

УДК 347.787

Е.А. Медведева

Правовое регулирование охраны архитектурных памятников истории и культуры в Российской империи

В статье выявляются особенности правового регулирования охраны архитектурных памятников истории и культуры в период Российской империи. Проанализированы основные источники права в данной сфере. Подчеркивается отсутствие единого законодательного акта в области охраны памятников истории и культуры.

Ключевые слова: памятники истории и культуры; архитектурные памятники; правовое регулирование; нормативный акт; законопроект.

В современных условиях актуальность исследования вопросов, связанных с совершенствованием правового регулирования охраны архитектурных памятников истории и культуры, приобретает особое значение в связи с целым рядом факторов:

1. С течением времени многие памятники истории и культуры стареют и ветшают, что требует принятия незамедлительных мер по их сохранению.

2. Проводимые в ряде городов нашей страны масштабные работы по благоустройству связаны со сносом многих зданий, что актуализирует вопрос о проведении соответствующей экспертизы их историко-культурной ценности и возможной охране.

3. В последние годы происходит процесс передачи некоторых зданий культового характера религиозным организациям, в первую очередь Русской православной церкви, что меняет характер отношений по их охране.

Практическое решение этих и иных вопросов, связанных с разработкой и реализацией нормативных и концептуально-методологических основ охраны памятников истории и культуры, должно опираться в том числе и на изучение и творческое использование соответствующего опыта, имевшегося в прошлом.

В период Российской империи, а затем и в СССР осуществлялась определенная деятельность по охране памятников истории и культуры. Формы и методы такой деятельности в разные периоды были различными, что зависело в первую очередь от позиции государства по данному вопросу, а также от общего состояния развития правовой сферы. И если опыт советского периода по организации деятельности по охране памятников истории и культуры достаточно хорошо изучен [3], то об опыте периода Российской империи подобного

сказать нельзя. Несмотря на имеющиеся публикации по данной проблематике, целый ряд аспектов остается неисследованным.

Обращаясь к опыту правового регулирования охраны памятников истории и культуры, отметим, что его изучение, как мы полагаем, следует осуществлять по нескольким основным направлениям.

Во-первых, необходимо установить, что в конкретный исторический период времени понималось под памятником истории и культуры.

Во-вторых, необходимо выявить источники, на основе которых осуществлялась данная деятельность, и проанализировать их содержание.

В-третьих, следует определить формы собственности относительно памятников истории и культуры, типичные для конкретного периода.

В-четвертых, следует выявить роль государственных органов, включая Министерство внутренних дел, в осуществлении охраны памятников истории и культуры.

В Российской империи организация деятельности по охране памятников истории и культуры осложнялась в связи со следующими особенностями:

- памятники истории и культуры могли находиться в разной собственности: государственной, церковной, частной;
- критерии отнесения конкретного объекта к числу подлежащих охране памятников были весьма условные;
- существовала проблема с финансированием соответствующей деятельности.

Несмотря на имевшиеся сложности, Российское государство достаточно рано пришло к идее о необходимости осуществлять охрану памятников истории и культуры. Как отмечает Н.В. Михайлова, «первые указы, направленные на сохранение памятников древнего зодчества, появились в середине XVIII в.» [4: с. 17]. Но в этот период данная деятельность была нерегулярной и несистематичной. В течение долгого времени в России архитектурные сооружения не рассматривались как памятники старины, в отличие от некоторых иных вещей, которые стали охранять раньше.

Ситуация применительно к старинным зданиям стала меняться в XIX веке. Например, Положение Комитета министров от 4 июля 1822 г. «О средствах к сохранению достопамятностей Тавриды» официально отнесло к числу памятников ряд архитектурных шедевров Крыма [2: с. 20]. Был составлен циркуляр Министерства внутренних дел «О доставлении сведений об остатках древних зданий в городах и о воспрещении разрушать оные» от 31 декабря 1826 г. Этот акт от имени императора содержал запрещение разрушать древние здания. Ответственность за его соблюдение была возложена на городских начальников и местную полицию. Одновременно губернским и городским архитекторам предписывалось составлять планы и рисунки старинных зданий и пересылать их в столицу, сопровождая своими предложениями об их реставрации, причем без изменения фасадов¹. Императорский указ от 14 декабря 1827 г. разрешал

¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. Т. 1. СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 1573–1574.

губернаторам для экономии средств не ремонтировать старинные здания, а лишь поддерживать их в прежнем виде. Разрушать эти здания запрещалось².

Важное значение в контексте повышения ведущей роли Министерства внутренних дел в охране памятников истории и культуры имел императорский указ от 5 мая 1829 г. Согласно этому акту, именно Департамент государственного хозяйства и публичных зданий МВД определялся в качестве центра, куда должна была поступать вся информация об имевшихся в Российской империи старинных зданиях³.

