

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Иванкина Е.В.

**Реформирование системы управления особо ценными
национальными объектами и объектами выдающейся
универсальной ценности из списка ЮНЕСКО**

Москва 2017

Аннотация. Работа посвящена проблемам сохранения, содержания и развития культурного наследия Российской Федерации на примере особо ценных национальных объектов и комплексов, являющихся по сути национальными брендами - визитной картой России. Сохранение культурного наследия представляет собой одно из необходимых условий устойчивого развития российского государства, обеспечения его целостности, разнообразия социокультурного пространства и национальной безопасности.

Ключевые слова: сохранение и охрана культурного наследия, памятник, культурный ландшафт, достопримечательные места, объекты выдающейся универсальной ценности, законодательная и нормативная база, градостроительный фактор, альтернативные виды управления ОКН.

Иванкина Е.В. директор Института отраслевого менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

- **ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

В настоящей работе применяют следующие **термины** с соответствующими **определениями**:

ЮНЕСКО - Специализированное учреждение Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры. Создана 16 ноября 1945 года, и её штаб-квартира располагается в Париже, Франция. В настоящее время в организации насчитывается 195 государств-членов.

ИКОМОС - Международный совет по сохранению памятников и достопримечательных мест. ИКОМОС основан в 1965 году после принятия Венецианской хартии 1964 года. Совет осуществляет оценку объектов, предлагаемых к включению в Список всемирного наследия ООН (ЮНЕСКО). Штаб-квартира располагается в Париже, Франция.

ИККРОМ - Международный исследовательский центр по сохранению и реставрации культурных ценностей. Центр был создан на Генеральной конференции ЮНЕСКО в Дели в 1956 году. Штаб-квартира располагается в Риме, Италия, с 1959г.. В настоящее время 135 государств являются членами ИККРОМ

FIGVCI - Международная Федерация Профессионалов Рынка Недвижимости — мировое сообщество, основанное в 1948 году и объединяющее профессионалов в области недвижимости практически со всех континентов. Штаб-квартира располагается в Париже, Франция.

ВООПИК - Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры — общественная организация, которая была учреждена в РСФСР в 1965 году и продолжает работу в современной России. Юридическая регистрация общества была оформлена Постановлением №882 Совета министров РСФСР от 23 июля 1965 года. Штаб-квартира располагается в Москве, Россия.

ОКН – Объекты культурного наследия.

ВВЕДЕНИЕ

Современная российская система управления объектами не адаптирована к действующим регламентам и нормам международного центра культурного наследия ЮНЕСКО, что особенно проблематично при рассмотрении вопросов о перенесении заявленных Россией объектов культурного и природного наследия из списка ожидания в список наследия, долевом участии стран-участниц Конвенции в финансировании реставрации объектов всемирного наследия, а также об организации и проведении объединённых мониторинговых миссий.

Объективно назрела потребность реформирования системы выявления, сохранения и управления особо ценными национальными объектами и объектами выдающейся универсальной ценности из списка ЮНЕСКО. А также, развитие системы негосударственных институтов сохранения и использования объектов культурного наследия Российской Федерации всех категорий ценности.

.В данной работе рассматриваются основные методики и модели охраны культурного наследия в практике современных государств, выявляется специфика законодательства и роль общественных организаций. Отдельное внимание уделяется важности организации международного сотрудничества в деле сохранения культурного наследия и значению международного законодательства и правоприменительной практике в этой сфере.

1. Зарубежный опыт сохранения особо ценных объектов культурного наследия и системы организации национальных институтов.

А. Общие принципы организации сохранения культурного наследия за рубежом.

Современное международное право включает в себя большое количество международных правовых актов универсального и регионального характера, регламентирующих деятельность государства в сфере охраны культурного наследия. Общепринятое определение культурных ценностей содержится в Конвенции об охране культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, принятой на дипломатической конференции ЮНЕСКО в 1954г. (Гаагская конвенция). Конвенция стала первым международным соглашением универсального характера, объединяющим нормы, которые предусматривают охрану культурных ценностей в случае вооруженного конфликта.

