

# Реализация политики в области сохранения материальных объектов культурного наследия: европейский опыт

Палий К. Р.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; paly-design@yandex.ru

## РЕФЕРАТ

Каждая страна имеет уникальный опыт в области охраны материальных объектов культурного наследия. Сохранение наследия является неотъемлемым условием экономического развития любого государства. Большинство современных стран активно популяризирует свое культурное наследие с целью привлечения профессионалов и экспертов в области обеспечения сохранности объектов культурного наследия, прикладывает усилия по организации и сотрудничеству в данной области. Изучение зарубежного опыта сохранения культурного наследия продолжает оставаться актуальным для выявления положительных моментов этого рода деятельности и возможного дальнейшего его использования. Многие страны накопили ценные методики и располагают собственными моделями охранной деятельности в сфере культурного наследия. Особое место в мировом опыте сохранения культурного наследия занимают европейские страны (Франция, Италия, Великобритания), которые за вековую практику выработали эффективные механизмы охранной деятельности государства.

В статье рассматриваются основные модели государственного регулирования в сфере охраны, распоряжения и использования материальных объектов культурного наследия, выявляется специфика законодательной базы, организационно-экономического обеспечения и роль общественных организаций. Подводятся выводы о том, что основы культурной политики европейских стран — это децентрализация управления в сфере культуры, а также создание действенных механизмов государственно-частного партнерства и отлаженное взаимодействие основных субъектов, участвующих в мероприятиях по охране культурного наследия.

*Ключевые слова:* культурное наследие, охрана культурного наследия, культурная политика, европейский опыт, государственно-частное партнерство, децентрализация

## Realization of the Policy in the Field of Conservation of Material Cultural Heritage Objects: European Experience

Kristina R. Paliy

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPA), Saint-Petersburg, Russian Federation; paly-design@yandex.ru

## ABSTRACT

Each country has a unique experience in the protection of material cultural heritage sites. The preservation of heritage is an essential condition for the economic development of any state. Most modern countries are actively promoting their cultural heritage in order to attract professionals and experts in the field of preservation of cultural heritage sites, making efforts to organize and cooperate in this field. The study of foreign experience in preserving cultural heritage continues to be relevant for identifying the positive aspects of this kind of activity and its possible further use. Many countries have accumulated valuable techniques and have their own models of security activities in the field of cultural heritage. A special place in the world experience of preserving cultural heritage is occupied by European countries (France, Italy, Great Britain), which have developed effective mechanisms of security activity of the state over the centuries of practice.

The article discusses the main models of state regulation in the field of protection, disposal and use of material objects of cultural heritage, reveals the specifics of the legislative framework, or-

ganizational and economic support and the role of public organizations. It concludes that the foundations of the cultural policy of European countries are the decentralization of cultural management, as well as the creation of effective mechanisms of public-private partnership and well-functioning interaction of the main actors involved in the protection of cultural heritage.

*Keywords:* cultural heritage, protection of cultural heritage, cultural policy, european experience, private-state partnership, decentralization

В декабре 2017 г. на Европейском культурном форуме в Милане 2018 г. был объявлен Годом культурного наследия в Европе. Главная цель Года культурного наследия заключается в повышении осведомленности граждан о значимости объектов культурного наследия. 2018 г. призван заострить внимание общественности на богатстве объектов культурного наследия Европы, подчеркнуть их роль в формировании имиджа европейских стран. В рамках проведения тематического года становится актуальным вопрос изучения опыта европейских стран в области проведения культурной политики по сохранению объектов культурного наследия.

В Европе живут и работают в условиях рыночной экономики десятилетиями, поэтому у них накоплен достаточно богатый опыт в области сохранения объектов культурного наследия. В этой связи есть необходимость более предметно познакомиться с этим опытом, в частности, рассмотреть специфику государственного участия в решении вопросов по обеспечению сохранности объектов культурного наследия.

Исходным условием разработки политики в сфере культуры является достижение согласия в отношении приоритетности целей культурного развития между государственными, творческими и общественными силами.

Цели культурной политики характеризуются следующим образом:

1. Цели деятельности высшего уровня государственного управления должны совпадать с интересами региональных и местных органов управления, а также интересами общественных организаций в сфере культуры.
2. Политика в сфере культуры предполагает действия по материально-техническому обеспечению функционирования культуры.
3. Политика в сфере культуры предполагает распределение финансовых, административных и творческих ресурсов.
4. Политика в сфере культуры предполагает стратегическое планирование участия государства в культурной деятельности.

Одним из основных направлений культурной политики является сохранение наследия.

Государственная политика по сохранению материальных объектов культурного наследия включает в себя совокупность целей, задач, приоритетных направлений, стратегических программ и плановых мероприятий по обеспечению сохранности объектов культурного наследия, основывающихся на комплексном подходе к решению вопросов государственной охраны, непосредственного сохранения, распоряжения и использования объектов культурного наследия. Такая политика предусматривает не только обеспечение сохранности объектов культурного наследия, но и реализацию культурной, научной, образовательной и воспитательной функций.

