

УДК 338

РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ СОХРАНЕНИЯ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

А.П. Шишова

Поволжский институт управления им. П.А.Столыпина (филиал РАНХиГС),
г. Саратов

DOI: 10.26456/2219-1453/2020.3.203

В статье рассматривается основной инструмент государственной культурной политики «Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года» и его роль в обеспечении сохранения культурного наследия Российской Федерации. Цель исследования заключается в выявлении значения данного инструмента для обеспечения сохранности памятников культуры Российской Федерации и развития этого сегмента культуры. Автором проанализированы основные положения Стратегии, результаты её влияния на сферу сохранения культурного наследия, обозначены основные проблемы государственного управления в исследуемой сфере. Научная новизна исследования состоит в обобщении результатов работы в сфере культуры в целом и управлении культурным наследием, в частности, а также в выявлении влияния Стратегии на сферу сохранения культурного наследия.

***Ключевые слова:** сфера сохранения культурного наследия, государственное управление, объект культурного наследия (ОКН), историческое поселение.*

Министерство культуры Российской Федерации – основной федеральный орган исполнительной власти, вырабатывающий политику в сфере культуры, в том числе в области государственной охраны культурного наследия. Развитие культуры является одним из национальных приоритетов Российской Федерации и признается важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений [2]. Согласно Стратегии государственной культурной политики, разработанной на период до 2030 года (далее – Стратегия) [3], важнейшей задачей органов государственной власти в сфере культуры является сохранение исторического и культурного наследия.

В рамках Стратегии для этих целей предполагается реализация мер законодательного и стимулирующего характера, направленных на: привлечение частного капитала, заинтересованных юридических и физических лиц в сохранении культурного наследия; развитие государственно-частного партнерства (ГЧП); повышение ответственности за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации об охране объектов культурного наследия (ОКН); обеспечение постоянного мониторинга ОКН; гарантирование государственной охраны и сохранности исторических поселений; разработка целенаправленных программ сохранения культурного наследия; популяризация культурного наследия России.

В Стратегии определены три сценария ее реализации. При первом, *инерционном* сценарии сохраняются основные тенденции, проблемы и уровень финансирования в культурной сфере, что предполагает снижение количества ОКН в удовлетворительном состоянии.

Второй, *инновационный* сценарий предполагает достижение в короткий промежуток времени иного уровня социального статуса культуры, при котором доля памятников, пребывающих в удовлетворительном состоянии, составит 90 %.

Необходимо отметить, что наиболее прагматичным с позиции обеспечения важности развития сферы культуры, является третий, *базовый* сценарий, который характеризуется поэтапным закреплением положительных тенденций в развитии культуры. В случае реализации Стратегии по базовому сценарию процент памятников в удовлетворительном состоянии, пребывающих в федеральной собственности, составит 59 %. Стратегией предполагалось в первом квартале 2018 г. завершение работ по внесению информации об объектах культурного наследия в единый государственный реестр ОКН народов Российской Федерации, включающий памятники истории и культуры. Предполагается разработка стратегических законопроектов, направленных на развитие государственно-частного партнерства, увеличение объема финансирования работ по сохранению и государственной охране ОКН. При этом должно сократиться количество памятников, находящихся в неудовлетворительном, руинированном и аварийном состоянии.

Стратегией предусмотрено к 2020 г. утверждение границ: 1) территорий и предметов охраны 40 % ОКН федерального значения; 2) зон охраны 80 % объектов всемирного наследия; 3) территорий и предметов охраны 75 % исторических поселений федерального значения; 4) 32 объектов РФ, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО.

К 2030 г. предполагается, что Россия будет занимать 5 место по количеству объектов, включенных в Список всемирного наследия ЮНЕСКО, и 100 % памятников истории и культуры, в том числе исторических поселений, будут находиться под государственной охраной.

Достижение целей сохранения памятников оценивается следующими показателями (рис. 1) [3].