Но основополагающее значение в вопросе охраны объектов культурного наследия имеет Конвенция ЮНЕСКО «Об охране всемирного культурного и природного наследия», принятая в 1972г. В преамбуле Конвенции подчеркивается важность защиты культурного наследия в современных условиях не только от традиционных видов разрушения, но также связанных с современным социально-экономическим укладом общества, который может представлять опасность для сохранения произведений культуры. Однако еще в 1968г. ЮНЕСКО приняла рекомендации «О сохранении культурных ценностей, подвергающихся опасности в результате проведения общественных или частных работ», в которых была высказана идея о необходимости охраны объектов культурного наследия.

Кроме того, можно назвать и целый ряд других документов. Например, в Венецианской хартии по консервации и реставрации памятников и достопримечательных мест (1964г.) установлены базовые принципы сохранения памятника как «произведения искусства и свидетеля истории», дано четкое определение исторического памятника. В рекомендации ЮНЕСКО «О сохранении и современной роли исторических ансамблей» (1976г.) дается определение историческим и традиционным ансамблям. Международная хартия по охране исторических городов (1987г.) провозглашает принцип защиты архитектурного наследия городов от угроз деградации, разрушения и уничтожения вследствие процессов урбанизации. Международный совет по охране памятников и исторических мест (ИКОМОС), принял документ, получивший название «Принципы Валлетты» (2011г.), в котором выражена необходимость сохранения городского культурно-исторического наследия от процессов урбанизации.

Практическое значение международного законодательства в сфере охраны памятников культурного наследия велико: оно вырабатывает этические и правовые принципы деятельности государств, признаваемые в международном сообществе, призывает к сотрудничеству государственных структур и институтов гражданского общества в деле охраны памятников, поощряет использование культурного наследия в целях устойчивого развития общества в целом.

Интересен опыт охраны памятников культурного наследия и в деятельности государств. Многие страны накопили уникальные методики и обладают собственными моделями охранной деятельности в сфере культурного наследия.

Опыт Италии.

Италия, будучи одним из мировых лидеров по количеству памятников и обладая примерно 40 % мирового наследия, уделяет охране культурного наследия одно из приоритетных мест в культурной политике. Эта страна возглавляет список Всемирного наследия ЮНЕСКО по числу находящихся на ее территории памятников: она – обладательница 46 объектов Всемирного культурного наследия[9]. В Италии насчитывается более 500 тыс. памятников архитектуры, охраняемых государством. Государственные расходы на их содержание составляют 2,2 млрд. евро, т. е. 0,5 % внутреннего валового продукта.

Охрана памятников истории и культуры в Италии, несомненно, является одним из приоритетных направлений культурной политики страны. В Италии еще в 1902 г. парламентом был одобрен законопроект, ограничивающий список памятников, считающихся подлинными шедеврами, которые должны значиться в специальном каталоге. Он стал образцом для законодательной практики многих европейских стран. Одной из первых Италия приступила к выработке концепции охраны национального культурного наследия: первый закон «Об охране предметов, представляющих художественный и творческий интерес», был принят 1 июня 1939 г. Охрана культурного наследия гарантируется и Конституцией Италии. В 1974 г. в Италии создается Министерство культурного наследия и окружающей среды, которое было в 1975 г. преобразовано в Министерство культурного достояния. (Закон № 5 от 29 января 1975 г.). Приоритет культурного наследия отражен и в бюджете Итальянской республики.

Существенную роль в вопросах защиты памятников культурного наследия в Италии играют общественные организации. В качестве примера можно назвать организацию «Italia Nostra» («Наша Италия»), созданную в 1955 г. с целью оказания помощи в сохранении культурного наследия. В Италии широко практикуется использование и привлечение частных инвестиций. Сегодня около 60 % национального достояния Италии находится в частном владении, и государство обладает достаточными юридическими возможностями для стимулирования частных инвестиций, которые предусматривают вычет следующих расходов из налоговой декларации: расхода на реставрацию или поддержку недвижимых или движимых культурных ценностей, пожертвования государству или общественным организациям, фондам или ассоциациям на покупку или реставрацию культурных ценностей, организацию выставок, проведение научных исследований.

Опыт Франции.

Франция также одной из первых включила вопросы изучения и сохранения культурного наследия в сферу государственной ответственности. Вся деятельность по охране культурного наследия, осуществляемая в стране, опирается на Кодекс наследия (Code du patrimoine), который включает многочисленные нормативные акты и тексты разных законов, принятых в течение XX в. в области наследия. Старейший из них – закон от 31 декабря 1913 г. «Об исторических памятниках». Во Франции государство предоставляет налоговые льготы тем собственникам, которые предоставляют возможность для посещения памятника, находящегося в частных владениях, всем желающим. Собственник получает стимул содержать в порядке объекты культурного наследия, получая в качестве поощрения льготы от государства.

