

Сохранение культурного и природного наследия как главная черта культурной политики стран Европейского региона: Италия

Т. Н. МИРОНОВА

(МОСКОВСКИЙ ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ)*

Статья посвящена культурной политике современной Италии. Автор рассматривает трансформации организационной структуры управления культурным наследием, исследует принципы и основные проблемы финансирования сферы культуры. Цели культурной политики Италии — это децентрализация управления сферой культуры, демократизация, а также создание действенных механизмов государственно-частного партнерства в целях обеспечения эффективной защиты национального достояния.

Ключевые слова: культурная политика, культурное наследие, децентрализация, демократизация, управление, частно-государственное партнерство.

Preservation of Cultural and Natural Heritage as the Main Feature of Cultural Policy of the European Region Countries: Italy

T. N. MIRONOVA

(MOSCOW UNIVERSITY FOR THE HUMANITIES)

Article covers the cultural policy of modern Italy. The author considers transformations of organizational structure of management in cultural heritage, investigates principles and major problems of area of culture financing. Objectives of cultural policy of Italy is a decentralization of management in the sphere of culture, democratization, as well as creating of effective mechanisms of state-private partnership, with a view of effective protection of national property maintenance.

Keywords: cultural policy, cultural heritage, decentralization, democratization, management, private-state partnership.

Проблемы обеспечения сохранности культурного и природного наследия в Европе, как показывает анализ документов, актуализировались в начале XX в. Например, в Италии, еще в 1902 г. парламентом был одобрен законопроект, ограничивающий список памятников подлинными шедеврами, которые должны значиться в каталоге. И хотя через несколько лет этот закон прекратил свое существование, он послужил образцом для многих европейских стран. В 1939 г. Италия принимает закон № 1089 «Об охране предметов, представляющих художественный и творческий интерес». Во Франции охрана наследия регламентируется законом «Об исторических памятниках» от 31 декабря 1913 г. В Германии, в тех зем-

лях, где не приняты новые законодательные акты (например, в земле Гессен — «О защите памятников культуры» 1974 г.), действуют законы, принятые еще в конце XVIII в. (например, §33 восьмого титула части I Общего Прусского земельного права от 5 февраля 1799 г.).

На наш взгляд, Италия одной из первых в Европе приступила к выработке концепции охраны национального достояния. Это объясняется хотя бы тем фактом, что эта страна владеет 40% мирового культурного наследия (Охрана памятников истории и культуры в Италии, 1999: 5).

Уже в 1974 г. в Италии создается Министерство культурного наследия и окружающей среды (декрет-закон № 657 от 14 декаб-

* Миронова Татьяна Николаевна — кандидат культурологии, доцент Московского гуманитарного университета. Тел.: (495) 374-61-81. Эл. адрес: T-Mironova@yandex.ru

ря 1974 г.), но, видимо, выполнение нескольких функций (охрана культурного наследия и окружающей среды) стало для него слишком сложной задачей, несмотря на преобладание комплексного подхода к охране наследия. И в 1975 г. министерство было преобразовано в Министерство культурного достояния (Ministry for Heritage) — Министерство по вопросам охраны памятников культуры (закон № 5 от 29 января 1975 г.), а Министерство окружающей среды выделилось в качестве самостоятельного органа управления.

В ведение Министерства по вопросам охраны памятников культуры из Министерства внутренних дел была передана архивная служба, из Министерства народного просвещения — антиквариат, изобразительное искусство и библиотеки. И в результате этой реорганизации в Министерстве по вопросам охраны памятников культуры была сосредоточена деятельность по охране археологического, исторического, библиотечного и художественного наследия. Министерство было разделено на четыре центральных управления: 1) Центральное управление по охране природного, архитектурного, археологического, художественного и исторического наследия; 2) Центральное управление архивного наследия; 3) Центральное управление книжного наследия и учреждений культуры; 4) Генеральная администрация и управление кадрами.

