

Н. А. Мошкина

Тверской государственный университет, 4 курс

Научный руководитель: к.и.н. В. А. Антонцева

УПРАВЛЕНИЕ КУЛЬТУРНЫМ НАСЛЕДИЕМ В ГЕРМАНИИ И РФ

Термин «культурное наследие» появился сравнительно недавно. Формирование концепции культурного наследия происходило в 40-е–70-е годы XX века. Большую роль в этом процессе сыграла Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, принятая в Гааге 14 мая 1954 года. Она была принята вследствие масштабных разрушений объектов культуры во время Второй мировой войны. Поскольку ущерб, нанесенный культурным ценностям любого народа, является ущербом для мирового культурного наследия, Конвенция провозглашает способы и виды защиты, охраны и уважения к культурным ценностям разных народов.

Конвенция также закрепила определение «культурных ценностей», а с середины XX века термин уже вошел в международное право. Согласно данной Конвенции, культурными ценностями являются:

а) ценности, движимые или недвижимые, которые имеют большое значение для культурного наследия каждого народа, такие, как памятники архитектуры, искусства или истории, религиозные или светские, археологические месторасположения, архитектурные ансамбли, которые в качестве таковых представляют исторический или художественный интерес, произведения искусства, рукописи, книги, другие предметы художественного, исторического или археологического значения, а также научные коллекции или важные коллекции книг, архивных материалов или репродукций ценностей, указанных выше;

б) здания, главным и действительным назначением которых является сохранение или экспонирование движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а», такие, как музеи, крупные библиотеки, хранилища архивов, а также укрытия, предназначенные для сохранения в случае вооруженного конфликта движимых культурных ценностей, указанных в пункте «а»;

в) центры, в которых имеется значительное количество культурных ценностей, указанных в пунктах «а» и «б», так называемые «центры сосредоточения культурных ценностей» [Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта URL].

Окончательно же термин оформился в Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия. Данная Конвенция была принята 17-й сессией Генеральной Конференции ЮНЕСКО в ноябре 1972 года [Октябрьская URL]. Для предотвращения деградации памятников мирового культурного наследия были созданы знаменитый Фонд всемирного наследия и Комитет всемирного наследия, которые должны

были преследовать цель составления и ведения Списка объектов, имеющих выдающуюся ценность, и Списка наследия, находящегося под угрозой.

Культурное наследие Германии – это объекты немецкой национальной культуры, духовные достижения прошлого, памятники искусства, архитектуры и строительства, имеющие национальное и общемировое значение.

В Германии нет общего закона об охране памятников культурного наследия. Специфика управления культурным наследием в Германии определяется федеративным устройством страны, разделенной на 16 земель, каждая из которых имеет широкие права и полномочия, принимает соответствующие законы в сфере регулирования культурного наследия страны. Соответственно, существуют 16 сводов законов, регулирующих охрану культурного наследия, относящихся к административному праву. Таким образом, каждая земля руководствуется своим законом о защите и сохранении культурного наследия, сама определяет объект как памятник культуры, ведет соответствующие реестры и перечни объектов культурного наследия, поэтому они отличаются в зависимости от земли [Denkmalschutzgesetze URL].

Хотя защита и сохранение памятников является в первую очередь задачей федеральных земель, на федеральном уровне также имеются важные правовые акты, посвященные охране памятников культуры, что позволяет отнести весь нормативный массив по охране памятников к области так называемого конкурирующего законодательства (т. е. законодательства, где федеральные правовые нормы «конкурируют» с правовыми нормами отдельных германских земель) [Власов URL]. В Конституции ФРГ провозглашается, что охрана культурного наследия страны ведется совместно Федерацией и землями, т. е. является областью конкурирующей законодательной компетенции.

Детально организация охраны памятников регулируется законами земель. В тех землях, где нет новых законов об охране памятников, действуют старые законодательные акты. Примером такого регулирования может являться § 33 восьмого титула, ч. 1 Общего Прусского земельного права от 5 февраля 1799 г., который отчасти сам является памятником истории [Власов URL].

Включение объекта, представляющего историческую и культурную значимость, в реестр земли осуществляет высшее ведомство земли по вопросам культуры (Министерство культуры). Общегерманский реестр объектов культурного достояния находится в ведении Министерства внутренних дел Германии и представляет собой совокупность реестров всех федеральных земель.

Бюро Немецкого национального комитета по охране памятников (Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz – DNK) находится в подчинении государственного министра культуры. Национальный комитет

является органом по сохранению памятников на федеральном уровне, он служит связующим звеном между правительствами, администрацией и специалистами, доводит до общественности цели и задачи охраны памятников.

Высшим органом по охране памятников в федеральных землях является компетентное государственное министерство или сенат. Министерство или сенатское ведомство осуществляет технический надзор за подчиненными ему управлениями по охране памятников культуры и составляет с подведомственными органами годовые программы финансирования.