Старейшей организацией, занимающейся охраной культурного наследия во Франции, считается Общество защиты пейзажей и эстетики Франции, основанное в 1901 г. Общество приобрело большое влияние в процессе принятия решений, связанных с охраной наследия, так как оно имеет своих представителей при различных органах власти на национальном и муниципальном уровнях.

Отличительной чертой деятельности Франции по охране культурного наследия является особое построение системы законодательства, предполагающее наличие кодифицированных норм, что значительно влияет на их выполнение на практике, способствуя четкости и ясности функционирования всей системы.

Опыт Великобритании.

Оригинальный подход в вопросах охраны природного и культурного наследия предлагает Великобритания. В 1894 г. здесь возникла старейшая общественная благотворительная организация «National Trust» («Национальная опека»). Национальный Траст был создан по инициативе филантропов Викторианской эпохи – для сохранения и популяризации национального культурного и природного наследия Соединенного Королевства. Сегодня под защитой Траста находятся более 565 тыс. акров сельских ландшафтов, более 500 миль ненарушенного побережья, более 300 исторических зданий и садов. «Кроме многочисленных ценных имений, памятников архитектуры, коллекций художественных произведений, промышленных объектов, парков, садов и гольф-полей, находятся и 45 тысяч мест археологических раскопок, целые исторические поселения, обширные сельские местности и уникальные природные ландшафты страны, включая более 200 объектов „особого научного интереса“». Траст берет на себя обязательства по сохранению и реставрации объектов

национального наследия. Об объеме деятельности Троста свидетельствует тот факт, что каждый год организация вкладывает около 20 млн. фунтов только в сохранение и развитие принадлежащих ей участков побережья и сельских местностей.

Являясь общественной организацией, Траст тем не менее должен согласовывать свою деятельность с действующим в Великобритании законодательством. Продажа имущества и объектов, подведомственных организации, возможна только с одобрения Парламента. Безусловно, Национальный Траст является примером эффективной благотворительной организации, которая уже более 100 лет успешно сохраняет культурное и природное наследие Великобритании, постоянно совершенствуя и расширяя принципы своей работы.

Таким образом, при анализе национальных практик в ведущих европейских странах, обладающих наибольшим числом объектов культурного наследия, включенных в список ЮНЕСКО, были отмечены следующие особенности:

- наряду с развитой системой государственной системы сохранения национального культурного наследия действует мощные негосударственные институты.
- широко применяется практика льготирования и компенсаций для частных собственников, тем самым стимулируя гражданские инициативы.
- деятельность национальных негосударственных институтов четко коопелирована с деятельностью государственных структур, на равной основе разделяя бремя ответственности за сохранение наследия.
- активно применяется практика привлечения внебюджетного финансирования отрасли сохранения национального наследия.

В.. Общие принципы организации сохранения культурного наследия в России.

Опыт России.

Для современной России проблема сохранения культурного и природного наследия обретает особенное значение, становится очевидным политическим приоритетом, фактором объединения страны и международного влияния. XX век трагическим образом отразился на сохранности многих памятников не только национального, но мирового значения в нашей стране. С распадом СССР в

значительной мере сократился и список объектов выдающейся универсальной ценности. И лишь в конце столетия на государственном и общественном уровне стали предприниматься последовательные шаги, направленные на сохранение и популяризацию российских памятников.

Уже с конца 80-х гг. СССР начинает тесно сотрудничать с авторитетными международными организациями и прежде всего, ЮНЕСКО. Еще в конце 80-х гг. XX в. СССР возобновил диалог с авторитетной международной организацией по вопросам формирования Списка культурного наследия, находящегося на территории нашей страны. В 1990 г. на 14-й сессии Комитета Всемирного наследия ЮНЕСКО были занесены первые объекты, находящиеся на территории России. В 1990 г. был подготовлен приказ Министерства культуры РСФСР от 26 января за № 33 «О реорганизации структуры управления делом охраны памятников истории и культуры». В соответствие с данным документом система государственной охраны памятников состояла в основном из региональных учреждений и организаций.