Объем выделяемых средств на сохранение ОКН	Доля ОКН в удовлетворительном состоянии
Количество исторических поселений федерального и регионального значения	Доля исторических поселений, подтвержденных градостроительной документацией

Р и с . 1. Показатели сохранения ОКН

Реализация Стратегии будет обеспечена за счет: 1) создания государственных программ и координационного органа развития новых институтов; 2) приведения законодательства в соответствие с приоритетами Основ государственной культурной политики и Стратегии; 3) развития института ГЧП; 4) создания условий для привлечения внебюджетных средств; 5) принятия новых образовательных стандартов; 6) создания информационно-аналитической системы мониторинга проведения

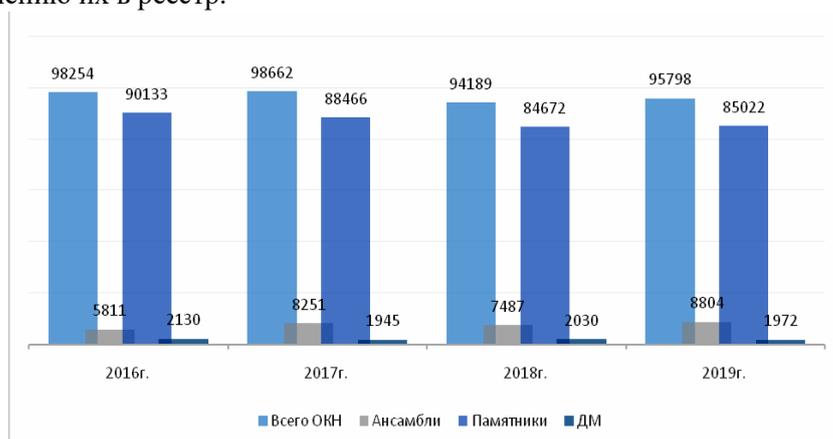
государственной культурной политики; 7) введения новых критериев оценки результатов, а также привлечения профессиональных союзов и общественных организаций к процессу реализации государственной культурной политики.

Реализация Стратегии в сфере сохранения культурного наследия позволит обеспечить:

- количество внебюджетных источников финансирования в культуру, по крайней мере, не менее 25 % от совокупных расходов на культуру;
- действенную систему вовлечения в культуру частных инвестиций;
- систему сохранения памятников, при которой стабильно уменьшается их доля в неудовлетворительном состоянии;
- вхождение России в пятерку стран по количеству объектов, введенных в Список объектов всемирного наследия ЮНЕСКО;
- государственную охрану 100 % памятников;
- использование историко-культурного наследия для решения задач воспитания и образования подрастающего поколения.

В настоящее время в 2020 г. завершен первый этап реализации Стратегии. По данным Минкультуры России в области государственной охраны культурного наследия, а также материалам Федеральной службы государственной статистики по состоянию на начало второго квартала 2020 г. в едином государственном реестре ОКН (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации зарегистрировано 95798 объектов культурного наследия, из них ансамбли – 8804, памятники – 85022, достопримечательные места – 1972 (рис. 2) [7]. Выявленных объектов культурного наследия на текущий момент – 118 121.

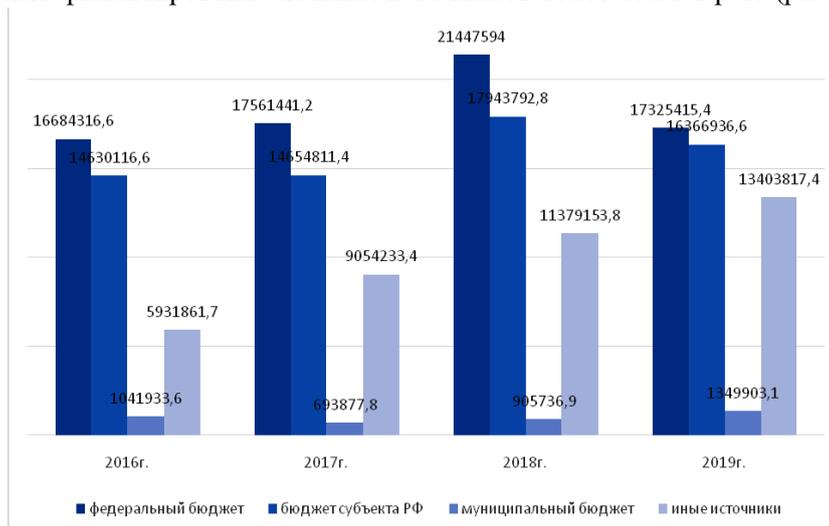
Таким образом, включая пообъектный состав ОКН, в реестре зарегистрировано 144448 объектов [9], что составляет 99 % от общего числа памятников истории и культуры в Российской Федерации, поставленных на государственную охрану. В настоящее время Министерство культуры РФ продолжает работу по выявлению ОКН и включению их в реестр.



