усмотрению того или иного лица, а следовательно нельзя говорить о полной объективности. Это особенно важно, когда речь заходит о процедурах, зафиксированных в законодательстве, от которых зависит принятие важнейших решений. Об одной из таких процедур с наличием оценочных категорий и пойдет речь в данной статье. Это ничто иное, как «государственная историко-культурная экспертиза».

Понятие «государственная историко-культурная экспертиза» сравнительно новое в законодательстве России. Впервые сам институт такой экспертизы был зафиксирован в п. 12 Инструкции о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры [1] (далее - Инструкция) и представлял собой следующее: при получении сведений об обнаружении

объектов, обладающих признаками памятников истории и культуры, государственные органы охраны памятников организывают проведение экспертизы. В случае установления их культурной ценности указанные объекты регистрируются в Списках вновь выявленных объектов, представляющих историческую, научную, художественную или иную культурную ценность. Для проведения экспертизы государственные органы охраны памятников имели право привлекать специалистов научно-исследовательских и проектных организаций, обществ охраны памятников истории и культуры и других специализированных организаций. Таким образом, мы видим, что памятник истории и культуры (или объект культурного наследия народов РФ, как указано в действующем законодательстве РФ [2]) мог приобрести таковой статус только при наличии соответствующего экспертного заключения. При этом не указывалось ни на процедуру проведения такой экспертизы, ни на роль самого государственного органа при ее проведении, не была регламентирована форма экспертного заключения, а также требования к кандидатам в эксперты, и порядку их признания таковыми. В условиях административно-командной системы, при наличии единой идеологии и политической воли, а также жесткой административно-уголовной дисциплины, такие вольно изложенные положения нормативно-правовых актов практически не оказывали какого-либо негативного влияния на законность проведения данной процедуры и, как следствие, само дело государственной охраны объектов культурного наследия, как всеобщего достояния народа России.

Однако с переходом к рыночным отношениям, введением в гражданский оборот как самих объектов культурного наследия, так и земельных участков (водных объектов), в пределах которых располагаются объекты культурного наследия, закреплением частной формы собственности на объекты культурного наследия – ситуация стала резко меняться. Теперь многим собственникам зданий (строений и сооружений), а также земельных участков (водных объектов) объекты культурного наследия стали мешать, так как действующее законодательство РФ устанавливает целый ряд ограничений и запретов при осуществлении прав владения, пользования и распоряжения данной категорией имущества. Естественно, это касалось не только уже стоящих на государственной охране объектов культурного наследия, но и тех, которые еще только предстояло выявить.

Все вышесказанное начало негативно сказываться на самом деле использования, сохранения, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия. Однако, какого-либо единого политического решения на федеральном уровне в то время принято не было. В связи с этим отдельные субъекты РФ стали пытаться самостоятельно регулировать данный вопрос. Так, например, в Краснодарском крае был принят Закон Краснодарского края от 1 апреля 1997 года № 75-КЗ «Об охране и использовании памятников истории и культуры на территории Краснодарского края» [3], в котором указывалось на:

- обязанность органов охраны памятников организовать экспертизу «обнаруженных культурных объектов (ценностей)», перед их включением в списки выявленных недвижимых памятников истории и культуры. При этом в законе;

- экспертиза выявленных культурных ценностей должна проводиться краевым органом охраны памятников только с участием высококвалифицированных специалистов в соответствующей области истории и культуры;

- образовывался постояннодействующий экспертный орган – Научно-методический совет органа охраны памятников истории и культуры. Состав научно-методического совета и положение о нем утверждались руководителем краевого органа охраны памятников. Совет наделялся правами научной экспертизы любого направления деятельности органа охраны памятников. На его рассмотрение выносились сложные программные, а также спорные вопросы учета, охраны, использования, изучения и реставрации памятников истории и культуры. Вместе с тем решения научно-методического совета являлись рекомендательными для краевого органа охраны памятников и могли быть пересмотрены лишь решением высшего научно-методического совета при федеральном органе охраны памятников.