Главным российским документом в области охраны культурного наследия является Федеральный закон N 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», принятый 25 июня 2002 г. Закон регулирует отношения, возникающие в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия, определяет особенности владения, пользования и распоряжения такими объектами, определяет порядок формирования и ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия, устанавливает общие принципы их государственной охраны. Законом дается перечень объектов, относящихся к культурному наследию.

Необходимо отметить, что в федеральном законе большое внимание уделяется религиозным и общественным организациям, которые могут оказывать содействие в сохранении и популяризации культурного наследия. В современной России одной из наиболее авторитетных и известных таких организаций является «Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры» (ВООПИК), которая была создана еще в 1965 г. и имеет богатый опыт работы в данном направлении.

Существенное отличие российской практики деятельности негосударственных институтов заключается в том, что практически все ранее созданные и вновь образованные негосударственные организации лишены финансовой основы для полноценной деятельности по сохранению культурного наследия. Практически вся деятельность этих организаций ограничивается экспертной и научно-исследовательской работой в рамках своих скудных бюджетов. И в тоже время

существенно возрастает уровень гражданских инициатив по участию в деле сохранения и управления национальным наследием, необходим поиск новых форм реализации этих инициатив. Назрела реальная потребность в трансформации всей системы взаимоотношений государственных и негосударственных институтов в этой отрасли.

В качестве примера можно привести данные по стране, которая очень близка нам и по количеству объектов культурного наследия, и с точки зрения духовного восприятия. Ситуация в Италии в сфере сохранения культурного наследия не идеальна, особенно в условиях кризиса, но там сделан ряд важнейших шагов по привлечению в отрасль дополнительных ресурсов. Предложены уникальные программы налоговых вычетов для меценатов и корпоративных благотворителей, о чём у нас говорят очень осторожно. И уже первые два года действия программы стали приносить результаты. Государственные объекты культурного наследия, охраняемые в Италии, стали получать новые ресурсы.

В соответствии с оценками экспертов в начале XXI в. выделяются некоторые новые мировые тенденции в области охраны культурного наследия: во-первых, переход от охраны только выдающихся памятников к охране исторической застройки, отражающей образ жизни рядовых горожан; во-вторых, переход от защиты только материального наследия к охране нематериального наследия, включающего в себя традиции, жизненный уклад; в-третьих, переход от охраны только памятников старины к охране памятников XX в.; в-четвертых, активное участие общества, прежде всего местных жителей, в сохранении культурного наследия; в-пятых, интеграция наследия в повседневную жизнь города и превращение его в неотъемлемый и обязательный ее элемент.

Естественно, решение таких серьезнейших задач невозможно без национальной доктрины сохранения и развития национального наследия, без полноценного участия государства и всего общества. В отличие от ведущих европейских государств, у нас отсутствуют негосударственные институты сохранения и управления культурным наследием, обладающие полным потенциалом средств и возможностей, обеспечивающих полноценную деятельность по сохранению и управлению ОКН всех категорий ценности.

Естественный вывод, принимая большинство постулатов международного сообщества, необходимо выработать собственную национальную стратегию сохранения и управления ОКН, в том числе и особо ценными объектами. При этом, основной опорой сделать негосударственные институты, наделив их со стороны государства

необходимыми полномочиями и ресурсами для реализации полноценной практической деятельности по сохранению и управлению ОКН. В этом случае, будет возможность культивировать долгосрочную инвестиционную отраслевую политику и создавать самодостаточные и независимые финансовые ресурсы для собственной деятельности. Подобные примеры имеют место быть, и их национальную специфику рассмотрим в последующих разделах исследования. Россия может и должна найти свой вариант решения этой задачи, безусловно учитывая весь накопившийся международный опыт, но сохраняя при этом свою ментальность и независимость.

2. Научно методологические принципы отнесения объектов к особо ценному национальному наследию.

Теоретико-методологическое направление в сохранении культурного наследия представлено результатами научных изысканий Российского НИИ культурного и природного наследия («Наследие и современность»): понятийный аппарат, инструментарий научной дисциплины, правовые аспекты охраны национального достояния. Теоретические проблемы изучения культурного и природного наследия включают разработку принципов выделения объектов наследия, методики их оценки, сохранения и использования. Ближайшая перспектива теоретических разработок в целях выявления наиболее актуальных проблем культурного и природного наследия, степени их изученности – объединить усилия учёных на междисциплинарной основе, проводить работу в рамках проблемных научных групп.