Р и с . 2. Количество объектов культурного наследия, включенных в Реестр

В удовлетворительном состоянии на сегодняшний момент по данным органов государственной власти субъектов РФ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны ОКН находятся около 85 % объектов от общего числа памятников истории и культуры Российской Федерации, что подтверждает положительную динамику вывода большого количества ОКН из неудовлетворительного состояния.

Основным источником финансирования работ по сохранению ОКН являются бюджетные отчисления, однако за период с 2016 по 2019 гг. удалось увеличить финансирование из иных источников более чем в 2 раза (рис. 3) [8].



Р и с . 3. Фактически освоено средств на проведение работ по сохранению ОКН

На средства федерального бюджета, выделенные на проведение работ по сохранению ОКН по федеральной целевой программе «Культура России (2012–2018 годы)», отреставрировано «под ключ» 39 объектов культурного наследия.

Внесены изменения в Федеральный закон от 25 июня 2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» [1] в части вопроса допуска волонтеров к работам по сохранению объектов культурного наследия, а также вопроса установки информационных надписей и обозначений на ОКН; утверждены ГОСТы и национальные стандарты; продолжается работа по внесению изменений в законодательство РФ в сфере сохранения культурного наследия в части устранения излишних административных барьеров и оптимизации требований к сохранению ОКН.

Российская Федерация находится на 9-ом месте по количеству памятников, внесенных во Всемирный список культурного наследия ЮНЕСКО, на данный момент их 30 [11]. Из них к объектам культурного наследия относятся 19 и 11 природных объектов. В Предварительный список Всемирного наследия включены 23 объекта (в том числе 13 культурных объектов), расположенные на территории России. Зонами охраны обеспечены порядка 40–50 % объектов Всемирного наследия. К положительным

тенденциям сохранения памятников истории и культуры также можно отнести концепции сохранения памятников деревянного зодчества, по развитию исторических поселений, целью которых является решение масштабных проблем сохранности объектов деревянного зодчества, а также населенных пунктов, в границах которых расположены ОКН.

На сегодняшний момент в перечень исторических поселений федерального значения входят 41 населенный пункт согласно совместному приказу Минкультуры России, Министерства регионального развития РФ от 29.07.2010 № 418/339 «Об утверждении перечня исторических поселений». Дополнительно в данный перечень включено еще четыре населенных пункта. На данный момент градостроительной документацией обеспечено 25 % исторических поселений федерального значения. Также на территории РФ расположено 90 населенных пунктов – исторических поселений регионального значения.

Таким образом, можно отметить, что реализация государственной культурной политики в части государственной охраны культурного наследия проходит по базовому сценарию Стратегии, т. е. характеризуется поэтапным достижением показателей развития сферы сохранения культурного наследия.

Устранение излишних административных барьеров, которое позволит активно вовлекать памятники истории и культуры в современную жизнь, обеспечение требуемой законодательством РФ документацией ОКН, привлечение финансирования из внебюджетных источников на их реставрацию окажут благоприятное влияние на сохранение исторического и культурного наследия Российской Федерации.

Стратегия, по мнению Смирнова В.Г., является одним из основных документов стратегического планирования, определяющих существующее состояние и направление дальнейшего развития сферы культуры [12, с. 38], в том числе сферы сохранения культурного наследия.

Стратегия является ключевым инструментом развития сферы культуры и выступает конкретным документом, содержащим цели, задачи и приоритетные направления деятельности, современную модель развития сферы культурного наследия, сценарии и механизмы ее реализации, этапы, ожидаемые результаты [9, с. 53].

