

УДК 347:719(47+430)

К. А. Кропинова¹, Е. Г. Кропинова²

**ОХРАНА ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ
В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
И ПОДХОДЫ К ИХ РЕШЕНИЮ**

83

¹Независимый исследователь

²Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия

Поступила в редакцию 06.11.2022 г.

Принята к публикации 10.01.2023 г.

doi: 10.5922/sikbfu-2022-4-8

Для цитирования: *Кропинова К. А., Кропинова Е. Г. Охрана объектов культурного наследия в России и Германии: основные проблемы и подходы к их решению // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2022. №4. С. 83—101. doi: 10.5922/sikbfu-2022-4-8.*

Объекты культурного наследия играют значимую роль как с позиций изучения и сохранения культуры и истории конкретной территории, так и с точки зрения их значения в рекреации и туризме как «мягкой силе» формирования позитивного имиджа на геополитической арене. Эти две составляющие связаны напрямую: поддержание объектов культурного наследия в должном состоянии позволяет использовать их в хозяйственной деятельности, например в сфере туризма, а экономическое благополучие их собственников, в свою очередь, позволяет изыскивать средства для их восстановления и ремонта. При этом правовым аспектам отводится ключевая роль, позволяющая оптимизировать систему «охранять – использовать». В различных странах эта система взаимоотношений регулируется различными законами. Как Россия, так и Германия являются передовыми государствами в этой деятельности, вместе с тем между ними существуют некоторые отличия, выявление и сравнение которых позволит в еще большей степени оптимизировать правовую базу.

Целью работы стало сравнение опыта Германии и России по сохранению и использованию объектов культурного наследия. В основе методологии исследования лежит изучение законодательной базы этих государств в указанной сфере. В ходе исследования осуществлено сравнение законов, приведены конкретные примеры из правоприменительной практики. Особое внимание уделено вопросам государственно-частного партнерства. Показано, что с точки зрения охраны объектов культурного наследия законодательство России характеризуется более жесткими ограничительными мерами, в то время как в Германии правовые нормы и практическое их применение стимулировали развитие системы государственно-частного партнерства (ГЧП), что способствовало сохранению и вовлечению в современное использование значительного количества объектов культурного наследия. Этот опыт может быть применен и в России.



Ключевые слова: объекты культурного наследия, туризм, охрана памятников, государственно-частное партнерство, правовые аспекты охраны объектов культурного наследия, Калининградская область, Россия, Германия

Введение

Культурное наследие является одним из значимых аспектов в жизни человека. Оно способствует развитию творческого потенциала мирового сообщества, служит источником вдохновения и свидетельством той или иной культурной эпохи, является своеобразным памятником прошлым поколениям и залогом формирования образованной личности — для последующих поколений.

84

Объекты культурного наследия выступают «живыми свидетелями» истории и выполняют ряд важных общественных функций. Они способствуют поднятию общей культуры населения, имеют воспитательное и просветительское значение. Культурное наследие является духовным богатством нации, на нем строится современная наука и образование, осуществляется культурный обмен между государствами и народами.

Еще в 2018 г. президент РФ Владимир Путин призвал к анализу работы регионов по сохранению культурного наследия и отметил: «Проблема того, как в регионах РФ идет работа по сохранению объектов культурного наследия, — это самое главное» [1]. При этом, задача по их сохранению и восстановлению, как отметил президент, — это не только ответственность регионов, но и «полномочия Федерации, и собственности Федерации» [Там же].

Изучение мирового опыта представляется одним из этапов достижения поставленных задач. Нами был рассмотрен опыт Германии, являющейся наряду с Россией одним из наиболее преуспевающих государств в вопросах сохранения объектов наследия, где присутствуют все основные элементы, необходимые для успешной деятельности на этом поприще. Федеральная программа городского развития, учитывающая требования сохранения объектов культурного наследия, была запущена в 1990 г. (после объединения Германии). Изначально она была ориентирована на восточные земли: предполагалось, что будут сохраняться «не только внешний вид этих зданий-памятников, но и их функции, их роль и значение в жизни города, в окружающем ландшафте» [2]. Результат этой программы — восстановленные центральные районы Эрфурта, Потсдама, Гёрлица, Шверина, Кведлинбурга. Всего более 162 городов Восточной Германии получили новый облик [2]. В настоящее время деятельность этой программы получила распространение и на западные земли Германии.

Неслучайно сохранению памятников культурного наследия был посвящен проект России и Германии — ежегодная российско-германская выставка *Denkmal*, проходившая вплоть до 2019 г. ежегодно в течение пяти лет. Проект знакомит с технологиями, которые используют реставраторы при работе с деревом, металлом и тканями в ходе реставрации объектов культуры, в том числе зданий и сооружений [3]. Это особенно важно, так как эти объекты активно вовлечены в общественное использование и туристическую индустрию. Во многих из восстановленных



объектов размещаются музеи, рестораны, общественные учреждения. Особенности законодательства России и Германии по сохранению и охране объектов культурного наследия раскрыты в настоящей статье.

Степень разработанности темы исследования

В изучении темы охраны объектов культурного наследия в Российской Федерации можно выделить два периода — советский (1917 — конец 1980-х гг.) и постсоветский (1990-е гг. — по настоящее время). Начало изучению формирования системы государственной охраны объектов культурного наследия в РСФСР положено публикацией в 1940 г. работы Ю. Осноса [4], давшего анализ мероприятий Советского государства по спасению художественных ценностей в первые послереволюционные годы в Москве и Петрограде.