События в Коломне, где была разрушена старинная башня кремля, вызвали принятие сенатского указа 14 февраля 1848 г. [9]. Этот нормативный акт содержал строгое запрещение разрушать памятники древности, предписывал восстановить разрушенную стену и башню в Коломне.

Императорский указ от 8 мая 1863 г. «Об упразднении Нарвской крепости» предписывал сохранить древние постройки Иван-города и Вышгорода. Следить за их состоянием должно было военное министерство⁴.

Вопрос о целенаправленной систематической деятельности по обеспечению сохранности архитектурных памятников истории и культуры осложнялся в связи с постоянной нехваткой денег в государственной казне. На протяжении почти всего XIX века финансовая система России переживала сильные кризисы, и несмотря на попытки правительства их преодолеть, длительной финансовой стабилизации не наступало. А как известно, реставрация старинных зданий, поддержание их в хорошем состоянии всегда требовали постоянных и существенных финансовых вложений. В итоге Городовое положение 1870 г., определяя полномочия органов городского самоуправления, возложило именно на них бремя охраны архитектурных памятников, переложив тем самым решение финансовых проблем на местные бюджеты.

Вопросами сохранения архитектурных памятников занималось не только государство, но и церковь. В этом случае речь шла только о религиозных зданиях: монастырях и храмах. Например, определение Святейшего синода от 20 декабря 1879 г. предписывало епархиальным властям осуществлять перестройки и снос исторических зданий только по согласованию «с одним из ближайших к месту их нахождения археологическим или историческим обществом» [8: с. 114]. Характерно, что фактически здесь подчеркивается роль в деле охраны архитектурных памятников истории и культуры общественных организаций, какими являлись названные общества.

Устав духовной консистории 1883 г. исключил из ведения епархиального начальства вопрос о перестройке храмов в столицах, но предписывалось сохранять внешний и внутренний вид зданий при осуществлении перестройки [1: с. 553].

² Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. Т. 2. СПб.: Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. С. 1070.

³ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. 1830. Т. 4. С. 297.

⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. 1866. Т. 38. С. 434.

Активизация усилий государства по осуществлению охраны памятников архитектуры и иных культурно-исторических памятников требовала создания каких-либо структур, которые непосредственно занимались бы выработкой законодательных и иных мер по этому вопросу. Первоначально этим занималась Императорская археологическая комиссия, созданная в 1859 г. При Московском археологическом обществе существовала Комиссия по сохранению древних памятников. Особая комиссия по этому вопросу была создана в 1876 г. при Министерстве народного просвещения, но те предложения, которые она представила, в итоге так и не были приняты в законодательном порядке [5: с. 312]. Также данный вопрос обсуждался как один из важнейших на I и II Археологическом съездах, которые проходили соответственно в 1869 и 1871 гг. [5: с. 29].

Еще одна Особая комиссия работала в начале XX века, когда общественный интерес к вопросу охраны памятников истории и культуры уже значительно возрос. Но соответствующего единого закона не было принято, к тому же выявились разногласия в позициях Русской православной церкви и общественных структур по вопросу о субъектах охраны церковных памятников. В частности, церковь настаивала на том, чтобы такие памятники были изъяты из сферы действия соответствующего закона и имели особое правовое регулирование.

В целом вопрос об охране архитектурных памятников истории и культуры в то время упирался в проблему собственности. Большинство зданий, которые могли быть отнесены к числу таких памятников, находилось в частной или церковной собственности, что затрудняло деятельность государственных органов в решении проблем охранной направленности. Столкновение интересов собственников откладывало принятие необходимого закона.

Таким образом, правовое регулирование охраны архитектурных памятников истории и культуры имело в Российской империи следующие особенности:

1. Единый нормативный правовой акт, регулировавший вопросы охраны памятников истории и культуры, отсутствовал.

2. Не были четко определены критерии отнесения того или иного здания к числу архитектурных памятников истории и культуры; в нормативных актах использовались такие понятия, как «памятники древности» и «исторические памятники», но они не получили легального закрепления [7: с. 133].

3. Существовали определенные противоречия между государством, церковью и общественными структурами по вопросам охраны памятников истории и культуры.

4. Несмотря на то что был принят ряд нормативных актов, направленных на охрану памятников истории и культуры, на практике их предписания не всегда выполнялись должным образом, что нередко влекло за собой случаи утраты ценных зданий или их первоначального облика.

5. Не был решен вопрос с финансированием деятельности по охране памятников истории и культуры.

Несмотря на указанные недостатки в нормативном правовом регулировании, следует отметить, что XIX век стал периодом, когда все заинтересованные

субъекты Российской империи (государство, общество и церковь) осознали необходимость осуществления деятельности по охране памятников истории и культуры, включая архитектурные сооружения, что отразилось в принятии ряда соответствующих нормативных правовых актов.

