

И. Г. Свичкарь

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПО ОХРАНЕ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1960—1980 гг.

I. G. Svichkar

ACTIVITY OF GOVERNMENT BODIES ON PROTECTION OF HISTORICAL-CULTURAL HERITAGE IN THE RUSSIAN FEDERATION IN 1960—1980s

Анализируется государственная деятельность по охране историко-культурного наследия в РСФСР в период 1960—1980-х годов. В основу практической и научно-методической деятельности, касающейся памятников истории и культуры, входили — выявление, обследование, государственный учёт, постановка памятников на государственную охрану, подготовка научно-учётной документации, включающей историческую, искусствоведческую, техническую информацию об объекте. Обосновывается положение о том, что дело охраны памятников следует нацеливать не только на сохранение выявленного наследия, но и на подготовку его функционирования в современной жизни. В заключении статьи сделан вывод о том, что формально-бюрократический подход и отсутствие широкой социальной поддержки движения за сохранение памятников культуры не позволили добиться в этом деле существенных результатов.

Ключевые слова: историко-культурное наследие, государственная охрана памятников, пропаганда культурного наследия, учет и изучение памятников.

The article analyses the government activity on protection of historical-cultural heritage in the RSFSR in 1960—1980s. The basis of practical and scientific methodical activity concerning historical and cultural monuments included discovery, survey, state recording, organization of monuments government protection, preparation of scientific recording documentation including historical, art and technical information on an object. The author grounds the statement that monuments protection should be aimed at not only protection of discovered heritage but also its preparation for functioning in a modern life. In the end of the article the author makes a conclusion that a formally bureaucratic approach and absence of wide social support of cultural monuments protection did not allow achieving essential results in the sphere.

Ключевые слова: historical and cultural heritage, public monuments protection, promotion of cultural heritage, inventory and study of the monuments.

В отечественной практике охраны и пропаганды памятников истории и культуры за период 1960—1980-х годов произошли существенные сдвиги. Основным было дальнейшее формирование и укрепление государственных органов охраны памятников, принятие законов СССР и РСФСР об охране и использовании памятников, развитие и централизация реставрационного дела, проведение ряда крупных научно-исследовательских, организационных, пропагандистских мероприятий. В частности, для пропаганды культурного наследия начались работы по созданию свода памятников истории и культуры СССР — многотомного справочного издания энциклопедического характера; были проведены Всероссийские смотры памятников истории и культуры советского общества, повсеместно организовывались музеи-заповедники, шло развитие

туризма, включение в его систему целых групп исторических городов («Золотое кольцо» и др.). Увеличилось количество памятников, поставленных на государственную охрану, возросло финансирование реставрационных работ. В деятельность по охране и пропаганде наследия включились ВООПИК, «Знание» и другие общественные организации.

Одновременно с оживлением работы в сфере охраны памятников на повестку дня встали серьезные проблемы организации учета и изучения памятников, обеспечение сохранности и рационального их использования, развития теории и методики проведения разнообразных работ с памятниками.

Государственные органы охраны и использования памятников истории и культуры находились в ведении Министерства культуры СССР и имели союзный, республиканский и местный уровень

управления. В РСФСР центральным органом управления являлось Главное управление охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры (ГУОП).

Местными органами являлись управления культуры областей и краев, министерства культуры АССР, в штатах которых предусматривался инспектор по охране памятников, часто совмещающий эту работу с курированием музейной деятельности в регионе, а иногда также работы парков и зоопарков. В 44 регионах, из 73 были созданы производственные хозрасчетные группы по охране и эксплуатации памятников.

В основу практической и научно-методической деятельности, касающейся памятников истории и культуры, входили — выявление, обследование, государственный учет, постановка памятников на государственную охрану, подготовка научно-учетной документации, включающей историческую, искусствоведческую, техническую информацию об объекте.