Согласно типологии канадских ученых (Гарри Х. Шартран и Клэр Мак-Кафи) [1], возможны четыре основные роли государства в отношении культурного наследия.

1. «Архитектор» — помощь социально-культурной сфере со стороны государства является частью его программы по повышению благосостояния общества. Поддержка государства выражается в долгосрочном прямом финансировании. «Архитектор» курирует социально-культурную сферу через свои правительственные организации — министерства или отделы культуры. Решение о размерах и адресности субсидий принимают правительственные структуры. Пример, Франция и Италия.

2. «Инженер» — все средства осуществления культурной деятельности находятся во владении и распоряжении государства. Оно поддерживает искусство, отвечающее его политическим целям.
3. «Помощник» — государство акцентирует внимание на поддержке и развитии некоммерческого профессионального и любительского творчества. Государство не вмешивается в содержательные процессы культурной деятельности, а с помощью налоговых льгот стимулирует финансирование культурной сферы отдельными лицами и корпорациями. Инструменты управления в данном случае ограничены определением размеров налоговых льгот.
4. «Патрон» — государство поощряет художественное мастерство с помощью стипендий и грантов. Типичный пример — Великобритания. Государство финансирует социально-культурную сферу «на расстоянии вытянутой руки». Оно определяет лишь общий уровень поддержки социально-культурной сферы, выделяя соответствующие финансовые средства. Распределяет их между конкретными организациями независимая от правительства организация (Совет, Фонд и т. п.).

На сегодняшний день к инструментарию государственного финансирования сферы культуры принято относить:

- административное регулирование (осуществляется путем квотирования и лицензирования, контроля над доходами и ценами, учетными процентами и др. Этот метод имеет силу приказа и обычно не опирается на экономические интересы и стимулы);
- правовое регулирование (реализовывается в рамках законотворческой деятельности посредством системы норм и правил);
- прямое экономическое регулирование (носит адресный характер и осуществляется в форме целевого финансирования территорий и организаций);
- косвенное экономическое регулирование (носит безадресный характер и предполагает использование рычагов налоговой, кредитно-денежной и внешнеэкономической политики).

На основании вышеуказанных критериев попробуем проанализировать формы и методы государственного регулирования сферы по сохранению объектов культурного наследия за рубежом.

Проблема обеспечения сохранности культурного наследия в Европе актуализировалась в начале XX в. и связана она была с промышленной революцией, которая началась в Великобритании и быстро распространилась в другие страны. Все страны, которые пережили промышленную революцию, задались вопросами, почему происходит утрата культурного наследия и как предотвратить этот процесс. Постепенно проблемы сохранения историко-культурного наследия стали выходить на передний план и страны занялись активным поиском и разработкой эффективных механизмов государственного регулирования сферы охраны культурного наследия.

В этой связи интересно изучить опыт европейских стран, основная законодательная база которых была уже сформирована к началу XX века, а именно остановиться на следующих странах европейской группы: Италии, Франции и Великобритании.

Они разные по особенностям административно-политического устройства, по традициям, сложившимся в связи с отношением к историческому наследию. Однако все они имеют некую общую базу — Конвенции ЮНЕСКО. Начиная с 1954 г. было положено начало формированию системы международно-правовых норм в области охраны памятников истории и культуры (Европейская конвенция об охране археологического наследия<sup>1</sup>, Конвенция об охране всемирного культур-

<sup>1</sup> Европейская конвенция об охране археологического наследия (Лондон, 06.05.1969, для СССР вступила в силу 14.02.1991) [Электронный ресурс] // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: [http://kgior.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2015/08/27/Конвенция\\_EC\\_1992.pdf/](http://kgior.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2015/08/27/Конвенция_EC_1992.pdf/) (дата обращения: 28.09.2018).

ного и природного наследия<sup>1</sup>, Конвенция об охране архитектурного наследия Европы<sup>2</sup> и др.).

Охрана культурного наследия в политике *Италии* является одним из приоритетных направлений. Италия — лидер списка Всемирного наследия ЮНЕСКО по числу находящихся на ее территории памятников.

Одной из первых Италия стала разрабатывать концепцию охраны национально-культурного наследия, итогом работы стал Закон № 1089 от 1 июня 1939 г. «Об охране предметов, представляющих художественный и творческий интерес»<sup>3</sup>. Охрана культурного наследия гарантируется и Конституцией Италии.

Во второй половине XX в. стала складываться система государственных органов и институтов, которые занимались вопросами культурного наследия страны.

В 1974 г. в Италии создается Министерство культурного наследия и окружающей среды (Декрет-закон № 657 от 14 декабря 1974 г. «Об образовании Министерства культурного достояния»<sup>4</sup>). В 2013 г. правительство возлагает на Министерство решение вопросов туризма, поэтому оно реорганизуется, теперь вопросами культурного наследия страны занимается Министерство культурного наследия, культурной деятельности и туризма (пп. 2 и 3 ст. 1 Закона № 71 от 24 июня 2013 г., вступил в силу 26 июня 2013)<sup>5</sup>. Но в соответствии с Декрет-законом № 86 от 12 июля 2018 г. структура Министерства очередной раз меняется и происходит образование Министерства культурного наследия, культурной деятельности<sup>6</sup>.