Современные отечественные исследования разрабатываются на основе новых методик в сохранении историко-культурного наследия, которые соответствовали бы международному уровню. В перспективе российской практики охраны наследия – сохранение уникальных территорий с комплексной регенерацией памятников истории и культуры, традиционных форм хозяйствования и природопользования. Совместно с Министерством культуры необходимо проработать возможность создания типовых решений для малых городов, для древних малых городов.

Ряд новаций посвящено категории «выдающаяся универсальная ценность» и её применимости к непредставленным в Списке объектов всемирного наследия ЮНЕСКО объектам России. Напомню, в частности, некоторые критерии для включения памятников в Список объектов всемирного наследия: первые из них как раз связаны с культурой: это творческий гений человека, уникальность объекта, уникальность строения, ландшафты и так далее. Но чтобы объект мог считаться ЮНЕСКО

обладающим универсальной ценностью, он должен удовлетворять категориям целостности и подлинности, которые при работе с нашими объектами не всегда учитываются, потому что многие наши памятники находятся в таком состоянии, которое просто не позволяет их номинировать в список объектов наследия. В списке ЮНЕСКО – пока всего 16 объектов культурного наследия, находящихся на территории России. Это немного.

Очевидно, что наша страна обладает гораздо большим потенциалом для включения различных объектов в список ЮНЕСКО. Так, в Списке объектов всемирного наследия практически отсутствуют российские объекты, связанные с ранними этапами развития человечества. Также не представлены объекты, связанные с российской историей и культурой XVIII– XX веков.

На самом деле у нас есть много иных объектов, которые, если проанализировать мировой опыт и, собственно, основополагающие документы ЮНЕСКО, также достойны включения в список этой организации. Такими интересными объектами являются образцы неовизантийской архитектуры, наскального искусства, интересная категория – «русское барокко», поскольку существующая программа «европейское барокко» – очень популярная и понятная для европейского сообщества тема, и мы вполне можем в её русле свои памятники представлять. Очевидным направлением для расширения нашего присутствия в списке ЮНЕСКО являются памятники конструктивизма советского периода, потому что у нас есть прекрасные образцы, и мировое сообщество заинтересовано в сохранении этих объектов. Ещё одна категория – «Сакральные места народов России». Например, в Республике Марий Эл находятся уникальные историко-культурные и ландшафтные памятники – Марийские священные рощи. Подобные сакральные места, но расположенные на территории других стран, в Списке объектов всемирного наследия ЮНЕСКО широко представлены».

России необходимо развивать профильное образование, а также научную и аналитическую деятельность, ориентированные на изучение практик ЮНЕСКО, Международного совета по сохранению памятников и достопримечательных мест (ИКОМОС), Международного исследовательского центра по сохранению и реставрации культурных ценностей (ИККРОМ) и других профильных международных организаций и консультативных органов, и, конечно, активнее вовлекать представителей гражданского общества в работу с культурным наследием.

Кардинальной причиной неудовлетворительного состояния охраны наследия является градостроительная политика, вернее, её отсутствие на всех уровнях

документации территориального планирования, что подтверждает Градостроительный кодекс. В результате развитие культуры не входит в состав обязательных компонентов стратегического развития территорий, в то время как судьбы исторических городов невозможно решить вне планов социально-экономического развития регионов.

3. Критерии определения охранных и буферных зон объектов из национального списка ЮНЕСКО.

К сожалению следует признать, что суть современных проектов зон охраны – в запрете на всякую градостроительную и хозяйственную деятельность в ее границах и, следовательно, в изоляции значительных территорий городов от жизненных процессов. Перенос методов охраны движимых объектов культурного наследия на объекты недвижимости, превращающих эти объекты в «склепы истории», – результат непонимания механизма «жизни» архитектурного объекта, способного существовать столетия, пока в нем идет активный жизненный процесс.

Город не может развиваться, не имея градообразующих объектов, искусственное выведение исторических объектов из категории градообразующих приводило к необходимости размещения в них промышленных предприятий, мало отвечающих реальным ресурсам исторических городов. Необходимо констатировать: рассмотрение памятников архитектуры как ресурса и вовлечение их в современный процесс территориального развития создаст условия для привлечения инвестиций и формирования новой социально-экономической политики развития. Если наследие признается ресурсом, то оно должно быть приравнено к градообразующему фактору, который играет в территориальном планировании важнейшую роль.