Во второй половине 80-х годов XX века список памятников РСФСР, стоящих на государственной охране, включал около 36 тысяч объектов (всех групп). Приблизительная оценка общего количества существующих в тот период в РСФСР памятников дает цифру 100—200 тысяч. Научная документация подготовлена на 50 тысяч памятников. Планомерное выявление памятников и составление этой документации начались в 1960-е годы¹ в связи с подготовкой свода памятников истории и культуры (выявление и паспортизация велись в основном силами специалистов, привлекаемых на договорных началах, лишь в 1980-е годы к работе интенсивно подключились НИСы вузов и реставрационные организации). К 1986 году было закончено обследование лишь нескольких областей РСФСР, хотя первоначально планировалось завершить эту работу по республике к 1987 году. Из 73 томов свода памятников истории и культуры народов РСФСР², намеченных к выпуску до 1987 года, не выпущено ни одного, что явилось показателем существования серьезных недостатков в работе по охране памятников.

Медленное выявление, изучение и документирование памятников в большинстве регионов было связано с отсутствием специалистов нужной квалификации на местах, плохо отлаженной системой организации, невниманием к этой деятельности местных управлений культуры, нечеткой методикой проведения паспортизации как в центре, так и на местах.

Главное управление охраны памятников Министерства культуры РСФСР возложило координацию этой работы на отдел учета (из четырех человек), занимавшийся, кроме того, и экспертизой документации. Позже стало понятно, что коллективу данного отдела не по силам производить одновременный экспертный анализ документов и принятие управленческих решений, направленных на улучшение работы по выявлению памятников. Чтобы форсировать выявление и документирование памятников по регионам, необходимо было изыскать в регионах учреждения, которые взяли бы на себя эту работу с тем условием, что работу можно было планировать.

Было решено, что там, где нет достаточно квалифицированных кадров по всем видам памятников (в научных учреждениях, музеях, реставрационных организациях, вузах строительного, архитектурного и художественного профиля), следует снизить требования к данным в паспортах, или разработать более легкий для заполнения бланк паспорта, или заполнять одну лишь учетную карточку.

Научная документация (паспорта и учетные карточки) на памятники собиралась в нескольких центрах: в Научно-методическом совете по охране памятников Министерства культуры СССР (всесоюзном центре документации), в Главном управлении охраны памятников Министерства культуры РСФСР (республиканском центре), в местных управлениях культуры, научно-исследовательских учреждениях, курирующих работу с памятниками по видам (Институте археологии АН СССР, ВНИИ искусствознания Министерства культуры СССР и др.).

Несмотря на то, что доступ к документации был широко открыт, условия ее хранения, отсутствие справочного аппарата при большом количестве единиц хранения затрудняли возможности использования документации в справочных и аналитических целях. Документация превратилась в склад бумаги, не оправдывая времени и затрат на свое изготовление.

Для облегчения пользования информацией, имеющейся в паспортах, для обеспечения возможности проводить регулярный многоаспектный статистический анализ данных о недвижимых памятниках, получать различные справки как по конкретным объектам, так и по целым группам в одном из научно — методических центров Министерства культуры СССР (институте «Гипротейтр») стала проводиться разработка автоматизированной информационной системы (АИС) «Памятник» с использованием вычислительной техники. Однако работа затруднялась рядом причин, связанных с недостатками форм существующей документации на памятники и отсутствием координации работы смежных организаций.

В Министерстве культуры РСФСР (в Главном информационно-вычислительном центре — ГИВЦе) также создается АИС «Памятник» для обеспечения работников министерства оперативной информацией. Научно — исследовательских задач система не ставила. Однако полноценная работа системы невозможна без введения в нее данных обо всех памятниках, а также по более широкому кругу вопросов, чем предусмотрено было намеченными планами. Был сделан вывод, что развитие и совершенствование АИС — залог успешного управления сферы сохранения памятников.

Помимо учета памятников и постановки их на государственную охрану в функции государственных органов охраны памятников входило принятие мер по обеспечению сохранности выявленных памятников.