Вопросы сохранения культурного наследия страны также находятся в ведомастве и других министерств, так Министерство общественных работ с 1950 г. контролирует выполнение строительно-реставрационных работ в Италии. Достаточное внимание вопросам культурного наследия уделяет Министерство сельскохозяйственной, продовольственной, лесной и туристической политики, которое занимается разработкой туристических и культурных маршрутов. Министерство гражданской защиты также уделяет значительное внимание вопросам охраны культурного наследия, в частности покрывает расходы, связанные с восстановлением исторических памятников, пострадавших в результате стихийных бедствий.

Независимый орган по оценке эффективности (L'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance (OIV)) был создан в 2009 г., согласно ст. 14 законодательного указа 27 октября 2009 г., п. 150<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Конвенция об охране всемирного культурного и природного наследия (Париж, 16.11.1972, для СССР вступила в силу 12.01.1989) [Электронный ресурс] // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: <http://whc.unesco.org/archive/convention-ru.pdf> (дата обращения: 01.06.2018).

<sup>2</sup> Конвенция об охране архитектурного наследия Европы (Гранада, 03.10.1985, для СССР вступила в силу 01.06.1991) [Электронный ресурс] // Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры. URL: [http://kgior.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2015/08/27/Конвенция\\_EC\\_1985.pdf/](http://kgior.gov.spb.ru/media/uploads/userfiles/2015/08/27/Конвенция_EC_1985.pdf/) (дата обращения: 01.06.2018).

<sup>3</sup> Зарубежное законодательство в области сохранения культурного и природного наследия. Информационный сборник. М.: Институт Наследия, 1999. 96 с.

<sup>4</sup> Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertente la istituzione del Ministero per i beni culturali e ambientali. (GU n.43 del 14-2-1975) [Электронный ресурс] // normativa il portale della legge vigente URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975-01-29;5@originale/> (дата обращения: 29.09.2018).

<sup>5</sup> Legge 24 giugno 2013, n. 71 [Электронный ресурс] // normativa il portale della legge vigente URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2013-06-24;71@originale/> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>6</sup> Decreto-legge 12 luglio 2018, n. 86 [Электронный ресурс] // Gazzetta Ufficiale URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/07/12/18G00113/sg/> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>7</sup> Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 [Электронный ресурс] // normativa il portale della legge vigente URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2009-10-27;150!vig=/> (дата обращения: 22.09.2018).

OIV в соответствии с вышеупомянутым Законодательным декретом № 150/2009, с изменениями, внесенными в мае 2016 г., наделен следующими обязанностями:

- осуществляет контроль над реализацией положений, содержащихся в правовых актах, а также оценивает соответствие между достигнутыми результатами и назначенными целями;
- контролирует общее функционирование системы оценки, ее прозрачность;
- незамедлительно сообщает о проблемах, которые могут быть выявлены в компетентных правительственных и административных органах, а также в Счетной палате и Департаменте государственного управления;
- предоставляет ежегодную оценку высшего руководства;
- поощряет выполнение обязательств;
- проверяет результаты и передовые методы поощрения;
- координирует в рамках стратегического планирования и экономико-финансового планирования подготовку доклада по отчетам исполнения бюджета;
- вносит свой вклад в деятельность по представлению отчетности в Счетную палату по общим мерам, принятым Министерством.

В 2014 г. был образован Высший совет по культурному наследию и ландшафту (Consiglio Superiore per i Beni culturali e Paesaggistici). Высший совет является консультативным органом Министерства в области культурного и ландшафтного наследия. Совет управляющих консультирует по национальным программам культурного и ландшафтного наследия, международным соглашениям о культурном наследии; стратегическим планам развития культуры и культурного наследия, законодательным и административным актам, касающимся предмета культурных и ландшафтных объектов, а также по вопросам общего характера, имеющих особое значение в отношении предмета культурного наследия и ландшафта.

Совет состоит из председателя и восьми видных деятелей из мира культуры, выдвинутых министром<sup>8</sup>.

Основными субъектами культурной политики Италии являются:

- 1) государство, оно отвечает за охрану культурного наследия внутри страны и за развитие культурных связей с зарубежными странами;
- 2) регионы (региональные департаменты культуры) отвечают за охрану культурного наследия региона;
- 3) провинции (департаменты культуры провинций) координируют охранную деятельность в сфере культуры на своей территории;
- 4) муниципалитеты (муниципальными департаментами культуры), управляют культурными институтами и защищают национальное наследие на местах.

Несмотря на стабильную работу правительственных органов, государство не в силах обеспечить в одиночку эффективную охрану достояния. Поэтому современный этап культурной политики Италии характеризуется стремлением к созданию системы отношений «государство — частный и корпоративный сектора». Законом от 8 октября 1997 г. № 352 «Положение о культурных ценностях»<sup>9</sup>, Законодательным декретом от 29 октября 1999 г. № 490 «Единый текст положения законодательства

<sup>8</sup> Consiglio Superiore per i Beni culturali e Paesaggistici [Электронный ресурс] // *normattiva il portale della legge vigente*. URL: <http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sitoMiBAC/MenuPrincipale/Ministero/Consiglio-Superiore/index.html/> (дата обращения: 29.09.2018).