Законы об охране памятников федеральных земель предусматривают наличие центрального специализированного органа – Государственного управления по охране памятников. Оно ответственно за все вопросы, связанные с охраной памятников, и подчиняется только указаниям высшего органа по охране памятников. В задачи этого специализированного органа входит, в частности, консультирование нижестоящих органов управления памятниками (муниципалитеты, районы, городские округа) и владельцев памятников, подготовка экспертных заключений по всем вопросам охраны и ухода за памятниками. Они представляют интересы сохранения памятников во всех общественных планировочных и строительных мероприятиях. В некоторых землях они также отвечают за ведение реестров памятников.

Высшие органы по управлению памятниками (окружные управы) осуществляют – в той мере, в какой это предусмотрено законами федеральных земель об охране памятников, – как правило, технический надзор за подчиненными им нижестоящими органами по охране памятников. Они также частично несут ответственность за памятники, принадлежащие федеральному правительству или государству, а также за составление и обновление реестра памятников.

Нижестоящие органы по управлению памятниками (районы, муниципалитеты) обычно осуществляют охрану и мероприятия по сохранению памятников культуры. Таким образом, они являются адресатами для запросов, заявлений, возражений и т. д. Некоторые небольшие земли, не являющиеся территориальными землями, такие как Саар, и города-государства, такие как Берлин, Гамбург и Бремен, обходятся без административной иерархии, описанной выше [Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz URL].

В дополнение к вышеупомянутым учреждениям по охране памятников культурного наследия в Германии также действуют многочисленные фонды и ассоциации в сфере защиты культурного наследия. Искусство и культура в Германии получают финансирование как из частных источников (компании, фонды), так и от государства. Государственное и частное финансирование часто взаимосвязаны. Так,

государство поддерживает обязательства этих доноров, например, предоставляя им налоговые льготы и таким образом обеспечивая косвенное государственное финансирование сверх фактического бюджета.

Охрана памятников культурного наследия часто вступает в противоречие с экономическими интересами и интересами собственности. Охрана памятников архитектуры и строительства накладывает серьезные ограничения на защиту собственности, гарантированной Конституцией, что теоретически может привести к экспроприации, если памятник находится в частном пользовании. Охраняемые здания не подлежат сносу, а модернизация в отношении энергоэффективности не может быть осуществлена без одобрения соответствующей комиссии. Как следствие, владелец или арендатор здания, внесенного в список памятников архитектуры, может столкнуться со значительными неудобствами или финансовым бременем.

С другой стороны, государство знает об особых обязательствах, а иногда и об обременении владельцев перечисленных объектов недвижимости, и учитывает это в специальных программах финансирования и налоговом законодательстве. В ФРГ практикуются особые варианты амортизации для расходов, которые служат помощью для сохранения памятников архитектуры, или другие расширенные варианты амортизации, как, например, налоговые льготы.

Сохранение культурного наследия – одна из важнейших задач российского общества и государства. Согласно Конституции Российской Федерации, каждый гражданин России имеет право на участие в культурной жизни, пользование учреждениями культуры, т. е. на доступ к культурным ценностям государства. При этом каждый гражданин обязан заботиться о сохранении объектов культурного наследия страны, что провозглашается в п. 3 ст. 44 Конституции РФ [Конституция РФ URL].

Центром правового регулирования сферы управления культурным наследием в РФ является Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Исходя из преамбулы данного Федерального закона, он регулирует отношения в области использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия РФ и в том числе направлен на обеспечение граждан правом на доступ к культурным ценностям, реализацию прав народов и прочих этнических общностей России на сохранение и развитие своей культурной и национальной самобытности [Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ URL].

Закон определяет отношения, возникающие в сфере управления культурным наследием, особенности владения и распоряжения, принципы государственной охраны объектов культурно-исторического значения.

Главным органом по охране объектов культурного наследия в РФ является Правительство РФ. Правительство РФ передает полномочия федеральным исполнительным органам власти в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

В сферу полномочий федеральных органов государственной власти по охране культурного наследия входят ограничение пользования объектами культурного наследия, проведение инвестиционной политики, утверждение целевых программ сохранения, ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия, установление порядка осуществления государственного надзора и государственного контроля, государственной историко-культурной экспертизы, осуществление международного сотрудничества, а также установление критериев отнесения объектов и памятников к объектам культурного наследия.

Таким образом, в РФ меры по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия осуществляют:

- 1) федеральный орган охраны объектов культурного наследия;
- 2) региональные органы охраны объектов культурного наследия;
- 3) муниципальные органы охраны объектов культурного наследия.

Данные органы представляют собой иерархическую структуру. Например, в Тверской области охрану объектов культурного наследия осуществляет Главное управление по государственной охране объектов культурного наследия.

Исходя из проведенного анализа, мы можем сравнить сферу управления культурным наследием государств (см. Табл.).