Охрану и использование уже выявленных и поставленных на государственный учет и охрану памятников в РСФСР курировал отдел охраны и использования памятников ГУОПа, на который возлагался контроль за деятельностью архитектурно-

строительных и проектных организаций в поселениях, имеющих памятники. Контроль производился по минимуму (2%), так как далеко не все памятники выявлены, а обязательное согласование проектов планировки и застройки было предусмотрено лишь для 115 городов РСФСР, которые признаны историческими, и частично для 200 населенных пунктов, включенных в дополнительные списки исторических населенных мест³. Однако даже этот минимум присланных на согласование проектов в ГУОПе для справочной работы не оставался. Сведения, указанные в них, нигде не сводились. Документы эти хранились разрозненно в органах градостроительства и архитектуры. Доступ к ним со стороны специалистов в области охраны памятников затруднялся — материалы считались «закрытыми» из-за детальной привязки проектов к местности⁴.

Составление историко-архитектурных опорных планов населенных мест и зон охраны памятников, помогающих принимать правильные градостроительные решения, велось чрезвычайно медленно, так как отсутствовала информация о наличии памятников, постоянные источники финансирования, не хватало квалифицированных кадров.

Становилось понятным, что решение всех вопросов, связанных с эстетизацией среды путем сохранения памятников, и контроль за всеми проектными решениями в масштабе республики, не под силу нескольким сотрудникам отдела охраны и использования памятников ГУОПа. Эти задачи должны решаться проектными, контрольными и строительными организациями Госстроя СССР в гораздо большем объеме, чем это имело место в то время⁵.

В функции местных органов по охране памятников включалось составление охранных и арендно-охранных договоров и обязательств с пользователями и арендаторами памятников, контроль за их выполнением, обеспечение видов использования, которые в наибольшей степени соответствовали бы статусу памятника и его сохранности. Результаты этой деятельности для большинства регионов нельзя назвать удовлетворительными. Число памятников росло, в среднем по области на учете находилось 500—600 единиц, а там, где прошло тотальное выявление, их количество достигало 3—5 тысяч единиц⁶. Обеспечивать контроль и принимать меры при нарушении режима их использования был обязан один инспектор или несколько человек производственной группы областного управления культуры.

Сложность работы заключалась не только в огромном количестве объектов, расположенных в разных районах области, но и в юридическом беспределе контролеров. Лица и организации, ответственные за уничтожение или неудовлетворительное сохранение памятников, иногда привлекались к материальной и правовой ответственности, прекращалось использование ими памятников. Однако виновные в нарушении Закона об охране и использовании памятников к административной и уголовной ответственности не привлекались в силу не разработанности соответствующих актов (статья 230 Уголовного кодекса РСФСР требует доказательств злого умысла разрушителя, что практически невозможно).

Практика показывала, что без соответствующей переработки подзаконных актов, законодательство о памятниках выполняться не будет⁷.

Важной функцией государственных органов охраны памятников являлась организация реставрационных работ, включающая такие задачи, как развитие сети реставрационных мастерских, планирование, финансирование, создание производственной базы реставрации, организация теоретических, методических, проектных разработок.

До 1970-х годов эти вопросы решались отделом реставрации ГУОПа в составе трех человек. Затем с ростом количества реставрационных мастерских, госбюджетных и иных ассигнований на реставрацию, увеличением объема проектных и производственных работ было создано объединение «Росреставрация» — среднее звено управления, включающее в себя 32 производственные организации. При объединении «Росреставрация» существовал научно — исследовательский и проектный институт «Спецпроектреставрация», который имел филиалы в четырех городах (Москва, Ленинград, Псков, Ростов-на-Дону).

Реставрация памятников истории и культуры в РСФСР превратилась в довольно мощную проектно-производственную деятельность. Реставрационное производство — единственное направление сохранения памятников, которое планировалось Госпланом и Госнабом. Для него существовала специальная форма отчетности (2 — ОПИК) «Об освоении средств, выделенных на реставрацию памятников истории и культуры»⁸.

Но, несмотря на размах реставрационных работ, потребности в них удовлетворялись едва ли наполовину. Имели место постоянные нарекания на качество реставрационных работ, затягивание сроков, на низкий научный уровень, извращение самой сути реставрации, когда вместо восстановления, поддержания производилось воссоздание, т. е. новодел.