<sup>9</sup> Legge 8 ottobre 1997, n. 352 Disposizioni sui beni culturali. (GU n.243 del 17-10-1997 — Suppl. Ordinario n. 212) [Электронный ресурс] // *normattiva il portale della legge vigente* URL: [http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1997-10-17&atto.codiceRedazionale=097G0387&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca\\_semplice%26numeroArticolo%3D352%26numeroProvvedimento%3D352%26testo%3D%26annoProvvedimento%3D1997%26giornoProvvedimento%3D8&currentPage=1/](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1997-10-17&atto.codiceRedazionale=097G0387&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D352%26numeroProvvedimento%3D352%26testo%3D%26annoProvvedimento%3D1997%26giornoProvvedimento%3D8&currentPage=1/) (дата обращения: 28.09.2018).

по вопросам культурных ценностей и ценностей окружающей среды»<sup>1</sup> регулируются механизмы государственно-частного партнерства, а в целом децентрализация управления сферой культуры.

Большую роль в вопросах защиты памятников культурного наследия в Италии играют общественные организации. Например, в 1955 г. с целью оказания помощи в сохранении культурного наследия, была создана организация «Italia Nostra» («Наша Италия»)<sup>2</sup>. Организация занимается разработкой новых решений и законодательных актов в области охраны культурного наследия, ведет наблюдение за состоянием памятников архитектуры, изучает их, предотвращает попытки вандализма, популяризирует значение памятников. Средства организации составляют членские взносы и добровольные пожертвования. А по состоянию на 5 октября 1999 г. был подписан меморандум<sup>3</sup> с четырьмя основными общественными объединениями (ARCI, Auser, Archeoclub и Legambiente) с целью развития бизнеса в области культурного наследия. Протокол, открытый для подписания любых добровольных ассоциаций, обеспечивает новую основу для отношений между Министерством и миром волонтерства.

Государство с середины 1990-х годов стало проводить политику, направленную на привлечение частного сектора к процессу финансирования национального достояния. Уже сегодня больше половины культурного наследия Италии находится в частном владении, и государство стимулирует частные инвестиции по средствам вычета расходов на реставрацию и поддержку культурных ценностей, организацию выставок, проведение научных исследований из налоговой декларации<sup>4</sup>.

На современном этапе в Италии развивается культурное спонсорство. Основными спонсорами выступают банки, предприятия и страховые компании.

Среди европейских стран *Франция* по праву лидер в области поддержки культуры. Страна одной из первых включила вопросы изучения и сохранения культурного наследия в сферу государственной ответственности. Уже в 1791 г. была учреждена Комиссия по сохранению памятников, разработавшая стратегию создания сети по всей стране, затем в 1830 г. — Главная инспекция по охране исторических памятников, а в 1837 г. — Комитет искусств и памятников, одной из целей которого была публикация описи всех памятников, которые существовали ранее и продолжали существовать на территории Франции.

Основной закон, регулирующий проекты по охране культурного наследия, появился в 1913 г. (закон «Об исторических памятниках» от 31 декабря 1913 г.)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352. (GU n.302 del 27-12-1999 — Suppl. Ordinario n. 229) [Электронный ресурс] // normattiva il portale della legge vigente URL: [http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-12-27&atto.codiceRedazionale=099G0542&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca\\_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D490%26testo%3D%26annoProvvedimento%3D1999%26giornoProvvedimento%3D29&currentPage=1/](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-12-27&atto.codiceRedazionale=099G0542&queryString=%3FmeseProvvedimento%3D%26formType%3Dricerca_semplice%26numeroArticolo%3D%26numeroProvvedimento%3D490%26testo%3D%26annoProvvedimento%3D1999%26giornoProvvedimento%3D29&currentPage=1/) (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>2</sup> Italia Nostra: Associazione Nazionale per la tutela del Patrimonio Storico, Artistico e Naturale della Nazione: official site. Roma [Электронный ресурс] // URL: <http://italianostra.org> (дата обращения: 18.05.2017).

<sup>3</sup> Protocollo di intesa fra il Ministero per i Beni e le Attività Culturali e le Associazioni Archeoclub d'Italia — Arci — Auser — Legambiente [Электронный ресурс] // Ministero per i Beni Culturali URL: [http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1226399062746\\_PROTOCOLLOINTESA\\_MiBAC\\_VOLONTARIATO.pdf/](http://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1226399062746_PROTOCOLLOINTESA_MiBAC_VOLONTARIATO.pdf/) (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>4</sup> Миронова Т. Н. Сохранение культурного и природного наследия как главная черта культурной политики стран Европейского региона: Италия // Знание. Понимание. Умение. 2009. № 2. С. 41.

<sup>5</sup> Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000315319/> (дата обращения: 28.09.2018).

С тех пор политика властей в отношении культурного достояния практически не менялась [2].