Кроме того, было создано несколько примыкающих к министерству органов с научно-исследовательскими и совещательными функциями. Например, в научный совет по охране памятников культуры (90 избираемых членов) входят представители центральных и местных властей, ученые, эксперты в данной области. Совет координирует научную деятельность, проводит различные конференции и т. д.

Четыре центральных института, находящихся в ведении министерства, — Центральный институт каталогизации и документации, Центральный институт единого каталога итальянских библиотек, Центральный

институт реставрации книг, Центральный институт патологии книг — обладают административной автономией. Национальные публичные библиотеки также находятся в ведении этого министерства.

В 1998 г. левоцентристы расширили компетенции Министерства культурного достояния, передав из офиса премьер-министра функции поддержки исполнительского искусства и кинематографа. В 2000 г. министерство взяло на себя также обязанности по защите авторских прав. В том же году оно было переименовано в Министерство наследия и культурной деятельности (Ministry for Heritage and Cultural Activities) в связи с тем, что функции, переданные правительством в ведение данного министерства, уже явно превосходили функции только охраны культурного достояния. Вне компетенции осталась ответственность за поддержку радио, телевидения, прессы, а также художественного и гуманитарного образования.

Одним из последних изменений в организационной структуре сферы культуры стало перенесение ответственности за спорт из Министерства наследия и культурной деятельности в недавно созданное Министерство по делам молодежи и спорта (Ministry for Youth Policies and Sport Activities). В соответствии с законом № 233 от 2006 г. министр наследия Франческо Рутелли, занимающий также пост вице-премьер-министра, стал ответственным и за Департамент туризма, который был перемещен из Министерства экономического развития в офис премьер-министра. Эта трансформация, сделанная по запросу министра, указывает на все более развивающееся взаимодействие между культурой Италии и туризмом, а также на желание укреплять это взаимодействие и дальше.

Существуют и другие субъекты государственной культурной политики в области охраны национального достояния. Например, Министерство общественных работ. С 1950 г. оно осуществляет реставрационные работы. Ему предписано заниматься работами чисто технического характера — художе-

ственные и исторические работы находятся в ведении соответствующих структур Министерства наследия и культурной деятельности. Министерство по бюджету и планированию участвует в сохранении культурных ценностей посредством создания специального фонда инвестиций и занятости. Этот фонд финансирует проекты администрации с «немедленным осуществлением», рентабельность которых заранее оценена; целью проектов является возрастание дохода, создание дополнительных рабочих мест, сокращение дефицита платежного баланса, сглаживание дисбаланса между Севером и Югом страны. Сельское хозяйство, строительство учебных заведений, объектов инфраструктуры (естественно, связанных с нуждами культуры) — вот наиболее предпочтительные сектора финансирования.

Министерство гражданской защиты — еще один субъект государственной культурной политики. Многочисленные стихийные бедствия, регулярно потрясающие Италию, явились причиной создания в 1985 г. этого министерства. Оно освобождает Министерство культурного наследия от расходов, связанных с восстановлением исторических памятников, пострадавших от стихийных бедствий, или с созданием соответствующих средств защиты от разрушений. Оно переводит денежные средства на счет Министерства культурного наследия, которое с их помощью устраняет разрушения.

Практически одновременно с созданием специализированного государственного органа опеки над наследием в 70-х годах в Италии начался процесс децентрализации культуры, что подтверждается, например декретом от 14 января 1972 г.; президентским указом № 616 от 24 июля 1977 г., расширившим компетенцию регионов, но оставившим за правительством контрольные функции. Правда, эти тенденции не были подкреплены дальнейшим совершенствованием законодательства в данной области. Законы, касающиеся децентрализации культурных обязательств, выдвинутые в 1997 и 1998 г., так и не были приняты. К тому же, как отмечается