Реставрационное производство имело в тот период целый ряд своих специфических проблем. Для него был характерен постоянный дефицит квалифицированных кадров всех уровней: не хватало архитекторов и рабочих (каменщиков, штукатуров, позолотчиков, плотников и т. д.), не было инженеров — реставраторов (не налажено их обучение, а должности часто занимали неспециалисты). Не был налажен и экономический механизм стимулирования работников, нормирование их труда велось по общестроительным нормам, хотя нужно было утвердить тарифные ставки, отражающие специфику реставрационных работ. Хронически не хватало реставрационным организациям специальных строительных материалов, что приводило к применению стройматериалов, не соответствующих облику памятника, к затягиванию на десятилетия сроков выполнения работ, к разрушению сооружений в «лесах».

Серьезные проблемы возникали и в области финансирования реставрационных работ. Хотя госбюджетные ассигнования на охрану памятников возросли за 1960—1980-е годы с 2,5 до 27,5 млн рублей и вместе со средствами, поступающими их других

источников, достигали 80 млн рублей, однако восстановление памятников — а на это шла большая часть средств — требовало более значительных сумм. Их можно было увеличить за счет привлечения всех источников финансирования охраны памятников: плата за аренду памятников, средства ВООПИК, отчисления системы туризма ВЦСПС. Однако перечисленные источники финансирования реализовались не полностью, так как материалами и оборудованием обеспечивались лишь средства Госбюджета⁹. Не было у реставрационных организаций так называемого безлюдного фонда, позволяющего привлекать к консервационным работам нештатный состав. В планирующих и финансирующих организациях необходимо было пересмотреть и вопрос автономизации реставрации — «выселение» ее из статей капитального строительства и ремонта. Затратная ориентация на объем освоенных средств приводила к таким негативным последствиям, как отвлечение реставрационных мощностей от памятников истории и культуры к более выгодным объектам (до 50—70% работ), неоправданное использование дорогостоящих материалов, завышение стоимости работ. Инспекторы и сотрудники производственных групп, призванные следить за качеством реставрационных работ, последовательностью их выполнения, были недостаточно квалифицированы для того, чтобы обнаружить нарушения, при очевидных же нарушениях они не имели действенных возможностей влиять на их исправление¹⁰.

Реставраторы могли значительно улучшить работу по сохранению памятников. Скрытые резервы, новые возможности находились в пересмотре соотношения видов производимых восстановительных работ: в увеличении ремонтно-консервационных мероприятий за счет уменьшения создания новоделов. Однако для этого необходимо было создать и внедрить новые экономические показатели, нормы и стимулы.

Качество реставрационных работ во многом зависело от качества проектов, правильности их концептуальных положений. Отсутствие высокопрофессионального уровня и, главное, единой теории реставрации часто приводило к решениям, пагубно сказывавшимся на сохранности памятников (например, Киж). При сложившемся положении дел важно было обеспечить гласность, более широкое обсуждение проектов в среде специалистов, на страницах специальной периодической печати, ввести конкурсную систему проектирования.

Рассмотрение деятельности центральных и местных органов охраны и использования памятников позволяет сказать, что государственные органы не справились с решением стоящих перед ними задач в описываемый период. Многие из внутренних и внешних факторов, осложняющих работу отрасли, неоднократно отмечались в постановлениях Советов Министров СССР и РСФСР. Там же намечались мероприятия по улучшению работы отрасли, однако большинство из них не реализовывалось.

Как показывает анализ, самым слабым звеном управленческого аппарата являлись региональные органы. Основная масса кадров (более половины) была сосредоточена в Москве и Ленинграде, остальные — по 1—5 человек — в областных, краевых,

республиканских центрах. Штатных единиц для работы в районах (в областях их было до 50 и более) было не предусмотрено. Производственные группы имелись лишь в 44 регионах¹¹.