Чтобы определить, насколько положения Стратегии соответствуют современной ситуации в сфере сохранения культурного наследия, необходимо выделить основные проблемы в данной сфере. В.В. Лавров отмечает недостаточный уровень государственной охраны объектов культурного наследия, выраженный в уровне мониторинга, надзора ОКН, а также состоянии памятников. Также ряд проблемных тенденций в сфере сохранения, охраны, изучения, использования, актуализации и пропаганды материального культурного наследия определены разработчиками Стратегии сохранения культуры и культурно-исторического наследия народов РФ Института наследия Е.В. Бахревским, Т.В. Беспаловой, Ю.А. Закуновым, А.С. Мироновым [13, с. 24]. Актуальные проблемы государственного

управления в сфере сохранения культурного наследия представляются следующим образом (рис. 4).



Р и с . 4. Актуальные проблемы государственного управления в сфере сохранения культурного наследия

В современной России развитие сферы сохранения культурного наследия проходит по базовому сценарию, наблюдаются положительные тенденции в части совершенствования законодательства РФ в сфере

сохранения культурного наследия, увеличения финансирования работ по сохранению ОКН. На основании этого можно констатировать, что Стратегия отвечает актуальным проблемам государственного управления в сфере сохранения культурного наследия и учитывает необходимые задачи в исследуемой области.

При этом до настоящего времени остается актуальным ряд вопросов обеспечения сохранности ОКН, актуализации и популяризации сферы сохранения культурного наследия. Учитывая приоритетность для Российской Федерации задачи государственной охраны историко-культурного наследия, продолжение исследования обозначенных проблем управления связано с постановкой вопроса о том, какие инструменты и механизмы повлияют на эффективность государственного управления в сфере сохранения культурного наследия.

Список литературы

1. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.2002 № 73-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=351226&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7302890088456049#027745552249339767> (дата обращения 15.04.2020).
2. Об утверждении основ государственной культурной политики: указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=172706&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2678679313441026#08321220912194272> (дата обращения 15.04.2020).
3. Об утверждении стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.02.2016 № 326-р (ред. от 30.03.2018) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=294825&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.10869903556513205#02265895475520021> (дата обращения 15.04.2020).
4. Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.06.2019 № 1259-р // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326856/ (дата обращения 15.04.2020).
5. Об утверждении перечня исторических поселений: приказ Минкультуры Российской Федерации № 418, Минрегиона Российской Федерации № 339 от 29.07.2010 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105069/ (дата обращения 15.04.2020).
6. Востряков Л.Е., Тургаев А.С. Новая модель государственной культурной политики России // Вестник Санкт-Петербургского государственного института культуры. № 3 (36). 2018. С. 7.
7. Данные Единой межведомственной информационно-статистической системы: Количество объектов, включенных в реестр // ЕМИСС [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/55126> (дата обращения 20.04.2020).
8. Данные Единой межведомственной информационно-статистической системы: Фактически освоено средств на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия // ЕМИСС [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/55128> (дата обращения 20.04.2020).
9. Единый реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации // Портал открытых данных [Электронный ресурс]. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn> (дата обращения 25.04.2020).

10. Лавров В. В. Актуальные проблемы охраны и использования объектов природного и культурного наследия: учебное пособие для магистратуры. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. С. 53–57.
11. Официальный сайт ЮНЕСКО [Электронный ресурс]. URL: <http://whc.unesco.org/ru/list/?iso=ru&search=&> (дата обращения 30.04.2020).
12. Смирнов В.Г. Реализация стратегии государственной культурной политики Российской Федерации – основной путь повышения эффективности сферы культуры (применительно к концертной деятельности). Строительство. Экономика и управление. 2016. № 2 (22). С. 38.
13. Стратегия сохранения культуры и культурно-исторического наследия народов Российской Федерации. Проект. М.: Институт Наследия, 2016. С. 24–25.

Об авторе:

ШИШОВА Алена Павловна – аспирант Поволжского института управления имени П.А.Столыпина – филиала РАНХиГС, Москва, РФ, e-mail: apavlovna3639@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9513-6549.

IMPLEMENTATION OF THE STATE CULTURAL POLICY STRATEGY FOR THE PRESERVATION OF CULTURAL HERITAGE

A.P. Shishova

P.A. Stolypin Volga Institute of Management (branch of RANEPА),
Saratov
Saratov branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, Moscow

The article deals with the main instrument of the State cultural policy «Strategy of the State cultural policy until 2030» and its role in ensuring the preservation of the cultural heritage of the Russian Federation. The author analyses its main provisions and its impact on the preservation of cultural heritage. The article identifies the main problems of public administration in the field of cultural heritage preservation.