Вопросы организации охраны культурного наследия становятся предметом специальных исследований в конце 1950-х — начале 1960-х гг. В работах И. А. Бульгина и С. М. Троицкого [5], В. К. Гарданова [6], М. Ю. Брайчевского [7] были проанализированы формирование системы государственных органов охраны памятников в первые годы советской власти, выявлены проблемы и недостатки в деятельности органов охраны памятников истории и культуры, а также намечены пути их преодоления. В начале 1970-х гг. вышло фундаментальное исследование Д. А. Равикович, в котором автор рассмотрела процесс становления государственной системы охраны объектов культурного наследия, ее законодательное обеспечение и направления деятельности [8].

В 1980–1985 гг. литература по теме охраны памятников пополнилась более глубокими научными исследованиями различных ее аспектов. В работах В. И. Батова [9] Ю. Н. Жукова [10], основанных на анализе широкого круга выявленных источников, были подняты такие вопросы, как становление государственной политики и принципов отношения к культурному наследию, формирование советских органов охраны памятников, взаимосвязь центральных и региональных органов охраны культурного наследия.

Изучение общественной охраны памятников истории и культуры получило научное развитие в 1960–1970-х гг. в результате определенной демократизации общества и подъема интереса к сохранению памятников истории и культуры. Среди работ этого периода отметим статью Э. А. Шулеповой [11], впервые исследовавшей деятельность Всероссийского общества охраны памятников истории и культуры (ВООПИиК), приступившего к деятельности во второй половине 1960-х гг.

В постсоветский период интерес к проблеме сохранения памятников истории и культуры заметно усилился. Изменения в социально-экономической и общественно-политической жизни России позволили исследователям более объективно и комплексно представить проблемы государственной политики в области охраны памятников истории и культуры. Значительно увеличилось количество исследований в области изучения проблем охраны объектов культурного наследия. Наиболее полный обзор становления государственной системы охраны памятников дан в работе А. М. Кулемзина [12]. Охрана памятников в его труде



представлена как одна из специфических форм общественной деятельности, связанной с основными историческими событиями и культурными явлениями в стране.

В начале XXI в. повсеместно проявляется повышенный интерес к объектам культурного наследия. Появляется огромное количество статей, посвященных этой теме. Активно развивается международное сотрудничество. Однако стоит отметить, что комплексных исследований по охране объектов культурного наследия проводилось крайне мало. В этой связи особый интерес представляет кандидатская диссертация А. А. Джембатова по юриспруденции на тему «Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия». В ней рассмотрены общественные отношения, складывающиеся между публично-правовыми образованиями, гражданами и юридическими лицами по поводу владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия [13].

Гражданско-правовые отношения, возникающие при ограничении и обременении права собственности, применимые в том числе и к объектам культурного наследия, раскрыты в кандидатской диссертации по юриспруденции А. А. Савельева по теме «Ограничения и обременения права собственности» [14].

Особенности гражданско-правовых отношений в Германии в российской научной литературе представлены слабо. Вместе с тем стоит отметить статью А. Н. Юновой «К вопросу о превентивных мерах сохранения культурного наследия в Германии» [15], где выделены различия в отношении России и Германии к вопросам сохранения объектов культурного наследия. В работе отмечено, что в Германии они нацелены «не только на сохранение, “голую” реставрацию и реконструкцию, но и на модернизацию и дополнение новых элементов в конструкции согласно “творческой охране исторических памятников”» [15].

Среди зарубежных публикаций интерес представляет магистерская диссертация в области искусствоведения «Модель государственно-частного партнерства в музейной сфере (на примере сотрудничества между E.ON и городом Дюссельдорф)», подготовленная Э. Мир [16]. В работе раскрыты две основные темы – финансирование культуры через политику и финансирование культуры через экономику. Автор исследования подчеркивает, что богатство немецких культурных учреждений в значительной степени основано на гражданских и предпринимательских инициативах. Особенности возникновения, правовые основы, экономическая эффективность такого сотрудничества представлена на примере взаимодействия компании E.ON и администрации города Дюссельдорф.

Работ, в которых проводится непосредственно сравнительный анализ гражданско-правовых отношений в сфере охраны объектов культурного наследия России и Германии, практически не наблюдается. Однако следует отметить статью Д. В. Чудных, В. В. Чудных и Р. Г. Абакумова «Зарубежный опыт и сравнительная характеристика законодательных аспектов охраны памятников культуры в России и Германии», в которой по результатам проведенного анализа предложена сравнительная таблица (табл. 1) [17].



**Сравнительная характеристика законодательных аспектов
в области охраны памятников культуры России и Германии [17, с. 168]**

Характеристика	РФ	ФРГ
Государственный орган по защите исторических объектов	Единый федеральный орган не создан, сохранение объектов культурного наследия осуществляется в рамках деятельности Министерства культуры РФ	Национальный комитет по охране памятников культуры (National Komitee für Denkmalschutz)
Единый реестр памятников культуры	Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры)	Базаданных национального культурного достояния (Datenbank nationalwertvolles Kulturgut)
Ответственность за нарушение законодательства	Уголовная, административная	
Льготы для владельцев памятников культуры	Предусмотрены	

Таким образом, нормативно-правовые базы и в России, и в Германии складывались закономерно и поэтапно. В этих странах еще в прошлом веке сложилось достаточно однозначное отношение к объектам культурного наследия, что нашло отражение в законодательных актах. Вместе с тем в Германии в силу весомости законов, принимаемых отдельными землями, существуют определенные сложности в законодательстве, что будет рассмотрено ниже.

**Подходы к понятию «объект культурного наследия»
и полномочия органов власти России и Германии
по охране объектов культурного наследия**

Понятие «объект культурного наследия» в России и Германии имеет различную формулировку. В федеральном законе РФ дается определение объекта культурного наследия как недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, то есть своеобразного неделимого комплекса. В немецком же законодательстве к памятникам (Denkmal) относят не только недвижимое имущество, но и отдельное движимое. Возраст объекта, вносимого в единый государственный реестр объектов культурного наследия, в России должен быть не менее 40 лет, в Германии нет четкой границы, каждая земля имеет право устанавливать свои сроки или не устанавливать их вообще.