в докладе «Rapporto sull'economia della cultura in Italia» (Bodo, 2004), огромная пропасть в доступе к культуре между богатым, развитым Севером, Центральными регионами и Югом Италии — это проблема, которая длится уже не один десяток лет. Причем пропасть становится все больше и больше (Rapporto sull'economia della cultura in Italia, 1990–2000, Rome, 2004). В некоторых наиболее бедных районах Юга Италии, обладающих богатым культурным наследием и творческим потенциалом жителей, явно обнаруживается недостаток государственного и частного финансирования. Так что преодоление географического и социального дисбаланса культурной жизни — одна из актуальных проблем культурной политики Италии. Также обнаруживается необходимость защиты не только базовых гражданских прав, но и культурных прав граждан Италии, включая 3,5 млн эмигрантов. Именно поэтому гарантия равного доступа к культурной жизни для всех граждан республики является еще одной проблемой современной культурной политики Италии.

Регионы, не обладающие большими полномочиями в плане защиты культурного достояния, тем не менее после декрета 1972 г. и президентского указа 1977 г. проявили активность. С целью согласования действий государства и регионов в каждом районе были проведены собрания с участием как представителей региональной, так и государственной власти; во всех пяти столицах регионов были созданы региональные комитеты по делам культуры, также включающие в себя и государственные, и региональные органы власти.

Регионам с особым статусом было предоставлено значительно больше полномочий. Они получили право даже на собственное законодательство. В административно-территориальном отношении Италия разделена на 20 областей, включающих 103 провинции. Почти все области приняли законы, касающиеся культурной деятельности, библиотечной деятельности (16 областей), музеев (10), охраны культурных ценностей (16), испол-

нительского искусства (17), молодежной политики (6).

Региональный закон, принятый 1 августа 1980 г., не ограничивал права региональных властей лишь правом сохранности культурного достояния, он призывал его постоянно развивать и проводить оценку, координируя в этих целях местные органы власти. В законе была обозначена необходимость создания регионального специализированного совета по вопросам культуры, местных советов и региональных научно-технических центров.

Центральное правительство выделяет субсидии областным властям, а те, в свою очередь, передают большую часть денег провинциальной администрации и городским советам. Сами области также выделяют деньги на культурные нужды, и здесь наблюдается большая дифференциация: традиционно существуют «бедные» и «богатые» регионы. В 1988 г. в среднем региональные расходы на душу населения составляли 31 041 лир, однако область Вале-д'Аоста (одна из пяти со специальным статусом) тратила в 107 раз больше, чем, например, провинция Лигурия. В среднем в 1986–1988 гг. итальянские областные власти выделяли на культуру 0,43–0,46% своего бюджета, а некоторые лишь 0,28–0,25%. Приоритетные сферы финансирования — культурное достояние (музеи, библиотеки, архивы) и исполнительские искусства (половина суммы выделяется на музыку) (Культурная политика Италии, 1996: 40).

Городские советы, как правило, несут прямую ответственность за организацию культурной жизни в городах (фестивали, концерты и т. п.), и в их ведении находятся учреждения культуры (в первую очередь музеи и библиотеки). Наиболее богат в культурном отношении Север Италии.

Администрация провинций также по закону отвечает за культуру, координируя и планируя культурную деятельность; ведется работа с определенными социально-возрастными группами — пожилыми людьми, студентами, молодежью. Однако в маленьких городках остро ощущается нехватка кад-

ров, например, библиотеки часто работают лишь несколько дней в неделю, хотя опросы показывают, что интерес к ним большой и количество взятых в библиотеках книг в последние годы увеличилось.

Таким образом, основными субъектами культурной политики Италии являются: 1) государство, 2) 20 регионов, имеющих законодательную власть, 3) провинции (103) и 4) муниципалитеты (8101). Эти субъекты делят ответственность за управление культурой в Италии.

Государство несет ответственность за культурное наследие, национальные библиотеки и музеи, а также за развитие всех видов искусства и субсидирование культурной индустрии. Государство также ответственно за развитие культурных связей с зарубежными странами.

Регионы, созданные в 1970 г. (региональные департаменты культуры), ответственны за местные библиотеки и музеи, а также за «развитие культурных интересов региона».