25 июня 2002 года на федеральном уровне после долгих обсуждения был наконец принят Федеральный закон № 73-ФЗ «Об объектах культурного

наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон об ОКН), в котором была предусмотрена глава V «Государственная историко-культурная экспертиза». Однако, ни в данном нормативно-правовом акте, ни в более поздних, принятых по этому вопросу, так и не дано легальное определение (понятие) государственной историко-культурной экспертизы (далее – ИКЭ). Вместе с тем, наконец в ст. 28-32 Закона об ОКН были сформулированы и установлены:

- принципы проведения ИКЭ;
- цели ИКЭ;
- объекты ИКЭ;
- способ финансирования ИКЭ и;
- заключение (акт) ИКЭ.

При этом, как и ранее, порядок проведения самой ИКЭ прописан не был, а введена отсылочная норма, налагающая обязанность по принятию соответствующего нормативно-правового акта на Правительство РФ. В статье же 63 Закона об ОКН было предусмотрено, что до принятия вышеуказанного акта Правительством РФ, сохраняется прежний порядок, закрепленный в Инструкции. Все это, фактически, «свело на нет» не только действие главы V Закона об ОКН, но и полностью ликвидировало ту практику, которая сложилась в субъектах РФ к тому времени на основе их региональных нормативных актов. Естественно порожденный «правовой вакуум» не мог не сказаться негативно на деле сохранения объектов культурного наследия народов РФ.

15 июля 2009 года было принято Постановление Правительства РФ № 569 «Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе» [4]. В данном акте были установлены: требования к определению физических и юридических лиц, которые могут привлекаться в качестве экспертов, перечень представляемых экспертам документов, порядок их рассмотрения, порядок проведения иных исследований в рамках экспертизы, порядок определения размера оплаты экспертизы, касающейся объектов культурного наследия федерального значения, а также порядок назначения повторной экспертизы. Вместе с тем, как и прежде, данный акт не мог быть полностью самостоятельно реализован, так как им предусматривалось, что аттестация экспертов по проведению ИКЭ будет осуществляться в порядке, установленном Министерством культуры РФ. Соответственно без наличия экспертов нельзя говорить и о проведении самой экспертизы.

26 августа 2010 года вышел в свет приказ Министерства культуры РФ № 563 «Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы» [5]. Именно данный документ можно считать отправной точкой в деле современной историко-культурной экспертизы в РФ. Согласно ему, аттестацию экспертов осуществляла Росохранкультура, которая активно и включилась

в эту работу. Однако, в связи с ее упразднением Указом Президента РФ от 8 февраля 2011 г. № 155 «Вопросы Министерства культуры Российской Федерации» [6] часть проведенных ею аттестаций была признана незаконной, количество экспертов осталось недостаточным, процедура их аттестации вновь прекратилась. Большинство специалистов полагало, что аттестация вновь начнется уже Министерством культуры РФ с принятием нового положения о нем. Однако, в первоначальной редакции такового, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 [7], в перечне полномочий министерства культуры РФ ничего не говорилось о создании комиссии по аттестации экспертов по проведению ИКЭ. Позже необходимые изменения были внесены и аттестация вновь началась, однако не надолго.

В настоящее время на правовой экспертизе в Министерстве юстиции РФ до сих пор находится проект приказа Министерства культуры РФ от 11 января 2013 года «Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы» [8], которое существенно отличается от предыдущего. Несмотря на отсутствие его официального утверждения, Министерство культуры РФ фактически продолжает аттестацию историко-культурных экспертов (хотя и все 2-3 раза в год). Информация об их персональном составе и количестве размещена на официальном сайте Министерства культуры РФ [9].

Все вышеизложенное было лишь изложением в хронологической последовательности нормативных правовых актов, регулирующих данный институт. Вместе с тем, интерес для исследователей представляет также эволюция правового регулирования конкретных процедур ИКЭ, а также существующие проблемы его реализации.