Общими признаками для объектов культурного наследия и в России, и в Германии будут историко-культурная ценность объекта (памятника) и особый статус.

Различаются и подходы к классификации объектов культурного наследия. В Российской Федерации, согласно Федеральному закону



«Об объектах культурного наследия народов Российской Федерации», действует единая классификация объектов культурного наследия. В Германии же классификация памятников будет зависеть от специального законодательства каждой из 16 земель.

В Российской Федерации исторические памятники искусства и культуры играют значимую роль для государства, соответственно оно делает все возможное и гарантирует сохранность этого наследия для нынешнего и будущего поколений страны. Распределение компетенций в сфере охраны и использования объектов культурного наследия зависит от уровня органов власти (федеральный, региональный, муниципальный) (табл. 2). Обязанности специальных охраняющих органов закреплены в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [18].

Охрана памятников в Германии — дело федеральных земель. Так происходит распределение задач между федеральным правительством и землями. По этой причине организационные формы и структура органов власти в области охраны памятников и сохранения памятников в отдельных федеральных землях различны. Земли выступают за принятие законов об охране памятников и действуют в качестве высших органов охраны — в регионах, муниципалитетах, а также в административных округах.

Высшим органом охраны памятников в странах является ответственное земельное министерство или орган сената. Министерство или департамент сената осуществляют технический надзор за назначенными ему властями памятниками и выпускают ежегодные программы субсидий с подчиненными органами.

Национальные законы о сохранении федеральных земель предусматривают специализированный орган — *Landesdenkmalamt* (Земельный отдел охраны памятников). Он отвечает за все вопросы, связанные с сохранением памятников, и подчиняется только инструкциям высшего органа охраны. В частности, задачи этого специализированного органа состоят в том, чтобы консультировать органы охраны памятников нижнего уровня (муниципалитеты, районы, независимые города) и владельцев памятников, а также составлять экспертные заключения по всем аспектам охраны и сохранения памятников. Как носители общественных интересов они представляют интересы охраны наследия во всех проектах общественного планирования и строительства. В некоторых землях они также несут ответственность за составление списков охраняемых памятников.

Поскольку это предусмотрено в законе об охране исторических памятников земель, высший орган охраны памятников (районные органы власти) обычно осуществляет технический надзор за подчиненными органами охраны памятников, находящимися под их юрисдикцией. Частично они также несут ответственность за памятники, финансируемые государством или землей, и за создание и пополнение каталогов памятников.

Подчиненные органы охраны памятников (муниципалитеты) обычно осуществляют охрану и сохранение памятников. Таким образом, они являются адресатами для запросов, заявлений, споров и т. д. Небольшие земли, такие как Заарланд, и такие города, как Берлин, Гамбург и Бремен, частично отказываются от вышеупомянутой административной иерархии.



**Распределение компетенций в сфере культуры
в Российской Федерации**

Уровень	Название компетенции	Содержание компетенции
Первый	Компетенция федеральных органов государственной власти и управления в области культуры, предусмотренная п. "е" ст. 71 Конституции РФ и ст. 37 Основ законодательства Российской Федерации о культуре	Обеспечение прав и свобод человека в сфере культуры, установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ культурного развития и др.
Второй	Совместная компетенция федеральных органов государственной власти и управления Российской Федерации, органов государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии со ст. 38 Основ законодательства Российской Федерации о культуре	Обеспечение прав и свобод человека в области культуры; обеспечение сохранности культурного достояния народов РФ, памятников истории и культуры, историко-культурных территорий, включенных в Свод памятников истории и культуры Российской Федерации; осуществление федеральной культурной политики, разработка и реализация федеральных государственных программ культурного развития, их финансового и материально-технического обеспечения; охрана авторского права и смежных прав, право интеллектуальной собственности, права наследования в области культуры; утверждение требований (стандартов) к профессиональному образованию в области культуры; создание условий для культурного развития всех народов и этнических общностей РФ; проведение государственной финансовой политики в области культуры, политики в сфере труда, занятости и оплаты труда работников культуры; финансирование особо ценных объектов культурного достояния народов Российской Федерации
Третий	Компетенция органов государственной власти и управления субъектов РФ в рассматриваемой сфере (ст. 39 Основ законодательства о культуре). Например, Министерство по культуре и туризму Калининградской области в сфере охраны объектов культурного наследия	Обеспечение реализации мероприятий в рамках ФЦП на всех этапах работ, включая архитектурно-строительное проектирование, строительство и реконструкцию объектов, в отношении которых Министерство в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Калининградской области исполняет функции главного распорядителя средств бюджета и субъекта бюджетного планирования и др. [19]



Окончание табл. 2

Уровень	Название компетенции	Содержание компетенции
Четвертый	Компетенция, согласно ст. 40 Основ законодательства РФ о культуре, органов местного самоуправления в указанной области. Например, мэрия города Калининграда	Статья 47 Устава города. Компетенция администрации городского округа. 1. В области планирования и исполнения бюджета, социально-экономического развития: 23) осуществлять полномочия в сфере муниципально-частного партнерства, предусмотренные ч. 2 ст. 18 Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в российской федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федерации» (п. 23 введен решением городского Совета депутатов Калининграда от 20.06.2016 № 173). 2. В области управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями, организациями на территории города: 2) определять порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия местного (муниципального) значения; 9. В социально-культурной сфере: 2) в области культуры: сохранять, использовать и популяризировать объекты культурного наследия (памятники истории и культуры), находящиеся в собственности города, охранять объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенные на территории города [20]

Источник: составлено по [21] с изменениями.