Провинции (департаменты культуры провинций) также очень активны в организации культуры. Региональное законодательство предусматривает делегирование им культурной координаторской деятельности на своей территории.

Однако основная роль на местах выполняется муниципалитетами (муниципальными департаментами культуры), которые управляют культурными институтами (библиотеками, музеями, муниципальными театрами) и защищают национальное наследие. Кроме того, они занимаются выставками, фестивалями, летними мероприятиями.

Недостатком такой структуры является отсутствие единой политики на национальном уровне, что становится все большей проблемой. Недостаток координации приводит иногда к конфликтам между различными министерствами, региональными и муниципальными органами, что, как правило, неизбежно при многосубъектности культурной политики. А координация усилий — это долгий и сложный процесс. К тому же подобная структура не совсем эффективна, так

как не обеспечивает ликвидацию социальных и географических диспропорций в развитии регионов.

Финансирование культуры в итальянском бюджете обозначено под рубрикой «Образование и культура». Расходы разделены между четырьмя административными уровнями — расходы государства, регионов, про-

винций и муниципалитетов. Самыми незначительными являются региональные расходы, в отличие от существенных ассигнований государства и муниципалитетов (соответственно 52,2 и 33,2%, т. е. около 85% всех затрат).

В 2000 г. расходы на культуру выглядели следующим образом:

Таблица 1

Административный уровень	Общие затраты	% соотношения
Государство	3525	52,2
Регионы	984	14,06
Местные органы власти	2245	33,2
Итого	6754,2	100
Из местных органов власти:		
провинции	205,6	3,0
муниципалитеты	2039,5	30,2

Источник: Compendium: cultural policies and trends in Europe, 9th edition, 2008.

Наиболее полная информация о государственных расходах на культуру была детально разработана АЕС / Associazione per l'economia della cultura (*Rapporto sull'economia della cultura in Italia, 1990–2000*, Rome, 2004) за 2000 г. Заметим, что в отличие от других европейских стран, в которых сбором информации о государственных затратах на культуру занимаются министерства культуры или статистические учреждения, в Италии такая информация собирается стихийно и нецентрализованно, разными организациями.

Динамика расходов государства следующая: в 1970 г. 35% расходов бюджета на культурные нужды было отдано национальному достоянию, в 1986 г. эта доля составила уже 60%. Например, в 1985 г. финансовые ассигнования на культуру составили 1450 млрд лир. Эта сумма была распределена следующим образом: Министерству по вопросам охраны памятников культуры — 72%, региональным властям — 24%, 3% другим

министерствам (Культурная политика Италии, 1996: 40). Следовательно, приоритетным направлением в культурной политике является, безусловно, охрана наследия.

Об этом так же свидетельствуют данные о государственных расходах на культуру в 2000 г. (в млн евро) (см. табл. 2, с. 46).

Кроме обычного финансирования сферы культуры, существуют также дополнительные финансовые ассигнования, так называемые адресные, т. е. направленные на реставрацию конкретных памятников культуры, специальные культурные программы и т. д. Закон № 84 от 19 апреля 1990 г. предусматривает специальную программу по каталогизации памятников культуры и защите культурного национального достояния. На эту программу выделен грант в 130 млрд лир, одобрено 65 проектов.

Немалую роль в финансировании наследия играют и частные инвестиции. Очевиден тот факт, что около 60% национального достояния находится в частном владении, а го-