Неопределенность с наличием исторических поселений и сохранение сложившихся принципов сохранения историко-культурного наследия в виде формирования зон охраны, уже привела в ряде поселений к разрушению духа Места, а именно к стагнации исторических поселений; утрате целостности и достоверности исторической среды поселений; фиксации исторической застройки в качестве ветхой и аварийной (каковой она является по факту физического износа), подлежащей ликвидации; утрате инвестиционной привлекательности поселений; отсутствию мотивации у населения к сохранению и бережной эксплуатации ОКН и исторической среды. Таким образом, говоря о ресурсах применительно к историко-культурному наследию, следует понимать, что речь идет о крупных территориях, обладающих признаками объекта культурного наследия - исторических поселениях. И

соответственно, при прогножном планировании развития необходимо учитывать не только все факторы сохранения особо ценных объектов и комплексов, но и факторы развития окружающих территорий. Возникает сложноподчиненная система не только охранных и буферных зон, но и зон резервного развития. Прогнозная структура развития поселения должна исходить из возможности эволюционного развития градообразующего комплекса. Следовательно, должна быть выстроена гипотеза устойчивого развития исторического поселения.

По мнению большинства специалистов XXI век, безусловно, будет веком сформированной среды. В связи с этим большинство развитых стран приняли стратегии устойчивого развития, с обязательным компонентом - сохранением историко-культурной среды поселений. Совершенно очевидна необходимость создания широкомасштабного подхода к охране историко-культурного наследия начиная с исторической системы расселения.

4. Основные принципы и подходы к формированию планов управления объектов из национального списка ЮНЕСКО.

Можно свидетельствовать о том, что из всего списка российских объектов всемирного наследия ЮНЕСКО, де-факто лишь один объект имеет разработанный план управления ансамбль Кижи. Отсутствие опыта подготовки таких планов и необходимых компетенций и привело к отсутствию планов управления у большинства наиболее значимых и больших объектов всемирного культурного наследия в России. Данная работа особенно важна, поскольку позволит решить задачу планирования и эффективности в управлении уникальными объектами. Международный опыт показывает, что такой подход позволяет лучше сохранять объекты культурного наследия и экономить не только государственные средства, но и средства внебюджетных источников. Системная работа с заинтересованными сторонами также позволяет снизить риски и поднять роль объектов культурного наследия в развитии регионов и страны в целом.

Необходимость планов связана не только с требованием ЮНЕСКО, но и с необходимостью эффективно управлять объектами всемирного культурного наследия, а также вести систематическую работу по снижению рисков потери выдающейся универсальной ценности. Каждый такой объект и его охранный и буферный зоны – это сплетение интересов и прав, в которых есть основа для конфликтов и противоположных взглядов на сохранение и использование как самих объектов, так и частей охранный и буферной зоны. Необходимо на уровне регулирования установить

приоритет сохранения объекта и дать возможность вести хозяйственную и иную деятельность в интересах экономического и культурного развития и объекта и территории.

Подготовка, адаптация и внедрение новых управленческих планов во многом стала возможна и благодаря созданию секции «Культурное наследие России» в рамках технологической платформы «Строительство и архитектура». В прошлом году перечень технологических платформ, утвержденных протоколами Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям и Совета при президенте Российской Федерации по модернизации экономики и инновационному развитию России пополнило 35-ой ТП «Строительство и архитектура». Технологические платформы являются важным инструментом государственной научно-технической и инновационной политики. Они формируются на основе механизма государственно-частного партнерства для объединения усилий в области научно-технического и инновационного развития российской экономики.

Важнейшее направление деятельности ТП – ведение мониторинга за состоянием архитектурного наследия, подобно мониторингу природной среды, на развитой технологической инновационной основе, с особым вниманием к объектам, определяющим национальную культурную идентификацию (градостроительные ансамбли, усадьбы, архитектурно-природные заповедники, средние и малые исторические города). И, конечно разработка оптимальных и разнообразных моделей управления объектами культурного наследия как «наследия живого», включенного в существующую среду и социально-экономическую жизнь, повышая ее качество и комфорт, что конечно, требует постоянной работы и над совершенствованием законодательства и нормативно-правовой базы, и над принципами и механизмами работы с этой категорией объектов культурного наследия.

5 Принципы реформирования структуры национального центра ЮНЕСКО. Развитие негосударственных институтов сохранения наследия на основе принципов ГЧП в сфере культуры. в сфере сохранения и управления объектов из национального списка ЮНЕСКО в России.