Задачи соответствующих учреждений подробно вытекают из перечисленных и исторических законов федеративных земель.

Подводя итог, можно отметить, что в Российской Федерации охрана объектов культурного наследия осуществляется и контролируется органами власти на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном), в Германии же охрана памятников — это дело исключительно федеральных земель.



Государственно-частное партнерство как способ сохранения и использования объектов культурного наследия

Особенности функционирования механизма государственного-частного партнерства в России

В 2015 г. в РФ был введен в действие Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» №224-ФЗ. Специальная глава закона посвящена вопросам финансирования мероприятий по сохранению и государственной охране объектов культурного наследия (Глава III «Финансирование мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия»). В статье 14 указанной главы обозначены льготы, предоставляемые физическим и юридическим лицам, которые вложили свои средства в работы по сохранению объектов культурного наследия. Отдельные льготы предусмотрены при передаче в аренду объектов культурного наследия, находящихся в неудовлетворительном состоянии (статья 14.1) [22].

Однако механизм государственно-частного партнерства внедряется в практику достаточно медленно. С целью выявления причин, препятствующих его широкому распространению (особенно применительно к объектам культурного наследия), при участии авторов в 2013–2015 гг. в рамках реализации проекта «Перекрестки 2.0» Программы приграничного сотрудничества «Польша–Литва–Россия» на 2007–2013 гг. было проведено отдельное исследование. В частности, был проанализирован опыт использования объектов культурного наследия и их приспособления под общественные пространства. При этом были изучены механизмы функционирования приватизированных и арендованных объектов культурного наследия. Были выявлены сложности во взаимоотношениях между собственниками (арендаторами) и органами власти, а также проблемы, связанные с отдельными аспектами содержания и правоприменительной практики в сфере законодательства об охране памятников. Так, было установлено, что в ряде случаев требования нормативных актов заведомо невыполнимы, что усложняет использование объектов (например, требование содержать объект в первоначальном виде может являться абсурдным, поскольку по большей части объекты культурного наследия, передаваемые в пользование, находятся в плачевном состоянии, что противоречит требованиям охранных обязательств). В этом контексте необходимы консультации на экспертном уровне, в том числе с привлечением предпринимателей, ведущих бизнес с использованием объектов историко-культурного наследия, с целью формулирования поправок в существующие нормативные акты. Также важно уделять внимание правоприменительной практике в сфере охраны памятников.

В целом повышению интереса бизнеса к объектам историко-культурного наследия будет способствовать:

– юридическая помощь при оформлении объекта в собственность (аренду), которая была бы полезна со стороны, например, Фонда поддержки предпринимателей;



– согласование непосредственного предмета охраны (внешний облик, интерьеры, планировка здания, сохранение культурного слоя и т. п.);

– смещение акцентов в деятельности службы охраны памятников с контроля на консультативную помощь, так как все стороны заинтересованы не только в сохранении объекта историко-культурного наследия, но и в приведении его в должное состояние, и, как следствие, использовании в сфере туризма.

Можно позитивно оценить позицию официальных властей, которая заключается не только в сохранении объектов, но и в поиске путей их использования для вовлечения в туристическую деятельность в качестве комплексных объектов, сочетающих, например, музейные или развлекательные услуги, услуги по размещению, питанию. При этом источниками финансирования при проведении реставрационных работ для отелей и предприятий питания чаще всего выступают средства владельца и заемные средства, а в случае с музеями – государственное финансирование и гранты.

Основными препятствиями для более активного вовлечения историко-культурных объектов в туристическую сферу является потребность в инвестициях, превышающих возможности бизнеса, и нормативные ограничения. Значимой мерой, направленной на решение данной проблемы в Калининградской области, стала программа «Финансирование проектов по вовлечению объектов культурного наследия в хозяйственный оборот Калининградской области» (утверждена протоколом заседания Наблюдательного совета фонда «Центр поддержки предпринимательства Калининградской области» №4/2021 от 24.03.2021). Главным инструментом программы является льготный региональный кредит. Уже в 2022 г. имеются первые результаты. В качестве положительного примера можно привести проект «Греза Хутор», реализуемый в пос. Тихомировка Озерского муниципального округа: инвестор получил 5,5 млн руб. из Фонда поддержки предпринимательства под 1 % годовых при общем бюджете проекта в 12 млн руб. [23]. Одновременно с процессом реконструкции в обустроенных помещениях и на прилегающей территории уже проходят культурно-массовые мероприятия.

Еще одним ограничивающим фактором, на наш взгляд, выступает повсеместное сооружение «новоделов». Для предпринимателя выгоднее вложить средства в стилизованный объект, который, как следствие, не будет иметь ограничений, связанных с законодательством об объектах историко-культурного наследия. Таким образом, недостаточная проработанность законодательства в этой отрасли повышает сумму вложений до нерентабельной и делает более целесообразным возведение новоделов, как, например, замок «Нессельбек», ресторанный комплекс «Резиденция королей» в Калининградской области. Реализацию упомянутой программы льготного кредитования, позволяющей вовлекать в хозяйственный оборот объекты культурного наследия и исторические здания, также повысит приоритетность использования уже существующих историко-культурных объектов.



Особенности функционирования государственно-частного партнерства в Германии

Государственно-частное партнерство (ГЧП) получило распространение в Германии в начале 1990-х гг. Во многом это связано с тем, что после воссоединения страны возникла необходимость реконструкции и восстановления ряда объектов культурного наследия, расположенных на территории бывшей ГДР.