Таблица 2

<i>Сфера/ Отрасль /Подотрасль</i>	<i>Прямое</i>	<i>Переводы в ведомства</i>	<i>Переводы в другие уровни правительства</i>	<i>Итого</i>
Культурные блага	1450,6	213,5	183,7	1847,8
Наследие	1081,3	204,1	183,7	1469,1
Архивы	191,5	4,5	—	196,0
Библиотеки	177,8	4,8	—	182,6
Искусство	6,1	110,3	352,4	468,7
Изобразительное искусство и архитектура	0,1	—	2,1	2,2
Исполнительские искусства	6,0	110,3	350,4	466,6
Музыка	—	—	81,8	81,8
Опера	—	—	250,8	250,8
Театр	—	104,5	—	104,5
Другое	6,0	5,8	17,7	29,5
Медиа	61,7	635,0	—	696,7
Книги и пресса	58,6	439,1	—	497,7
Книги	4,5	3,2	—	7,8
Пресса	54,1	435,9	—	490,0
Мультимедиа	3,0	195,9	—	198,9
Кино	1,3	96,1	—	97,4
Радио и телевидение	—	99,2	—	99,2
Другое	1,8	0,5	—	2,3
Междисциплинарный	372,7	115,6	23,6	511,9
Институты культуры	3,9	42,6	6,0	52,6
Органы общественного управления / другое	52,7	4,7	—	57,4
Международные отношения	33,5	68,2	17,5	119,3
Обучение	282,6	—	—	282,6
Итого	1891,0	1074,4	559,7	3525,1

Источник: Rapporto sull'economia della cultura in Italia, 1990–2000.

сударство обладает достаточными юридическими возможностями для стимулирования частных инвестиций. Так, предусмотрен вычет следующих расходов из налоговой декларации: расхода на реставрацию или поддержку недвижимых или движимых культурных ценностей и пожертвования государству или общественным организациям, фондам или ассоциациям на покупку или реставрацию культурных ценностей или орга-

низацию выставок или научных исследований (Бодо, 1989: 4).

Частные ассигнования (млн евро)

Хозяйственные расходы	9712,5
Реклама	7492,8
Спонсорство и дотации	543,8
Итого	17 220,8

Если сравнить государственные и частные расходы на культуру, то частное финанси-

рование дает сфере 73,3% (государство — 26,7%) от общего количества всех выделенных на культуру средств в 2000 г., т. е. частные ассигнования примерно в три раза превосходят государственные, и это не случайно. Как показывают современные исследования в области культурной политики Италии, это стало следствием мер, направленных на привлечение частных инвестиций в культуру. Например, закон № 4 от 1993 г. открыл дорогу частным агентствам к национальным музеям, где они взяли на себя функции управления «вспомогательными услугами» (книжные магазины, сувенирные лавочки, кафе и т. д.). Последующее законодательство еще больше расширило границы для «частной интервенции», распространив ее влияние и на ядро музейной деятельности: выставки и обучение. Закон-декрет № 368 от 1998 г. уполномочил Министерство культурного достояния временно передать управление некоторыми музеями и другими институтами культуры в специально организованные частные учреждения. Первым национальным музеем, ставшим государственно-частной организацией, стал в 2005 г. египетский музей в Турине.

В последнее время Италия переживает настоящий бум культурного спонсорства. В 1985 г. размер спонсорских ассигнований достиг 650 млн франков, что вдвое больше аналогичных показателей во Франции и Германии. Начиная с 1994 г. и по настоящее время частный сектор внес в бюджет государства средств на сумму 61 574 186 евро. Удачный опыт сотрудничества побудил государственные структуры к созданию таких структурных единиц управления, как смешанные частно-государственные фонды.

Таким образом, можно сказать, что современный этап культурной политики Италии в области охраны национального достояния характеризуется реформами, укреплением отношений между государством и частным сектором.

Основная же проблема современной культурной политики Италии — это обеспечение эффективной экономической полити-

ки в области охраны культурного и природного наследия. Обладание столь большим количеством культурных ценностей не только вызывает чувство гордости за страну, но и внушает озабоченность, потому что наследие требует постоянной заботы и внимания, значительных капиталовложений. По мнению министра культуры Итальянской Республики Джулиано Урбани, затраты государства на сохранение и поддержание этого наследия составляют сегодня всего лишь 0,17% ВВП страны, тогда как в бюджетах других стран ЕС, таких как Германия или Испания, чье культурное достояние значительно уступает, на это ежегодно выделяются вдвое большие суммы. Поэтому государство пытается найти все новые и новые источники поступления денежных средств, например 3% фондов, предназначенных для строительства и ремонта автострад, морских портов, аэропортов и железных дорог, будут потрачены на то, чтобы содержать в достойном состоянии национальные объекты культуры и природной среды. Предполагается, что эти средства можно будет вернуть через туристический сектор. Джулиано Урбани отмечает, что государство приняло решение приватизировать определенное число памятников и учреждений культуры, оставляя за собой ведущую роль (компания «Патримонио с. п. а.» — организация, призванная реализовывать данную стратегию).