Во Франции охрана наследия осуществляется одновременно на нескольких уровнях: в ходе международного сотрудничества, в рамках государственной охраны памятников истории и культуры, в практической деятельности органов муниципального управления и общественных организаций.

Все вопросы охраны культурного наследия находятся в ведении Министерства культуры, ряда его представительств и подведомственных структур (рис.).

Министерство культуры выполняет следующие задачи:

- поддержка в реализации региональных и местных программ по охране объектов культурного и исторического наследия и прилегающих к историческим памятникам территорий;
- обеспечение охраны, управления и мониторинга объектов, включенных в Список всемирного наследия;
- оказание содействия в разработке политики в области охраны культурного наследия;
- проведение консультаций с Министерством окружающей среды, энергетики и моря, с Национальным агентством по реконструкции городов и Национальным агентством по жилищному строительству по разработке процедур, имеющих отношение к охраняемым районам.

В рамках Министерства культуры существуют:

- Библиотека архитектуры и наследия, которая отвечает за сбор, инвентаризацию, хранение и предоставление документов в области изучения вопросов культурного наследия. Документальный фонд включает архивы, планы, фотографии, книги и периодические издания.
- Исследовательская лаборатория исторических памятников, которая отвечает за проведение научных и технических исследований в области сохранения объектов культурного и исторического наследия.

Согласно принципам децентрализации власти, в каждом регионе и в каждом департаменте Франции действуют местные представительства Министерства культуры. Эти службы реализуют культурную политику, проводимую государством<sup>6</sup>.

Региональные управления по делам культуры (*Les directions régionales des Affaires culturelles (DRAC)*) осуществляют действия по защите, сохранению и наблюдению за зданиями и движимыми объектами, защищенными в соответствии с законодательством об исторических памятниках. Они также вносят свой вклад в общественную миссию по охране, сохранению и укреплению городских и ландшафтных комплексов.

Региональные управления по делам культуры в своем составе имеют департаменты архитектуры и наследия, а также региональные отделы по сохранению исторических памятников.

Департаменты архитектуры и наследия (*Les unités départementales de l'architecture et du patrimoine (UDAP)*)<sup>7</sup> обладают компетенциями по разработке законодательных норм, применимых к охраняемым зонам, в соответствии с законами о градостроительстве, наследовании и окружающей среде. Также они предоставляют рекомендации по заявкам на получение разрешений на работу в охраняемых зонах.

<sup>6</sup> Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques Version consolidée au 30 septembre 2018 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000032860329&cidTexte=LEGITEXT000006074236/> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>7</sup> Les unités départementales de l'architecture et du patrimoine [Электронный ресурс] // Accueil Ministère — Ministère de la Culture URL: <http://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Monuments-historiques-Sites-patrimoniaux-remarquables/Acteurs-et-partenariats/Services-et-etablissements-de-l-Etat/Services-du-ministere-en-region/> (дата обращения: 29.09.2018).

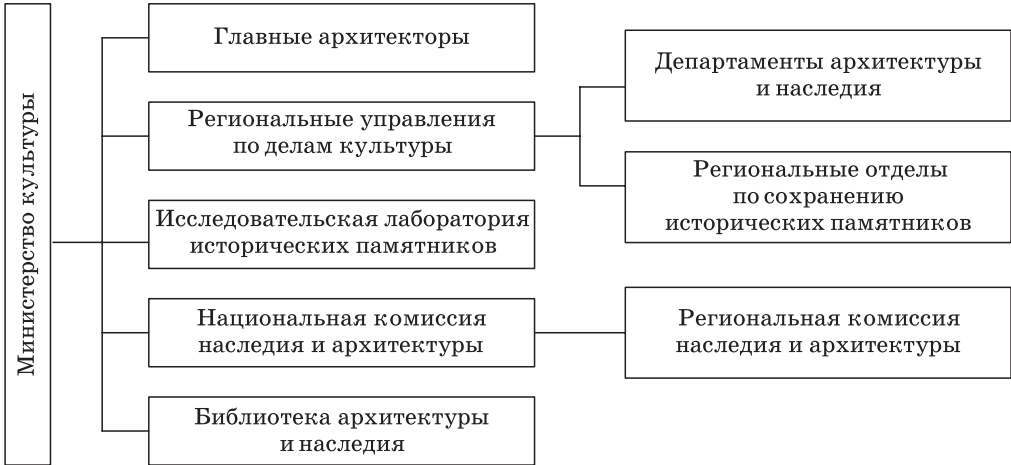


Рис. Органы государственного управления Франции, ответственные за сохранение объектов культурного наследия  
 Fig. State bodies of France responsible for preservation of objects of cultural heritage

Региональные отделы по сохранению исторических памятников входят в состав большинства Региональных управлений по делам культуры. Отдел контролирует применение законов, касающихся исторических памятников, координирует реализацию политики по защите культурного наследия, организует мониторинг объектов культурного наследия, а также инструктирует по проведению работ в охраняемых зонах.

Под председательством министра культуры функционируют Национальная и Региональная комиссии наследия и архитектуры.