ГЧП — это собирательный термин для любого вида экономического взаимодействия государственных субъектов с частными экономическими субъектами, закрепленного долгосрочным регулируемым договором сотрудничества между государственным и частным сектором, с привлечением необходимых ресурсов (например, ноу-хау, операционные ресурсы, капитал, персонал и т. д.). Механизмы ГЧП используются партнерами для взаимной выгоды.

ГЧП в основном рассматривается как особый вид функциональной приватизации. В отличие от материальной приватизации, государство в этом случае не полностью уходит от задачи, которая до сих пор выполнялась публично. В контексте функциональной приватизации частные экономические агенты участвуют в выполнении государственных задач. Суверенная ответственность за исполнение остается нетронутой. Здесь создаются договорные конструкции, которые могут быть выполнены в самых разных формах.

Проекты ГЧП могут принимать различные формы — от лизинга и модели оператора до передачи концессии частным компаниям. Стимулом для государственного сектора к участию в строительстве ГЧП, как правило, становится эффект притока или облегчения для соответствующего государственного фонда или государственного бюджета, который, однако, обычно происходит только в краткосрочной перспективе и с более долгосрочными потерями или обременениями для государственных бюджетов. Проекты государственно-частного партнерства в настоящее время в основном касаются инфраструктурных объектов (школ, дорог, коммунальных служб, больниц, спортзалов, спортивных площадок) и, в качестве отправной точки, целых административных комплексов. Особое место занимают объекты культуры, поскольку их восстановление и содержание требуют от государства больших затрат, но в то же время и для государства, и для частных лиц это в значительной степени имиджевое мероприятие. Участвующим частным компаниям также предоставляются налоговые льготы — так называемый «Закон ускорения ГЧП» [24]. Поэтому такая модель получила название налогово-экономической. При этом в ряде случаев имеет место и экономическая выгода. Прежде всего это связано с тем, что многие из объектов культурного наследия расположены в «центровых» местах. Соответственно, размещение в них общественно значимых объектов (банков, ресторанов, гостиниц и др.) может отличаться высокой доходностью.

В Германии значительное число памятников находится в частной собственности. Согласно данным статистики, по состоянию на 2016 г. не менее 36 тыс. человек выполняли задачи по сохранению памятников, что обеспечило сохранение множества памятников для будущих поко-



лений [25]. В рамках проекта «Национальная культурная статистика» по заказу Федерального государственного уполномоченного по культуре и средствам массовой информации (ВКМ) и Конференции министров образования и культуры (КМК) в разделе отчета о культуре строительства и защите памятников представлены всеобъемлющие статистические сведения по вышеупомянутым культурным секторам.

Например, на сохранение и содержание зданий, предметов искусства и памятников, дворцов и замков, имеющих художественное и историческое значение, и многое другое федеральное правительство, провинции и муниципалитеты в 2013 г. потратили в общей сложности 494 млн евро. Согласно отчету о финансах в сфере культуры, наибольшую долю здесь внесли федеральные земли (237 млн евро, или 48 %), за которыми следуют муниципалитеты (172 млн евро, 35 %). Федеральное правительство выделило 85 млн евро (17 %). В общей сложности это составило 5 % от общих государственных расходов на культуру (9,9 млрд евро) было потрачено на сохранение памятников и инвестировано в сохранение памятников в Германии (см. раздел 4.3 «Культурный отдел охраны памятников») [25].

В Германии насчитывается около 1,3 млн памятников культуры, включая как отдельные здания, так и целые исторические центры городов; 51 объект входит в список Всемирного наследия ЮНЕСКО. Треть из них считаются находящимися под угрозой исчезновения или нуждаются в срочной реабилитации. Примерно 63 % выявленных памятников в Германии составляют памятники архитектуры (отдельные здания, садово-парковые комплексы и памятные места – ансамбли); 37 % памятников – памятники археологии. Движимые памятники, на которые приходится 0,1 % всех памятников, играют соподчиненную роль [26].

Государственные расходы на одного жителя на охрану памятников и историческую консервацию в 2013 г. в среднем составили 6,12 евро. Эта цифра варьируется по федеральным землям: в то время как в Саксонии она составляет 12,27 евро на одного жителя, в Бремене – менее 1 евро.

В 2016 г. 531 муниципалитет был включен в программу предоставления субсидий на восстановление памятников по всей стране, 368 из них воспользовались этими возможностями. Общий объем финансирования на 2016 программный год составил 107,5 млн евро.

Наибольшая доля субсидий была предоставлена федеральными землями Саксонии (18,6%; 20 млн евро) и Саксонии-Анхальт (10,5%; 11,3 млн евро) [Ibid.].

Фонд памятников Баден-Вюртемберга предоставляет гранты частным владельцам памятников культуры в этой земле. Первоначальный бюджет фонда состоял из единовременной государственной вложения в объеме 26 млн. В настоящее время субсидии поступают ежегодно от доходов от основного капитала (вложения в ценные бумаги на рынке капитала), доходов от лотереи, а также пожертвований гражданских объединений и личных пожертвований граждан. Деятельность фонда позволила значительно увеличить расходы на техническое обслуживание и содержание памятников. Также заявки в фонд на покрытие допол-



нительных расходов, связанных с памятниками, могут подать заявку муниципалитеты и церкви. С момента основания в 1985 г. фонд поддержал 1400 объектов в Баден-Вюртемберге [27].

Еще один положительный пример — деятельность Баварского государственного фонда, который был основан в 1972 г. Одно из направлений его деятельности — сохранение памятников в Баварии. Каждый год на средства фонда проводится около 400 восстановительных мероприятий с общим объемом финансирования около 15 млн евро — в отношении прежде всего церквей, монастырей, дворцов, замков, исторических ратуш и подобных памятников [28].