Все эти действия и усилия государства подтверждают наш тезис о том, что государство не может взять полностью на себя заботу о сохранении культурного и природного наследия. Политика государства должна быть направлена на поиск действенных мер сохранения национального достояния. Италия может быть примером страны, где проводится эффективная культурная политика. Очевидно, и России необходимо идти в том же направлении, привлекать к данной деятельности общественные и частные структуры.

Анализ культурной политики Италии позволил нам выделить несколько ее особенностей.

Во-первых, итальянская культурная политика в области охраны культурного и природного наследия начала формироваться раньше, чем в других странах Европы, что можно объяснить наличием значительного количества культурных ценностей, имеющих не только национальную, но и мировую значимость.

Структура управления наследием подвергалась за истекший период нескольким трансформациям: Министерство народного образования — Министерство культурного достояния и окружающей среды — Министерство культурного достояния — Министерство наследия и культурной деятельности.

Во-вторых, на территории Италии невозможно выделить один крупный культурно-исторический центр, поэтому формирование центрального органа управления в области охраны наследия проводилось одновременно с процессами децентрализации. Регионы, в которых сосредоточено наибольшее количество культурных ценностей, получили относительную самостоятельность и право на создание собственного законодательства. Финансирование культурного наследия также было поделено между различными субъектами культурной политики — центральным правительством, регионами, провинциями и муниципалитетами. Определяющую роль в финансировании играют государство и местные органы власти. По мнению авторитетных источников, процесс децентрализации культуры не завершен до сих пор. Его тормозит значительный дисбаланс в развитии отдельных областей Италии. Существенной проблемой является и обеспечение равных прав для всех граждан Италии вне зависимости от территории их проживания и национальных различий.

В-третьих, Италия владеет 40% мирового наследия, что, естественно, требует от нее невероятных усилий по его защите. Несмотря на стабильное увеличение правительственных расходов, с середины 80-х годов про-

шлого века стало ясно, что государство не сможет обеспечить в одиночку эффективную охрану достояния. Поэтому современный этап культурной политики Италии характеризуется стремлением к созданию системы отношений «государство — частный и корпоративный сектора». Организация государственно-частных фондов, создание компании «Патримонио с. п. а» — это попытки установления такого взаимодействия.

В-четвертых, еще одной тенденцией в охране наследия является попытка использования не только ценностной оценки наследия (критерии ценности объекта, предложенные ЮНЕСКО), но и экономической. Так, оценка культурного наследия Италии в сумму около 2 трлн евро указывает на новые тенденции в отношении наследия. Конечно же, это приблизительная сумма, так как стоимость некоторых культурных объектов вообще трудно определить. Однако нам кажется, что здесь присутствует не только идея оценки и продажи объектов наследия, но и идея получения экономического эффекта от его использования. Ведь государство или другие субъекты культурной политики вкладывают реальные суммы в обеспечение сохранности наследия, а посчитать отдачу этих вложений трудно. Теперь очевидно, что инвестирование объектов наследия будет способствовать увеличению их стоимости и повышению экономической выгоды от дальнейшего использования этих объектов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Культурная политика Италии (1995) Нац. доклад. Страсбург // Панорама культурной жизни зарубежных стран. М. : РГБ.

Бодо, К. (1989) Национальное достояние Италии: защита и управление : доклад министра культуры: Protection et question dea aitaa patFilnonlaux en Italie. Par Carlo.

Rapporto sull'economia della cultura in Italia, 1990–2000, Rome 2004.

Compendium: cultural policies and trends in Europe, 9th edition, 2008.