Табл. Сфера управления культурным наследием в Германии и РФ

	Германия	РФ
Регламентирующие документы	16 законодательных актов в сфере охраны культурного наследия федеральных земель	Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ»
Финансовое стимулирование	Статьи расходов по содержанию объектов культурного наследия и их реабилитации; частные источники (компании, фонды)	Централизованное государственное финансирование реставрации и содержания объектов культурного и

		исторического наследия; частные источники (компании, фонды)
Система органов	Иерархическая (государственное управление по охране памятников (Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz), районные органы охраны, муниципальные органы охраны)	Иерархическая (федеральный орган охраны, региональные органы охраны, муниципальные органы охраны)
Высший орган по охране объектов культурного наследия	Министерство/ сенат	Правительство РФ
Ведение общегосударственного реестра объектов культурного наследия	Министерство внутренних дел	Федеральный орган по охране объектов культурного наследия
Определение критериев включения памятника в реестр объектов культурного наследия	Министерство культуры	Федеральный орган по охране объектов культурного наследия

Наличие историко-культурного наследия является значимым явлением в экономической жизни страны и региона. Комплексное использование данного потенциала чрезвычайно важно для страны как в социальном, так и в экономическом смысле. Культурное наследия является частью национального богатства государства (в экономическом смысле термина) – совокупности материальных благ, которыми располагает общество и которые определяют его последующее развитие и влияние на мировой арене. Вовлечение культурного наследия в экономику государства обуславливается также развитием туристической отрасли. Сам факт существования культурного наследия порождает культурно-познавательный туризм, что включает в себя развитие регионов, приток капитала, развитие инфраструктуры, создание новых рабочих мест, культурное взаимодействие народов и поддержку памятников культурного достояния страны [Жунич 2009: 7]. О развитии туристической отрасли в Германии и ее связи с внутригосударственной системой управления культурным наследием государства говорят следующие данные: на долю

туристической отрасли в Германии приходилось 8,6% ВВП страны в 2019 году [Кноема URL].

Эффективное использование объектов культурного наследия является неотъемлемым критерием обеспечения их сохранности. Длительное время наиболее привычным и понятным способом обеспечения сохранности объектов культурного наследия была организация их музейного использования. Например, отреставрированный усадебный комплекс или старое здание становились обычно архитектурно-художественным или мемориальным музеем. Подобная деятельность практически всегда не окупала даже текущих затрат, и основной поддержкой таких музеев являлись постоянные бюджетные дотации, как это происходит в России, что особенно заметно по количеству памятников архитектуры, находящихся в ненадлежащем состоянии. За 2019 год доля туризма в ВВП России составила 4%, что более чем в два раза меньше, чем в Германии [Росстат URL].

Анализируя опыт Германии, мы видим прямую зависимость между культурным наследием и экономикой государства. В то время как в Германии государство повсеместно передает в частное пользование объекты культурного наследия взамен на их реставрацию, а также обеспечивает частные лица налоговыми льготами, в России необходимо большее вовлечение частного инвестиционного сектора в сферу сохранения культурного наследия.

ЛИТЕРАТУРА

Власов И. С. Охрана исторических памятников в Германии // Правовая охрана памятников истории и культуры в зарубежных странах: сб. науч. тр. М., 2005. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ohrana-istoricheskikh-pamyatnikov-v-germanii> (дата обращения: 01.05.2022).

Жунич И. И. Использование культурного наследия ЮНЕСКО в системе туристского образования // Среднее профессиональное образование. 2009. № 9. С. 6–9.

Конвенция о защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта. Гаага, 14 мая 1954 года. URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/misc/treaties-cultural-properties-140554.htm> (дата обращения: 26.04.2022).

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/cccc0bbf3250f82d26aa158e6325aa2b34775e8d/ (дата обращения: 27.04.2022).

Октябрьская И. В. Концепция культурного наследия: мировой и российский опыт формирования // Вестник НГУ. Серия: История, филология. 2013. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kontseptsiya-kulturnogo-naslediya-mirovoy-i-rossiyskiy-opyt-formirovaniya> (дата обращения: 26.04.2022).

Росстат / Статистический бюллетень Росстата к Всемирному дню туризма – 2020. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/100185> (дата обращения: 05.05.2022).

Федеральный закон «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102076756> (дата обращения: 27.04.2022).

Denkmalschutzgesetze (DSchG). URL: <http://www.denkmaliste.org/denkmalenschutzgesetze.html> (дата обращения: 27.04.2022).

Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz, Denkmalschutz in den Ländern. URL: <http://www.dnk.de/Denkmalenschutz/n2277> (дата обращения: 27.04.2022).

Кноема // Германия – Туризм, общий вклад в ВВП (доля, %). URL: <https://knoema.ru/atlas/Германия/topics/Туризм/Общий-вклад-туризма-в-ВВП/Общий-вклад-в-ВВП-доля-percent>. (дата обращения: 01.05.2022).