В качестве примера успешной реализации проекта в формате государственно-частного партнерства можно рассмотреть сотрудничество между городом Дюссельдорф и энергетической компанией E.ON, ранее VEBA AG. Партнеры основали в 1998 г. фонд, целью которого была реконструкция и управление музеем — музейным дворцом. Этот комплекс очень важен для Дюссельдорфа — города традиционного искусства, который является резиденцией правительства земли, представляет собой важный промышленный и деловой центр и является местом приложения совместных усилий власти, культуры и бизнеса.

Другой пример — фортификационное сооружение в Шпандау. Этот объект во многом является градообразующим. Именно он привлекает туристов и способствует социально-экономическому развитию одного из исторических районов Берлина. В настоящее время в Шпандау успешно функционируют государственный и частный музеи, рестораны и кафе, сувенирные магазины, имеющие различных собственников и пользователей. Пример Шпандау приводят в качестве «наилучшей практики» ГЧП в Германии по восстановлению, реставрации и использованию объекта культурного наследия [29].

Функционирование механизма ГЧП в Германии стало возможно ввиду наличия законодательной базы, обязывающей лиц, которые имеют право распоряжаться памятником, поддерживать его в должном порядке. Данные обязательства, например, на территории Берлина закреплены в параграфе 8 «Сохранение памятников» закона «Об охране памятников в Берлине» (Denkmalschutzgesetz Berlin — DSchGBln) от 24 апреля 1995 г. [30]:

(1) Лицо, имеющее право распоряжаться памятником, обязано поддерживать и ремонтировать памятник в разумных пределах, правильно обращаться с ним и защищать от опасностей. О дефектах, которые угрожают сохранности памятника, следует немедленно сообщать в компетентный орган по охране памятников.

(2) Компетентный орган по охране памятников может обязать лицо, имеющее право распоряжаться имуществом, принять определенные меры по сохранению памятника. Если уполномоченное лицо не выполняет свое обязательство и тем самым создает неминуемую угрозу существованию памятника, компетентный орган по охране памятников может сам принять необходимые меры. Лицо, имеющее право распоряжаться объектами, может в разумных пределах возместить понесенные им расходы. Арендаторы и другие авторизованные пользователи должны следовать установленному правилу.



(3) Компетентный орган по охране памятников может дать распоряжение о подготовке плана охраны памятника лицу, имеющему право распоряжаться этим памятником, при условии, что это необходимо для поддержания памятника в стабильном состоянии, а также для передачи знаний о памятнике. Памятник должен сохраняться и поддерживаться в соответствии с этим планом в пределах разумного.

Параграф 9 «Использование памятников» того же закона гласит: «Памятники должны использоваться таким образом, чтобы их сохранение гарантировалось в долгосрочной перспективе» [30].

96

Можно сделать вывод, что одного законодательства недостаточно, поэтому нужно изучать опыт поддержки памятников. Также необходимо обеспечить увеличение и стабильность финансирования объектов культурного наследия. Налоговые льготы в России имеются, но и их, к сожалению, недостаточно. И поэтому именно программы финансирования способны обеспечить стабильность — возможно, через механизм фондов. В Германии существует много фондов поддержки культуры. Например, один из самых крупных — это Фонд дворцов и парков Берлина — Бранденбурга. Благодаря работе этого фонда были восстановлены дворцы и парки в Берлине и Потсдаме. Также велика роль частных спонсоров и инвесторов. Здесь примером может послужить восстановление Берлинского замка. Большая часть средств на создание Гумбольдт-форума была пожертвована фондами, фирмами и частными лицами.

В качестве еще одного примера можно привести Немецкий фонд охраны памятников. Это крупнейшая частная инициатива по сохранению памятников в Германии. Согласно отчету, приведенному на сайте фонда, в 2021 г. его доходы составили более 42 млн евро, в том числе за счет пожертвований — 25,7 млн евро, государственных грантов — 536,7 тыс. евро, прочих поступлений — более 15,8 млн евро (в том числе более 14,8 млн евро в результате лотереи-лотто *GlücksSpirale*). Всего фонд проинвестировал 1124 проекта для 961 памятников по всей Германии с общим объемом финансирования более 24 млн евро [31].

Можно сделать вывод, что необходимо подкрепить правовой механизм в России финансовым механизмом, способствующим привлечению частного сектора через фонды. Государственно-частное партнерство — это эффективное решение по управлению объектом культурного наследия. Но в случае реставрации, восстановления и сохранения объектов культурного наследия необходимо использовать помощь фондов и частных лиц.

Выводы

1. Культурное наследие в России и Германии определяется прежде всего его общественной значимостью. В обеих странах к культурному наследию относят как материальные, так и нематериальные культурные ценности. И в России, и в Германии именно объектам недвижимого имущества, относящимся к культурному наследию, уделяется особое внимание.

2. В Российской Федерации распределение компетенций в сфере охраны и использования объектов культурного наследия зависит от уров-



ня органов власти (федеральный, региональный, муниципальный), а в Германии памятники (Denkmal) относятся к компетенции соответствующих органов федеральных земель. При этом законодательство обеих стран учитывает требования ЮНЕСКО в отношении объектов культурного наследия, включенных в этот список.

3. Понятие «объект культурного наследия» в России и Германии имеет различную формулировку. В законодательстве РФ дается определение объекта культурного наследия как недвижимого имущества со связанными с ним произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, то есть своеобразного неделимого комплекса. В немецком законодательстве к памятникам относится не только недвижимое имущество, но и отдельное движимое.

4. В 2002 г. в Федеральном законе «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» была дана классификация объектов культурного наследия для всех субъектов РФ. В результате в Российской Федерации действует единая классификация объектов культурного наследия. В Германии же классификация памятников будет зависеть от специального законодательства каждой из 16 земель.