Литература

1. *Галай Ю.Г.* Законодательные и практические проблемы охраны церковных памятников старины в России (XIX – начало XX века) // Михайлова Н.В. Традиции и инновации в постижении истории государства и права. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2009. С. 549–561.

2. *Жуков Ю.Н.* Становление и деятельность советских органов охраны памятников истории и культуры, 1917–1920 гг. / отв. ред. Н.М. Катунцева. М.: Наука, 1989. 301 с.

3. *Михайлова Н.В.* Государственно-правовая охрана историко-культурного наследия России во второй половине XX века. М.: Юнити-Дана, 2001. 280 с.

4. *Михайлова Н.В.* Некоторые аспекты правового регулирования взаимодействия государства и Русской православной церкви по сохранению памятников православной религиозной культуры // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 7. С. 15–18.

5. *Михайлова Н.В.* Традиции и инновации в постижении истории государства и права. М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2009. 864 с.

6. *Михеева И.В.* Генезис законодательного оформления «частновладельческих» памятников в контексте экономической безопасности российского государства (историко-правовой аспект) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2009. № 2. С. 28–34.

7. *Растимешина Т.В.* Памятники культуры и культурные ценности в Российском и советском законодательстве: понятие, социально-политическая сущность, содержание // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2015. № 3. С. 132–140.

8. Сохранение памятников церковной старины в России XVIII – начала XX вв.: сб. док. / В.С. Дедюхина, С.П. Масленицына, Л.В. Шестопалова и др. М.: Отечество, 1997. 404 с.

9. *Старостина Ю.Н.* Правовое регулирование охраны памятников культуры в России в XVIII – начале XX вв.: обзор законодательных материалов // Сибирский юридический вестник. 2007. № 2. С. 17–24.

Literatura

1. *Galaj Yu.G.* Zakonodatel'ny'e i prakticheskie problemy' ohrany' cerkovny'x pamyatnikov stariny' v Rossii (XIX – nachalo XX veka) // Mixajlova N.V. Tradicii i innovacii v postizhenii istorii gosudarstva i prava. M.: Yuniti-Dana, Zakon i pravo, 2009. S. 549–561.

2. *Zhukov Yu.N.* Stanovlenie i deyatel'nost' sovetskix organov ohrany' pamyatnikov istorii i kul'tury', 1917–1920 gg. / отв. red. N.M. Katunceva. M.: Nauka, 1989. 301 s.

3. *Mixajlova N.V.* Gosudarstvenno-pravovaya ohrana istoriko-kul'turnogo naslediya Rossii vo vtoroj polovine HKH veka. M.: Yuniti-Dana, 2001. 280 s.

4. *Mixajlova N.V.* Nekotory'e aspekty' pravovogo regulirovaniya vzaimodejstviya gosudarstva i Russkoj pravoslavnoj cerkvi po soxraneniyu pamyatnikov pravoslavnoj religioznoj kul'tury' // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2012. № 7. S. 15–18.

5. *Mixajlova N.V.* Tradicii i innovacii v postizhenii istorii gosudarstva i prava. M.: Yuniti-Dana, Zakon i pravo, 2009. 864 s.

6. *Mixeeva I.V.* Genezis zakonodatel'nogo oformleniya «chastnovladel'cheskix» pamyatnikov v kontekste e'konomicheskoj bezopasnosti rossijskogo gosudarstva (istoriko-pravovoj aspekt) // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. 2009. № 2. S. 28–34.

7. *Rastimeshina T.V.* Pamyatniki kul'tury' i kul'turny'e cennosti v Rossijskom i sovetskom zakonodatel'stve: ponyatie, social'no-politicheskaya sushhnost', sodержanie // E'konomicheskie i social'no-gumanitarny'e issledovaniya. 2015. № 3. S. 132–140.

8. Soxranenie pamyatnikov cerkovnoj stariny' v Rossii XVIII – nachala XX vv.: sb. dok. / V.S. Dedyuxina, S.P. Maslenczy'na, L.V. Shestopalova i dr. M.: Otechestvo, 1997. 404 s.

9. *Starostina Yu.N.* Pravovoe regulirovanie oxrany' pamyatnikov kul'tury' v Rossii v XVIII – nachale XIX veka: obzor zakonodatel'ny'x materialov // Sibirskij yuridicheskij vestnik. 2007. № 2. S. 17–24.

E.A. Medvedeva

Legal Regulation of the Protection of Architectural Monuments of History and Culture in the Russian Empire

The article reveals the peculiarities of the legal regulation of the protection of architectural monuments of history and culture in the period of the Russian Empire. The main sources of law in this sphere are analyzed. The absence of a single legislative act in the field of protection of historic and cultural monuments is underlined.

Keywords: historic and cultural monuments; architectural monuments; legal regulation; regulation; bill.