К сожалению, следует констатировать, что Российская Федерация с одной стороны является полноправным участником европейских нормативных правовых актов в области градорегулирования в исторических центрах, но с другой стороны проводимая Минкультуры России государственная политика комплексного сохранения наследия находится на зачаточном уровне, что практически не позволяет использовать

историко-культурный потенциал древнеурбанизированных территорий в социально-экономических стратегиях развития регионов и страны в целом, а также конкурировать в сфере культурно-познавательного туризма со странами Западной и даже Центральной Европы.

Очевидно, что оплатить все работы по реставрации и сохранению объектов культурного наследия из государственного бюджета невозможно. Государство должно помогать тем, кто взял на себя бремя содержания объектов культурного наследия. Особо актуальным становится поиск новых форм работы с объектами культурного наследия и финансовых источников обеспечения их реализации.

Действующее российское законодательство об объектах культурного наследия предоставляет для такого сохранения некоторые возможности: установление режимов использования земель и градостроительных регламентов на территории объектов, создание их зон охраны с соответствующими режимами и регламентами, обременение собственников и пользователей объектов охраняемыми обязательствами. Однако все это в применении к историческим поселениям и достопримечательным местам приобретает особый (во многом — совершенно особый) характер.

В соответствии с Концепцией социально-экономического развития России до 2020г., российское правительство рассматривает государственно-частное партнерство как один из эффективных механизмов привлечения бизнеса к решению накопившихся инфраструктурных проблем в сфере культуры. Отечественный опыт реализации проектов ГЧП в сфере культуры ограничивается исключительно рамками сохранения объектов исторического и культурного наследия. Главным образом это касается российских усадеб и усадебно-парковых комплексов, которые являются уникальным явлением в отечественной истории и культуре.

Основные организационно-экономические преимущества от использования механизмов ГЧП в сфере сохранения и использования объектов культурно-исторического наследия сводятся к следующему:

- Доступность альтернативных источников финансирования, так как формат прямого бюджетного финансирования не отвечает реальным потребностям сферы сохранения культурно-исторического наследия. Речь, в том числе, идет и о снижении бюджетной нагрузки государства в данной сфере.

- Привлечение частных инвесторов к ремонтно-восстановительным работам, управлению и эксплуатации памятников при сохранении государственной собственности на них.

- Предоставление услуг по управлению или эксплуатации памятников более высокого качества и поиск эффективных решений по вовлечению объектов культурно-исторической недвижимости в хозяйственный оборот на основе соблюдения оптимального соотношения «цена - качество». Мировая практика свидетельствует о том, что проекты, выполненные при 100% участии государства, не отличаются высоким качеством, для них характерно превышение сроков реализации, а также объемов финансирования.

- Распределение между государством и частным сектором обязательств и рисков, связанных с сохранением и использованием культурно-исторических памятников.

- Соблюдение сроков реализации проектов в сфере сохранения и использования объектов культурного наследия, недопустимость их затягивания.

- Эффективное использование средств, вложенных государством и частным инвестором, оптимизация затрат, недопустимость раздувания бюджета и размывания ответственности.

При сохранении исторического наследия государство выступает в качестве концедента, который передает концессионеру (частному сектору) права пользования и владения памятником культурно-исторического наследия на временной и возмездной основе с целью проведения ремонтно-восстановительных работ, инфраструктурной застройки прилегающей к нему территории или его долгосрочной эксплуатации. Концессионер выплачивает государству установленные законом ставки за пользование государственным имуществом, уплачивает необходимые налоги и принимает на себя риски, связанные с реализацией концессионного соглашения. По истечению срока действия концессионного соглашения собственность возвращается государству.

Нужно кардинально менять схему финансирования культуры. Мы уже лет 10–15 говорим о необходимости многоканальной системы финансирования культуры. Например, многоканальная система финансирования культурного наследия Италии состоит из 12 основных источников. У нас же в основном только государственное финансирование. Чтобы подключить другие источники, конечно, нужны налоговые льготы, потому что закон о меценатской деятельности есть, но нет подзаконного акта, который устанавливал бы экономические механизмы, стимулы для того, чтобы люди вкладывали деньги в сохранение культурного наследия, и в результате хороший законодательный акт не работает.