5. В части права собственности на объекты (памятники) культурного наследия в России и Германии необходимо разграничить два понятия — собственность и владение. Согласно российскому законодательству объекты культурного наследия находятся в основном в государственной собственности и передаются во владение частным лицам или организациям на правах долгосрочной аренды (как правило до 49 лет). Это влечет за собой некоторые проблемы — например, у государства не всегда имеется возможность восстановить, отреставрировать или даже просто содержать такое большое количество объектов культурного наследия. А владельцы этих объектов не всегда готовы вкладывать свои собственные деньги в ремонт и поддержание памятника, так как боятся, что государство в любой момент может лишить их права владения объектом. С другой стороны, стоит отметить, что с внедрением в РФ практики государственно-частного партнерства ситуация изменилась в лучшую сторону. Хороший пример — форт №11, переданный во владение частному лицу на 49 лет по договору долгосрочной аренды. Арендатор регулярно принимает участие в региональных и национальных грантовых программах, получает дополнительное финансирование и успешно развивает свой объект.

Что касается Германии, то тут наблюдается обратная ситуация: многие памятники находятся в частной собственности, а на правах владения принадлежат государству, музеям, фондам и т.д. Это способствует быстрой реставрации, восстановлению и сохранению объектов культурного наследия. Естественно, частное лицо охотнее вкладывает деньги в свою собственность. Также существует огромная поддержка в лице различных фондов, которые охотно финансируют мероприятия по сохранению объектов культурного наследия.

Вместе с тем следует констатировать, что российское законодательство с точки зрения юридических основ более полное и всеобъемлющее,



а самое главное — единое, в отличие от немецкого законодательства, где у каждой земли есть свой собственный закон об охране памятников, а также другие сопутствующие законы. Единые законы на всей территории страны облегчают контроль и взаимодействие между регионами, а в Германии достаточно часто возникают противоречия и разногласия, если партнеры из разных земель.

Кроме того, важно отметить, что Калининградская область является пионером по внедрению беспрецедентных мер по сохранению объектов историко-культурного наследия. Начиная с 2020 г. в регионе действует программа «Вовлечение объектов культурного наследия, исторических зданий и сооружений в экономический оборот», разработанная центром «Мой бизнес» [32]. Участники программы могут получить финансирование проектов по вовлечению объектов культурного наследия в хозяйственный оборот (объем финансирования до 1 млрд руб.) со сроком займа до 15 лет (возможность списания до 50 % при реализации проекта в срок до 5 лет).

Список литературы

1. Путин призвал к анализу работы регионов по сохранению культурного наследия // «РИА «Новости». URL: <https://ria.ru/20181215/1548042128.html> (дата обращения: 20.08.2019).
2. Агаев В. Германия: в борьбе с бюрократией памятники архитектуры побеждают, но не всегда // DeutscheWelle¹. URL: <https://p.dw.com/p/J3JR> (дата обращения: 20.11.2019).
3. *Новости культуры*. Эфир от 05.11.2019. (19.30). URL: https://tvkultura.ru/article/show/article_id/352190/ (дата обращения: 20.11.2019).
4. Оснос Ю. Октябрьская революция и памятники художественной культуры // *Искусство*. 1940. №6. С. 62–66.
5. Булыгин И.А., Троицкий С.М. Из истории первых мероприятий Советской власти по охране памятников культуры и искусства (октябрь–ноябрь 1917 г.) // *Вестник мировой культуры*. 1958. №3. С. 169–174.
6. Гарданов В.К. Музейное строительство и охрана памятников культуры в первые годы советской власти (1917–1920 гг.) // *История музейного дела в СССР*. М., 1957. Вып. 1. С. 7–36.
7. Брайчевский М.Ю. Сохранить памятники истории // *История СССР*. 1966. №2. С. 205–226.
8. Равикович Д.А. Охрана памятников истории и культуры в РСФСР (1917–1967) // *Труды НИИ музееведения и охраны памятников истории и культуры*. М., 1970. Вып. 22. С. 3–127.
9. Батов В.И., Папкратова Т.Н., Чернявская Е.Н. Практика государственной охраны памятников в РСФСР (1960–1980 гг.) // *НИИ культуры. Памятники и современность. Вопросы освоения ИКН*. М., 1987. С. 133–149.
10. Жуков Ю.Н. Становление и деятельность советских органов охраны памятников истории и культуры, 1917–1920 гг. М., 1989.

¹ Телерадиокомпания DeutscheWelle признана Министерством юстиции РФ иностранным агентом.



