

**Новеллы законодательства
Российской Федерации о культуре:
шаг вперед или топтание на месте**

БЕРЛИЗОВ Михаил Павлович

*Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного и финансового права
Кубанского государственного университет,
г. Краснодар, Россия.
Электронная почта: bmpkk@mail.ru.*

ЗЕЛЕНЦОВ Евгений Владимирович

*Директор ООО «Кубаньохранкультура»,
г. Краснодар, Россия.
Электронная почта: kubanobrankultura@yandex.ru.*

**Legislative Novelties on Culture
of the Russian Federation:
Step Forward or Making no Headway**

Mikhail P. BERLIZOV

*Cand. Sci. (Administrative Law, Financial Law,
Information Law),
Senior Lecturer, Department of Administrative and
Financial Law,
Kuban state University, Krasnodar, Russia
E-mail: bmpkk@mail.ru*

Evgeniy V. ZELENTSOV

*Director, ООО «Kuban'okhrankul'tura», Krasnodar,
Russia. E-mail: kubanobrankultura@yandex.ru*

Аннотация

Авторы анализируют действующие Основы законодательства Российской Федерации о культуре и произошедшие с ним с момента принятия изменения, сопоставляют с реальным положением дел в данной сфере и делают выводы о запаздывании законодательства и необходимости его актуализации. Также указывается и на необходимость актуализации системы и структуры государственных органов исполнительной власти специальной компетенции в данной сфере (федерального уровня). Рассматриваются Основы государственной культурной политики Российской Федерации и их значение для дальнейшего развития сферы.

Ключевые слова: культура, государственно-частное партнерство, туризм, государственная культурная политика, Министерство культуры Российской Федерации, эффективность, законодательство.

Abstract

In this work the authors analyze the current Basics of the legislation of the Russian Federation about culture and the changes that have been occurred since its adoption. The real situation in this sphere is compared with the development of the legislation. It is concluded that the legislation needs for the updating. The authors point out that there is an urgent need of updating the system and structure of Federal Executive authorities of the special competence in this area (Federal level). The Basics of the state cultural policy of the Russian Federation and their importance for further development of the sphere are also examined.

Keywords: culture, public-private partnerships, tourism, cultural policy, Ministry of culture of the Russian Federation, the effectiveness of the legislation.

«Россия — страна великой культуры, огромного культурного наследия, многовековых культурных традиций и неиссякаемого творческого потенциала» [11]. Именно эта фраза, закреплённая на законодательном уровне, отражает всю важность и значимость культуры для России: и как отрасли экономики, и как сферы государственного регулирования, и как часть образования, воспитания и просто жизни людей. От уровня культуры, ее охвата, содержащихся в ней идеалов безусловно зависит благополучие Нашей страны. Осознание этого есть показатель уровня развития цивилизации.

В последнее время, все большее количество взглядов обращено на культуру. Если десять-двадцать лет назад это были в основном взгляды ученых и деятелей культуры, то в последние годы к этому вопросу активно подключились и представители власти, видные государственные и общественные деятели. Причины весьма прозаичны и указаны в Основах государственной культурной политики Российской Федерации [11]. Однако, осознание проблемы и ее постановка сама по себе еще не решает ее. Необходимо принимать активные действия, которые не возможны без детального и актуального регулирования на законодательном уровне, а также эффективной схемы государственного регулирования посредством компетентных государственных органов. Частичному решению данного вопроса и хотелось бы посвятить данную статью.

Одним из основных нормативных правовых актов в сфере культуры являются Основы законодательства

Российской Федерации о культуре, которые были приняты еще в 1992 г. [2]. За последние годы в данный акт было внесено большое количество изменений и дополнений, которые направлены, прежде всего, на адаптацию и приведение в соответствие его с другими нормативными актами, принятыми в более позднее время. В связи с этим появилось мнение о необходимости принятия нового комплексного нормативного акта, который был заменил указанный закон. Такие попытки были осуществлены, но не получили своего продолжения [6]. Правильно ли это или нет — вопрос спорный, в связи с чем хотелось бы показать реальные сложившиеся проблемы к настоящему времени и попытаться понять возможно ли встроить их решение в имеющуюся теоретическую и нормативную базу или необходим принципиально новый подход.