Очень важно, чтобы была создана институциональная среда сотрудничества государства, бизнеса и общества. Нельзя проводить водораздел между государством и

обществом. Только эти три силы – государство, бизнес и общество – способны привести к тому, что значимые финансовые потоки будут направлены в сферу сохранения культурного наследия, и мы сэкономим его для будущих поколений.

Как видим, налицо существует парадигма потребностей и возможностей участников этого процесса. Тем не менее, внедряемый механизм ГЧП только один из возможных вариантов решения проблемы. Общемировая тенденция усиление роли и значимости негосударственных институтов в деле сохранения культурного наследия, подтверждает правильность тезиса о реформировании национальных институтов и придания им роли локомотива в реализации общегосударственной программы сохранения выдающегося национального культурного наследия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для современной России проблема сохранения культурного и природного наследия приобретает особенное значение, становится очевидным политическим приоритетом, фактором объединения страны и международного влияния. XX век трагическим образом отразился на сохранности многих памятников не только национального, но мирового значения в нашей стране. В конце столетия на государственном и общественном уровне стали предприниматься последовательные шаги, направленные на сохранение и популяризацию российских памятников. Прошедший год ознаменовался существенными позитивными результатами в сфере государственной охраны объектов культурного наследия:

- активизировалась работа по регистрации объектов культурного наследия в едином государственном реестре объектов культурного наследия;
- созданы условия для сохранения исторической застройки в древних русских городах – исторических поселениях Российской Федерации;
- проводятся масштабные работы по сохранению объектов культурного наследия;
- сформирована нормативная база;
- развивается взаимодействие с международными организациями, направленное на сохранение объектов всемирного наследия ЮНЕСКО, выполнение международных обязательств Российской Федерации, согласно из Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО 1972 года. На Ассамблее ICOMOS, прошедшей в октябре того года в Стамбуле наш национальный совет получил полноценную аккредитацию и стал абсолютно легитимен.

Несмотря на серьезную правовую базу, обеспечивающую охрану, сохранение и использование объектов культурного наследия, есть необходимость в ее дополнениях и изменениях. Утверждение Основ государственной культурной политики, ставших фундаментом для выстраивания современной системы регулирования и управления в сфере культуры, формирования эффективных механизмов координации деятельности субъектов государственной культурной политики, подчёркивают, что государственная культурная политика в России призвана обеспечить приоритетное культурное и гуманитарное развитие как основу экономического процветания, государственного суверенитета и цивилизационной самобытности страны.

Для этого необходимо изменить существующую парадигму финансирования культуры, исходя из того, что государственные расходы на культуру – это не бремя государства, а инвестиции в человеческий капитал, вложения в будущее страны. Культура – не услуга, а важнейшая качественная составляющая совершенствования системы общественного и государственного устройства, констатирую, что вызовы времени и всё более возрастающая потребность укрепления российской идентичности ведут к необходимости организации на постоянной основе анализа и мониторинга достижения целей государственной культурной политики, изучения и продвижения различных инновационных практик в сфере культуры, считаю, что субъекты Российской Федерации являются основным источником создания уникальной культуры страны, являющейся эффективным инструментом преобразований, стратегическим ресурсом регионального развития.

Для реализации федеральных законов в полном объеме необходимо наличие соответствующих подзаконных актов, которые к настоящему времени не утверждены. Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации завершает согласование в федеральных министерствах подзаконных актов, принятие которых предусмотрено ФЗ-73, для внесения их в установленном порядке в Правительство РФ на утверждение. Практика показала, что кроме подзаконных актов к федеральным законам необходимо также разработать новые законодательные акты и внести дополнения в действующее законодательство. Пакетное предложение по внесению изменений в действующее российское законодательство и систему подзаконных и нормативных актов детально рассматривалось в рамках всероссийского форума «Историческое наследие России», и по итогу обсуждений принят программный документ, своеобразная дорожная карта для реализации всех предложений и новаций.

В настоящее время охрана памятников истории и культуры является одним из приоритетных направлений деятельности большинства государств. Памятники истории и

культуры обладают бесценным, подлинным общечеловеческим значением. Утрата объектов культурного наследия невосполнима. Именно поэтому, помимо государственных органов, в охране памятников принимает активное участие и общественность. Только налаженный диалог между государственными органами и общественными организациями, движениями, а также активное участие граждан могут быть полезны для эффективного решения проблемы охраны памятников культурного наследия.