Национальная комиссия наследия и архитектуры (la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (CNPA)). В соответствии со статьей L. 611-1 Кодекса о Наследии<sup>1</sup>. Национальная комиссия консультирует по вопросам создания, управления и мониторинга документов планирования, созданных с целью защиты и сохранения наследия. Она также консультирует по вопросам продажи или распоряжения французским наследием государства, обладающей исторической или культурной ценностью. Комиссия может предлагать любые меры для обеспечения защиты и сохранения наследия, также может просить государство инициировать процедуру классификации или регистрации исторических памятников в соответствии со статьями L. 621-1, L. 621-25, L. 622-1, L. 622-20, L. 631-1 или L. 631-2 настоящего Кодекса.

Региональная комиссия наследия и архитектуры (les commissions régionales du patrimoine et de l'architecture (CRPA)). В соответствии со статьей L. 611-2 Кодекса о Наследии Комиссии проводят консультации с региональной комиссией по вопросам наследия и архитектуры в части вопроса создания и мониторинга градостроительных документов<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Code du patrimoine Version consolidée au 14 septembre 2018 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3DE72E5554F10CF83190CF766B82ABCE.tplgfr29s\\_1?cidTexte=LEGITEXT000006074236&dateTexte=20180930/](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3DE72E5554F10CF83190CF766B82ABCE.tplgfr29s_1?cidTexte=LEGITEXT000006074236&dateTexte=20180930/) (дата обращения: 29.09.2018).

<sup>2</sup> Code du patrimoine Version consolidée au 14 septembre 2018 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3DE72E5554F10CF83190CF766B82ABCE.tplgfr29s\\_1?cidTexte=LEGITEXT000006074236&dateTexte=20180930](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=3DE72E5554F10CF83190CF766B82ABCE.tplgfr29s_1?cidTexte=LEGITEXT000006074236&dateTexte=20180930) (дата обращения: 28.09.2018).



Региональная комиссия по наследию и архитектуре в своей структуре имеет три отдела:

1. Отдел по защите архитектуры (отвечает за охрану исторических памятников).
2. Отдел по ведению архитектурных проектов и строительных работ (компетентен в области архитектурного проектирования, исследований и строительных работ).
3. Отдел по защите подвижных объектов (отвечает за защиту, сохранение, исследование подвижных объектов, как исторических памятников)<sup>1</sup>.

Во Франции сложилась довольно стройная система охраны исторических памятников вне зависимости от формы их собственности. В основу этой системы положено сотрудничество государства и собственника по ключевым вопросам охраны объектов культурного наследия, в частности стимулирование к надлежащему содержанию и популяризации памятников<sup>2</sup>.

Непрерывно расширяется сфера ответственности местных властей, так с 2004 г. в их ведение передано право управления местным историческим наследием. В городах Франции охрана культурных памятников является частью местного плана по урбанизму (PLU), разрабатываемого в соответствии с государственным Кодексом градостроительства. Данный план делит территорию на секции, в каждой из которых определено разрешенное планирование застройки. На долгосрочную перспективу город принимает план по благоустройству и развитию, что позволяет устанавливать приоритеты в реставрации тех или иных объектов культурного наследия и эффективно использовать имеющиеся финансовые ресурсы<sup>3</sup>.

Во Франции сложилась достаточно четкая система охраны исторических памятников, в основу которой положена система государственно-частного партнерства по ключевым вопросам охраны объектов культурного наследия. Приватизация памятников культуры является одним из наиболее распространенных способов привлечения частных инвестиций на их реставрацию и содержание. В рамках сложившейся системы собственник принимает на себя обязательства по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия. Помимо строгих обязательств государством предусмотрены разнообразные меры налогового стимулирования владельцев памятников культуры. Система благотворительности также является одним из дополнительных финансовых ресурсов для сохранения объектов культурного наследия. Закон от 1 августа 2003 г. «О патронате, ассоциациях и фондах» и Указ от 11 февраля 2009 г. «О благотворительных фондах» способствовали развитию спонсорской помощи. Введены налоговые льготы для предприятий, участвующих в сохранении объектов культурного наследия, отнесенных к разряду национального достояния. Кроме налоговых льгот во Франции существует система грантов, направленных на поощрение проектов реставрации и реконструкции. Размер гранта напрямую зависит от того, насколько проект выгоден в коммерческом плане. Данный вид финансирования осуществляется, как правило, региональными и муниципальными властями<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> les commissions régionales du patrimoine et de l'architecture [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idSectionTA=LEGISCTA000034353446&cidTexte=LEGITEXT000006074236> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>2</sup> Чирвинская Е. Д. Франция: государство и культурное наследие // Культура: управление, экономика, право. 2010. № 4. С. 29–31.

<sup>3</sup> Андриевская Н. Слушается дело особняка Ламбер. О системе охраны памятников Франции // Московское наследие. 2010. № 2. С. 145.