Так, традиционно первым проблемным практическим вопросом данного института является «выпадение» одного из объектов экспертизы из списка решений органов государственной власти, для которых и проводится сама ИКЭ. Речь идет о таком объекте ИКЭ, как «земельные участки, подлежащие хозяйственному освоению». В Постановлении Правительства РФ от 15 июля 2009 года № 569 перечислен список решений, для которых проводится ИКЭ: для включения объекта в реестр объектов культурного наследия народов РФ, исключения из него, изменения его категории, отнесения достопримечательного места к историко-культурным заповедникам, утверждения границ зон его охраны, о возможности проведения работ по сохранению. В статье же 30 Закона об ОКН перечисляются объекты ИКЭ: объекты, обладающие признаками ОКН; земельные участки, подлежащие хозяйственному освоению; документы, обосновывающие включение ОКН в реестр, их исключение из реестра, или изменение их категории; документы, обосновывающие отнесение ОКН к историко-культурным заповедникам,

особо ценным ОКН, включения их в Список всемирного культурного и природного наследия; проекты зон охраны ОКН; документация, обосновывающая проведение работ по сохранению ОКН. Из анализа вышеуказанных положений становится очевидным, что для принятия того или иного решения государственным органом, проводится экспертиза в отношении конкретного объекта. Однако, для чего же проводить ИКЭ в отношении земельных участков, подлежащих хозяйственному освоению? Если речь идет о решении вопроса о включении объекта в реестр, тогда объектом выступает «объект, обладающий признаками ОКН». Более того, выявление объектов археологического наследия, при обследовании земельных участков, регулируется порядком проведения археологических разведок [10], осуществляется на основании специального разрешения (Открытого листа) [11], а соответственно ИКЭ не требуется.

Первоначально планировалось, что в списке решений государственных органов, для которых проводится ИКЭ, будет такое полномочие как «предоставление из государственной или муниципальной собственности земельных участков для хозяйственного освоения». Об этом, в частности, свидетельствует п. 1 ст. 31 Закона об ОКН, в соответствии с которой, ИКЭ проводится до начала землеустроительных, строительных, мелиоративных и иных работ, осуществление которых может оказать прямое или косвенное влияние на ОКН. Аналогичные положения встречаются и в региональном законодательстве, в том числе, и Краснодарском крае [12]. Однако, по вполне понятным причинам («строительное лобби»), в постановление Правительства РФ этот пункт не вошел, в связи с чем положение закона, нереализованное подзаконным нормативно-правовым актом «повисло» в воздухе. Необходимо специально отметить, что в п. 16 указанного постановления Правительства РФ расшифровываются все объекты экспертизы, кроме «земельных участков, подлежащих хозяйственному освоению», которых там просто нет.

Вместе с тем, указанный объект присутствует и в действующем приказе Министерства культуры РФ и в проекте такового, касающихся ИКЭ (это одна из позиций в отношении которой эксперт имеет право проводить ИКЭ).

Вышеописанная правовая неопределенность породила на практике самые спорные ситуации, которые приводят как к злоупотреблениям со стороны отдельных государственных органов или должностных лиц, так и к уклонению заинтересованными лицами (собственниками, заявителями и пр.) от необходимых процедур. Правоохранительные и контролирурующие органы также дают свою трактовку этой ситуации, что, безусловно, не идет на пользу делу охраны памятников.

Еще одной сложной практической ситуацией остается процедура аттестации кандидатов в историко-культурные эксперты.

Так, в действующем приказе Министерства культуры РФ от 26 августа 2010 года № 563, процедура практически не регламентирована. Указано лишь на то, каким требованиям необходимо соответствовать и какие документы нужно представить. Какого-либо административного регламента предоставления данной услуги (исполнения государственной функции) нет. После этого говорится о том, что статус эксперта присваивается протоколом рассмотрения документов и отражается в приказе Министерства культуры РФ. В проекте нового приказа уже описывается порядок рассмотрения заявления и документов соискателя, в том числе и предусматривается процедура проверки знаний соискателя в виде собеседования.