11. Шулепова Э. А. О роли государственного и общественного руководства охраной памятников истории и культуры // Вопросы охраны, использования и пропаганды памятников истории и культуры : тр. НИИ культуры. М., 1979. Вып. 78. С. 6–26.
12. Кулемзин А. М. Изучение охраны памятников в современной России // Вестник КемГУ. 2014. № 2 (58). С. 53–58.
13. Джамбатов А. А. Гражданско-правовой режим объектов культурного наследия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005.
14. Савельев А. А. Ограничения и обременения права собственности : автореф. дис. ... канд. юр. наук. Краснодар, 2007.
15. Юнова А. Н. К вопросу о превентивных мерах сохранения культурного наследия в Германии // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2012. № 3. С. 176–180.
16. Mir E. Das Modell der Public Private Partnership im Museumsbereich (am Beispiel der Kooperation zwischen E.O N und der Stadt Dusseldorf) : Magisterarbeit. Düsseldorf, 2006.
17. Чудных Д. В., Чудных В. В., Абакумов Р. Г. Зарубежный опыт и сравнительная характеристика законодательных аспектов охраны памятников культуры в России и Германии // Инновационная наука. 2017. № 4-4. С. 167–169.
18. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федер. закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. 18.07.2019). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37318/ (дата обращения: 10.10.2022).
19. Деятельность // Министерство по культуре и туризму Калининградской области. URL: <https://culture-tourism.gov39.ru/activities/> (дата обращения: 05.09.2019).
20. Устав города // Администрация города Калининграда. URL: <https://www.klgd.ru/docs/charter/> (дата обращения: 05.09.2019).
21. Андриухина Э. П. Законодательство Российской Федерации о культуре // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 36–43.
22. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 13.07.2015 № 224. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 10.10.2022).
23. В старинной конюшне в Озерском округе открылся туристический центр // Информационно-аналитический портал Калининграда. 18.05.2022. URL: <https://kgd.ru/news/society/item/100152-v-starinnoj-konyushne-v-ozjorsk-om-okruge-otkrylsya-turisticheskij-centr> (дата обращения: 10.10.2022).
24. Ruehl W., Klönne A. 1. Bertelsmann und Private-Public-Partnership // Netzwerk der Macht – Bertelsmann. URL: <http://www.meinepolitik.de/gesamtte.htm> (дата обращения: 01.12.2019).
25. Pressemitteilung Nr. 208 vom 13. Juni 2018 // Statistisches Bundesamt. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/06/PD18_208_216.html (дата обращения: 01.12.2019).
26. Denkmalschutz. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/staatsministerin-fuer-kultur-und-medien/kultur/kunst-kulturfoerderung/foerderbereiche/denkmalschutz-und-baukultur> (дата обращения: 10.11.2022).



27. *Denkmalstiftung* Baden-Württemberg. URL: <https://denkmalstiftung-baden-wuerttemberg.de/stiftung/> (дата обращения: 10.11.2022).

28. *Bayerische Landesstiftung*. URL: <https://www.landesstiftung.bayern.de/dienstiftung.html> (дата обращения: 10.11.2022).

29. «*Маршрут* по фортам Балтики» — “Baltic Fort Route” // Официальный сайт проекта «Программы региона Балтийского моря». URL: <http://www.baltic-fortroute.eu/> (дата обращения: 20.11.2019).

30. *Denkmalschutzbehörden*. § 8 // Gesetz zum Schutz von Denkmälern in Berlin (Denkmalschutzgesetz Berlin — DSchGBl) Vom 24. April 1995 // Berliner Vorschriften- und Rechtsprechungsdatenbank. URL: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=DSchG+BE&psml=bsbeprod.psml&max=true&aiz=true> (дата обращения: 20.11.2019).

31. *Deutsche Stiftung Denkmalschutz*. Jahresbericht 2021. URL: https://www.denkmalschutz.de/fileadmin/media/PDF/Brosch%C3%BCren/DSD_Jahresbericht_2021_Web.pdf (дата обращения: 05.12.2022).

32. *Программа* «Финансирование проектов по вовлечению объектов культурного наследия в хозяйственный оборот Калининградской области» // Центр поддержки предпринимательства «Мой бизнес». URL: <https://mbkaliningrad.ru/okn/> (дата обращения: 10.11.2022).

Об авторах

Кристина Александровна Кропинова — магистр права, независимый исследователь, Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: kristakr95@gmail.com

Елена Геннадиевна Кропинова — д-р геогр. наук, доктор экономики (Франция), Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград, Россия.

E-mail: ekropinova@kantiana.ru

<https://orcid.org/0000-0002-6971-7275>

*K. A. Kropinova, E. G. Kropinova*¹

CULTURAL HERITAGE PROTECTION IN RUSSIA AND GERMANY: CHALLENGES AND SOLUTIONS

¹Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia

Received 06 November 2022

Accepted 10 January 2023

doi: 10.5922/sikbfu-2022-4-8

To cite this article: Kropinova K. A., Kropinova E. G. 2022, Cultural heritage protection in Russia and Germany: challenges and solutions, *Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University. Series: Humanities and social science*, №4. P. 83–101. doi: 10.5922/sikbfu-2022-4-8.

Cultural heritage sites play an important role both in terms of the study and preservation of the culture and history of a particular territory, and in terms of their importance in recreation and tourism as a “soft power” for shaping a positive image in the geopolitical arena. These two components are directly related: the maintenance of cultural heritage objects in proper condition



allows them to be used in economic activities, for example in tourism; and the economic well-being of their owners, in turn, allows them to seek funds for their restoration and reconstruction. Legal aspects have a key role to play in optimising the system of “protection-use”. Different countries have different laws governing this relationship. While both Russia and Germany are at the forefront of this issue, there are also differences, which, if identified and compared, would further optimise the legal framework. The aim is to compare the experiences of Germany and Russia in the preservation and use of cultural heritage objects. The methodology of the study is based on a study of the legal framework of these states in this field. The study compares the laws and provides concrete examples of the legal framework. Particular attention is paid to public-private partnerships. It has been revealed that Russian legislation is more restrictive in terms of protection of cultural heritage, while the legal provisions and their practical application have stimulated the development of public-private partnerships (PPP) in Germany, which in turn has helped to preserve and put into modern use a significant number of cultural heritage objects. This experience can also be applied to Russia.

Keywords: objects of cultural heritage, tourism, protection of monuments, public-private partnership, legal aspects of cultural heritage protection, Kaliningrad region, Russia, Germany

The authors

Kristina A. Kropinova, Master of Law, independent researcher, Saint Petersburg, Russia.

E-mail: kristakr95@gmail.com

Prof Elena G. Kropinova, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad, Russia.

E-mail: ekropinova@kantiana.ru

<https://orcid.org/0000-0002-6971-7275>