<sup>4</sup> Ивашиненко Н. Н., Стрелков Д. Г. Историко-культурное наследие городов как фактор активизации гражданского самосознания [Электронный ресурс] / Н. Н. Ивашиненко, Д. Г. Стрелков // Вестник Нижегородского института управления: электронное научное издание. Вып. № 3-2013. URL: [http://niu.ranepa.ru/nauka/?page\\_id=3941](http://niu.ranepa.ru/nauka/?page_id=3941) / (дата обращения: 28.09.2018).

Система грантов, налоговых льгот и субсидий, поощрение патронажных действий отдельных лиц и предприятий регулируется следующими законами: Налоговым кодексом<sup>1</sup>, Кодексом наследия<sup>2</sup>, Законом № 2016-925 от 7 июля 2016 г. относительно свободы создания, архитектуры и наследования<sup>3</sup>, Законом № 2004-809 от 13 августа 2004 г. о местных свободах и обязанностях<sup>4</sup>, Указом № 69-131 от 6 февраля 1969 г. о распределении субсидий на содержание и ремонт зданий, включенных в дополнительную инвентаризацию исторических памятников<sup>5</sup>, Приказом от 1 февраля 2011 г., устанавливающим условия вознаграждения главных архитекторов исторических памятников за их исследовательскую, консультационную и мониторинговую деятельность и шкалу, применимую к операциям генерального подрядчика по реставрационным работам по перечисленным памятникам истории, принадлежащим государству<sup>6</sup>.

В Великобритании начиная с середины XX в. был принят ряд законов, посвященных различным аспектам охраны памятников: закон о правах местных органов управления в отношении исторических зданий 1962 г.<sup>7</sup>, закон о пустующих церквях и иных культовых сооружениях 1969 г., закон о планировании городского и сельского строительства 1947, 1954, 1959, 1968, 1971 и 1990 гг.<sup>8</sup>, закон о национальном наследии 1980, 1983, 1996, 1997, 2002 гг. (с последующими изменениями)<sup>9</sup>, закон об исторических зданиях и памятниках старины 1953 г.<sup>10</sup>, закон о пустующих церквях и иных культовых сооружениях 1969 г.<sup>11</sup>

<sup>1</sup> Code général des impôts Version consolidée au 1 septembre 2018 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=909DE61F1D7FFF923543BB497733DC6D.tplgfr21s\\_1?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20181011](https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=909DE61F1D7FFF923543BB497733DC6D.tplgfr21s_1?cidTexte=LEGITEXT000006069577&dateTexte=20181011) (дата обращения: 02.10.2018).

<sup>2</sup> Code du patrimoine Version consolidée au 1 octobre 2018 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236> (дата обращения: 02.10.2018).

<sup>3</sup> LOI n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032854341&categorieLien=id> (дата обращения: 02.10.2018).

<sup>4</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000804607&categorieLien=cid> (дата обращения: 02.10.2018).

<sup>5</sup> Décret n° 69-131 du 6 février 1969 relatif à l'attribution des subventions pour les travaux d'entretien et de réparation des édifices inscrits sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques et pour les travaux d'entretien et de mise en valeur dans les sites inscrits, classés ou dans les zones protégées [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/jo\\_pdf.do?cidTexte=JPDF0702196900001423&categorieLien=id](https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?cidTexte=JPDF0702196900001423&categorieLien=id) (дата обращения: 02.10.2018).

<sup>6</sup> Arrêté du 1er février 2011 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023561027&categorieLien=id> (дата обращения: 02.10.2018).

<sup>7</sup> Local Government (Records) Act, 1962 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/10-11/56> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>8</sup> Town and Country Planning Act, 1947, 1954, 1959, 1968, 1971, 1990 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.legislation.gov.uk/all?title=Town%20and%20Country%20Planning%20Act> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>9</sup> National Heritage Act, 1980, 1983, 1996, 1997, 2002 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <http://www.legislation.gov.uk/all?title=heritage> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>10</sup> Historic Buildings and Ancient Monuments Act, 1953 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/1-2/49> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>11</sup> Redundant Churches and Other Religious Buildings Act, 1969 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1969/22> (дата обращения: 28.09.2018).

Охраной недвижимых памятников Великобритании занимается Министерство культуры, СМИ и спорта (Department for Digital, Culture, Media & Sport (DCMS)), которое осуществляет свои полномочия с помощью местных органов. В его компетенции утверждение охранных зон и списков памятников, имеющих статус общегосударственных.

Совет по искусству Англии (Arts Council England) является исполнительным неправительственным государственным органом. Он поддерживает различные виды культурной деятельности, работает над тем, чтобы сохранить в Великобритании объекты, имеющие особое культурное значение, что включает в себя принятие решений по предоставлению налоговых льгот частным лицам и организациям, которые приобретают культурные объекты<sup>1</sup>.

Большой лотерейный фонд (the Big Lottery Fund (BIG)) является исполнительным государственным органом Министерства культуры, СМИ и спорта. Ежегодно выдает деньги для реализации проектов в области здравоохранения, культуры, образования и окружающей среды. Большой лотерейный фонд управляется советом. Совет отвечает за определение долгосрочной стратегии Фонда. Он делегирует повседневную работу организации руководителю и его управленческой команде<sup>2</sup>. Национальной лотереи в Великобритании предшествовало множество государственных программ по стимулированию благотворительности и вовлечению частного сектора в поддержку культуры [3].