Фактически же все это время аттестация проводится в несколько этапов: сначала документы соискателя рассматривает уполномоченный государственный гражданский служащий и проверяет формальную сторону заявления. Затем указанные документы рассматривают на соответствующей секции экспертного совета Министерства культуры РФ, где фактически заочно определяют проводить ли собеседование с кандидатом или нет. И только в случае положительного решения данного вопроса, кандидата приглашают в министерство на собеседование по результатам которого будет принято решение о его полной аттестации, частичной аттестации или отказе в аттестации. Каковы критерии принятия решений – не известно. Сроки, хотя и регламентированы, но фактически не соблюдаются.

Вышеуказанная политика министерства фактически создала ситуацию, когда экспертов во многих субъектах РФ практически нет (а для проведения большинства экспертиз необходима комиссия из троих членов), что создает не только проблемы со сроками и количеством их проведения, но и искусственно завышает цену таковых. Также остается актуальным и вопрос создания коррупционных условий (предпосылок) при проведении такой аттестации.

В заключении также необходимо отдельно остановиться на таком вопросе, как взаимоотношения уполномоченных органов государственной власти в области ОКН и экспертов по проведению ИКЭ, а если точнее, то отношение должностных лиц к выводам экспертиз.

Ст. 32 Закона об ОКН предусматривает, что заключение историко-культурной экспертизы является основанием для принятия решения соответствующим органом охраны объектов культурного наследия. В случае несогласия с заключением историко-культурной экспертизы соответствующий орган охраны объектов культурного наследия по собственной инициативе либо по заявлению заинтересованного лица вправе назначить повторную экспертизу.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [13]

формулировка «вправе» является коррупциогенным фактором и недопустима для использования в нормативно-правовых актах. Фактически же указанная формулировка порождает правовую неопределенность в отношении того, обязан ли государственный орган организовать такую повторную экспертизу при несогласии с уже имеющейся, или может просто отказать в принятии имеющейся и ничего более не делать. Учитывая малое количество экспертов, отсутствие у бюджетных организаций необходимых свободных денежных средств, решение государственного органа вполне очевидно.

Указанное положение Закона об ОКН, хотя и детализируется в п. 29-34 постановления Правительства РФ от 15 июля 2009 года № 569, однако существующую проблему не разрешает, формулировку «вправе» только усугубляет перечислением конкретных случаев, когда государственный орган «вправе» назначить повторную экспертизу. При этом перечень таких случаев не совпадает (количественно более меньший) с основаниями, которые могут послужить к отказу в принятии заключения историко-культурной экспертизы.

Таким образом, вышесказанное на практике порождает ситуации, когда государственный орган в лице отдельных должностных лиц может «вынудить» заинтересованных лиц (собственников, заказчиков и пр.), представивших заключение ИКЭ для принятия необходимого решения, к совершению различных побочных действий, в том числе и – коррупционной направленности.

Разработанный и находящийся на рассмотрении в настоящее время проект приказа Министерства культуры РФ от 11 января 2013 года «Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы» лишь частично устраняет описанные проблемы (в части более детальной регламентации процедуры аттестации), а также вводит в качестве экспертов, не только физических, но и юридических лиц, в составе которых имеется необходимое количество аттестованных экспертов. Однако, он не направлен на системное решение поставленных вопросов. Более того, есть еще ряд вопросов в данной области, которые требуют отдельного освещения.

Все вышеперечисленное является очередным свидетельством ранее отмечаемого авторами фрагментарного характера законодательного регулирования сферы ОКН, без наличия серьезных научных разработок в данной области, и, соответственно, ненадлежащего уровня государственного управления [14].

В связи с вышеизложенным, авторам представляется необходимым на теоретическом уровне разработать единую целостную концепцию ИКЭ и подчинить ей имеющиеся нормативно-правовые акты, путем внесения соответствующих изменений (дополнений), либо принятия новых нормативно-правовых актов.