Для инспектора по охране памятников и производственных групп не были разработаны должностные инструкции, определяющие и разграничивающие их права и обязанности. Отсутствовали меры, побуждающие их на деле осуществлять контрольно-надзорные функции.

Количественная и профессиональная слабость большинства местных органов приводила к тому, что их функции вынуждено было брать на себя Главное управление охраны памятников МК РСФСР. Загруженные командировками и решением оперативных задач местного значения сотрудники ГУОП не могли в полной мере заниматься своими прямыми обязанностями — анализом практики, разработкой стратегических направлений деятельности по охране памятников, искоренением имеющихся в ней недостатков.

Необходимое совершенствование управленческого аппарата путем усиления местных органов проводилось в жизнь чрезвычайно медленно и не достигало своей цели в регионах с большим количеством рассредоточенных памятников. Целесообразно было рассматривать возможность создания в таких регионах порайонной службы охраны памятников. Отделом памятников истории и культуры НИИ культуры предлагались четыре варианта областной организации служб охраны памятников в зависимости от их количества и рассредоточения. В качестве основного местного органа предлагалось использовать хорошо зарекомендовавшие себя хозрасчетные производственные группы по охране и эксплуатации памятников. Их необходимо было создавать на районном или межрайонном уровне, приближая к объектам охраны¹².

Хотя работа по пропаганде памятников также входила в функции ГУОП, она проводилась от случая к случаю и не планировалась (за исключением единичных крупномасштабных мероприятий, таких, например, как празднование юбилейных дат). Опыт воспитательной работы с помощью памятников, накопленный на местах музеями, отделениями ВООПИК, управлениями культуры, организациями культпросвета, школами и др., ГУОП не обобщает.

Передоверив различным государственным и общественным организациям дело воспитания населения с помощью памятников истории и культуры, ГУОП определило свое второстепенное место в этом вопросе. Однако это привело к тому, что в республике по существу не стало органа, координирующего и контролирующего деятельность различных ведомств по воспитательной работе с помощью памятников.

Низкий уровень пропаганды культурного наследия в государственном масштабе приводил к отсутствию у населения элементарных знаний о памятниках истории и культуры родного края, к полному непониманию важности сохранения культурного наследия. Это характерно в настоящее время как для молодежи, так и для людей зрелого возраста.

В конце 1980-х годов в общественном сознании прослеживался поворот по отношению к культурному наследию. При Советах Министров СССР и РСФСР с 1980 года работали комиссии содействия охране памятников, такие же комиссии рекомендовано было создавать при исполкомах местных Советов. При Министерстве культуры РСФСР образовывались общественный научно-методический совет по охране памятников, а также общественный совет содействия народным университетам культуры, при котором имела кафедра охраны памятников. В местных народных университетах культуры существовали факультеты охраны и пропаганды памятников. Активизировалась работа центрального и местных советов по туризму и экскурсиям при ВЦСПС. Большое внимание к работе с памятниками истории и культуры, помимо ВООПИК, стали уделять такие общественные организации, как Всероссийское общество «Знание», Всероссийское общество охраны природы, Комитет ветеранов Великой Отечественной войны, а также комиссии содействия охране памятников творческих организаций: союзов писателей, архитекторов, композиторов, художников, журналистов, театральных деятелей. В 1986 году был создан советский Фонд культуры, имеющий свои подразделения во всех административных единицах СССР¹³.

Наиболее активная воспитательная работа была характерна для ВООПИКА и Совета по туризму и экскурсиям.

Таким образом следует отметить, что, несмотря на существование государственных и общественных организаций по сохранению историко-культурного наследия, наличие материальных дотаций в сохранение историко-культурного наследия страны, имел и имеет место быть формально-бюрократический подход в этом деле.

Для сохранения культурного наследия необходимо максимальное включение его в жизнь современного общества. Лишь при этом условии задачи охраны памятников могут быть успешно решены. Дело охраны памятников следует нацеливать не только на сохранение выявленного наследия, но и на подготовку его функционирования в современной жизни.

Примечания

1. См.: Жуков Ю. Н. Сохраненные революцией. — М.: Московский рабочий, 1985. — С. 64.