В соответствии с Основами государственной культурной политики «Литература, музыка, опера, балет, театр, кинематограф, цирк, изобразительное искусство, архитектура, дизайн, художественная фотография — достижения во всех областях отечественного искусства бесспорны и признаны не только в России, но и в мире. Современный этап развития России требует максимального вовлечения потенциала культуры в процессы общественного прогресса». Абсолютно справедливо подмеченное положение однако остается лишь констатацией факта, так как, несмотря ни на что до сих пор не принят нормативный акт, который бы регулировал целый ряд из указанных направлений культуры. И театр, и опера, и балет и цирковое дело — до сих пор не имеют никакого общего законодательного регулирования. Несмотря на то, что проект закона о театральном деле вносился и обсуждался на самом широком уровне [7], однако он не получил своего оформле-

ния. На сегодняшний день существуют отдельные правовые акты, которые регулируют лишь отдельные вопросы, что не является правильным с точки зрения эффективного государственного управления. Так, в 2011 г. была утверждена Концепция развития театрального дела [9], которая вводит ряд понятий, устанавливает направления развития театрального дела, предлагает субъектам Российской Федерации разработать комплекс мер в данной сфере, дает сжатый анализ состояния театрального дела в России. Однако, указанная Концепция не может заменить собой соответствующий федеральный закон. Она, как исполнительно-распорядительный акт, имеющий подзаконный характер, должна приниматься именно во исполнение положений федерального закона, а не подменять собой его. Более того, ряд понятий, изложенных в Концепции, является весьма спорным и не охватывает всего объема направлений театрального дела. Остается неясным до конца вопрос о соотношении направлений театрального дела и направлений исполнительского искусства (включает ли в себя театральное дело танцы (спортивные, балльные и пр.), цирковое дело и т. д.). Ни из Основ законодательства о культуре, ни из других правовых актов не ясно каково правовое регулирование многих новых направлений в исполнительском искусстве, например таких как «организация и проведение лазерного шоу».

Несмотря на активно продвигаемое Министерством культуры Российской Федерации государственно-частное партнерство, как вид снижения государственных затрат и повышения количества и качества предоставляемых в сфере культуры услуг (осуществления культурной деятельности), до сих пор на федеральном уровне не принят соответствующий нормативный акт. Речь идет

не только об обсуждении проекта федерального закона о государственно-частном партнерстве [5], где необходимо было бы предусмотреть отдельную главу, касающуюся сферы культура, но и о внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Отсутствие должного правового регулирования в данном вопросе приводит к различным трудностям. Так, например, многие объекты культурного наследия требуют вложения в них серьезных финансовых средств для приведения их в надлежащее состояние. Осуществлять указанное финансирование в должной мере могли бы частные лица за свой счет. Однако, указанное финансирование должно быть на взаимовыгодных условиях (возможность приспособления под современное использование, безвозмездное пользование, освобождение от налогового бремени имущественного налога и пр.), чего на сегодня нет. Иной пример, выполнение работ по сохранению объектов культурного наследия по государственному контракту, а затем экспозиция обнаруженных культурных ценностей в своем частном музее — пример зачастую недобросовестной деятельности частных лиц, не регулируемых государством.

В 2012 г., как известно, в подведомственное подчинение Министерства культуры Российской Федерации было передано Федеральное агентство по туризму [3]. И это понятно. О тесной связи культуры и туризма говорилось давно. Вместе с тем, до сих пор нет никаких специальных норм, касающихся особенностей туристического показа объектов культуры и объектов культурного наследия. Произошла лишь механическая передача полномочий и ведомства, которая безусловно способствовала улучшению координации в данном вопросе, но и не более того. Не создана единая юридическая база правил туристического по-

каза, что продолжает порождать прежние проблемы [1].

Помимо вышесказанного, мы можем видеть, что и принятые правовые акты и изменения в действующее законодательство Российской Федерации далеко не всегда необходимы и актуальны. Так, детально изучение Основ законодательства Российской Федерации о культуре показывает, что статья 30 «Обязанности государства по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ», которая четырежды подвергалась редакции, но фактически ничего нового не приобрела и, более того, продолжает оставаться в большей части фикцией. Статья 36.1 «Независимая оценка качества оказания услуг организациями культуры» вообще вряд ли имеет какое-либо значение, так как согласно ее положениям «независимая оценка качества оказания услуг организациями культуры не проводится в отношении создания, исполнения и интерпретации произведений литературы и искусства». Оценка же работы кассира и уборщиц — не может являться целью оценки эффективности деятельности организации культуры и, как следствие, государственного управления в данной сфере.

Вместе с тем, противоположным (положительным) примером является статья 36.2 «Информационная открытость организаций культуры», которая существенно популяризирует культурную деятельность, облегчает потребителям услуг получение информации и доступа к оказываемым услугам, создает саму возможность создания интернет-сайтов организаций культуры, финансируемых за бюджетный счет. Фактически эта же статья и создает реальную возможность для независимой оценки деятельности организации культуры (посредством отзывов на сайте).