Распределителем средств выступает Фонд распределения средств Национальной лотереи (National Lottery Distribution Fund), который направляет средства в равных пропорциях ряду негосударственных независимых органов, главной функцией которых было выделение грантов конечным адресатам (проектам), в том числе, в области наследия — Фонд Наследия (The Heritage Lottery Fund)<sup>3</sup>.

Фонд наследия (вневедомственный государственный орган в правительстве Соединенного Королевства) аккумулирует часть средств национальной лотереи. Фонд был учрежден Актом о Национальной лотерее 1993 г. и стал частью Национального мемориального фонда наследия (National Heritage Memorial Fund), основанного в 1980 г. с принятием Закона о национальном наследии<sup>4</sup>. Фонд наследия был создан с целью разделить государственные поступления и средства, вырученные от продажи лотерейных билетов<sup>5</sup>.

Подводя итоги, стоит отметить, что государства Европы имеют похожую модель управления процессом сохранения наследия. Государственная система исполнительной власти европейских стран имеет общие черты, которые заключаются в разветвлении органов исполнительной власти на местном уровне, и в делегировании основных полномочий не только муниципальным властям, но и общественным организациям. Для европейской модели характерно наличие эффективного законодательства, регулирующего данную сферу, а также властных структур, наделенных необходимыми полномочиями с целью контроля исполнения законов в этой сфере.

---

<sup>1</sup> Arts Council England [Электронный ресурс] // Arts Council England. URL: <https://www.artscouncil.org.uk/supporting-arts-museums-and-libraries/supporting-collections-and-cultural-property> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>2</sup> The Big Lottery Fund [Электронный ресурс] // National Lottery Awards for All England. URL: <https://www.biglotteryfund.org.uk/about> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>3</sup> The Heritage Lottery Fund [Электронный ресурс] // Heritage Lottery Fund. URL: <https://www.hlf.org.uk/about-us/what-we-do> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>4</sup> National Heritage Act 1980 [Электронный ресурс] // Légifrance, le service public de la diffusion du droit. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1980/17/contents/> (дата обращения: 28.09.2018).

<sup>5</sup> National Heritage Memorial Fund [Электронный ресурс] // National Heritage Memorial Fund. URL: <http://www.nhmf.org.uk> (дата обращения: 28.09.2018).

Также стоит отметить, что четкая и продуманная финансовая политика, развернутая система экономических поощрений граждан, прямо или косвенно принимающих участие в восстановлении памятников истории и культуры, приносят положительные результаты в деле сохранения объектов культурного наследия исторических городов. И в Англии, и в Италии, и во Франции государство осуществляет прямые денежные вливания на конкретные исторические объекты, находящиеся в частном владении. В целом можно сказать об укреплении отношений между государством и частным сектором в работе по сохранению культурного наследия.

Можно сделать следующий вывод, европейская модель сохранения культурного наследия имеет основу, которая определяется наличием законодательной базы, позволяющей осуществлять прямое взаимодействие трех основных субъектов (публично-правовых образований, юридических лиц, физических лиц), без которых невозможно сформировать общую экономическую подоснову. При отсутствии хотя бы одного элемента в модели происходят сбои, негативно влияющие на инвестиционную привлекательность использования материальных объектов культуры. Только при наличии и взаимодействии всех элементов государство имеет возможность сохранять на должном уровне свое наследие.

## Литература

1. *Востряков Л. Е.* Культурная политика: подходы и концепции западных исследователей // Научные труды СЗАГС. 2011. Т. 2. Вып. 1. С. 42–52.
2. *Косенко С.* Политика культуры или культура политики: опыт Франции. М. : Восток-Запад, 2008.
3. *Музычук В. Ю.* Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты / В. Ю. Музычук; Российская акад. наук, Ин-т экономики. СПб. : Нестор-История, 2013.

### Об авторе:

**Палий Кристина Романовна**, аспирант факультета государственного и муниципального управления, специалист организационного отдела юридического факультета, старший преподаватель кафедры правоведения Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); paly-design@yandex.ru

## References

1. *Vostryakov L. E.* Cultural policy: approaches and concepts of the western researchers // Scientific works of SZAGS [Nauchnye trudy SZAGS]. 2011. V. 2. Issue 1. P. 42–52.
2. *Kosenko S.* Policy of culture or culture of policy: experience of France. Moscow: East-West, 2008. 239 p.
3. *Muzychuk V.Y.u.* State support of culture: resources, mechanisms, institutes / V.Yu. Muzychuk; Russian academy of sciences, Institute of Economy. St. Petersburg: Nestor History, 2013. 280 p.

### About the author:

**Kristina R. Paliy**, Graduate student of the Faculty of State and Municipal Administration, Specialist of the Organizational Department of the Faculty of Law, Senior lecturer of the Chair of Law of North-West Institute of Management of RANEPА (St. Petersburg, Russian Federation); paly-design@yandex.ru