## Литература

1. Инструкция о порядке учета, обеспечения сохранности, содержания, использования и реставрации недвижимых памятников истории и культуры : приказ Минкультуры СССР от 13 мая 1986 года № 203 (в ред. от 25 марта 1994 года) // Доступ из справочной правовой системы «Консультант плюс».

2. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ (в ред. от 23 июля 2013 г. № 245-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26. Ст. 2519; 2013. № 30 (часть 1). Ст. 4078.

3. Об охране и использовании памятников истории и культуры на территории Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 1 апреля 1997 года № 75-КЗ // Доступ из справочной правовой системы «Гарант». Утратил силу.

4. Об утверждении Положения о государственной историко-культурной экспертизе: Постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 года № 569 (в ред. от 4 сентября 2012 г. № 880) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 30. Ст. 3812; 2012. № 37. Ст. 5000.

5. Об утверждении Положения о порядке аттестации экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы: приказ Министерства культуры РФ от 26 авг. 2010 года № 563 (в ред. от 17 окт. 2011 г. № 1003) // Российская газета. 2010. № 246; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 49.

6. Вопросы Министерства культуры Российской Федерации : Указ Президента РФ от 8 февраля 2011 г. № 155 // Российская газета. 2011. № 32.

7. О Министерстве культуры Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 20

июля 2011 г. № 590 (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 988) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31. Ст. 4758; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. - № 45. Ст. 5822.

8. Официальный сайт Министерства культуры Российской Федерации. URL: <http://www.mkrf.ru>

9. Там же.

10. Положение о порядке проведения археологических полевых работ (археологических раскопок и разведок) и составления научно отчетной документации: постановление Отделения историко-филологических наук РАН РФ от 30 янв. 2013 года № 17 // Размещено на официальном сайте Института археологии РАН РФ. URL: <http://www.archaeolog.ru>

11. Об утверждении Положения о порядке выдачи разрешений (открытых листов) на право проведения работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия: Приказ Росохранкультуры от 3 февраля 2009 г. № 15 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 23.

12. О порядке владения, пользования, распоряжения и управления историко-культурным наследием Краснодарского края: постановление главы администрации Краснодарского края от 5 июля 1994 г. № 373 (в ред. от 6 марта 1998 г. № 105) // Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

13. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96 (в ред. от 27 марта 2013 г. № 274) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 13. Ст. 1575.

14. Берлизов М. П. Охранное обязательство на объект культурного наследия: проблемы теории // Право и образование. 2013. № 9. С. 70–77.

### G. G. DAVYDENKO, M. P. BERLIZOV. HISTORY OF DEVELOPMENT AND MODERN STATE INSTITUTE OF HISTORICAL-CULTURAL EXPERTISE IN RUSSIA

*In the scientific article authors short digression to history of emergence of procedure of historical and cultural examination in the legislation of Russia becomes, and existing procedure of its carrying out is shined. The developed problems concerning not only the most historical and cultural examination (objects of examination, procedure and so forth), but also procedures of preparation and certification of shots for its carrying out are thus studied.*

**Key words:** historical and cultural examination, object of a cultural heritage, act of historical and cultural examination.

А. ДЖ. МАГОМЕДОВ

## ТРАДИЦИОННЫЕ ЮВЕЛИРНЫЕ ПРОМЫСЛЫ ДАГЕСТАНА В СОВРЕМЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ

*В статье рассматривается развитие народных художественных промыслов Дагестана в контексте сложившейся экономической ситуации и роль реформ перестроечного и постсоветского периода в возрождении забытых и формировании новых традиций ювелирного дела.*

**Ключевые слова:** художественные промыслы Дагестана, ювелирное дело, социальные преобразования постсоветского периода.

Народная ремесленная традиция является важной частью историко-культурного наследия. Она

сохраняет свою значимость и для промышленного производства, сферы услуг, досуга, образования,