Необходимо отметить, что при сопоставлении Основ законодательства Российской Федерации о культуре и принятых в конце 2014 г. Основ государственной культурной политики, которые должны быть развитием и продолжением первых, можно выделить ряд нестыковок, которые также безусловно потребуют своего дальнейшего разрешения (несоответствие понятий, необходимость единства целей задач и принципов и пр.).

Как уже указывалось ранее, для реализации положений принятых нормативных правовых актов необходим эффективный орган государственной власти или система таковых. Уполномоченными органами специальной компетенции в данном вопросе являются Министерство культуры Российской Федерации, и подведомственные ему Федеральное архивное агентство и Федеральное агентство по туризму. Вместе с тем, если мы детально изучим Положение о Министерстве культуры Российской Федерации [4], то увидим, что фактически указанный орган осуществляет не только функции по нормативно-правовому регулированию и выработке государственной политики, что является функцией классического министерства, но и функцию по осуществлению надзора и контроля, а также правоприменительную функцию, что является признаком классической федеральной службы [10]. Совмещение указанных функций в рамках одной организационно-правовой формы с точки зрения существующей модели государственного управления является не верным. Проведенная реформа, в ходе которой была упразднена Росохранкультура, а ее полномочия переданы Министерству культуры Российской Федерации, на первый взгляд ни как не отразилась на эффективности института. Однако, если внимательно изучить вопрос, то становится абсолютно ясно, что данный

шаг был неверным. Так, после реформы территориальных органов Министерства культуры Российской Федерации, доставшихся ему еще от Россохранкультуры, они стали еще менее функциональны (соотношение штатной численности и обслуживаемой территории). За счет усложнения структуры и передачи полномочий отдельным должностным лицам, увеличилось процедура и сроки принятия решений (например: оформление и подпись Открытого листа; аттестация историко-культурных экспертов). Таким образом, руководству страны необходимо определиться в данном вопросе: продолжать поддерживать единообразие существующей модели построения органов государственной власти с возможными исключениями, предопределенными спецификой сферы регулирования (культура не обладает таковой), либо отменить ее и выработать новую.

Рассмотренные в данной статье вопросы безусловно во многом изложены обзорно и каждый из них требует детального освещения и подхода. Однако, важна сама постановка вопроса. Учитывая, что принятые Основы государственной культурной политики Российской Федерации закладывают базу для дальнейшего формирования законодательства в данной сфере, изменения неизбежны. В связи с чем очень важно уже сейчас определить вектор этих изменений и предложить необходимые варианты решения.

Вместе с тем, представляется все же, что для реализации всего вышесказанного, в дополнение к принятым Основам государственной культурной политики Российской Федерации и на основе них, необходимо принять документ, который бы касался официальной идеологии — курса руководства страны и всех ее жителей. Цели и задачи государственной культурной политики вполне бы могли явиться частью общего идеологического курса России, без

которого не возможно должное воспитание правосознания жителя страны. И здесь, как всегда, становится вечный вопрос о цензуре.

Использованная литература:

1. Берлизов М. П. Актуальные проблемы частного права: проблема соотношения частных прав граждан и их публичных обременений в сфере сохранения, использования, популяризации и государственной охраны недвижимых объектов культурного наследия // Общество и право. 2010. № 2(29). С. 64–68.
2. Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» // Ведомости съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 46. Ст. 2615; Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4217.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 606 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 26. Ст. 3524.
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590 (в ред. от 09 января 2015 г. № 22) «О Министерстве культуры Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 31. Ст. 4758; Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 4. Ст. 664.
5. Проект федерального закона «О государственно-частном партнерстве» (разработчик проекта акта: Ми-

- нэкономразвития России) [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depRegulatingInfluence/doc20120622_015 (дата обращения 20.04.15).
6. Проект федерального закона № 617570-5 «О культуре в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 21.10.2011) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PRJ&n=91295&req=doc> (дата обращения 20.04.15).
7. Проект федерального закона № 99121011-2 «О театре и театральной деятельности в Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ) [Электронный ресурс] // Сейчас.ру. URL: <http://www.lawmix.ru/lawprojects/69691> (дата обращения 20.04.15).
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1019-р «О Концепции развития театрального дела в Российской Федерации на период до 2020 г.» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 25. Ст. 3650.
10. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. №314 (в ред. от 22 июня 2010 г. № 773) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 15. Ст. 945; 2010. № 26. Ст. 3331.
11. Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7753.