Keywords: *cultural heritage conservation, public administration, cultural heritage object, historical settlement.*

About the author:

SHISHOVA Alena Pavlovna – postgraduate student, Saratov branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation, e-mail: apavlovna3639@gmail.com.

References

1. Ob obektah kul'turnogo nasledija (pamjatnikah istorii i kul'tury) narodov Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon ot 25.06.2002 № 73-FZ (red. ot 24.04.2020) // Konsul'tantPljus [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=351226&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7302890088456049#027745552249339767> (data obrashhenija 15.04.2020).

2. Ob utverzhdenii osnov gosudarstvennoj kul'turnoj politiki: ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 24.12.2014 № 808 // Konsul'tantPljus [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=172706&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2678679313441026#08321220912194272> (data obrashhenija 15.04.2020).
3. Ob utverzhdenii strategii gosudarstvennoj kul'turnoj politiki na period do 2030 goda: rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 29.02.2016 № 326-r (red. ot 30.03.2018) // Konsul'tantPljus [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=294825&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.10869903556513205#02265895475520021> (data obrashhenija 15.04.2020).
4. Ob utverzhdenii plana meropriyatij po realizacii v 2019–2021 gg. Strategii gosudarstvennoj kul'turnoj politiki na period do 2030 goda: rasporyazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 11.06.2019 № 1259-r // Konsul'tantPlyus [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326856/ (data obrashcheniya 15.04.2020).
5. Ob utverzhdenii perechnya istoricheskikh poselenij: prikaz Minkul'tury Rossijskoj Federacii № 418, Minregiona Rossijskoj Federacii № 339 ot 29.07.2010 // Konsul'tantPlyus [Elektronnyj resurs]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105069/ (data obrashcheniya 15.04.2020).
6. Vostrjakov L.E., Turgaev A.S. Novaja model' gosudarstvennoj kul'turnoj politiki Rossii // Vestnik Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo instituta kul'tury. № 3 (36). 2018. S. 7.
7. Dannye Edinoj mezhhvedomstvennoj informacionno-statisticheskoy sistemy: Kolichestvo ob#ektov, vkljuchennyh v reestr // EMISS [Jelektronnyj resurs]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/55126> (data obrashhenija 20.04.2020).
8. Dannye Edinoj mezhhvedomstvennoj informacionno-statisticheskoy sistemy: Fakticheski osvoeno sredstv na provedenie rabot po sohraneniju ob#ektov kul'turnogo nasledija // EMISS [Jelektronnyj resurs]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/55128> (data obrashhenija 20.04.2020).
9. Edinyj reestr ob#ektov kul'turnogo nasledija (pamjatnikov istorii i kul'tury) narodov Rossijskoj Federacii // Portal otkrytyh dannyh [Jelektronnyj resurs]. URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn> (data obrashhenija 25.04.2020).
10. Lavrov V. V. Aktual'nye problemy ohrany i ispol'zovanija ob#ektov prirodnoho i kul'turnogo nasledija: uchebnoe posobie dlja magistratury. Sankt-Peterburg: Sankt-Peterburgskij juridicheskij institut (filial) Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii, 2016. S. 53–57.
11. Oficial'nyj sajt JuNESKO [Jelektronnyj resurs]. URL: <http://whc.unesco.org/ru/list/?iso=ru&search=&> (data obrashhenija 30.04.2020).
12. Smirnov V.G. Realizacija strategii gosudarstvennoj kul'turnoj politiki Rossijskoj Federacii – osnovnoj put' povyshenija jeffektivnosti sfery kul'tury (primenitel'no k koncertnoj dejatel'nosti). Stroitel'stvo. Jekonomika i upravlenie. 2016. № 2 (22). S. 38.
13. Strategija sohraneniya kul'tury i kul'turno-istoricheskogo nasledija narodov Rossijskoj Federacii. Proekt. M.: Institut Nasledija, 2016. S. 24–25.