2. См.: Материалы к Своду по отдельным типологическим группам памятников и по отдельным регионам выпускались рядом центральных и местных науч-

ных центров. Материалы к Своду памятников истории и культуры РСФСР подготавливались и издавались НИИ культуры: с 1972 по 1986 годы издано 25 выпусков. Напр.: Материалы Второго съезда Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры, г. Ленинград, 4—6 июля 1972 г. — М.: Сов. Россия, 1973. — 191 с.; Материалы Свода памятников истории и культуры РСФСР: Воронежская область Ч. 1 / науч. ред. и сост. М. А. Полякова. — М., 1984. — 151 с.; ил. (Сб. науч. тр. / НИИ культуры; № 130); Материалы Свода памятников истории и культуры РСФСР: (Памятники культуры): Карельская АССР / ред.-сост. А. И. Фролов. — М., 1977. — 177 с.; ил. — (Труды / НИИ культуры; № 58); Материалы Свода памятников истории и культуры РСФСР: Курская область / науч. ред. и сост. В. В. Познанский. — М., 1979. — 99 с.; ил. — (Труды / НИИ культуры; № 86); Материалы Свода памятников истории и культуры РСФСР: Липецкая область / ред.-сост. М. А. Полякова. — М., 1980. — 148 с.; ил. — (Труды / НИИ культуры; № 87).

3. Методические указания об использовании памятников истории и культуры как градоформирующих факторов при разработке генеральных планов и проектов детальной планировки городов : сб. науч. тр. / НИИ культуры. — М., 1986. — С. 28—42.

4. Музееведение. Из истории охраны и использования культурного наследия РСФСР : сб. науч. тр. / ред. А. И. Фролов ; НИИ культуры. — М., 1987. — С. 46.

5. Вопросы охраны и использования памятников истории и культуры : сб. науч. тр. / ред. М. А. Полякова ; НИИ культуры. — М., 1990. — С. 15.

6. Материалы и исследования к своду памятников истории и культуры. Верхнее Поволжье. Памятники истории, архитектуры, градостроительства. — Горький, 1990. — С. 22.

7. Вопросы охраны и использования памятников истории и культуры : сб. науч. тр. / ред. М. А. Полякова ; НИИ культуры. — М., 1990. — С. 12—14.

8. Базовый сборник сметных норм на реставрационно-восстановительные работы. Раз. 7. — М., 1983. — С. 18.

9. Дополнения и изменения к сборнику сметных норм и единичных расценок на реставрационно-восстановительные работы по памятникам истории и культуры г. Москвы. В. 3. — М., 1989. — С. 7.

10. Сборник документов по государственному лицензированию реставрационной деятельности на памятниках истории и культуры на территории РФ. — М., 1994. — С. 18.

11. Музееведение. Из истории охраны и использования культурного наследия РСФСР : сб. науч. тр. / ред. А. И. Фролов ; НИИ культуры. — М., 1987. — С. 35.

12. Наследие и современность : информ. сб. / Рос. НИИ культур. и природ. наследия. — М., 1996. — С. 66.

13. ОГАЧО. Ф. Р-12, Оп. 1, Д. 51.; Загребин С. И. Хранители памяти.

Поступила в редакцию 10 января 2013 г.

СВИЧКАРЬ Илюзя Гасимзяновна, аспирант, кафедра истории, ФГБОУ ВПО «Челябинская государственная академия культуры и искусств» (Челябинск, Россия). В 2011 г. окончила Челябинскую государственную академию культуры и искусств. Сфера научных интересов — история охрана историко-культурного наследия Челябинска. E-mail: illi75@list.ru.

SVICHKAR Ilyuzya Gasimzyanovna, postgraduate student, Department of History, Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education Chelyabinsk State Academy of Culture and Art (Chelyabinsk, Russia); graduated from Chelyabinsk State Academy of Culture and Art in 2011. Sphere of scientific interests: history of Chelyabinsk historical and cultural heritage preservation. E-mail: illi75@list.ru